

GOVERNO LOCAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVAS FORMAS DE GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL¹

Marta Ferreira Santos Farah²

RESUMO

A análise de iniciativas recentes de governos estaduais e municipais no Brasil, parte de um movimento de inovação e reforma das políticas sociais no país, em curso desde a década de 80. A análise se baseia em programas e iniciativas inscritos no Programa Gestão Pública e Cidadania, uma iniciativa conjunta da Fundação Getulio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford, com apoio do BNDES.

O artigo situa as iniciativas analisadas no contexto de um processo mais geral de crise do Estado, no país e no exterior, e de constituição de uma agenda de Reforma do Estado e das políticas sociais a partir dos anos 70. É tendo a evolução desta agenda como pano de fundo que se identificam algumas tendências de mudança na gestão pública subnacional no país, as quais apontam para um processo incremental de ampliação da cidadania - através da democratização do processo decisório e da ampliação do acesso a serviços públicos - e de modernização da gestão, resultado da ação criativa de governos estaduais e municipais.

ABSTRACT

The present paper consists on the analysis of a set of initiatives promoted by the subnational level of government in Brazil, which are part of the Social Policy System Reform that begun since the 80's. The analysis is based on a data bank created by the "Gestão Pública e Cidadania" Program (Public Administration and Citizenship), developed by Fundação Getulio Vargas and Fundação Ford, with the support of the BNDES.

These initiatives are seen as part of a more comprehensive process of State crisis and are related to the constitution of a Reform Agenda, established since the late 70's. Taking into account this agenda, the paper identifies some trends, which suggest that a gradual change is happening in the Social Policies and in the Public Administration in Brazil. These trends point to an increase of the citizenship - through the democratization of the decision making process and through the extension of the access to public services - and to the modernization of public management, as the result of the creative action of the state and the local government.

¹ Este artigo retoma idéias desenvolvidas em palestras e trabalhos anteriores (FARAH, 1997, FARAH, 1998 a e FARAH, 1998 c), aprofundando-as e incorporando novas perspectivas à análise. O artigo atualiza também a base empírica em que se apoia a análise, considerando iniciativas de governos incluídas no banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania nos ciclos de 1996 a 1999. Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no SEMINÁRIO INTERNACIONAL "REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO", realizado na FEA-USP, em 1998 (FARAH, 1998 b). Agradeço as observações feitas por Peter Spink sobre a versão preliminar deste artigo.

² A autora é doutora em Sociologia pela USP, professora da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV) e vice-diretora do Programa Gestão Pública e Cidadania.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa iniciativas recentes de governos subnacionais no Brasil, parte de um movimento de inovação e reforma das políticas públicas e da gestão pública no país, em curso desde a década de 80. O foco de análise é o governo local, incluindo tanto a ação do governo local no espaço urbano como políticas e programas para a zona rural, assim como políticas que articulam estes dois espaços. Os programas de governo analisados sugerem que a administração pública brasileira e as políticas públicas na esfera subnacional têm caminhado no sentido da ampliação da cidadania, através da articulação de mudanças nas formas de gestão a alterações no conteúdo e na abrangência das políticas públicas.

A análise desenvolvida tem como base programas e iniciativas inscritos no Programa *Gestão Pública e Cidadania*, uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford, com apoio do BNDES, cujo objetivo consiste na premiação e disseminação de iniciativas inovadoras de governos municipais, estaduais e de organizações dos povos indígenas³.

Nos quatro primeiros anos do programa - de 1996 a 1999 - foram recebidas 2445 inscrições de diversos pontos do território nacional, as quais são indicativas de um processo de mudança no nível subnacional de governo, orientado para a busca de soluções para os graves problemas que atingem os cidadãos em seu cotidiano. Este movimento de transformação está ocorrendo de maneira significativa no âmbito dos municípios: a maior parte dos programas inscritos no Gestão Pública e Cidadania neste período, num total de 1783 iniciativas (72,9%), corresponde a iniciativas municipais.

As iniciativas analisadas não constituem um fenômeno isolado, devendo ser vistas como parte de um processo mais geral de Reforma do Estado e das políticas públicas no país. O artigo inclui, assim, uma parte inicial, em que se discute a crise do Estado e das políticas públicas, particularmente das políticas sociais, e a constituição de uma agenda de Reforma a partir do final dos anos 70, considerando tanto o caso brasileiro como o processo mais abrangente de crise do modelo de provisão estatal instituído nos países capitalistas a partir da segunda guerra.

CRISE DO ESTADO E PROPOSTAS DE REFORMA DA AÇÃO DO ESTADO NA ÁREA SOCIAL

A crise que atingiu o Estado Brasileiro e seu padrão de intervenção nas áreas sociais a partir do início da década de 80 se insere num movimento mais geral de redefinição da ordem econômica mundial, de reorganização do capitalismo e de crise fiscal, processo que atingiu os países centrais desde o início dos anos 70. Este processo abalou o padrão de relação Estado-sociedade prevalecente desde o pós-guerra nos países de economia capitalista, caracterizado por uma forte intervenção estatal na economia e pela presença decisiva do Estado na provisão de serviços públicos.

A crise do Estado e do padrão de intervenção estatal na economia e nas áreas sociais foi acompanhada, num primeiro momento, por uma verdadeira inversão das concepções até então prevalecentes nos países centrais a respeito do papel do Estado. Progressivamente cai por terra a concepção, hegemônica por cerca de 30 anos, segundo a qual cabia ao Estado a correção de falhas do mercado, a superação das

³ A equipe do programa é composta pelos seguintes integrantes: Peter Spink, diretor; Marta Ferreira Santos Farah, vice-diretora; Vivianne Nouvel Alessio, coordenadora executiva; Fabiana Paschoal Sanches, Marlei de Oliveira, Nelson Luís Nouvel Alessio, Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, Fernanda Martinez de Oliveira, Juliana Maria Paris Spink, Helio Batista Barbosa, Luis Mario Fujiwara, Maria Beatriz de Araújo Asperti, Patrícia Laczinski e Ilka Camarottili, coordenadora do subprograma *Práticas Públicas e Pobreza*.

crises econômicas e a sustentação do nível de atividade econômica, ganhando força as teses de cunho neoliberal de defesa do mercado. O pressuposto da imperfeição dos mercados foi substituído pelo pressuposto de uma inevitável imperfeição do Estado. Questiona-se também o Estado do Bem-Estar, o qual assumira a responsabilidade pela inserção social dos cidadãos, através da implementação de políticas voltadas à garantia de renda e à provisão de serviços públicos.

Também nos países do Terceiro Mundo teve lugar uma transformação na visão do Estado. Questiona-se o Estado Nacional-Desenvolvimentista, forma específica que o Estado interventor assumira em países periféricos do sistema capitalista, como o Brasil. Antes que um corretivo do mercado, o Estado, nesta região, e no Brasil, em particular, foi o indutor da própria constituição do mercado.

Este modelo de Estado entra em crise nos anos 80. Como mostra Peter Evans, a experiência das últimas décadas "*aviltou a imagem do Estado enquanto principal agente transformador, produzindo em seu lugar uma imagem de espelho do Estado como o obstáculo primeiro do desenvolvimento*" (EVANS, 1993).

Consolidou-se, assim, tanto nos países avançados como nos países em desenvolvimento, a imagem do Estado como problema, estabelecendo-se uma polarização Estado-mercado, em que, em contraposição ao mercado, tido como eficiente, ágil e capaz de oferecer produtos e serviços de qualidade, o Estado passou a ser visto como ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica - e a crise do Estado - resultam, segundo esta perspectiva, do próprio Estado. A intervenção excessiva e as características da ação estatal - ineficiência, práticas corporativas da burocracia, baixa qualidade, ineficácia - estariam na origem da crise. Estas características, por sua vez, seriam elementos intrínsecos ao Estado, parte de sua própria *natureza*.

Com base nesta polarização, ganha força a tese do Estado mínimo e se estrutura uma proposta de Reforma do Estado, de corte neoliberal, cujos eixos são: a) corte dos gastos públicos; b) contenção do crédito; c) diminuição dos tributos sobre as empresas; d) retomada do equilíbrio orçamentário com a eliminação do déficit público e e) redução da regulação sobre as empresas (cf. BRESSER PEREIRA, 1992, DINIZ, 1996 E PRZEWORKI, 1999). De forma simplificada, pode-se dizer que, segundo a tese neoliberal, o aparelho de Estado e as atividades estatais devem ser reduzidas ao mínimo, existindo apenas para garantir o livre funcionamento das forças do mercado, deixando de ser uma esfera que disputa recursos escassos com o mercado. Nesta perspectiva, propõe-se também o *desmantelamento* do Estado do Bem-Estar (BUCHANAN, 1985). Este teria sido responsável, em função de suas características redistributivas, pela própria crise, ao retirar recursos de setores economicamente dinâmicos, destinando-os a setores apenas absorvedores de recursos (setor público, setores de baixa renda e segmentos populacionais improdutivos - idosos e doentes) (cf. NAVARRO, 1991).

A crise do Estado no Brasil e na América Latina, por sua vez, enquanto crise do Estado Nacional-Desenvolvimentista, é a um só tempo a crise de um modelo de desenvolvimento e a crise do Estado indutor deste modelo. Também neste caso, houve uma leitura neoliberal da crise e a formulação de uma agenda de reforma de corte neoliberal. Esta visão, hegemônica durante toda a década de 80 no âmbito das instituições financeiras internacionais, e consagrada nas doutrinas do chamado "Consenso de Washington", segundo a expressão consagrada por John Williamson, atribuída a crise essencialmente ao tipo de intervenção estatal estabelecido na América Latina desde o pós-guerra (STIGLITZ, 2000).

Com base em tal diagnóstico, foram formulados os programas de ajuste para a América Latina, os quais supõem um conjunto de reformas de corte neoliberal, tendo como seus principais eixos a redução do tamanho do Estado, a desregulamentação da economia e a abertura do mercado (PORTELLA FILHO, 1994, STIGLITZ, 2000).

Considerando-se, especificamente, a esfera social, Draibe identifica uma agenda de reforma de inspiração neoliberal - presente tanto nas propostas formuladas para os países desenvolvidos, como em propostas implícitas nos programas de ajuste para os países do Terceiro Mundo - a qual tem como eixos a privatização, a descentralização e a focalização (DRAIBE, 1993, BANCO MUNDIAL, 1991, DRAIBE, 1997).

A *privatização* consiste na transferência da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo tendo como objetivos aliviar a crise fiscal, evitar a irrealidade no uso de recursos decorrente da gratuidade de certos serviços e aumentar a progressividade do gasto público, ao evitar que segmentos de alta renda se apropriem de benefícios não proporcionais à sua contribuição, num processo de distribuição de renda às avessas (ISSUANI, 1990). A *descentralização* das políticas sociais da esfera federal para as instâncias locais de governo é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, ao aproximar problemas e gestão, aumentando o vínculo entre clientes e entidade responsável pelas decisões sobre os serviços. A *focalização*, finalmente, constitui um dos ingredientes centrais da proposta de reforma dos programas sociais na perspectiva neoliberal. Consistente com a idéia de redução do Estado e de estímulo ao mercado, trata-se, aqui, de restringir a ação social do Estado de forma a concentrá-la em determinados programas e segmentos da população. O gasto social só se justifica, assim, para os muito pobres e em programas considerados essenciais e não passíveis de oferta no mercado.

A proposta neoliberal de reforma da intervenção do Estado na área social se completa em sua proposta de reforma da gestão das políticas, dos programas e das instituições estatais atuando nesta área. Procura-se garantir a eficiência do gasto do setor público e maior eficácia a suas ações, nas áreas em que o Estado permanece, seja como provisor direto, seja coordenando a provisão transferida ao setor privado. Isto significa que se propõe que o gasto público que permanece deve se caracterizar por: a) uma relação entre *inputs* e *outputs* otimizada (eficiência) e b) o maior grau possível de aderência entre metas e resultados (eficácia). Procura-se incorporar à ação do Estado parâmetros vistos como típicos do setor privado, o que significa dizer que, onde não for possível ou desejável privatizar, o Estado deve procurar agir segundo a lógica do setor privado. Este, nas últimas décadas, tem tido que se adaptar ao esgotamento de um modelo de produção em larga escala, baseado no consumo de massa, no qual a *quantidade* e a *padronização* eram os componentes centrais. Um novo modelo de produção começou a se configurar orientado para a produção em pequena escala, para um mercado segmentado.

A reorientação dos sistemas produtivos, processo em que ganhou importância a qualidade dos produtos e serviços, foi acompanhada por uma redefinição dos padrões de gestão das organizações e da organização do trabalho. As estruturas fortemente hierarquizadas, típicas das formas de organização do trabalho taylorista e fordista, caracterizadas pela separação entre concepção e execução e pela presença expressiva de trabalhadores não-qualificados, tendem a se mostrar inadequadas aos desafios postos pelo modelo de produção emergente, marcado pela flexibilidade. Este caracteriza-se por atividades não-padronizadas, requerendo trabalhadores capazes de tomar decisões e de aprenderem conteúdos novos, como requisito de adaptação à mudança. Assim, as metas de qualidade e de adequação ao consumidor têm sido associadas a mudanças na gestão das organizações que apontam para uma redução da separação entre concepção e execução, e, portanto, para uma certa descentralização do processo de tomada de decisões. Tal descentralização se dá tanto num processo intra-organizacional, como através da transferência a outras organizações de parte das funções desenvolvidas pela empresa (configurando a tendência de terceirização).

A busca de uma reforma do aparato estatal nasce também de uma crítica aos resultados da ação do Estado - vinda dos neoliberais, mas também da esquerda e de movimentos de usuários e cidadãos. Mesmo nos países centrais em que foram quantitativamente expressivos os resultados da intervenção estatal nas áreas sociais, tendo havido redução do desemprego, da falta de moradias, do analfabetismo e da pobreza e extensão considerável da cobertura previdenciária e de saúde, há críticas com relação à *qualidade* dos serviços prestados pelo Estado e a sua *adequação aos cidadãos e usuários* (CLARKE, 1993). Esta crítica tende a atribuir parte deste mal desempenho a características do aparato estatal e do padrão de gestão prevalecente no setor público, o padrão burocrático, o qual obedece a princípios semelhantes aos da organização fordista, típica do setor privado entre os anos 30 e 70.

A Reforma do Estado nos países centrais, em particular na Inglaterra, iniciada sob inspiração do neoliberalismo, teria incorporado, assim, uma tendência de reformulação do padrão de gestão no setor público, em que se destacam as seguintes mudanças (HAMBLENTON, 1992): a) substituição da ênfase a procedimentos por uma preocupação com resultados; b) adoção de uma abordagem que valoriza a delegação e a responsabilidade pessoal, no lugar do processo hierárquico de tomada de decisões; c) ênfase à qualidade, em lugar do foco na quantidade de serviço oferecido e d) substituição da cultura da estabilidade de valores e uniformidade por uma cultura que valoriza a inovação e a diversidade.

Embora nem sempre estas mudanças sejam efetivamente incorporadas pelas políticas públicas e às práticas das instituições estatais, o importante a registrar é que elas tendem a constituir um *novo paradigma de gestão* para o setor público, o paradigma gerencial ou pós-burocrático⁴.

Passado um primeiro momento, marcado por certa perplexidade e por uma tendência de defesa incondicional do Estado, também o pensamento progressista⁵ procura formular alternativas para a Reforma do Estado. Estas alternativas diferenciam-se da vertente neoliberal a partir do próprio diagnóstico da crise. Em que pese a existência de diferentes interpretações sobre a natureza da crise no interior da perspectiva progressista (DRAIBE E HENRIQUE, 1988 e BRESSER PEREIRA, 1992), esta não é atribuída à natureza do Estado. Ainda quando se atribuem alguns aspectos da crise ao Estado, o que se critica é um Estado historicamente datado. Neste sentido, as propostas que se elaboram não priorizam uma redução radical do tamanho do Estado - o Estado mínimo - mas caminham no sentido da Reconstrução do Estado, de forma a adequar suas características aos desafios postos pela crise.

Procura-se repensar o Estado - seu papel, sua relação com a sociedade, a forma de ação estatal e sua estrutura organizacional - diante dos impasses colocados pela crise e dos limites do padrão anterior de intervenção para fazer frente aos novos desafios resultantes da reorganização do modo de produção capitalista. O primeiro passo nesta direção consiste na identificação da provisão estatal como uma forma histórica de provisão de serviços públicos ou de socialização do consumo. De tal forma a provisão estatal foi hegemônica entre os anos 40 e 70 nos países centrais, que ocorreu uma tendência de identificação desta forma específica e histórica de socialização do consumo ou de provisão de serviços públicos com a socialização enquanto tal. É possível, no entanto, identificar historicamente outras formas de socialização do consumo, como as identificadas por Preteceille (PRETECEILLE, 1984): a forma de socialização autônoma, produzida ou reivindicada pelas classes dominadas; a forma de socialização capitalista (autoritária ou paternalista) e a forma de socialização estatal, predominante nos países avançados no pós-guerra. Da mesma forma, é possível que a presente crise leve à construção social de novas formas de socialização do consumo ou de provisão de serviços públicos e de resposta às necessidades no plano social.

Lipietz, diante da crise do Estado-Providência - segundo este autor, uma forma específica de *solidariedade social* - e das dificuldades em se garantir, por esta via, a universalização de benefícios e serviços públicos, propõe a criação de um *terceiro setor de utilidade social* (nem estatal, nem privado) como alternativa que, a um só tempo, possibilite a continuidade da solidariedade social e permita enfrentar o desemprego estrutural resultante da reestruturação produtiva. A este setor caberia absorver o contingente de desempregados e desenvolver atividades de utilidade social,

⁴ Como mostram alguns autores, a rigor não se pode falar de um novo paradigma, no sentido de algo já plenamente configurado. Este novo paradigma consiste antes "em uma série de medidas (que) vêm sendo tomadas em prol da constituição de um modelo pós-burocrático", uma vez que "este não é completamente coerente e, ademais, não há uma via única adotada por todas as nações" (ABRUCIO, 1998).

⁵ Adoto aqui o sentido proposto por DRAIBE e HENRIQUE para a classificação de abordagens e autores como progressistas. Trata-se de "autores que, em que pesem suas divergências, partem do suposto valorativo da necessidade de se caminhar para graus cada vez menores de pobreza, desigualdade e injustiça social". DRAIBE e HENRIQUE, 1988, p.56.

tais como alguns serviços tradicionais do Estado-Providência na área da saúde, da habitação social, do meio-ambiente, da cultura, etc. (LIPIETZ, 1991). Mais do que a proposta específica formulada por Lipietz, interessa registrar aqui a busca de alternativas à forma clássica de provisão estatal no âmbito do pensamento progressista.

A identificação de formas alternativas de provisão não significa nesta perspectiva eliminar ou reduzir radicalmente a intervenção do Estado na área social, mas antes *incluir formas complementares de provisão e reformar a ação do Estado*. Para tanto, parte-se também da análise crítica das características que a intervenção estatal acabara assumindo, dentre as quais são destacadas a excessiva centralização e burocratização, a apropriação do aparelho estatal por interesses privados e corporativos, o distanciamento das necessidades da comunidade, o não atendimento de segmentos populacionais de mais baixa renda e a má qualidade dos serviços prestados, algumas das quais apontadas também pela crítica neoliberal (CLARKE, 1992, BRESSER PEREIRA, 1992 e DRAIBE E HENRIQUE, 1988, DOWBOR, 1994). Parte-se, por outro lado, do reconhecimento dos limites da capacidade de captação e alocação de recursos por parte do Estado na conjuntura atual.

Draibe mostra como alguns elementos presentes no receituário neoliberal reaparecem nas alternativas de Reforma elaboradas para a área social no âmbito da perspectiva progressista (DRAIBE, 1993, p. 99):

"Entretanto, focalizar, tornar seletiva, envolver setores privados lucrativos ou não-lucrativos e descentralizar não constituem e nem podem ser considerados monopólio da estratégia neoliberal ou conservadora e, por isso, não podem ser descartados sem maior reflexão. Em outras palavras, tem havido propostas socialmente progressistas de conceber uma efetiva política voltada para populações pobres que, no seu desenho, envolvem de modo peculiar aqueles ingredientes tidos como exclusivos do neoliberalismo".

Da mesma forma, pode-se dizer que a questão da reformulação no padrão de gestão no setor público é uma questão que vem sendo posta por correntes progressistas desde o início dos anos 80. Delineiam-se, assim, estratégias de reforma do Estado que apontam para novas formas de gestão do setor público que envolvem a busca de uma maior proximidade entre serviço e público-alvo e a racionalização da gestão da organização estatal (ROSANVALLON, 1981).

Na perspectiva progressista, a preocupação com a eficiência e com a eficácia se articula à preocupação com a *equidade* e com a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações internas à máquina burocrática (o que inclui propostas de descentralização), como novos padrões de relação entre Estado e Sociedade Civil.

Assim, cada um dos elementos presentes na proposta neoliberal de reforma da atuação do Estado na área social reaparece com um novo significado na perspectiva progressista. Não se trata, aqui, de privatização como alternativa prioritária ou exclusiva (e, desta forma, potencialmente segmentadora e excludente), mas de *novas formas de articulação com o setor privado*, visando à garantia da provisão de serviços públicos (ou da socialização do consumo ou ainda da solidariedade social), ocorrendo a substituição do modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou em parceria com esta.

Da mesma forma, a descentralização não significa apenas transferir atribuições, mas é vista sobretudo como *redistribuição de poder*. A focalização, por sua vez, é incorporada pelo reconhecimento da necessidade de se estabelecerem *prioridades de ação* em contexto de limites de recursos. No entanto, as políticas seletivas devem ser entendidas como complementares a políticas universais de caráter redistributivo e a políticas de desenvolvimento orientadas para a superação de desigualdades estruturais.

A reforma da *gestão*, por sua vez, também privilegia a questão da democratização do poder e das relações entre agentes públicos e cidadãos, entendendo-se que as reformas no conteúdo das políticas só se efetivará se a "máquina pública" também for reformada.

Propostas alternativas foram formuladas também para a América Latina, em contraposição às diretrizes do Consenso de Washington. Portella Filho mostra como, com base num diagnóstico que atribuía a crise ao modelo nacional-desenvolvimentista, os "doutrinadores" de Washington acabaram por impor uma agenda de Reformas para a América Latina que, de um lado, procurava estabelecer no curto prazo a ruptura com o padrão de intervenção estatal anterior, através de verdadeiros desmontes das estruturas de intervenção estatal e, de outro, promover, também de forma abrupta, a liberalização da economia e o pagamento a qualquer preço da dívida externa. Tal agenda significou um verdadeiro descaso com os custos sociais dos programas de ajuste, seja por desconsiderar aspectos como a distribuição de renda - contribuindo para o agravamento da concentração de renda - seja por desarticular estruturas preexistentes de políticas sociais, num contexto de agravamento de necessidades (PORTELLA FILHO, 1994). As políticas compensatórias propostas não chegam a atenuar os "estragos" sociais resultantes dos programas de ajustamento⁶.

Assim, numa perspectiva alternativa, procurou-se incluir na agenda de reforma a questão do bem-estar social, o que incluía um processo de negociação política para a formulação da própria agenda. Proposta formulada pela CEPAL delineava uma agenda alternativa para a superação da crise na América Latina, a qual procurava integrar a dimensão social como elemento central do projeto de retomada do desenvolvimento da região. Como afirma Arretche (ARRETCHE, 1993):

"Se para os neoliberais, tratar-se-ia de fazer ajuste estrutural com compensação social, para a CEPAL, trata-se de fazer transformação produtiva com equidade, porque a desigualdade no acesso aos serviços sociais é apenas uma dimensão da desigualdade global. Se para os neoliberais, a ação social dos governos dever-se-ia restringir ao domínio dos serviços sociais, para a proposta cepalina, trata-se de superar a desigualdade do núcleo central do projeto de desenvolvimento econômico, pois a origem da desigualdade está centrada na estrutura produtiva".

A proposta cepalina, formulada no início da década de 90, tinha como núcleo a transformação produtiva que viabilizasse aos países da região uma inserção competitiva, baseada na incorporação do progresso técnico (competitividade autêntica), por oposição à competitividade de caráter regressivo, apoiada na baixa remuneração da mão-de-obra. Medidas de caráter redistributivo também constituíam parte integrante do projeto (CEPAL, 1990. p.15):

"O imperativo de equidade exige que a transformação produtiva seja acompanhada por medidas redistributivas. Por maior que seja o esforço de transformação, certamente passará um longo tempo antes que se possa superar a heterogeneidade estrutural através da incorporação do conjunto de setores marginais às atividades de produtividade crescente. Daí ser necessário pensar em medidas redistributivas complementares, entre elas serviços técnicos, financeiros e de comercialização, assim como programas massivos de capacitação de microempresários, trabalhadores por conta própria e camponeses; reformas de diversos mecanismos de regulação que impedem a formação de microempresas; adequação dos serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres; fomento da organização para contribuir à ajuda mútua e à adequada representação das necessidades dos menos favorecidos diante do Estado e aproveitamento da potencialidade redistributiva da política fiscal, tanto no que se refere à renda como à orientação do gasto público".

No que se refere especificamente à política social, a proposta da CEPAL definia os seguintes critérios de Reforma (ARRETCHE, 1993):

- a) estabelecimento de metas coordenadas entre política econômica e política social;
- b) definição de metas próprias para a política social, que não deve ser meramente reativa à crise mas orientar-se para a integração da população aos benefícios do desenvolvimento;

⁶ A respeito destes estragos nos países do Leste Asiático, ver artigo do ex-economista chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz (STIGLITZ, 2000).

c) articulação de programas sociais universais a programas seletivos. Diferentemente da proposta neoliberal, a política social não é concebida como exclusivamente focalizada. Embora se reconheça a seletividade, enquanto critério de atendimento a "setores vulneráveis", não se abre mão da universalidade em áreas como saúde, educação e nutrição.

d) integração da política social ao projeto de desenvolvimento. Não se concebe a política social como alívio de situações de pobreza extrema, sobretudo como atenuante dos efeitos perversos do ajuste. Entende-se, ao contrário, que a política social tem importantes impactos sobre o desenvolvimento, enquanto investimento em capital humano, o que inclui investimentos em saúde, nutrição, remuneração, além da educação, que, num momento de reestruturação produtiva, cumpre um importante papel na requalificação da mão-de-obra.

e) articulação entre programas sociais, de forma a consolidar um sistema de proteção social;

f) racionalização do gasto social, de modo a se obter maior eficiência e maior efetividade. Tal racionalização envolve a articulação entre o setor público e o setor privado para a prestação de serviços sociais, havendo a transformação do modelo de provisão estatal, para uma provisão em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços estabelecidos a partir da interação entre agentes públicos e privados (CEPAL, 1990).

Em relação à gestão propriamente dita, considerando a especificidade da América Latina, as propostas também consideram simultaneamente as perspectivas de eficiência e eficácia, da democratização e da busca de respostas à questão social. Afirma neste sentido Kliksberg (KLIKSBERG, 1992, p.10):

"Existe, na região, uma enorme brecha entre a capacidade administrativa do Estado e as responsabilidades crescentes que lhe foram solicitadas nas últimas décadas.

Essa brecha tenderá a aumentar fortemente ante as novas demandas estabelecidas pela crise e pela democratização, a menos que se realizem profundas mudanças no aparelho público.

Esse ponto é crítico em todo o esforço histórico para resolver a crise. Sem capacidade de gestão estatal, as políticas e projetos econômicos e sociais mais consistentes esbarrarão no "gargalo" que reduzirá drasticamente as possibilidades de cumprimento efetivo de suas metas. Por outro lado, sem reformar a atual máquina do Estado... o sistema democrático não operará..."

O sentido desta capacitação administrativa do Estado, desta reforma da gestão é a um só tempo sua "modernização" e sua democratização. Dentre as propostas de Reforma da administração, destacam-se:

a) democratização interna da máquina, com alteração do processo de tomada de decisão do tipo hierárquico;

b) estímulo à inovação, superando os processos rotinizados de estrito cumprimento da norma, o que está associado também a processos decisórios mais democráticos e descentralizados, envolvendo menor distância entre concepção e execução;

c) aproximação entre as entidades prestadoras de serviços e os cidadãos-usuários, envolvendo capacidade de responder a necessidades não massificadas, transparência e possibilidade de controle, além de mecanismos de participação na gestão dos próprios serviços;

d) articulação com a sociedade civil para a provisão de serviços públicos, envolvendo a coordenação pelo Estado de programas desenvolvidos pela própria comunidade, pelo terceiro setor e pelo setor privado;

e) estabelecimento de uma política de valorização de recursos humanos, que viabilize novamente a dignificação da função pública, a qual deve incluir necessariamente programas de formação e requalificação do pessoal do Estado;

f) descentralização da máquina pública, complementar à descentralização das políticas, medida que contribuirá para a democratização e para a melhor resposta da administração a necessidades regionalizadas (KLIKSBERG, 1992, KLIKSBERG, 1994 e DOWBOR, 1994).

É importante assinalar finalmente que, sob o impacto dos resultados da aplicação da "cartilha" neoliberal em diversos países, inclusive na América Latina, e sob a influência do debate desenvolvido nas últimas décadas sobre o papel do Estado, do mercado e da sociedade civil, identifica-se nos últimos anos aquilo que Evans designa como uma terceira onda do pensamento sobre o Estado:

"Como a maioria das correntes políticas e modas intelectuais, o surto de ortodoxia neo-utilitarista era auto-limitante. Problemas como a implementação de programas de ajuste estrutural e novas dúvidas acerca de se o ajuste estrutural era suficiente em si mesmo para assegurar o crescimento futuro levou novamente a se repensar o papel do Estado. Assim, ao final dos anos oitenta, começava a se cristalizar uma "terceira onda" de reflexão sobre o papel do Estado..."

Na medida em que a liberalização, privatização e outras políticas associadas ao ajuste estrutural tinham sido de fato empreendidas, os administradores do Estado haviam desempenhado um papel de vanguarda ao iniciá-las. Contudo, isto não era consistente com o comportamento "orientado para a renda" previsto pela teoria neo-utilitarista do Estado.

Goste-se ou não, o Estado permanece central ao processo de mudança estrutural, mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural. O reconhecimento da centralidade do Estado inevitavelmente remete de novo a questões sobre a capacidade de ação do Estado...." (EVANS, 1993, p.108-109).

A tese do Estado Mínimo é revista, passando-se a reconhecer a centralidade da ação estatal para os processos de desenvolvimento, ainda que em termos distintos dos que haviam prevalecido no paradigma anterior do Estado Nacional-Desenvolvimentista (DINIZ, 1999; PRZEWORSKI, 1998; BRESSER PEREIRA, 1998). Esta revisão atinge inclusive as agências multilaterais, como o Banco Mundial. Lê-se, neste sentido, no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997:

"Sem um Estado efetivo, o desenvolvimento - econômico, social e sustentável - é impossível. Reconhece-se cada vez mais que um Estado efetivo - e não um Estado mínimo - é essencial para o desenvolvimento econômico e social, mais, porém, como um parceiro e facilitador do que como diretor. Os Estados devem complementar os mercados, e não substituí-los" (BANCO MUNDIAL, 1997).*

Por outro lado, incorporam-se também a esta nova onda de pensamento sobre o Estado análises desenvolvidas no campo neoliberal, sobretudo as contribuições do neoinstitucionalismo, que destacam na ação do Estado a presença do auto-interesse, o que exigiria a criação de regras institucionais que controlem esta ação, contribuindo para a efetividade da ação estatal⁷.

Para os fins deste trabalho, o que é importante registrar é que a onda de crítica radical ao Estado vem sofrendo um refluxo, reconhecendo-se novamente a centralidade da ação estatal. Esta nova onda evidentemente não é homogênea, havendo diversas perspectivas teórico e ideológicas em disputa. Mas alguns pontos se destacam como um "campo" de convergência nas propostas relativas ao papel do Estado e a seu modo de ação:

- a) o Estado deve continuar a ter um papel central nas questões de interesse público;
- b) o Estado deve ser um Estado forte, isto é, deve-se fortalecer a capacidade de governo ou governança;
- c) devem ser buscados "parceiros" para a provisão de serviços públicos, dada as demandas crescentes, a limitação estrutural de recursos à disposição do Estado e a potencialidade de "alternativas" que emergem da sociedade civil;
- d) o Estado deve ter uma função reguladora - para garantir que objetivos de eficiência sejam articulados a uma perspectiva de equidade;

* Grifo nosso

⁷ Sobre o neoinstitucionalismo, ver: MARQUES, 1997. A análise de Przeworski sobre a perspectiva agente-principal, por exemplo, embora refute alguns pressupostos neoliberais, leva em conta questões levantadas por autores filiados a esta "corrente". (PRZEWORSKI, 1998)

e) os agentes estatais devem prestar contas aos cidadãos, podendo ser responsabilizados por suas ações;

f) deve haver controle da ação estatal pela sociedade.

No que se refere especificamente aos países em desenvolvimento, rompe-se o consenso no âmbito das próprias agências multilaterais, relativo às medidas impostas aos governos destes países. Os impactos perversos da radicalização da liberalização dos mercados foram denunciados recentemente por Stiglitz, ex-economista chefe do Banco Mundial, que, analisando o caso dos países do Leste Asiático, afirma que a inflexibilidade do FMI teria tido como consequências a queda da atividade produtiva, o aumento do desemprego e a redução salarial, caracterizando um verdadeiro solapamento do tecido social na região (STIGLITZ, 2000).

Em relação à América Latina, por sua vez, recente trabalho do diretor da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL destaca que os objetivos de equidade estabelecidos no início dos anos 90 pela entidade não foram atingidos:

"Pode-se dizer que os anos noventa foram uma década perdida no que se refere à superação da pobreza e a avanços relativos à equidade...". (FRANCO, 1999. p.12)

A imposição aos países da região de um receituário rígido em que se atribuía ao mercado a liderança na retomada do crescimento, negligenciando-se a contribuição do Estado na definição de parâmetros para o próprio mercado e sobretudo no tratamento da questão social, estaria na raiz destes resultados. Reforça-se, assim, a tendência a uma revisão das teses minimalistas:

"É indubitável que as "falhas do Estado", que caracterizaram a forma tradicional de fazer política social justificaram os esforços para introduzir modificações na institucionalidade estatal tradicional. No entanto, os anos transcorridos desde que estas mudanças começaram a ser introduzidas mostraram que também há "falhas de mercado" ...

Tem ocorrido uma mudança nas concepções sobre o papel do Estado. Reconhece-se que este não pode ficar à margem no campo social e, sobretudo, na luta contra a pobreza, na busca da equidade, e na geração de igualdade de oportunidades. Reivindica-se seu papel, mas está pouco claro o que [este] deve fazer". (FRANCO, 1999. p.8)

A EVOLUÇÃO DA AGENDA DE REFORMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

No caso brasileiro, identificam-se dois momentos no debate sobre a Reforma do Estado *lato sensu*. Um primeiro momento se iniciou na década de 70 e ganhou impulso nos anos 80, no âmbito do processo de democratização do país. A agenda de reforma que então se definiu, inspirando iniciativas inovadoras por parte de governos estaduais de oposição e se consolidando na Constituição de 88, teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados.

Tratava-se, neste momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas, do Estado em ação (O'DONNELL, 1989), procurando-se superar as características críticas do padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social (DRAIBE, 1997 e FARAH, 1997): a) centralização decisória e financeira na esfera federal; b) fragmentação institucional; c) gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos; d) atuação setorial; e) penetração da estrutura estatal por interesses privados; f) condução das políticas sociais segundo lógicas clientelistas; g) padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos; h) exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; i) opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; h) ausência de controle social e de avaliação.

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

Num segundo momento, já sob o impacto da crise do Estado, a escassez de recursos passa a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Assim, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, são introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos. Incorporam-se a esta agenda algumas das propostas apresentadas anteriormente, vindas ora da vertente neoliberal, ora de uma perspectiva que mantém a centralidade da ação estatal nas áreas sociais, mas procurando reformá-la diante de um novo contexto.

Draibe, analisando a emergência desta nova agenda, mostra como foi incorporada pela perspectiva progressista a noção de seletividade da ação estatal (DRAIBE, 1992, p. 68):

"...é como se, na situação atual, tivéssemos que nos afastar de uma concepção do tipo "dar cada vez mais tudo a todos" - base daquele modelo generoso de proteção - e caminharmos em direção à concepção de "dar mais a quem tem menos", a ação do Estado tendendo a discriminar positivamente os mais necessitados".

A mesma autora destaca, em segundo lugar, a constituição de novas propostas relativas a como a ação do Estado deve se efetivar (DRAIBE, 1992, p. 68):

*"Um segundo aspecto da questão refere-se à forma e aos mecanismos através dos quais tender-se-á, no Brasil, a garantir o efetivo cumprimento dos direitos sociais recentemente ampliados. no modelo institucional-redistributivista, a forma típica de fazê-lo foi através da edificação de imensos equipamentos coletivos públicos e gratuitos, basicamente nas áreas de saúde, educação e assistência social. Também aqui, assim construiu-se o embrião da ação pública naquelas áreas. A questão, hoje, é como ampliar a responsabilidade estatal na área social sem necessariamente arcarmos com os recorrentes problemas de gigantismo, burocratismo, autonomizações indevidas, ausências de controles. E isso numa época em que a sensibilidade social e da opinião pública para tais questões aumentou enormemente; em que, por outro lado, os discursos e as posturas liberais privatizantes vêm ganhando amplo espaço e em que, finalmente, foram alteradas e ampliadas as possibilidades de **envolvimento de formas organizadas da sociedade na própria operação dos serviços sociais**, apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais* . Estão aí contemplados, a nosso ver, os temas de **nova agenda de reformas dos anos 90**".*

Assim, no final dos anos 80 e nos anos 90, as propostas se redefinem, sendo enfatizadas - além da tese da **descentralização**, retomada no novo contexto - a necessidade de estabelecimento de **prioridades de ação**; a busca de **novas formas de articulação com a sociedade civil**, envolvendo a participação de ONG, da comunidade organizada e do setor privado na provisão de serviços públicos⁸; e a introdução de **novas formas de gestão** nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade, eficiência, e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios, assim como os "desvios" decorrentes da ausência de mecanismos de "prestação de contas" e de controle social sobre as ações do próprio Estado. Aos objetivos da democratização dos processos decisórios e do acesso aos serviços públicos se agregam, portanto, o da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação estatal.

* Grifo nosso.

⁸ Ver análise de Draibe sobre a agenda dos anos 90 para a área social na América Latina (DRAIBE, 1997), em que estes três primeiros pontos são destacados.

É tendo tal agenda por referência que se podem analisar iniciativas governamentais - sobretudo de **governos locais** - surgidas dos anos 80 para cá, as quais assinalam a emergência de novas formas de gestão pública no país. Como dito anteriormente, serão considerados na análise programas e atividades desenvolvidos por governos estaduais e municipais, inscritos em programa de premiação e disseminação de iniciativas inovadoras - *Gestão Pública e Cidadania* -, os quais incluem as mais diversas áreas de atuação governamental, cobrindo, ao mesmo tempo, as várias regiões do país (BELTRÃO, 1997, BELTRÃO, 1998 e BELTRÃO, MAURO E LACZYNSKI, 1999)⁹.

NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS NA ESFERA SUBNACIONAL DE GOVERNO

A democratização do país e a crise fiscal desencadearam, a partir dos anos 80, um processo de redefinição da intervenção do Estado na área social no Brasil, acompanhado por uma intensificação das respostas das esferas subnacionais à problemática social. Seja como resultado de um esforço deliberado pela descentralização de competências e atribuições, seja pela descentralização de recursos a partir da Constituição de 1988, seja sob a influência da agenda descentralizadora das agências multilaterais, seja ainda como fruto da dinâmica democrática e da maior proximidade dos governos locais com relação às necessidades da população, o fato é que os governos estaduais e, sobretudo, os municipais estão promovendo um processo de reforma da ação do Estado na área social, rompendo com algumas das características da intervenção estatal no Brasil nesta área.

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

Nas políticas sociais promovidas pela esfera subnacional de governo no Brasil nos últimos anos, identificam-se tendências de mudança que têm afinidades com algumas das propostas de Reforma do Estado analisadas anteriormente neste trabalho. Tais tendências se articulam em torno de dois eixos principais: o primeiro eixo diz respeito ao conteúdo das políticas (**que políticas, para quem**), configurando **novas políticas sociais**, e o segundo incide sobre o processo político e a gestão de políticas públicas e das organizações estatais (incidindo sobre o **como fazer**), estabelecendo **novas formas de gestão, novos processos decisórios e novas formas de provisão de serviços públicos**.

NOVAS POLÍTICAS

Uma primeira tendência de inovação¹⁰ consiste em *mudanças na concepção sobre a natureza dos serviços prestados*, com repercussões sobre a própria política.

⁹ Artigos e trabalhos sobre as iniciativas inscritos no *Gestão Pública e Cidadania* têm sido publicados pelo próprio programa, aos quais faço referência ao longo do texto. No entanto, cabe destacar aqui os livros em que foram publicados os 20 finalistas de cada ciclo de premiação e os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania, com resultados de pesquisas desenvolvidas pela equipe do programa e pelo Comitê Técnico do Gestão Pública e Cidadania* (SPINK e CLEMENTE, 1997; ALESSIO, FUJIWARA e FARAH, 1998; ALESSIO, FUJIWARA e FARAH, 1999, PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, 1999 e CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, 1997 a 2000).

¹⁰ Ver também as análises de tendências de inovação desenvolvidas por KLERING, FACHIN e MESQUITA, 1999 e por PINHO e SANTANA, 1998.

Constituem exemplo deste tipo de inflexão ações na área da saúde, em que medidas de caráter preventivo substituem o padrão exclusivamente curativo que vinha prevalecendo neste setor. Tal é o caso de programas de Saúde da Família, em que se enfatiza a "formação" para a saúde, no próprio espaço familiar, em oposição aos programas tradicionais voltados apenas ao tratamento da doença. Podem ser citados como exemplos dos diversos projetos com esta perspectiva¹¹, o *Programa Saúde Global*, de Joáima, em Minas Gerais, o *Programa Médico da Família*, de Londrina, no Paraná, o *Programa Médico de Família* de Niterói, no Rio de Janeiro e o *Programa de Agentes Comunitários de Saúde*, de Alcantil, na Paraíba. Nestes programas, equipes multidisciplinares de saúde articulam o atendimento domiciliar ao ambulatorial, indo às comunidades - urbanas e rurais - e desenvolvendo ações de caráter preventivo e curativo. Os objetivos do Programa Médico de Família, de Londrina, no Paraná, ilustram o sentido destas iniciativas:

"O Programa Médico de Família foi implantado em abril de 1995. Tem como objetivo principal criar condições de acesso da população rural aos serviços de saúde e a uma atenção integral de prevenção das doenças. Pretende-se construir, nessa perspectiva, um novo modelo assistencial onde a atenção individual, encerrada no consultório médico, seja substituída pela atuação de toda a equipe do Programa junto à comunidade"(PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA, 1997).

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

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

Uma segunda tendência de inovação pode ser identificada na área de educação, constituindo *novas respostas a novos desafios*. Ao lado de políticas voltadas à universalização da oferta, problema ainda existente em algumas regiões do país, surgem novas políticas, voltadas ao combate à evasão e à repetência e orientadas para a melhoria da qualidade de ensino.

Com relação à universalização da oferta, esta constitui ainda uma meta importante em algumas regiões do país, uma vez que a ampliação do acesso ocorrida nos anos 60 e 70 se deu de forma desordenada, sob influência de arranjos entre governos estaduais, empreiteiras de obras públicas e clientela política, do que resultou a subutilização de equipamentos em determinadas áreas, enquanto que, em outras regiões (sobretudo no Nordeste do país, na zona rural), boa parte das crianças continuava fora da escola (FARAH, 1995). Há programas municipais que se voltam, portanto, para a garantia da ampliação do acesso, o que envolve desde a criação de vagas até a garantia de transporte escolar no caso de comunidades da zona rural. Tal é o caso, dentre outros, de programas desenvolvidos por municípios do Estado do Ceará (Iguatu e Icapuí), cuja ênfase recai sobre a universalização do acesso ao ensino nos municípios. Tomando como exemplo o *Programa de Universalização de Ensino em Icapuí*, o que pode ser considerado inovador enquanto conteúdo da política

¹¹ Os programas citados ao longo deste trabalho constituem exemplos do tipo de iniciativa existente no nível local de governo. Em quase todos os aspectos analisados, há diversos outros programas com o mesmo caráter, os quais constam do banco de dados do programa *Gestão Pública e Cidadania*. A relação completa dos programas pode ser consultada no site <http://inovando.fgvsp.br>.

é a implantação coordenada de um conjunto de medidas que viabilizam a universalização do acesso: a criação de vagas se dá associada à implantação de um sistema de transporte escolar - que garante que a criança e o jovem possam chegar à escola - e à adequação do calendário escolar nas escolas de comunidades dedicadas ao cultivo do caju. A preocupação com o acesso é também o traço principal de programas de educação para a população da zona rural, tais como os desenvolvidos pelos municípios de Itajá, em Goiás (*Programa Municipal de Transporte Escolar*), de Boa Vista do Buricá, no Rio Grande do Sul (*Escola para a Cidadania*) e de Paracatu, em Minas Gerais (*Programa Educar Plantando*), que garantem o transporte até a escola de crianças dispersas em diferentes localidades da zona rural.

Mas a perspectiva predominante nas iniciativas de reforma nesta área é a da qualidade do ensino e do combate à evasão e à repetência. Esta perspectiva envolve medidas que incidem tanto sobre o conteúdo das políticas, como sobre a gestão da política e dos programas educacionais. Diversos são os programas voltados à melhoria da qualidade e cujo eixo corresponde a alterações nas características do ensino oferecido - conteúdo, avaliação, estratégia didática, conteúdo pedagógico - condição para o combate à evasão e à repetência escolar. Procura-se garantir nestes programas uma maior adequação do ensino oferecido às características específicas de cada público-beneficiário. Tal é o caso, por exemplo, do *Projeto Desafio*, de Ipatinga, Minas Gerais e do programa *Combatendo a Evasão Escolar*, de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, os quais buscam combater o fracasso escolar no ciclo básico, e, no caso de Santa Maria, também no ensino médio, através da reformulação de procedimentos didático-pedagógicos.

O *Projeto Desafio*, de Ipatinga, Minas Gerais, estabelecendo como um de seus principais objetivos a redução da repetência e da evasão, procura introduzir alterações no currículo e no processo de avaliação, destacando estas alterações como as principais inovações do programa (PROJETO DESAFIO, 1997):

"[O que é inovador no programa é a] *Metodologia aplicada no processo de ensino-aprendizagem (oficinas interativas e pedagógicas, [a] pedagogia do projeto:*

- *Currículo - reconstrução pela comunidade escolar;*
- *Avaliação - diagnóstica processual*
- *substituição de notas por relatórios descritivos, com a participação de uma equipe de professor, alunos, coordenação..."*

O programa *Combatendo a Evasão Escolar*, por sua vez, tendo identificado na relação professor-aluno-conhecimento um dos pontos críticos no processo educativo, procurou introduzir na rede escolar do município alterações pedagógicas e didáticas, voltadas à motivação do aluno. Mas, entendendo que as causas da evasão transcendem muitas vezes o espaço da sala de aula, desenvolveu um conjunto articulado de projetos educacionais, lúdicos, profissionalizantes, esportivos e artísticos - a Rede Integrada de Atendimento Escolar - através do qual diversas instituições contribuem para a reinserção do aluno no processo educativo, sobretudo das crianças e adolescentes em situação de risco, ao lhes oferecerem perspectivas de inserção social e ao flexibilizarem o próprio processo de ensino, adaptando-os ao perfil do aluno.

Em outros programas, a ênfase recai sobre a gestão, procurando-se fazer chegar a democratização "até a ponta do sistema" - a própria escola - como forma de garantir a adequação ao público-beneficiário, a melhoria da qualidade e a redução da evasão e da repetência. Tal é o caso, por exemplo, do programa *Centro de Educação Infantil Comunitário*, do município de Quixadá, no Ceará, onde as unidades de educação infantil da prefeitura são gerenciadas por associações de bairro, que deliberam sobre currículo, calendário etc.

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

Um terceiro movimento de mudança consiste na implementação de programas governamentais voltados a segmentos da população tradicionalmente não atendidos pelo setor público, assinalando um movimento no sentido da *ampliação do espaço da cidadania*. Assim, há ações governamentais dirigidas aos idosos, aos deficientes, à

comunidade negra e à mulher. Os programas dirigidos à Terceira Idade procuram integrar socialmente os idosos, articulando programas em setores específicos, sobretudo com foco na saúde, a um conjunto de atividades que possibilite o resgate de sua auto-estima. Constituem exemplos de programas voltados à Terceira Idade o *Renascença na Terceira Idade*, de Lapa, no Paraná, em que se concede um empréstimo vitalício de moradias a idosos carentes e o *Centro de Referência de Atendimento ao Idoso*, de Vitória, no Espírito Santo, em que o atendimento de saúde ao idoso envolve uma série de ações complementares voltadas à integração social desta população, incluindo atividades de lazer, esportes e cultura, além de apoio psicológico.

Os programas voltados ao atendimento de portadores de deficiências físicas e mentais incluem ações voltadas à "humanização" do tratamento prestado na área de saúde e à integração social do portador de deficiência. Os seguintes programas constituem exemplos de ações voltadas a este segmento: *Inserção de Pessoas Portadoras de Deficiência no Mercado de Trabalho*, do Estado do Rio de Janeiro; *Programa de Saúde Mental* de Belo Horizonte, Minas Gerais, programa de desospitalização e ressocialização do portador de sofrimento mental e o *Sítio Arco-Íris*, de Araras, São Paulo, voltado à criação de oportunidades de inserção do excepcional adulto em atividades produtivas, garantindo-lhe ao mesmo tempo local de moradia.

Poucos são os programas dirigidos à comunidade negra identificados dentre os analisados para este trabalho. Destaca-se como uma das poucas iniciativas neste sentido o *Projeto Auto-Estima das Crianças Negras*, do Estado do Maranhão, que procura resgatar as raízes culturais e étnicas de descendentes de moradores de quilombos, e, ao mesmo tempo, atender a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, com ênfase ao resgate de sua cidadania.

Com relação à mulher, observa-se que a incorporação da perspectiva de gênero está ocorrendo tanto através do desenvolvimento de programas dirigidos especificamente à mulher como através de inclusão desta dimensão em programas das mais diversas áreas. Em ambos os casos, esta incorporação se dá em torno de alguns temas básicos, como violência contra a mulher, saúde, capacitação e geração de emprego e renda, além de ocorrer em programas ligados à esfera da reprodução - moradia, educação, desenvolvimento urbano etc. (FARAH, 1999 b). Alguns exemplos de programas que incorporam gênero são: o *FUNGER*, de Teresina, no Piauí, programa de geração de trabalho e renda, em que dois terços das unidades produtivas que recebem apoio financeiro devem ter mulheres como beneficiárias, por determinação legal; o *Espaço Mulher* do Estado do Rio de Janeiro, voltado à capacitação de profissionais de saúde para a implantação do PAIS - Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher; o *Casa Rosa Mulher*, de Rio Branco, no Acre, voltado ao atendimento integral de meninas, adolescentes e mulheres em situação de risco pessoal e social - prostituição e violência doméstica - visando à integração social das mulheres e ao resgate de sua auto-estima e o *Casa de Zabelê*, voltado a meninas em situação de risco, que, através de uma "casa de passagem", garante a meninas (crianças e adolescentes) atendimento integral - procurando reinseri-las socialmente, inclusive através de sua reintegração à educação formal. Nestes programas procura-se prestar atendimento integral às mulheres e propiciar sua emancipação, como explicita o *Projeto Casa Rosa Mulher*, ao definir seus objetivos (PROJETO CASA ROSA MULHER, 1997):

"Atender meninas, adolescentes e mulheres em situação de risco pessoal e social através de atendimento integral (social, jurídico e psicológico) que vise resgatar sua valorização e auto-estima, rompendo o ciclo de violência de que são vítimas e reconstruindo sua identidade de gênero".

A inclusão da temática ligada a gênero em ações promovidas por governos estaduais e sobretudo por governos municipais ocorre sob a influência do processo de descentralização e de democratização das políticas públicas. À medida que o processo de formulação e implementação das políticas se abre à inclusão de novos atores, organizações de mulheres e mulheres da comunidade atingida pela ação governamental encontram canais para se manifestar sobre suas necessidades específicas e para reivindicar um lugar nos programas promovidos localmente. Assim como em outras áreas em que se configuram novas políticas, há também a influência de uma

agenda constituída fora do âmbito local, de caráter nacional, no âmbito do processo de redemocratização do país.

Também se voltam para a ampliação do espaço da cidadania diversos projetos e programas voltados a crianças e adolescentes (COSTA, CARNEIRO E VEIGA, 1997 e COSTA, CARNEIRO e FARIA, 1999). Trata-se de programas que buscam alternativas para a reinserção social de crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco, com base na noção de direitos, tendo como referência o E.C.A. - Estatuto da Criança e do Adolescente - de 1990, caracterizando, portanto, uma ruptura com relação às políticas dirigidas ao "menor", de caráter assistencialista-repressivo (FERRAREZI, 1995). Estes programas também adotam uma abordagem de atendimento integral, envolvendo um conjunto articulado de atividades e serviços que possibilitem a reintegração social das crianças e adolescentes. Assim, medidas orientadas à formação profissional, à reinserção na escola e na família, à educação sexual, articulam-se com atividades nas áreas de lazer, arte, cultura, e saúde, buscando o resgate da auto-estima das crianças e adolescentes, através da promoção de atividades em instituições abertas e na própria rua. São exemplos de programas com esta perspectiva: a) o *Programa Cidade Mãe*, de Salvador, na Bahia, um sistema de ações visando à inserção social de crianças e adolescentes em situação de risco e o atendimento de crianças e adolescentes da comunidade de baixa renda, neste último caso caracterizando ações de natureza preventiva; b) o *Programa Meninas de Santos*, de Santos, em São Paulo, o qual buscava garantir atendimento integral à criança e ao adolescente em situação de risco - meninas em situação de prostituição, crianças em situação de rua, envolvidos com drogas, expostos à desagregação familiar etc.¹² e c) o *Programa Miguilim*, de Belo Horizonte, Minas Gerais, que busca garantir, à criança e adolescente com trajetória de vida na rua, a efetivação de seus direitos através de atendimento integral.

O *Programa Sobral Criança*, de Sobral, no Ceará, por sua vez, articula em um único programa toda a atuação do município em relação a crianças e adolescentes. Assim, este programa, através de distintos módulos que se articulam, desenvolve: a) atividades destinadas ao atendimento de gestantes e recém-nascidos, numa perspectiva preventiva (*Comitê Nascer em Sobral Criança*); b) atividades voltadas ao acompanhamento do crescimento das crianças, com ênfase às áreas de educação e cultura (*Comitê Crescer e Desenvolver em Sobral Criança*) e c) atividades voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes em situação de risco (*Sobral Criança Cidadã*). Este conjunto articulado de ações configura uma verdadeira política pública na área de crianças e adolescentes, como iniciativa municipal que inclui necessariamente a ação multissetorial.

Os programas que se voltam para segmentos até então pouco beneficiados por políticas públicas assinalam, como já mencionado, um processo de ampliação do espaço da cidadania no país. Mas tais programas assinalam também um processo de focalização, em que grupos de risco passam a ser objeto privilegiado de políticas de âmbito estadual e local.

Ainda no campo de novas políticas, merecem registro programas de geração de emprego e renda e de desenvolvimento local, que assinalam uma ampliação da esfera de ação do governo local: da prestação de serviços urbanos clássicos ou de políticas sociais tradicionais para a formulação e implementação de políticas geradoras de atividade econômica e de renda. Programas de geração de emprego e renda por si sós não podem ser considerados inovadores, quando inseridos numa perspectiva de curto prazo, de caráter emergencial, e quando tendem a assumir uma feição paternalista, restringindo-se a atividades economicamente secundárias, com pouca possibilidade de resultar em auto-sustentabilidade, uma vez retirado o apoio estatal. Há, no entanto, uma série de iniciativas recentes que procuram funcionar como estrutura de apoio inicial a atividades de longo prazo, auto-sustentáveis, no sentido de propiciar a emancipação da clientela atendida. Estes programas oferecem apoio financeiro à cons-

¹² Com a mudança de governo em 1997, o programa foi interrompido.

tuição de novas unidades produtivas e garantem capacitação a pequenas empresas, a associações de produtores, a trabalhadores autônomos e do setor informal e a desempregados. Entre os programas com este caráter, podem ser mencionados: *Programa de Fomento aos Pequenos Negócios*, de Vitória, no Espírito Santo; *Fundo de Geração de Emprego e Renda - FUNGER*, de Teresina, no Piauí; *Instituição Comunitária de Crédito - Portosol*, de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Tais programas garantem acesso a crédito a pequenos empreendedores excluídos do mercado financeiro convencional, contribuindo para a geração de emprego e renda no município.

Constituem também iniciativas voltadas à geração de emprego e renda e ao desenvolvimento local programas para a zona rural, que procuram estimular a atividade de pequenos produtores e auxiliá-los técnica e financeiramente. Tal é o caso do programa *Pólo Agroflorestal*, de Rio Branco, no Acre, iniciativa que procura possibilitar a volta ao campo de famílias de ex-seringueiros e ex-agricultores, as quais vivem nos cinturões de pobreza em torno dos centros urbanos da região; do *Fundo Agropecuário de Tupandi*, do Município de Tupandi, no Rio Grande do Sul, programa que procura estimular a atividade do pequeno proprietário rural e gerar bases para o desenvolvimento do município, através de apoio financeiro para construções e para a instalação de equipamentos; o *Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural*, do Distrito Federal, o qual apóia a constituição de pequenas agroindústrias nas comunidades rurais, garantindo também suporte à comercialização dos produtos destas novas unidades produtivas e o *Fundo Municipal de Aval*, de Poço Verde, em Sergipe, um fundo instituído pela prefeitura para fornecer as garantias necessárias à obtenção de financiamento por parte dos pequenos agricultores, especialmente junto ao PRONAF - Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar, do governo federal. O programa de Poço Verde baseia-se na organização de pequenos grupos de produtores que depositam parte do financiamento recebido no Fundo de Aval, contribuindo assim para que todos possam continuar tendo acesso ao financiamento. A concessão do crédito é acompanhada pela assistência técnica ao produtor, sendo a liberação das parcelas condicionada à avaliação do andamento da atividade agrícola, garantindo-se, assim, a efetividade do programa.

Este último caso ilustra a importância da criatividade local na interação com programas federais que, muitas vezes, por seu distanciamento em relação ao usuário final, são impermeáveis às características específicas de seus destinatários. Assim, o Pronaf não era acessível aos pequenos produtores de Poço Verde, que não dispunham de garantias para a obtenção do financiamento da produção agrícola. Em 1996, a agência local do Banco do Brasil firmou apenas 29 contratos de financiamento no Município, o que quase levou a seu fechamento em 1997. Neste ano, no entanto, a criação do Fundo de Aval permitiu o acesso ao crédito dos pequenos produtores locais, revertendo totalmente a situação: em 1999, só nos primeiros três meses do ano, o número de contratos firmados pelo Banco foi de 1366 (PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, 1999. p.47).

Finalmente, ainda como programa de desenvolvimento local, destaca-se a *Câmara do Grande ABC*, fórum intergovernamental de planejamento e implementação de políticas públicas que envolve também a sociedade civil, criado por sete municípios da região metropolitana de São Paulo¹³, com o objetivo de buscar conjuntamente o desenvolvimento da região, afetada pela decadência de suas atividades econômicas "tradicionais", num processo marcado pelo êxodo das indústrias, pela obsolescência do parque industrial local e pelo crescimento do desemprego.

NOVAS FORMAS DE GESTÃO (NOVOS PROCESSOS)

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

¹³ Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Uma primeira tendência de inovação diz respeito a *mudanças na relação entre Estado e Sociedade Civil*, destacando-se, em primeiro lugar, a tendência de *inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas*. Parte significativa dos programas na área social incluem hoje, em algum grau, a participação de entidades da sociedade civil - comunidade organizada, organizações não-governamentais e setor privado empresarial.

Muitos dos programas governamentais subnacionais têm como um de seus elementos constitutivos ou mesmo como preocupação central a *participação do cidadão* na formulação, na implementação e no controle e avaliação das políticas públicas. A participação popular constitui uma das dimensões centrais da agenda de reforma das Políticas Sociais estabelecida no início dos anos 80 no país e que inspirou a ação de governos estaduais de oposição a partir de 1982. A exclusão da população, dos cidadãos, da formulação e implementação das políticas públicas era um dos pontos enfatizados pelos críticos do padrão de proteção social até então presente no país, cuja reversão era considerada crucial para garantir universalização e equidade às políticas sociais. Propostas de reforma de diversos setores da política social, como educação, saúde, habitação, assistência social, cultura, entre outras, incluíram, a partir de então, como um dos seus componentes centrais, a questão da participação popular, entendida como condição para o exercício pleno de direitos de cidadania. Somente assim, entendia-se, as políticas sociais poderiam deixar de ter um caráter a um só tempo excludente e paternalista.

Assim, desde o início dos anos 80, são propostos e instituídos mecanismos de gestão de políticas sociais que envolvem a participação popular, tais como os Conselhos de Saúde, e os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos nas próprias escolas, compostos por pais, alunos, professores e funcionários. Na área de habitação, por sua vez, difundem-se iniciativas do tipo mutirão, ajuda-mútua e cooperativas habitacionais, que supõem o envolvimento da população atendida na definição e acompanhamento dos projetos habitacionais. Também na área de Assistência Social, constitui-se um movimento reformador que procura reverter o modelo assistencialista, reconhecendo a comunidade a ser atendida como um dos atores da própria política.

Nos programas considerados neste trabalho, observa-se esta tendência de ampliação do leque de atores e de inclusão da participação do cidadão em iniciativas governamentais. Isto se verifica em diversas setores de atuação governamental. Na área de gestão e planejamento, há vários programas que envolvem a participação da população, como nos diversos casos de orçamento participativo, inspirados na experiência pioneira de Porto Alegre, podendo ser mencionados os exemplos de Soledade, no Rio Grande do Sul; Campo Mourão, no Paraná; Londrina, no Paraná; Franca, em São Paulo; Angra dos Reis, no Rio de Janeiro; Vitória, no Espírito Santo; Belo Horizonte, em Minas Gerais, e Ipatinga, também em Minas.

Diversos programas de habitação e desenvolvimento urbano incluem também a participação popular no processo decisório. O *Projeto São Pedro - Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal*, programa do Município de Vitória, no Espírito Santo, constitui um exemplo. Este programa consiste em um conjunto de ações integradas nas áreas de habitação, infra-estrutura, meio ambiente, saúde, educação etc. voltadas à melhoria das condições de vida de cerca de 15.000 famílias de baixa renda e à preservação das áreas de Manguezal, ocupadas por esta população. O programa envolve, desde o início, a participação da população, através de associações de moradores e do Conselho Popular de Vitória (entidade que reúne movimentos populares).

Na área de Segurança Pública, as iniciativas, tendo por base a noção de direitos, procuram também a parceria com a comunidade. Tal é o caso do *Polícia Interativa*, desenvolvido pela Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, no Município de Guaçuí, com o objetivo de melhorar os níveis de segurança da comunidade, através da interação entre órgãos de segurança pública e segmentos organizados da sociedade civil. O programa inclui a participação de lideranças da comunidade em Conselhos Interativos de Segurança Pública. O mesmo ocorre com o módulo *Polícia Interativa*, do *Projeto Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania*, do Amapá, o qual, através da

interação com a comunidade, procura construir coletivamente as soluções para o problema da criminalidade em Macapá, capital do Estado.

Ainda no que se refere à inclusão de novos atores nos processos de formulação e de implementação de políticas, observa-se que, embora sob direção de uma entidade governamental, vários projetos se estruturam como *redes* de entidades e instituições, mobilizadas e articuladas em torno de um problema de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado - seja por limites financeiros, seja pelo maior grau de imersão no problema que uma ação coordenada permite. Assim, por exemplo, a *Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho no Estado do Mato Grosso do Sul* - programa que consiste na fiscalização de condições de trabalho em carvoarias, usinas de álcool e açúcar e áreas de cultivo de algodão, erva-mate e braquiaria, com o objetivo de acabar com a exploração do trabalho infantil e indígena e com condições subumanas de trabalho - é desenvolvido de forma conjunta não apenas por 19 entidades de governo, mas também por 19 entidades não-governamentais, tais como Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Comissão Pastoral da Terra, Conselho Estadual dos Direitos dos Índios, Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, dentre outras. Do mesmo modo, o *Programa Miguilim*, de Belo Horizonte (MG) - programa de atendimento integral a crianças e adolescentes em situação de risco - envolve a participação de diversas entidades governamentais (estaduais e municipais), além de entidades da sociedade civil, como a Associação Irmão Sol e a Pastoral da Criança, entre outras. Outro importante exemplo é a *Câmara do Grande ABC*, programa de desenvolvimento local que envolve prefeituras de sete municípios, o governo do Estado de São Paulo, deputados federais e estaduais da região, as Câmaras Municipais dos municípios envolvidos, e representantes da sociedade civil, incluindo sindicatos patronais e de trabalhadores, organizações comunitárias e associações diversas. Este fórum é responsável pela identificação dos problemas principais que afetam a região (e, portanto, pela formulação da agenda), pela formulação de políticas públicas e pela implementação de medidas visando à superação dos problemas. (CLEMENTE, 1999).

É importante destacar, dentre os programas que envolvem outros atores, aqueles em que a própria provisão e a gestão dos serviços ou da política pública passam a ser compartilhadas, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado. A inclusão de novos atores na provisão de serviços se dá de forma diferenciada, segundo a área privilegiada de intervenção. Assim, a questão ambiental parece ter se configurado desde o início como problemática cujo equacionamento passa necessariamente pelo envolvimento da sociedade civil. Assim, nos programas desta área, nota-se, de um lado, que a parceria com o setor privado é crucial, as empresas deixando de ser vistas como meras cumpridoras da legislação, sob pena de punição, para serem percebidas e se perceberem como co-responsáveis pela situação ambiental de seus municípios. Tal é o caso, por exemplo, do programa *Gestão de Qualidade Ambiental do Município*, programa desenvolvido pela prefeitura de Estância Velha, no Rio Grande do Sul, através de parceria com o setor privado, para redução da poluição no município, o que significou a melhoria da posição relativa do município em *ranking* de municípios poluidores naquele Estado - do 3º maior poluidor, para a 42º posição. O envolvimento da sociedade civil também decisivo no *Projeto Microbacias Hidrográficas*, de Santa Catarina, voltado à recuperação dos recursos naturais do Estado, tendo como unidade de planejamento ambiental as microbacias. O projeto, além de envolver a ação coordenada de vários municípios, só tem efetividade por envolver a participação dos agricultores, organizados em Comissões, os quais adotaram novas técnicas de cultivo e de criação, visando à preservação ambiental.

O envolvimento de outros atores, no que se refere à questão ambiental, inclui também a população em geral, procurando estimular-se a sua participação como co-responsável na busca de soluções, o que é buscado através de programas de educação ambiental. Dentre os programas que incluem esta dimensão inclui-se o *Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos*, de Belo Horizonte, Minas Gerais, programa que articula uma série de ações para a coleta e o tratamento de lixo - como procedimentos técni-

cos de tratamento, valorização dos garis, envolvimento de catadores de papel - dentre as quais se inclui a sensibilização da população do município para a problemática ambiental associada à geração de lixo.

Nas áreas de educação e de saúde privilegia-se o envolvimento de entidades representativas da população na gestão do sistema (saúde) e da unidade de prestação de serviço (escola). Na área de educação, esta iniciativa responde a demandas no sentido da democratização do sistema de educação, procurando fazer chegar a democratização até a "ponta do sistema" - a própria escola - como forma de garantir a adequação da política à população atendida, a melhoria da qualidade e a redução da evasão e da repetência. A participação de outros atores - conselhos municipais, conselhos nas escolas - articula-se à busca de uma maior autonomia para a escola, para garantir eficiência e efetividade ao sistema educacional. No programa *Centro de Educação Infantil Comunitário*, do município de Quixadá, no Ceará, por exemplo, as unidades de educação infantil da prefeitura são gerenciadas por associações de bairro, que deliberam sobre currículo, calendário etc. A participação da comunidade também é um elemento central do *Projeto Escola do Campo*, do estado do Paraná, através do qual são instituídas as Casas Familiares Rurais, que procuram aproximar o aprendizado escolar do cotidiano dos agricultores. Estas unidades de ensino adotam um modelo de gestão em que a comunidade desempenha um papel fundamental, através das associações dos pais, as quais participam da definição do local da escola, do conteúdo do curso, assim como do planejamento das atividades, com base no calendário agrícola.

Na área de saúde, a proposta de reforma do sistema formulada por diversos dos atores envolvidos na área, sob a liderança de profissionais da área de saúde, desde o início dos anos 80 e consubstanciada na Constituição de 88, atribui uma posição privilegiada ao município, ao qual cabe o papel de gestor de recursos e da própria política de saúde. Esta descentralização tem como contrapartida o envolvimento dos cidadãos - a clientela dos serviços de saúde - através de Conselhos, na definição de prioridades e na própria gestão dos recursos, forma de garantir maior equidade, eficiência e efetividade ao sistema e de introduzir controle sobre a ação do setor público estatal. Esta tendência se verifica em diversos programas municipais, com por exemplo, no *Gestão Semiplena - SUS*, programa desenvolvido em Brumadinho, no Estado de Minas Gerais e em Betim, no mesmo Estado, em que se busca efetivar o processo de descentralização e a gestão única do sistema de saúde, com participação da população na definição de prioridades e na gestão dos recursos, através de Conselhos Locais e Municipais de Saúde.

No setor da habitação, destaca-se a inclusão da população como um novo ator, em que a questão dos recursos financeiros é um dos aspectos cruciais. Assim, a participação dos próprios usuários no processo construtivo viabiliza a redução de custos. Mas o envolvimento da população garante mais do que isto - ela tende a ser considerada crucial também para o controle do uso dos recursos, evitando os desvios de recursos públicos que têm caracterizado a área de habitação popular no país, através da articulação de interesses de segmentos do setor público, de empreiteiras e de fornecedores de materiais. No programa *Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos* de Ipatinga, Minas Gerais, o processo de mutirão para a construção das moradias é desenvolvido tendo uma ONG como gestora dos recursos e do próprio programa habitacional.

Outro caso em que um segmento da população diretamente atingido pela política pública é um dos atores a integrar o programa desenvolvido pelo setor público é o da área de segurança e saúde do trabalho. No programa *Intervenção Ética de Impacto e Controle Social nos Ambientes de Trabalho*, da prefeitura de Volta Redonda, no Rio de Janeiro - a formulação e a implementação da política - voltada à eliminação de riscos e problemas de saúde do trabalhador - se dá com a participação de sindicato dos trabalhadores.

Finalmente, ocorre envolvimento da população também em programas voltados à modernização da gestão, como no caso do *Democracia Caipira*, de Campina de Monte Alegre, município do Estado de São Paulo, programa que consiste na implantação de um modelo de gestão pública em que os recursos são geridos com a participa-

ção de conselhos populares e em que, ao mesmo tempo, 100% dos serviços da prefeitura são terceirizados. Este é um caso particularmente interessante por integrar num só programa, conselhos populares, envolvidos na gestão de recursos, e a terceirização da totalidade dos serviços públicos da prefeitura, propondo um modelo de gestão sem funcionários públicos. O programa integra, assim, iniciativa habitualmente vinculada a propostas progressistas de democratização do processo decisório e de controle e gestão dos serviços públicos, a iniciativa que é consistente com a versão neoliberal de reforma, em que todos os serviços são privatizados ou terceirizados. Duas observações devem ser feitas a partir deste exemplo. Em primeiro lugar, a terceirização constitui tendência ainda embrionária no que diz respeito à prestação de serviços de educação e saúde. De outro lado, é importante registrar que propostas e programas de terceirização e de privatização não têm sido defendidas apenas por adeptos da perspectiva mais radical de redução do Estado, mas têm sido debatidas e propostas também por defensores do fortalecimento do Estado como via de garantir maior equidade social.

Ao se destacar este primeiro eixo de inovação - o da *participação da sociedade civil* nos processos de gestão pública e na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas - procurou-se enfatizar a perspectiva de ruptura de um padrão elitista e excludente até então prevalecente no país. É importante, no entanto, chamar a atenção para os desafios que se colocam à análise no sentido de investigar o quanto se tem avançado efetivamente no sentido de uma cidadania ativa (BENEVIDES, 1991) e da minimização dos traços clientelistas e patrimonialistas presentes na cultura da administração pública brasileira. Alguns trabalhos sugerem que em alguns programas locais ainda prevalece a cidadania passiva (PINHO, SANTANA e CERQUEIRA, 1997), em que a população é a receptora passiva de serviços e benefícios outorgados pelo Estado, numa relação que ainda tende a se caracterizar como uma relação de tutela e favor, e não como o resultado de envolvimento ativo dos cidadãos na conquista de direitos. Os limites da participação em diversos programas são também apontados por Tenório e Rozemberg (TENÓRIO e ROZEMBERG, 1997) e por Tenório e Storino (TENÓRIO e STORINO, 2000). Para estes autores, na maior parte dos programas, ainda se mantém o papel tradicional do Estado como indutor dos processos de transformação.

Ainda no que se refere à relação entre Estado e sociedade civil, observa-se que a *informação ao cidadão* constitui um aspecto privilegiado por alguns programas. Tais iniciativas procuram superar um dos elementos críticos do padrão tradicional de provisão de serviços públicos no Brasil - o distanciamento entre as estruturas estatais e o cidadão - o que se manifesta inclusive na dificuldade de acesso a informações básicas sobre seus direitos e sobre os próprios serviços. Constituem exemplos de projetos com esta ênfase: *Serviço 156*, de São José dos Campos, no Estado de São Paulo - serviço telefônico à disposição do cidadão para obtenção de informações sobre transporte público, concursos, tributos, campanhas de vacinação etc., e para encaminhamento de solicitações de serviços públicos - e *Programa Municipal de Informação ao Consumidor*, de Juiz de Fora, em Minas Gerais - programa de disseminação de informações relativas a produtos alimentícios, envolvendo dados sobre valor nutritivo, preços de produtos e informações sobre locais para aquisição de produtos mais baratos, sistema acompanhado pela divulgação do Código de Defesa do Consumidor.

Outros programas procuram superar o incômodo causado ao cidadão pela dispersão dos serviços e pela fragmentação do atendimento, de forma a evitar a "maratona" por guichês e repartições que caracteriza a relação do cidadão com o setor público no Brasil. Criam-se assim centrais de atendimento ao cidadão que reúnem em um mesmo local um amplo leque de serviços, como assistência jurídica, serviço de defesa do consumidor, atendimento à mulher, juizado de pequenas causas, emissão de documentos, S.O.S. Racismo, diminuindo o tempo gasto pelos cidadãos em sua relação cotidiana com o Estado. Tal é o caso, por exemplo, dos programas *Postos de Serviço de Atendimento ao Cidadão*, do Estado da Bahia, e *Casa do Cidadão*, de Vitória, no Espírito Santo.

Finalmente, é possível identificar um traço comum a vários projetos, o qual contribui para a mudança qualitativa na relação entre Estado e cidadão: a maior

adequação dos projetos à comunidade, rompendo-se com a padronização de caráter nacional que tendia a prevalecer em boa parte das políticas públicas no país. A inserção dos programas na comunidade local, a participação do cidadão na formulação das políticas e a articulação de diversos atores para sua implementação contribuem para esta maior adequação das políticas às necessidades específicas de cada local e de cada "clientela". A própria noção de clientela se redefine, à medida que o cidadão passa a estar "dos dois lados" do processo, deixando de ser o mero receptor passivo de "pacotes" prontos. Um exemplo desta flexibilização das respostas do setor público, tendo em vista a diversidade das clientelas a serem atendidas, consiste nos programas de educação na área rural, que passaram a adotar a "pedagogia da alternância", sistema em que as crianças passam um pequeno período na escola (de uma a duas semanas), seguido de um período em casa (também de uma ou duas semanas), de forma a contornar questões como dificuldade de acesso à escola e necessidade de colaboração de toda a família em determinados momentos do calendário agrícola, procurando, ao mesmo tempo, adequar o conteúdo do ensino à realidade em que estão inseridos os alunos, a da pequena produção rural. Dentre os programas que adotam a pedagogia da alternância, podem ser mencionados o *Projeto Escola do Campo*, do Paraná, e o *Projeto Escola Família Agroindustrial*, de Turmalina, em Minas Gerais.

Outro tipo de inovação relativa aos processos políticos e à gestão pública consiste na *articulação entre diferentes níveis de governo e entre diversas administrações de mesmo nível*. Dentre os programas que procuram articular a ação de diversos níveis de governo, podem ser mencionados a título de exemplo: a *Comissão de Investigação das Condições de Trabalho em Mato Grosso do Sul*, em que estão envolvidas 19 entidades governamentais, dentre as quais o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho, o INSS, a Secretaria da Cidadania, da Justiça e do Trabalho do Estado e as Secretarias da Saúde, da Educação, do Meio Ambiente e da Fazenda e a *Câmara do Grande ABC*, que envolve, além da participação de sete municípios, o governo do Estado de São Paulo. Como exemplo de articulação entre diferentes municípios, além da própria *Câmara do Grande ABC*, pode-se citar, dentre outros, o *Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Negro Catarinense*, programa intermunicipal de tratamento de resíduos sólidos, que reúne três municípios de Santa Catarina: Campo Alegre, Rio Negrinho e São Bento do Sul e o *Manejo Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Almada*, envolvendo oito municípios do Estado da Bahia, sob gestão de três destes municípios: Almadina, Coaraci e Uruçuca. Este programa tem por objetivos principais a recuperação do meio ambiente e a diversificação agrícola na região do rio Almada, área típica de lavoura cacaueteira, devastada pela praga "vasoura de bruxa". Além da articulação intermunicipal, este é outro programa que se caracteriza como uma verdadeira *rede*, contando para seu desenvolvimento com a participação de 16 organizações do setor público, do setor privado empresarial e da sociedade civil (ONG e associações comunitárias).

Nota-se também em diversos programas o esforço de superação da setorialização das políticas públicas, através da *implementação de ações integradas e da articulação intersetorial*. Através da focalização de um segmento da população ou de uma área de intervenção, procura-se formular políticas integradas, articulando ações em geral fragmentadas e dispersas. Diversos programas adotam este enfoque, tais como programas para crianças e adolescentes em situação de risco social e programas com foco na mulher, sobretudo os que combatem a violência contra a mulher. Em ambos os casos, procura-se prestar um atendimento integral à clientela atendida, através de ações coordenadas nas áreas de saúde, educação, assistência jurídica, formação profissional etc. Dentre os programas com esta perspectiva podem ser citados: *Casa Rosa Mulher*, de Rio Branco, no Acre; *Casa do Caminho*, do Estado do Ceará; projeto *Miguilim*, de Belo Horizonte, Minas Gerais; *Casa de Zabelê*, de Terezina, no Piauí, e *Programa Sobral Criança*, de Sobral, no Ceará.

A abordagem integral está presente também em programas da área de habitação e desenvolvimento urbano, que, além das ações específicas nestas áreas, incluem intervenções nas áreas de educação, saúde e geração de emprego e renda. Tal é o caso, dentre outros, do *Projeto São Pedro - Desenvolvimento Urbano Integrado e*

Preservação do Manguezal, de Vitória, no Espírito Santo, e da *Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos*, de Ipatinga, Minas Gerais.

Outros exemplos de ação integrada são os programas de tipo bolsa-escola, a exemplo do implantado no Distrito Federal, em que se procura articular o combate à evasão e à repetência - no setor da educação - à geração de emprego e renda. Nestes programas, as famílias de baixa renda com crianças em idade escolar se responsabilizam por mantê-las na escola, recebendo em contrapartida uma renda sob a forma de bolsa, acompanhada por um apoio à implantação ou melhoria de pequenos negócios. Ações integradas também constituem a marca de programas que atuam ao mesmo tempo na área urbana e na zona rural dos municípios. Tal é o caso, dentre outros, da *Política Pública Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar*, de Belo Horizonte, Minas Gerais, que procura garantir alimentos a preços acessíveis a toda a população da cidade e, ao mesmo tempo, gerar emprego e renda para os pequenos agricultores da região.

Dentre os pontos destacados até aqui, caracterizando mudanças na forma com que vinha se dando a gestão pública e o desenvolvimento de políticas públicas no país, sobressai a existência de *parcerias* ou *alianças* entre o Estado e a Sociedade Civil e internas ao próprio Estado, através da articulação entre diferentes níveis de governo, entre diferentes órgãos governamentais e através da articulação intersetorial e intermunicipal (FARAH, 1999 a). Configuram-se, assim, *novos arranjos institucionais* na gestão pública subnacional que contribuem para avanços significativos na administração pública subnacional. Recente estudo desenvolvido por SPINK, CLEMENTE e KEPPKE (1998) revela que as iniciativas que envolvem parcerias ou alianças tendem a permanecer após mudanças de governo, propiciando a ruptura do padrão de descontinuidade de políticas públicas frequentemente associado à gestão pública no Brasil.

Uma terceira tendência de inovação relativa aos processos e à gestão das políticas públicas incide sobre a *gestão de programas e políticas estatais e da própria máquina pública*. Parte dos programas que enfatiza esta dimensão gerencial consiste em programas abrangentes que procuram atingir toda a administração pública do município ou estado. Em outros casos, a ênfase à dimensão gerencial aparece no âmbito de programas setoriais de áreas como educação, saúde, saneamento, entre outras, sendo a gestão concebida como um dos aspectos cruciais do processo de reforma da ação estatal nestas áreas. Os programas e projetos se voltam para a modernização da gestão, sendo possível identificar, entre as iniciativas analisadas, os seguintes eixos de mudança: a) descentralização e democratização da gestão e do processo decisório, com ênfase à participação do servidor público nestes processos; b) descentralização das estruturas de decisão em direção à unidade prestadora do serviço, buscando uma maior proximidade em relação ao usuário e aos cidadãos; c) formação e qualificação de servidores; d) valorização do funcionalismo, através de melhoria de condições de trabalho e de melhoria salarial; e) reforço a sistemas de apoio a decisões - banco de dados, estatísticas gerenciais etc.; f) introdução de sistemas de avaliação de desempenho; g) adoção de programas de qualidade e produtividade; h) redução de custos.

Alguns exemplos de programas com esta orientação são: *Autonomia e Fortalecimento da Direção da Escola*, do Estado de Minas Gerais, programa que confere maior autonomia às escolas na definição de metas, avaliação de desempenho e organização, incluindo processos internos de eleição de diretor e formação de colegiado; *Aumento da Satisfação de quem recorre ao Judiciário*, do Estado do Rio Grande do Sul, programa de gestão de qualidade total que reduziu o tempo para publicação de sentenças nos tribunais de pequenas causas, passando a atender quatro vezes mais processos num mesmo período de tempo; *Capacitação do Funcionário Público*, do Estado de Santa Catarina, programa de ações coordenadas voltadas à capacitação do funcionalismo, envolvendo vinte e oito instituições públicas e *Programa de Modernização Administrativa*, de Santo André, em São Paulo, que articula a disponibilização de informações ao cidadão e a criação de centrais de atendimento, à adoção de modernas tecnologias de informação e de sistemas que otimizem os processos internos à máquina pública, além de investir na capacitação do servidor.

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

* * *

Neste trabalho, apresentou-se a evolução do debate sobre a Reforma do Estado a partir dos anos 70, considerando-se em particular a intervenção na área social. Através da análise da agenda de reforma das Políticas Sociais no Brasil e de suas transformações ao longo da década de 80 e nos anos 90, mostrou-se como à ênfase à democratização das políticas e dos processos decisórios veio se somar a preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, o que se traduziu na ênfase a questões como qualidade, capacidade de resposta a perfis diferenciados de usuários, e à gestão propriamente dita dos programas sociais e da máquina pública.

Os programas de governo analisados, iniciativas de governos municipais e estaduais inscritos em programa de premiação e disseminação de práticas governamentais (*Gestão Pública e Cidadania*), revelam estar em curso um processo incremental de mudança e de reforma do Estado no país. Este processo incorpora as principais tendências de reforma apontadas no início do trabalho, refletindo, na esfera subnacional de governo, a evolução da agenda de reforma da ação do Estado na área social.

Assim, a análise da emergência de **novas políticas sociais** no âmbito de governos subnacionais indica que as reformas se orientam para a democratização do acesso a serviços públicos e para a ampliação da cidadania, sob inspiração das conquistas do Estado do Bem-Estar do tipo universalista. Mas, ao mesmo tempo, as iniciativas analisadas mostram que a esta orientação para a equidade se soma a preocupação com a efetividade, a eficiência e a eficácia da ação estatal, o que se traduz em preocupação com a qualidade dos serviços, com a natureza dos serviços prestados e com a sustentabilidade dos programas.

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

O processo incremental de mudança identificado neste artigo revela o grande potencial dos governos subnacionais no tratamento das questões sociais e mesmo em relação ao desenvolvimento local. O reconhecimento deste potencial não significa, no entanto, ignorar o papel do governo central, do Estado Nacional, neste processo de transformação. A Terceira Onda sobre o papel do Estado, a que se refere Evans (EVANS, 1993), ao destacar a importância do Estado e os limites do mercado, coloca desafios que não podem ser resolvidos tampouco por uma descentralização radical.

Na América Latina, e no Brasil em particular, a gravidade dos desafios derivados das novas e velhas desigualdades, inclusive as interregionais, sugere que as transições devem ser feitas com cuidado, para que a reforma não se transforme em mero desmonte, sem que se construam novas instituições, capazes de assumir os papéis a serem desempenhados pela instância estatal. Nas últimas décadas, no Brasil, o desmonte ocorrido tem sido acompanhado pelo esforço de construção de novas respostas, sobretudo no nível local. O entusiasmo com as perspectivas abertas pelas iniciativas locais deve, no entanto, ser equilibrado pela consciência dos limites do alcance da ação local e pelo reconhecimento da relevância do papel das políticas de alcance nacional, até mesmo para garantir a eficácia das medidas promovidas por estados e municípios.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1998. P. 173-200.
- ARRETCHE, Marta. *Concepções alternativas ao neoliberalismo: a proposta da CEPAL*. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 17. 1993. (Texto digitado)
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1991: O desafio do desenvolvimento..* Rio de Janeiro, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento-Banco Mundial/Fundação Getulio Vargas, 1991.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997: O Estado num mundo em transformação*. Washington, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento-Banco Mundial, 1997.
- BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez (org.). *A administração pública brasileira inovando a forma de governar: Ciclo de premiação 1996*. São Paulo, FGVSP,1997. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v.1)
- BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez (org.). *A administração pública brasileira inovando a forma de governar: Ciclo de premiação 1997*. São Paulo, FGVSP,1998. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v.8).
- BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez, MAURO, Carlos Eduardo Evangelisti e LACZYNSKI, Patrícia (org.). *A administração pública brasileira inovando a forma de governar: Ciclo de premiação 1998*. São Paulo, FGVSP,1999. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v.12).
- BENEVIDES, Maria Victoria. de Mesquita. *A cidadania ativa*. São Paulo, Ática, 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crítica da direita e da esquerda a um Estado em crise. *Lua Nova*, 25, p. 225- 247, 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1998. P. 21-38.
- BUCHANAN, James. Liberty, market and the state. New York, New York University Press, 1985. cap.16 "Dismantling the Welfare State".
- CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. V. 1 a 18. 1996 a 2000. <http://inovando.fgvsp.br>
- CEPAL. COMMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Transformacion productiva con equidad*. Santiago de Chile, CEPAL, 1990.
- CLARKE, Thomas. *Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability*. Leeds, Leeds Business School, 1993.
- CLEMENTE, Roberta. Câmara do Grande ABC - Pacto de governança para uma gestão regional. IN: FUJIWARA, Luis Mario, ALESSIO, Nelson Luiz e FARAH, Marta Ferreira Santos (org.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.
- COSTA, Bruno Lazarrotti, CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Programas para crianças e adolescentes em situação de risco: a complexidade do objeto e a dimensão institucional*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 13)
- COSTA, Bruno Lazarrotti, CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e VEIGA, Laura da. *Desafio e inovação em políticas públicas: programas para crianças e adolescentes em situação de risco*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 3)
- DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n.2, p. 5-22, mai-ago 1996.
- DINIZ, Eli., Crise, reforma do Estado e governabilidade. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1999.

- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, v.118, pp. 95-118, jan/jul. 1994.
- DRAIBE, Sonia e HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, p. 53-78, fev. de 1988.
- DRAIBE, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, 17, p.86-101, 1993. (Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo).
- DRAIBE, Sonia. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Nepp, UNICAMP/CEPAL, Projeto Reformas de políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina, 1992. (Texto datilografado).
- DRAIBE, Sônia. Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. *São Paulo em perspectiva*, v.11, n.4, p.3-15, out.-dez. 1997.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, 28/29, p.107-156, 1993.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas na esfera local de governo. *Organizações e Sociedade*, v.6, n. 14, p.65-104, jan.abr.1999.(1999 b)
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *RAP*, v.31, n.4, p.126-157. 1997. (1997)
- FARAH, Marta Ferreira Santos. O programa Gestão Pública e Cidadania. In: VELLOSO, João Paulo dos (coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século – X Fórum Nacional*. V. II. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1998. (1998 c)
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FÁRIA LIMA-CEPAM. *O Município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo, CEPAM/Correios, 1999. (Edição comemorativa dos 30 anos do CEPAM). Vários autores. (1999 a)
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da educação. *Planejamento e políticas públicas*, n. 11, p. 189- 237, set. 1995.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. *RAUSP*, 1998. (1998 a)
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Reforma de políticas sociais no Brasil: iniciativas recentes de governos estaduais e municipais. SEMINÁRIO INTERNACIONAL "REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO". São Paulo, FEA-USP, 18-21 maio de 1998. <http://www.fea.usp.br/Fia/reforma/Textos.htm> (1998 b)
- FERRAREZI, Elisabete Roseli. *Evolução das políticas dirigidas à infância e à adolescência: a Secretaria do Menor São Paulo e a introdução de um novo paradigma*. São Paulo, 1995 (Dissertação de Mestrado em Administração Pública, defendida junto ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da EAESP-FGV)
- FRANCO, Rolando. *La agenda social de América Latina: equidad y superación de la pobreza*. (Trabalho apresentado à VI CONFERENCIA ANUAL DE LA RED SOCIAL DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE. La Trinidad, Tlaxcala, México, 8 a 10 de nov. de 1999)
- FUJIWARA, Luis Mario, ALESSIO, Nelson Luiz e FARAH, Marta Ferreira Santos (org.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998.
- FUJIWARA, Luis Mario, ALESSIO, Nelson Luiz e FARAH, Marta Ferreira Santos (org.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.
- FUJIWARA, Luiz Mario, ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel e FARAH, Marta Ferreira Santos (org.) . *20 experiências de gestão pública e cidadania. Ciclo de Premiação 1997*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998.
- FUJIWARA, Luiz Mario, ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel e FARAH, Marta Ferreira Santos (org.) . *20 experiências de gestão pública e cidadania. Ciclo de Premiação 1998*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.
- HAMBLENTON, R. Decentralization and democracy in UK local government. *Public money and management*. July/September, p.9-20.

- ISSUANI, A. *Crisis, Estado y Opciones de Política Social*. Paper apresentado no SEMINÁRIO ESTADO, ECONOMIA E SAÚDE. OPS-Udual-UNICAMP, 1990, *apud* DRAIBE (1993).
- KLERING, Luís Roque, FACHIN, Roberto Costa e MESQUITA, Zilé. *Avaliação da importância de atributos de projetos de desenvolvimento inovadores*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 9)
- KLIBSBERG, Bernardo. Uma gerência pública para os novos tempos. *Revista do Serviço Público*, v.118, pp.119-142, jan/jul. 1994
- KLIGSBERG, Bernardo. *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília, ENAP, 1992.
- LIPIETZ, Alain. Audácia: uma alternativa para o século 21. São Paulo, Nobel, 1991.
- MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Bib, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 43, p. 67-102, 1997.
- NAVARRO, Vicente. Welfare e "keynesianismo militarista" na era Reagan. *Lua Nova*, 24, p. 189-210, set.1991.
- O'DONNELL, Guillermo. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. In: MOURA, Alexandrina Sobreira. *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo, Vértice, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1989. pp. 390-391.
- PINHO, José Antonio Gomes, SANTANA, Mercejane Wanderley e CERQUEIRA, Margarida Bandeira. *Gestão pública em busca da cidadania: experiências de inovação em Salvador*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 5)
- PINHO, José Antonio Gomes, SANTANA, Mercejane Wanderley. *Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual*. Trabalho apresentado ao 22º ENANPAD, Foz do Iguaçu, Paraná, 27-30 de setembro de 1998, na área de Administração Pública.
- PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. *Lua Nova*, n.32, 1994. p. 124-131.
- PRETECEILLE, Edmond. Políticas urbanas, equipamentos e serviços coletivos: elementos para um balanço de pesquisas. *Espaço e Debates*, n.18, p.5-18, 1984.
- PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. *Descobrimo o Brasil Cidadão*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.
- PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. *Descobrimo o Brasil Cidadão - 1999*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.
- PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA. Documento de inscrição no programa Gestão Pública e Cidadania, ciclo de 1996. Londrina, 1997.
- PROJETO CASA ROSA MULHER. Documento de inscrição no programa Gestão Pública e Cidadania, ciclo de 1996. Rio Branco, 1997.
- PROJETO DESAFIO. Documento de inscrição no programa Gestão Pública e Cidadania, ciclo de 1996. Ipatinga, 1997.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1998.
- ROSANVALLON, P. *La crise de L'État-providence*. Paris, Seuil, 1981.
- SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (org.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1997.
- SPINK, Peter, CLEMENTE, Roberta e KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração da USP*, v.34, n.1, p.61-69, janeiro/março, 1998.
- STIGLITZ, Joseph. O que eu aprendi com a crise mundial. *Folha de São Paulo*, 15 de abril de 2000. Caderno Dinheiro.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme e ROZEMBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *RAP*, v. 31, n. 4, p. 101-125, julho/agosto, 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme e STORINO, Gylcilene Ribeiro. *A sociedade é protagonista na relação com o Estado?* São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15)