

RSP

# Revista — do — Serviço Público

Vol. 70, nº 1  
Jan/Mar 2019  
ISSN: 0034-9240

Quando o velho encontra o novo: uma análise da descentralização proposta com as Subprefeituras nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro

*Eduardo José Grin, Camila Romero Lameirão*

Arranjos institucionais e capacidades de governo em processos participativos de urbanização: o caso de São Bernardo do Campo-SP

*Liliane Araujo Barbosa, José Carlos Vaz*

Capacidade financeira dos municípios paulistas em atender ao Plano Nacional de Educação

*Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Fátima Fernandes Araújo, Carlos Corrêa Leite, Fernando Montoro*

Participação política e gestão fiscal explicam desenvolvimento social nos municípios brasileiros?

*Welles Matias de Abreu, Ricardo Corrêa Gomes, Daniel Cerqueira Ribeiro, José Matias-Pereira, Fábio Jacinto Barreto de Souza*

Estado-avaliador e a reforma do Ensino Médio no Brasil: influências e confluências

*Fabiana Teixeira Marcelino, Shilton Roque dos Santos, Márcio Adriano de Azevedo, Lenina Lopes Soares Silva*

Parlamento e educação: cursos e lógicas do sistema brasileiro de educação legislativa

*Rildo José Cosson Mota, Antonio Teixeira de Barros*

Desafíos de la construcción de servicios civiles en Brasil y Uruguay

*Conrado Ramos Larraburu, Alejandro Milanesi, Mauro Casa*

Enap



Brasília – 2019



### Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Aline Ribeiro Dantas de Teixeira Soares

*Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras:* Diana Magalhães de Souza Coutinho

*Diretor de Educação Continuada:* Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento:* Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação:* Diogo Godinho Ramos Costa

*Diretora de Gestão Interna:* Camile Sahb Mesquita

*Conselho Editorial:* Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

*Conselho Científico:* Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Universidade Federal do ABC - UFABC); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Marizaura Reis de Souza Camões (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Lucas de Moura Palotti (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Luiz Costa Cavalcante (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Universidade de Brasília - UnB); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

#### Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

#### Expediente

Editor responsável: Fernando de Barros Figueiras. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Amanda Soares e Alexandre Luna. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap).

---

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

---

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP



ENAP, 2019

Tiragem: 300 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site da Enap:  
[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

Campus Asa Sul – SAIS Área 2A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF  
Campus Jardim – Rodovia DF 001, Km 27,4 (Estrada de Unai) | CEP: 71.686-900 | Brasília – DF  
Telefones: +55 (61) 2020 3096/2020 3186  
[editora@ena.gov.br](mailto:editora@ena.gov.br)  
[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

# Sumário

## Contents

- Quando o velho encontra o novo: uma análise da descentralização proposta com as Subprefeituras nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro**  
**When the old meets the new: an analysis of the decentralization proposed with the subprefeituras in the cities of São Paulo and Rio de Janeiro** 7  
*Eduardo José Grin, Camila Romero Lameirão*
- Arranjos institucionais e capacidades de governo em processos participativos de urbanização: o caso de São Bernardo do Campo - SP**  
**Institutional arrangements and governance capacities in participatory urbanization processes: the case of São Bernardo do Campo - SP** 35  
*Liliane Araujo Barbosa, José Carlos Vaz*
- Capacidade financeira dos municípios paulistas em atender às metas de educação infantil do Plano Nacional de Educação**  
**Financial capacity in municipalities of São Paulo state to attend the National Education Plan** 59  
*Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Fátima Fernandes Araújo, Carlos Corrêa Leite e Fernando Montoro*
- Participação política e gestão fiscal explicam desenvolvimento social nos municípios brasileiros?**  
**Do political participation and fiscal management explain social development in Brazilian municipalities?** 83  
*Welles Matias de Abreu, Ricardo Corrêa Gomes, Daniel Cerqueira Ribeiro, José Matias-Pereira e Fábio Jacinto Barreto de Souza*
- Estado-avaliador e a reforma do Ensino Médio no Brasil: influências e confluências**  
**State-evaluator the High school reform Secondary Education in Brazil: confluences e influences** 103  
*Fabiana Teixeira Marcelino, Shilton Roque dos Santos, Márcio Adriano de Azevedo, Lenina Lopes Soares Silva*

<b>Parlamento e educação: cursos e lógicas do sistema brasileiro de educação legislativa</b>	
<b>Parliament and education: courses and logic of the Brazilian legislative education system</b>	126
<i>Rildo José Cosson Mota, Antonio Teixeira de Barros</i>	
Desafíos de la construcción de servicios civiles en Brasil y Uruguay	
Challenges in the construction of civil services in Brazil and Uruguay	157
<i>Conrado Ramos Larraburu, Alejandro Milanesi, Mauro Casa</i>	



# Editorial

Centralização ou descentralização? Esta é uma pergunta que mobiliza o debate político e sobre as políticas públicas desde a fundação da República no Brasil. Existem *trade-offs* de escolha entre uma ou outra opção devido à alta complexidade da sociedade brasileira.

A desigualdade na distribuição dos recursos e as diferenças de capacidades no plano local importam muito ao desempenho das políticas públicas e na qualidade do serviço público prestado. Este número da Revista do Serviço Público traz diferentes experiências no plano local brasileiro.

O interesse sobre os municípios no Brasil tem sido crescente e tem alimentado uma nova literatura sobre essa temática em revistas acadêmicas da área de Administração Pública, Ciência Política, Sociologia e Economia. É importante observar que no plano municipal estão surgindo novos arranjos institucionais, os quais são mais participativos, mais colaborativos e conectados com iniciativas de interesse públicos.

Este número da Revista do Serviço Público pretende contribuir para essa reflexão e traz a análise de casos muito interessantes de mudanças e transformações no arranjo colaborativo dos municípios. Apesar da alta centralização das políticas, com arranjos institucionais que procuram criar instrumentos complexos de coordenação de diversos atores governamentais e da sociedade civil, os municípios têm proporcionado alternativas de governança que reforçam o poder local.

Este número também traz artigos diversos. Primeiro, sobre as avaliações do ensino médio no Brasil, que há muito tempo desafiam a política educacional brasileira. De que forma podemos avançar nesta agenda é matéria de reflexão densa e que desafia o senso comum. Da mesma forma, trata-se o tema da educação legislativa como algo complexo e necessário no contexto da democracia brasileira. Por fim, a Revista do Serviço Público tem incentivado estudos comparativos, e neste número há uma preciosa contribuição de um artigo que analisa comparativamente a construção do serviço público no Brasil e no Uruguai.

Acreditamos que o leitor terá uma experiência gratificante ao perceber a densidade e aderência dos artigos publicados, tendo em vista os desafios atuais da agenda política brasileira.

Fernando Filgueiras

Editor-chefe



# Quando o velho encontra o novo: uma análise da descentralização proposta com as subprefeituras nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro

**Eduardo José Grin**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)*

**Camila Romero Lameirão**

*Universidade Federal de Goiás (UFG)*

Teoricamente o artigo discute se inovações institucionais em estruturas governamentais podem alimentar e serem apoiadas por práticas políticas tradicionalmente existentes. Empiricamente analisa-se a descentralização, por meio da implantação das subprefeituras nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Mostra-se como gradativamente as subprefeituras transformaram-se em recurso político para os prefeitos constituírem sua política de alianças na Câmara Municipal. O pluralismo e o institucionalismo histórico são o suporte teórico deste estudo qualitativo baseado em *most-different cases*: enfatiza-se a variação sobre as variáveis independentes e busca-se evitar a variação sobre os resultados. O objetivo é analisar a semelhança na forma como as subprefeituras serviram para os prefeitos paulista e carioca construírem suas coalizões políticas dominantes. Conclui-se que a descentralização nem sempre é virtuosa, pois, em contextos em que vereadores têm influência e controle sobre regiões da cidade, existem incentivos à manutenção de práticas políticas institucionalizadas de patronagem governamental para obter apoio parlamentar.

**Palavras-chave:** descentralização administrativa, política de governo, democracia representativa, coalisão política, inovação, controle social, subprefeitura

---

[Artigo recebido em 11 de janeiro de 2017. Aprovado em 14 de agosto de 2018.]

## Quando el viejo encuentra lo nuevo: un análisis de la descentralización propuesta con las subprefeituras en las ciudades de São Paulo y Río de Janeiro

Teóricamente el artículo discute si las innovaciones institucionales en estructuras gubernamentales pueden alimentar y ser apoyadas por prácticas políticas tradicionalmente existentes. Empíricamente se analiza la descentralización, a través de la implantación de las Subprefeituras en las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo. Se muestra como gradualmente las Subprefeituras fueron transformadas en recurso político para los alcaldes construir sus políticas de alianzas en el Ayuntamiento Municipal. El pluralismo y el institucionalismo histórico son los soportes teóricos de ese estudio cualitativo basado en *most-different cases*: es enfatizado la variación sobre las variables independientes y sí busca evitar la variación en torno de los resultados. El objetivo es analizar la semejanza en la forma como las Subprefeituras fueron útiles para los alcaldes paulista y carioca construir sus coaliciones políticas dominantes. Es concluido que la descentralización no es siempre virtuosa, pues en contextos donde los regidores tienen influencia y control sobre regiones de la ciudad existen incentivos para la manutención de prácticas políticas institucionalizadas de patronazgo gubernamental hacia obtener apoyo parlamentario.

**Palabras clave:** descentralización administrativa, política de gobierno, democracia representativa, coalición política, innovación, control social, subprefeitura

## When the old meets the new: an analysis of the decentralization proposed with the subprefeituras in the cities of São Paulo and Rio de Janeiro

Theoretically this article discusses if institutional innovations in governmental structures can feed and to be supported by political practices traditionally existent. Empirically we analyze the decentralization through the implementation of the Subprefeituras in Rio de Janeiro and São Paulo cities. We show how gradually the Subprefeituras became political resources for the mayors to constitute their policy of alliance at the City Council. The pluralism and historic institutionalism are the theoretical support of this qualitative study based on most-different cases: we stress the variation about the independent variable seeking to avoid the variation over the results. The goal is to analyze the similarity of the manner how the Subprefeituras served to the *paulista* and *carioca* mayors build their dominant political coalition. We conclude that the decentralization not always is virtuous because in settings where aldermen have influence and control over regions of the city there are inducements to the maintenance of institutionalized political practices of governmental patronage to get parliamentary support.

**Keywords:** administrative decentralization, government policy, representative democracy, political coalition, innovation, social control, subprefeitura

## Introdução

Descentralização é um daqueles conceitos carregados de viés normativo, pois costuma associar-se à visão de que seus efeitos serão positivos ao aproximar o poder público das demandas da sociedade. Todavia, pode acontecer o contrário se a descentralização de poder produz incentivos que contribuem para ampliar a patronagem com os recursos públicos (ARRETCHE, 1996). Este artigo analisa a implantação das dubprefeituras nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro com essa perspectiva.

Nas duas experiências, o discurso oficial apresentou-as como inovações para melhorar a gestão local ou ampliar a democracia participativa frente aos limites que se julgavam existir na democracia representativa, sobretudo na ação dos vereadores. Contudo, ainda que os dois arranjos organizacionais fossem distintos em suas concepções, passaram a assemelhar-se como recurso político estratégico do governo para obter apoio dos vereadores e constituir sua base de apoio parlamentar. Igualmente, para impulsionar a carreira política de quadros vinculados ao prefeito ou a altos cargos do secretariado municipal já inseridos, ou que pretendiam ingressar, na competição eleitoral local.

Nas duas cidades, buscava-se criar canais mais diretos de relação entre o governo e os bairros, visando diminuir a intermediação dos vereadores, o que serviria para instituir um novo modelo de gestão urbana com mais capacidade de resposta. Sendo esse o objetivo geral das subprefeituras nas duas cidades, a questão teórica que esse trabalho busca responder é: inovações institucionais em estruturas governamentais podem alimentar e ser apoiada por práticas políticas tradicionalmente existentes? O argumento é que a “lógica dos vereadores” acabou prevalecendo, pois as subprefeituras passaram a ser meios essenciais para os governos comporem suas coalizões de apoio na Câmara Municipal.

O presente artigo busca contribuir para um tema pouco explorado na literatura nacional de Ciência Política e Administração Pública: analisar experiências de processos de descentralização intramunicipal como formato político-administrativo. Sob os incentivos da Constituição de 1988, esse modelo difundiu-se entre várias cidades brasileiras, sobretudo capitais, mas persiste ainda pouco estudado. A pesquisa acadêmica das experiências de descentralização, ou desconcentração, político-administrativa na gestão municipal, com seus impactos na organização do Estado em nível local, é ainda muito reduzida. Especialmente se o objetivo é analisar o jogo de poder e a ação dos atores políticos no interior das instituições políticas, comparando diferentes cidades.

Embora existam alguns trabalhos sobre o tema, a ênfase da literatura em Ciência Política e Administração Pública, comumente, prioriza a análise das relações intergovernamentais, de modo que o nível de descentralização de um ente como o município é avaliado quando comparado em sua relação com um ente maior (estados ou União). Por outro lado, os estudos mais circunscritos à dinâmica de governo municipal tendem a enfatizar os processos participativos como a principal inovação nos governos subnacionais, e seus impactos na gestão local. As análises recaem mais sobre os aspectos sociopolíticos do poder local, nos termos utilizados pelos estudiosos do tema, e menos sobre organização e funcionamento do governo local na gestão do seu território.

Há, portanto, uma escassez de investigações sobre descentralização na gestão intramunicipal, em específico nas capitais, e os impactos que produz no jogo político e administrativo local, na organização da gestão dos territórios e na oferta de serviços públicos. O estudo visa explorar essa agenda de pesquisa, produzindo uma análise sobre os dois maiores municípios brasileiros.

Este é um estudo comparado que se vale do que Gerring (2007, p. 139-140) chama de *most-different cases*: a variação sobre as variáveis independentes é valorizada, enquanto se busca evitar a variação sobre os resultados. Antes que procurar por casos que são muito similares, buscam-se casos que são muito diferentes. O pesquisador dedica-se a identificar casos em que apenas uma variável independente (Xi), bem como a variável dependente (Y) covariam, enquanto os demais fatores plausíveis (X2a-d) mostram diferentes valores. Os casos A e B são julgados *most-different*, embora eles sejam similares em dois aspectos essenciais: a variável causal de interesse e o resultado.

A situação aqui analisada se encaixa nessa técnica para a escolha de casos, pois o objetivo é verificar se a implantação das subprefeituras (Xi) como variável independente covaria, em ambos casos, com a sua utilização pelo governo municipal para compor sua política de alianças como variável dependente. Outros aspectos que distinguem as duas cidades, como, por exemplo, os partidos no governo (PFL no Rio de Janeiro e PT em São Paulo), desenho institucional e regras legais e administrativas que definem as subprefeituras, são condições contextuais em ambos os casos.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram basicamente duas: análise documental e entrevistas. Em termos do período de análise para comparar os dois casos, em São Paulo adotou-se o governo petista de Marta Suplicy (2001-2004), enquanto no Rio de Janeiro os quatro governos do PFL iniciados com a gestão Cesar Maia (1993-

1996), seguidos de Paulo Conde (1997-2000) e os dois seguintes de Maia (2001-2004, 2005-2008)<sup>1</sup>.

Além desta introdução, o artigo está organizado como segue. A primeira seção apresenta as bases gerais das finalidades das subprefeituras como inovação governamental em São Paulo e Rio de Janeiro. Segue-se apresentando a revisão da literatura, que se apoia no pluralismo (como agem os atores políticos e se conforma a coalizão política dominante) e no institucionalismo histórico, que aporta conceitos úteis para analisar a persistência de práticas políticas enraizadas nas instituições políticas.

As duas partes seguintes analisam as subprefeituras em São Paulo e Rio de Janeiro e a forma como a ação dos vereadores e do(a) prefeito(a) gradativamente transformou a gestão dos bairros em recurso político para atender os interesses dos parlamentares junto às suas clientelas locais. A conclusão retoma o argumento central do artigo, e compara os dois casos, mostrando como funcionou a “lógica da vereança”. Esse foi o mecanismo explicativo que aproximou a inovação das subprefeituras da prática política institucionalizada dos governos de constituírem sua política de alianças na Câmara Municipal por meio da concessão de espaços de poder nos bairros aos vereadores.

## **As subprefeituras como proposta para inovar a gestão municipal**

Em São Paulo, a implantação das subprefeituras, a partir de 2002, foi a principal mudança na organização do poder público municipal desde a criação das administrações regionais (ARs)<sup>2</sup> em 1965. O modelo se baseou no projeto da gestão petista de Luiza Erundina (1989-1992) (SADER, 1992; MARTINS, 1997). Como os Governos Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1997-2000) não tinham interesse na sua implantação, o tema só voltou à agenda na eleição municipal em 2000.

A crise política e administrativa das ARs no Governo Pitta ampliou o consenso entre vários atores políticos de que as subprefeituras seriam a solução para a gestão regional, sobretudo para pôr fim à influência dos vereadores e dos administradores regionais que indicavam. Assim, na eleição de 2000, conforme o programa de governo da Coligação Muda São Paulo (PT-PCdoB), as subprefeituras

---

<sup>1</sup> A comparação de um mandato do PT em São Paulo (2001-2004) com quatro mandatos do PFL no Rio de Janeiro (1993-2007) não prejudica o argumento central desse artigo. Como será visto, as escolhas realizadas pelo governo petista foram gradativamente assumidas na gestão do PFL na prefeitura carioca antes do que em São Paulo. O importante é com as Subprefeituras, nos dois casos, assumiu relevância a “lógica da vereança” para formar a coalizão política dominante. Assim, nas duas experiências, em tempos distintos, houve uma convergência quanto à estratégia para constituir a política de alianças na Câmara Municipal.

<sup>2</sup> As ARs eram estruturas desconcentradas, voltadas apenas para serviços de zeladoria urbana e subordinadas à Secretaria de Administração das Regionais como órgãos de segundo escalão.

democratizariam o poder político, reconstruiriam capacidades estatais e ampliariam a governabilidade na gestão municipal. Além do apoio político, havia suporte na Lei Orgânica Municipal: “a administração municipal será exercida, em nível local, através de Subprefeituras, na forma estabelecida em lei, definindo atribuições, número, limites territoriais, competências e processo de eleição do Subprefeito”.

As subprefeituras seriam “centros regionais com poder de decisão” para organizar a gestão local em novas bases democráticas em face de sua proximidade dos cidadãos (SPOSATI, 2001; GARIBE, 2004). O diálogo direto com a população reduziria a influência clientelista dos vereadores que existia na captura das ARs (SPOSATI, 2002; SANTOS; BARRETA, 2004). A proposta associava descentralização territorial com fóruns de democracia participativa para compensar localmente o que consideravam serem limites da democracia representativa para transformar o poder público em favor da sociedade.

Conforme o programa de governo, a forma como os vereadores historicamente se apropriaram das ARs impossibilitava separar o Executivo e o Legislativo na gestão municipal. O Legislativo deveria aprimorar os projetos do governo, fiscalizar o Executivo e tratar de temas globais da cidade. Nas regiões, a gestão, com participação popular e controle social, caberia às subprefeituras. Essa era a visão do PT, visando equilibrar a novidade da descentralização e os papéis atribuídos aos vereadores, de modo a garantir autonomia política e administrativa às subprefeituras.

As subprefeituras cariocas surgem em 1993 formalmente denominadas de áreas de planejamento (APs) e, diferentemente de São Paulo, não foram criadas por meio de processo legislativo formalizado. O surgimento ocorreu por decreto, ou seja, um ato unilateral do então Prefeito Cesar Maia, que logo nos primeiros dias de exercício no cargo distribuiu representantes do seu governo entre as diferentes regiões da cidade, e passou a denominá-los de subprefeitos. À época, o prefeito justificou que o seu intento serviria para tornar a prestação dos serviços mais ágil e adequada às demandas locais, aproximando a prefeitura da sociedade.

Com esse propósito, as subprefeituras surgiram no município com a atribuição de supervisionar as diversas regiões administrativas (RAs). As RAs constituem uma divisão administrativa do Executivo local ainda em vigência, estabelecida no Estado da Guanabara<sup>3</sup> pelo Governador Carlos Lacerda (1960-1965). A Lei Orgânica Municipal define no art. 124 que “a Administração Regional é o órgão de representação do prefeito e de coordenação e supervisão da atuação dos demais órgãos do Poder Executivo na área de sua circunscrição”. Como estão

<sup>3</sup> O Estado da Guanabara constituiu-se no território do atual município do Rio de Janeiro a partir de 1960, quando o Distrito Federal foi transferido para Brasília. Em 1975 houve a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e, então, o primeiro, tornou-se o município do Rio de Janeiro, capital do estado homônimo.

previstas na Lei Orgânica, as RAs só podem ser extintas, ou formalmente substituídas pelas subprefeituras, por meio de projeto de lei, com tramitação obrigatória na Câmara dos Vereadores.

Pelas atribuições de que foram encarregadas diretamente por Maia, as subprefeituras se sobreporiam às estruturas das RAs, absorvendo, em tese, as funções de representação do prefeito e de coordenação da prestação dos serviços públicos do município em cada localidade. As subprefeituras, no entanto, teriam um caráter mais informal, visto que suas competências derivariam de delegação expressa do prefeito. Essa sobreposição, entre RAs e subprefeituras, persiste até os dias atuais no município carioca, e pode-se dizer que, ao longo de diferentes governos, não houve um padrão, mas sim uma intensa variação na relação entre essas duas representações da prefeitura.

Desde sua fundação, passaram-se mais de duas décadas, e, nesse período, além de Cesar Maia, que governou a cidade por três mandatos (1993-1996, 2001-2004 e 2005-2008), Luiz Paulo Conde (1997-2000) e Eduardo Paes (2009-2012, 2013-2016), ambos antigos aliados políticos de Maia, mantiveram as subprefeituras durante todo o tempo em vigência no município carioca. Essa trajetória, embora ininterrupta, foi marcada por movimentos que não produziram um sistema padronizado ou estável. O número de subprefeituras oscilou bastante a cada novo mandato. Além disso, os procedimentos de ligação dessas representações locais da prefeitura com os demais órgãos administrativos do município<sup>4</sup>, por não serem regulamentados, têm sido, do ponto de vista institucional, frágeis e dependentes das circunstâncias políticas de cada governo.

## **Atores políticos e suas estratégias em contexto de mudanças políticas e administrativas**

Para responder a pergunta do artigo (inovações institucionais em estruturas governamentais podem alimentar e ser apoiadas por práticas políticas tradicionais?), o pluralismo e o neoinstitucionalismo histórico são os suportes teóricos. Na primeira abordagem, enfatiza-se a ação dos atores políticos e sua relação com as estruturas de poder governamental. Na segunda, aborda-se a convivência entre

---

<sup>4</sup> De acordo com o artigo 142 da Lei Orgânica, os órgãos integrantes da administração direta são de: I- direção e assessoramento superior; II- direção e assessoramento intermediários; III- execução. No § 1º consta que são órgãos de direção superior, providos de respectivo assessoramento, as Secretarias Municipais, a Procuradoria-Geral do Município, a Secretaria Geral e a Diretoria-Geral de Administração da Câmara Municipal e a Secretaria do Tribunal de Contas. O § 3º indica, por sua vez, que são órgãos de execução aqueles incumbidos de realização dos programas e projetos determinados pelos órgãos de direção. Esses constituem o núcleo da administração, ao passo que os órgãos de execução representam suas instâncias concebidas como descentralizadas e regionalizadas.

inovação administrativa e a persistência de práticas políticas institucionalizadas nas estruturas governamentais.

### **Atores políticos e sua inserção na dinâmica política governamental**

O pluralismo busca conhecer, nas *issue areas*, como agem os atores políticos, quais são seus interesses e recursos políticos, visando a que o governo os incorpore. Nos “temas-chave” conformam-se arenas decisórias em que há atores e interesses persistentes que influem na formação de coalizões políticas, distribuem poder e permitem explicar as decisões governamentais (DAHL, 1958, 1989; POLSBY, 1960).

Nesse processo, grupos políticos à frente do governo detêm capacidades desiguais em relação a outros grupos, pois controlam recursos políticos como nomear cargos, gerar contratos e distribuir empregos. Esses são meios centrais para forjar acordos menos instáveis, pois a política caracteriza-se por alianças efêmeras para o exercício do poder (DAHL, 1961; POLSBY, 1960). Com tais recursos, os governos podem formar coalizões políticas que alinhem *overt policies* (como anunciar a implantação das subprefeituras) e *covert policies* (como inserir subprefeituras na barganha com vereadores) (DAHL, 1989).

Portanto, deve-se “reconstruir as decisões importantes” adotadas pelos atores políticos nas “áreas em questão” para identificar quem inicia e produz as políticas, e quem tem poder de veto, para se conhecer os interesses em jogo. Conforme Dahl (1989, p. 126), há três tarefas inter-relacionadas para o governo formular e executar políticas: a) definir a direção da política com suas prioridades e investimento; b) desenvolver propostas e negociar acordos; c) implementá-las quando obteve acordo na negociação. Assim, em cada política governamental, pode-se analisar os atores que, com seus interesses e recursos políticos, opõem-se ou as apoiam.

É a política, com seus recursos de barganha, redução de conflito e construção de consenso, que organiza as relações entre os atores políticos. Por exemplo, controlar empregos públicos municipais é uma “arma política regular” e o mais importante uso político desse “ativo” é criar uma “flexível Câmara de Vereadores” (*Board of Aldermen*). Por isso, para Dahl (1989), o governo é um ator central para propor políticas, pois:

Toda a administração assume uma postura que fornece dicas aos participantes sobre quais tipos de políticas são mais prováveis de serem apoiadas ou não e quanto de recursos em energia, tempo, habilidade e dinheiro são prováveis de estarem disponíveis para diferentes políticas [...]. Se escolas são tratadas como uma área favorecida, ou contratos de trabalhos públicos [...], o tema é logo conhecido para todos aqueles que necessitam

calcular o que é mais provável ou menos provável a fazer de acordo com seus próprios desejos e esperanças (DAHL, 1989, p. 126).

Quando o governo explicita seus objetivos, gera-se uma *issue area* que permite aos atores políticos adaptarem suas estratégias. O prefeito mobiliza apoio, mesmo de partidos opositoristas, e costuma obter aquiescência sem sérios conflitos. Atendendo a tantos, o governo sabe dos limites das políticas que inicia ao defrontar-se com as “pequenas soberanias” que são áreas controladas pelos atores políticos com seus interesses de poder (DAHL, 1989). Assim, para construir um padrão de coordenação e liderança política, o governo visa implantar uma “coalizão centrada no executivo”. O prefeito é o ponto focal das negociações para integrar políticas e atores políticos por meio da barganha em torno de “interesses compartilhados”. Para reduzir atritos internos na coalizão, o governo realiza indicações e constrói lealdades em áreas em que sua liderança é mais fraca (DAHL, 1989).

Segundo Mollenkopf (1994), em tais situações, importa analisar a “coalizão política dominante” que combina conhecer os atores políticos e as estratégias utilizadas pelo governo para conformar sua base de apoio. Esta, “para permanecer dominante, [...] deve ser capaz de administrar as tensões que inevitavelmente surgem das diferenças de interesse entre sua base eleitoral e seus aliados no governo” (MOLLENKOPF, 1994, p. 5). Embora “interesses contraditórios” denotem a diversidade de atores, com essa coalizão o governo divide seus oponentes e secundariza velhas clivagens políticas ao refazer as alianças em torno de uma centralidade de poder encabeçada pelo prefeito.

A coalizão dominante é uma aliança tática entre diferentes interesses que assegura a cooperação com outros centros de poder visando governar. Esse processo, com os recursos políticos que o governo possui, cimenta a unidade política entre diferentes grupos políticos. O sucesso da coalizão depende de sua capacidade em diluir conflitos, mediar interesses e, sobretudo, da liderança do prefeito. Portanto, o governo não apenas redistribui recursos entre vários atores políticos, mas acomoda seus interesses nem sempre coincidentes. Por isso, importa conhecer como se constitui esse arranjo político a partir das “regras do jogo” da competição na política local (MOLLENKOPF, 1994).

Entre os atores, está o “setor público produtor de interesses”, que compreende, por exemplo, os executivos eleitos e/ou indicados para exercerem funções de governo e os partidos políticos. Estes últimos integram o governo e dele dependem para promoverem acomodações políticas. O governo também se vale da divisão de influência partidária nos territórios, como são as assembleias distritais (*assembly districts*), para articular diferentes interesses na coalizão política dominante (MOLLENKOPF, 1994).

Arranjos políticos podem favorecer tendências conservadoras na formação e atuação da coalizão dominante ao manter práticas institucionalizadas para distribuir empregos, contratos e outros benefícios. Se essa política é centralizada no gabinete do prefeito, ela revela escolhas visando se tornar dominante na política municipal. Ademais, o governo municipal e atores políticos como os vereadores ocupam espaços institucionais que condicionam a forma como ocorre a tomada de decisão política. Portanto, o lugar que atores políticos ocupam nas instituições é um elemento de barganha, sobretudo se sua posição é considerada estratégica para garantir apoios políticos continuados, como é o caso de vereadores nas câmaras municipais.

### **O processo político e os seus limites institucionais**

“Arenas de poder” são estruturas institucionais que, com suas normas de funcionamento, condicionam decisões sobre políticas. Se poder também é a capacidade dos atores de participarem na produção das políticas de governo, é importante analisar as arenas que organizam institucionalmente esse processo. Conforme Lowi (1964), há três tipos de políticas públicas: distributivas, regulatórias e redistributivas. Para os fins deste artigo interessa apenas a primeira.

Políticas distributivas são específicas, desagregadas, desprovidas de normas gerais e têm no parlamento seu *locus* decisional. Como são decisões individualizadas, apenas por acumulação podem ser chamadas de políticas. Nesse modelo, perdedores e destinatários dos benefícios não entram em confronto direto e não há exclusões frente às sucessivas acomodações de interesses, pois todos recebem algo. “Patronagem” é o mais amplo sentido da palavra que pode ser tomada como sinônimo de “distributivo”, visto que se multiplicam os interesses, o maior acesso dos atores políticos às ações de governo se torna inevitável e a redução do conflito cria uma “estrutura de poder” (Lowi, 1964, p. 693).

Essa estrutura de poder é formada por atores políticos sem compromissos comuns que não seja facilitar o próprio acesso aos benefícios públicos. O governo atua como o “negociador” das concessões junto ao parlamento, que é o local privilegiado dessa política. Sobretudo nas cidades, “esta é a arena em que a máquina da dominação continua, se tal máquina estiver no controle em primeiro lugar” (Lowi, 1964, p. 713). Promove-se a política de cooptação antes que o compromisso, e, com essa política atendendo a muitos interesses, o governo visa desarticular a oposição e estabilizar as coalizões.

A abordagem de Lowi (1964) das arenas de poder e do papel do governo assemelha-se ao que Skocpol (2002, p. 21) chama de “visão toquevilliana” do Estado: “sua configuração organizacional [...] afeta a cultura política, encoraja

alguns tipos de formação de grupo e ações coletivas (mas não outras) e torna possível a ascensão de certas questões políticas (mas não outras)". A ação estatal e seu desenho institucional influenciam a atuação e os interesses de grupos, como os partidos políticos, ao mobilizar suporte às suas iniciativas.

Por exemplo, a patronagem governamental é um modo de ação política que pode permitir, via alocações distributivas, novos arranjos administrativos no interior do Estado que moldam o comportamento dos partidos políticos. Esta pode ser uma prática política institucionalizada quando os governos buscam constituir sua coalizão política dominante. Conforme Skocpol (2002, p. 25), "estruturas de administração pública e organizações de partidos políticos, consideradas em conjunto, percorrem um longo caminho para 'selecionar' os *tipos* de questões políticas que entrarão (ou serão mantidas fora) da 'agenda política' da sociedade", e, "onde grupos têm múltiplos, frequentemente conflitantes interesses, é necessário examinar o processo político em que particulares coalizões são formadas" (THELEN; STEINMO, 1992, p. 9).

Uma vez mobilizados os interesses de grupos políticos, esses tendem a manter suas demandas na mesma direção. O contorno passado de políticas e as decisões a elas vinculadas são mecanismos explicativos para analisar como os atores políticos atuam. Portanto, pode-se gerar uma combinação pouco virtuosa entre a persistência de práticas políticas institucionalizadas de patronagem com recursos públicos e os interesses de atores políticos que negociam seu apoio à "coalizão governamental" para manterem suas "pequenas soberanias". E se a *politics* historicamente apoia-se em normas que condicionam suporte às *polícies* governamentais à barganha que conceda espaços de poder aos vereadores, torna-se mais difícil alterar essa rota. Portanto, na formação de alianças políticas:

Os aspectos do sistema político que agregam interesses, em particular o sistema de partidos e a legislatura, são centrais. Por canalizarem o modo como os grupos interagem em políticas e produzem políticas, essas instituições afetam enormemente as possibilidades para diversos grupos reconhecerem interesses comuns, construir alianças políticas e frequentemente determinam se tais alianças são necessárias (WEIR, 1992, p. 194).

Atores políticos podem realizar seu cálculo político conforme procedimentos institucionalizados de cooperação que presidem suas mútuas relações (LES GALÈS, 2010). Esse padrão de ação permite responder não só a questão **quem governa**, à la Dahl, mas também **como se governa**. Implantar novos formatos administrativos, como são as subprefeituras, exemplifica esse tipo de problema político. Novos modelos organizacionais podem gerar confronto com atores políticos apegados aos seus interesses, segundo os modelos de regulação política institucionalizados. Com

efeito, “políticas, uma vez adotadas, inserem-se nas instituições. Elas são associadas com regras, expectativas e compromissos. Ao afetar a atenção e as aspirações, elas afetam o comportamento dos interesses futuros dos participantes políticos” (MARCH; OLSEN, 1984, p. 745).

### **O caso de São Paulo: política de alianças e as subprefeituras na partilha do poder<sup>5</sup>**

Como um eixo estratégico do programa de governo, a descentralização inseriu-se na agenda da gestão Marta Suplicy desde o seu início, apesar das dificuldades para se obter um acordo sobre o modelo de subprefeituras a ser implantado. Em setembro de 2001, o governo apresentou à Câmara de Vereadores um projeto de lei propondo a criação de 31 subprefeituras. Até esse momento, inexistia uma concepção administrativa para as subprefeituras, tanto que, pelos artigos 16 a 19 do projeto, o Executivo ficava autorizado a criar, por meio de decretos, unidades gerenciais para atender as demandas locais.

O governo não quis explicitar a magnitude da descentralização para a Câmara Municipal, pois, em 2001, sua base parlamentar era minoritária. Já os vereadores tinham interesse em manter sua influência nos territórios. Essa situação congelou o debate no parlamento, pois os vereadores temiam não mais poder indicar afilhados para cargos locais. Muitos parlamentares recordavam da gestão Erundina, quando as ARs foram distribuídas somente entre os diretórios zonais do PT (TEIXEIRA, 2004).

A dificuldade de o governo construir uma maioria parlamentar, associada ao receio de perder a votação e não conseguir implantar as subprefeituras, como ocorrera na gestão Erundina, adiou a tramitação da matéria. Os vereadores sabiam que o governo teria que negociar para obter os votos favoráveis ao projeto. A esse contexto somou-se a disputa por influência nas regiões entre vereadores da base governista, e o medo de que as subprefeituras estimulassem o surgimento de líderes regionais que diminuíssem o poder dos parlamentares. O projeto de lei foi apresentado em setembro de 2001 e aprovado em julho de 2002, sobretudo pela ausência de acordo na coalizão governista.

Com a aprovação da Lei nº 13.399, foram criadas 31 subprefeituras regulamentando o artigo 77 de Lei Orgânica Municipal (LOM). As subprefeituras passaram a ter poder formal de decisão, planejamento, investimento e autonomia administrativa. A mesma lei regulamentou outros artigos da LOM: igualou subprefeitos e secretários como auxiliares diretos do prefeito; definiu as subprefeituras como representantes locais da administração municipal e as transformou em unidades orçamentárias.

---

<sup>5</sup> A discussão sobre o caso de São Paulo baseia-se em Grin (2015).

O subprefeito, como representante político local do governo, teria mais poder decisório do que os administradores regionais que respondiam apenas por serviços de manutenção urbana (SANTOS; BARRETTA, 2004). Isso porque se definiu a organização das subprefeituras com sete coordenadorias (artigo 12 da Lei nº 13399): Ação Social e Desenvolvimento; Planejamento e Desenvolvimento Urbano; Manutenção e Infraestrutura Urbana; Projetos e Obras Novas; Educação; Saúde; e Administração e Finanças. Menos do que analisar o desenho administrativo aprovado, para este artigo importa destacar que a organização das subprefeituras ampliou os recursos financeiros e cargos a serem preenchidos localmente.

A formalização das subprefeituras produziu uma “afinidade eletiva” com a importância vital que o governo atribuía à construção de uma maioria parlamentar, visando evitar o isolamento sofrido pela gestão Erundina. No início, o Governo Marta Suplicy tinha uma bancada de 19 vereadores (16 do PT e 3 do PCdoB), apenas um a mais do que dispunha a gestão Erundina, e se previam dificuldades similares para forjar uma maioria parlamentar. Havia ainda dois vereadores do PSB, em tese aliado do governo, mas pouco obedientes às definições partidárias (MARTINS, 2001).

Desde o início de 2002, segundo ano da gestão, dada a dificuldade de aprovar seus projetos no parlamento, o Executivo ampliou sua base aliada com o discurso de um “governo amplo”. Até abril desse ano, o governo tinha conseguido o apoio da bancada do PMDB (seis vereadores) e da bancada do PL (três vereadores) com negociações que envolviam cargos nas ARs. Com o PSB, a base governista de 30 parlamentares se tornou majoritária (a Câmara tem 55 parlamentares). Mas o governo planejava ampliar essa coalizão, para o que a criação das subprefeituras foi o estímulo necessário para obter apoio oferecendo cargos locais.

O eufemismo do “governo amplo” tinha uma dupla face que envolvia a tramitação do projeto das subprefeituras. A *overt policy* reiterava a necessidade de renovar a gestão local em bases democráticas e mais próximas do cidadão. Esse discurso político alimentava a visão do PT como partido alinhado à revisão da relação centralizadora entre o Estado local e a sociedade. A *covert politics* evitava mostrar os acordos e concessões para os vereadores, pois isso tornaria público o que era visto pela base social de apoio do PT como expressão de fisiologismo levado ao seu paroxismo pelo malufismo até o ano 2000.

Assim, se a descentralização foi proposta como medida de caráter redistributivo, a construção da coalizão política dominante apoiou-se em políticas distributivas. Não que constituir políticas de alianças seja secundário, mas a forma como esse processo se deu em São Paulo expôs as incoerências do projeto petista em favor de uma gestão mais democrática da cidade. O governo seguiu atuando conforme as regras do jogo da política municipal que mantinha as “pequenas soberanias” nos bairros. A

ação governamental seguiu conformando o comportamento dos vereadores a partir de sua configuração organizacional (a novidade das subprefeituras exponenciou as práticas políticas tradicionais) e das suas prioridades (combinar a descentralização da gestão municipal com a formação de sua coalizão política dominante).

Os vereadores da coalizão dominante temiam perder influência em seus redutos eleitorais, pois a nomeação dos subprefeitos pelo Executivo poderia fortalecer as lideranças de bairro. A opção do governo foi franquear a indicação dos subprefeitos aos vereadores. Assim, ao aprovar as subprefeituras, o governo fez desse processo um marco para consolidar sua política de alianças no parlamento a partir de julho de 2002. Todavia, o governo evidenciou que a democracia participativa não teria prioridade na gestão local, mas sim a divisão de poder com os vereadores. Conforme Félix Sanchez (2006), Coordenador do Orçamento Participativo:

Como fazer para governar de forma efetivamente democrática? [...]. A ideia das Subprefeituras tinha suas limitações, pois não houve a implementação dos conselhos de representantes como expressão do direito à participação [...] o que, a bem da verdade, também, era um elemento de conflito entre nós. Provavelmente, a ampla coalizão de partidos e parlamentares que sustentava o governo Marta Suplicy não tolerasse essa convivência. Como faríamos, então, para governar com ela: ouvindo a população ou o vereador do bairro ou do distrito (SANCHEZ, 2006, p. 55)?

Essa estratégia foi expressa por Antônio Donato (2006), Secretário Municipal das Subprefeituras em 2003:

[...][D]o ponto de vista do processo político, depois da Constituição de 1988, o país vive o chamado presidencialismo de coalizão: tem-se o parlamento forte, com uma multiplicidade de partidos, o que impõe a necessidade de construir alianças para governar, pois a minoria no parlamento significa um grave problema de governabilidade. A aprovação da lei das Subprefeituras passou por essa discussão, inclusive resultando na participação de partidos aliados na administração das Subprefeituras. Podemos dizer que o governo Marta arquitetou uma maioria parlamentar e o terreno prioritário dos acordos foi o das Subprefeituras (DONATO, 2006, p. 41-42).

Essa forma de partilhar o poder com os vereadores nas subprefeituras se materializou no início de 2003. A construção da coalizão política dominante não pode ser dissociada da magnitude da descentralização quanto à transferência de serviços e servidores para as regiões. Menos de um ano após a aprovação da lei, as subprefeituras administravam 70% do total de servidores municipais. Em termos financeiros, o montante de recursos transferidos às regiões cresceu quase seis vezes

(de R\$ 550 milhões em 2003 para quase R\$ 3 bilhões em 2004), o que representava 20,9% do orçamento municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2004).

Quanto à estrutura administrativa, pela Lei nº 13.682/2003, definiram-se 14 cargos de livre nomeação em cada subprefeitura: o subprefeito, o chefe de gabinete, cinco assessorias (jurídica, técnica, comunicação, defesa civil e praça de atendimento) e sete coordenadores. Havia ainda 47 cargos de chefia, geralmente ocupados por servidores municipais. As 31 subprefeituras possuíam 1.971 postos diretivos (434 cargos de livre nomeação e 1537 funções de chefia). Como a definição final de como manejar esses recursos era controlada pela Prefeita, ponto fulcral da coalizão centrada no executivo, isso lhe dava um poder de barganha significativo junto aos vereadores.

A amplitude da descentralização, o tamanho dos recursos orçamentários e a quantidade de cargos a serem nomeados localmente exponenciaram a política historicamente vigente no município de dividir a gestão dos territórios com os vereadores. O desenho administrativo e financeiro das subprefeituras constituiu os fundamentos para manter e ampliar a lógica da vereança nos territórios. Em linha com Dahl (1989), essas foram as armas políticas regulares para “flexibilizar” os vereadores.

O Quadro 1 (GRIN, 2015) mostra como as subprefeituras serviram para ampliar a coalizão de governo, quando comparadas com a divisão política das ARs, que, até o final de 2002, retratava basicamente a coalizão eleitoral entre o PT e o PCdoB. Vê-se que o PT se manteve como o partido majoritário, com 74% das 31 subprefeituras (23 regiões), enquanto as outras oito se dividiram entre sete partidos da coalizão de governo. Nos cargos de segundo escalão, com os dados que foi possível coletar, ao menos em 16 locais, outros partidos, além da coalizão eleitoral, realizaram indicações.

Esse processo ocorreu em 52% das subprefeituras, sem que o PT deixasse de ser majoritário, pois a participação dos aliados direcionou-se mais para o segundo escalão (cargos de coordenação e supervisão). Estes costumavam ter um perfil mais de “bairro” ao serem indicados pelos vereadores. Assim, o “modelo político” prevalecente nas subprefeituras caracterizou-se por: a) não entregar apenas para um partido ou vereador, mesmo que fosse do PT; b) manter a hegemonia e a direção política do PT na maioria das regiões; c) organizar a participação de aliados em um número menor de locais e em cargos de segundo escalão com menos peso político (GRIN, 2015).

Contudo, essa política da partilha de poder nas regiões era de difícil solução: franqueava aos vereadores indicarem os subprefeitos, mas tentava impedir que os territórios se tornassem seus feudos. A opção de governar as regiões com os vereadores foi alvo de críticas de um de seus articuladores à época, o Secretário de Governo em 2004.

**Quadro 1 – Indicações nas ARs (2001/2002) e nas subprefeituras (2003/2004)**

Administrações regionais Aliança eleitoral no período 2001/2002		Subprefeituras Aliança de governo no período 2003/2004	
Territórios	Indicação do AR	Indicação do subprefeito	Outros cargos
Aricanduva	Não obtida	Celso Jatene (PTB)	Antônio Rodrigues (PL)
Butantã	Sem partido	Ex-Secretário da subprefeituras Antônio Donato (PT)	Sec. Subprefeituras Carlos Zaratini (PT)
Campo Limpo	PT	Antônio Rodrigues (PL)	Dep. Vicente Cândido (PT)
Casa Verde	PT	Rubens Calvo (PT)	Eliseu Gabriel (PSB)
Capela do Socorro	PT	Arselino Tatto (PT)	Edivaldo Estima (PPB), Milton Leite (PMDB), Antônio Goulart (PMDB), Não obtidas
Cidade Ademar	PT		Paulo Frange (PTB)
Cidade Tiradentes	Criada em 2002	Dep. Est. Italo Cardoso (PT)	
Ermelino Matarazzo	PCdoB	Claudete Alves (PT)/Dep. Fed. Arlindo Chinaglia (PT)	Dep. Devanir Ribeiro (PT)/ Alcides Amazonas (PCdoB)
Freguesia do Ó	PT	Dep. Ana Martins (PCdoB)/ Viviani Ferraz (PL)/Baratão (PDT)	José Américo (PT)
Guaianases	PT	Beto Custódio (PT)	José Ferreira (Zelão) (PT)
Ipiranga	PT	Dep. Fed. José Mentor (PT)	Jooji Hato (PMDB)
Itaim Paulista	PT	João Antônio (PT)	Não obtidas
Itaquera	PCdoB	Toninho Paiva (PL)	Adriano Diogo (PT)
Jabaquara	PCdoB	Francisco Chagas (PT)	Roger Lin (PSB)
Lapa	PT	Augusto Campos (PT)	Paulo Frange (PTB)
M'Boi Mirim	Criada em 2002	Lucila Pizani (PT)	Milton Leite (PMDB)/Dep. Vicente Cândido (PT)
Mooca	PT		Myriam Athiê (PMDB)
Parelheiros	Criada em 2002	Adriano Diogo (PT)	Não obtidas
Penha	PT	Edivaldo Estima (PPB)	Toninho Campanha (PDT)
Perus	PT	João Antônio (PT)	Eliseu Gabriel (PSB)
Pinheiros	PT	Raul Cortez (PPS)	Não obtidas
Pirituba	PT	Indicação do Executivo	Eliseu Gabriel (PSB)
Santana	PT	José Laurindo (PT)	Celso Cardoso (PFL)/ Humberto Martins (PMDB)/ José Olímpio (PMDB)
Santo Amaro	PT	Carlos Apolinário (PDT)	Dep. Est. Italo Cardoso (PT)
São Mateus	PT	Antônio Goulart (PMDB)	Dep. Devanir Ribeiro (PT)
S. Miguel Paulista	PT	Francisco Chagas (PT)	Paulo Frange (PTB)/João Antônio (PT)
Sé	PT	Paulo Teixeira (Sec. Municipal de Habitação)	Não obtidas
Tremembé/Jaçaã	PT	Indicação do executivo	Carlos Apolinário (PDT)
Vila Prudente	PT	Dep. José Mentor (PT)	Francisco Chagas (PT)
Vila Maria	Sem partido	Flávia Pereira (PT)	Arselino Tatto (PT)/Manoel Cruz (PRONA)
Vila Mariana	PT	Wadih Mutran (PPB)	Antônio Rodrigues (PL)
		José Américo (PT)	

Fonte: Grin (2015). Organizado com base em matérias jornalísticas (Estado de São Paulo de 30/06/2004 e Folha de São Paulo de 29/12/2000), complementado pelas entrevistas realizadas com os subprefeitos das Subprefeituras de Capela do Socorro e Freguesia do Ó. No período 2003-2004 as indicações foram oriundas de vereadores e de deputados, que eram ex-vereadores eleitos em 2000 pertencentes aos partidos da base aliada, e que mantiveram influência política nas regiões.

Para Tatto (2006), o governo errou ao organizar sua coalizão de apoio, o que se refletiu nas regiões: a) como efeito da construção da coalizão parlamentar, as indicações aceitas na cúpula do PT e dos partidos aliados não foram assimiladas nas bases partidárias regionais, sobretudo no caso de antigos adversários políticos; b) compor a maioria parlamentar gerou conflitos em bairros em que nomeação do subprefeito desagradou as lideranças locais.

O governo não conseguiu administrar os distintos interesses regionais, especialmente a convivência de grupos políticos às vezes adversários. Equilibrar a política de cooptação e os compromissos do programa de governo gradativamente fez a balança pender para seu viés distributivo. Como o novo modelo organizacional das subprefeituras podia gerar conflitos com os vereadores apegados aos seus interesses, o governo mostrou-se pouco disposto a alterar os padrões vigentes de regulação política e de cooperação institucionalizados junto ao parlamento. Desse modo, as subprefeituras constituíram-se virtualmente em um parlamento estendido, pois decisões adotadas nas regiões impactavam a possibilidade de os vereadores apoiarem o governo, bem como esses condicionavam seus votos em favor do Executivo ao atendimento de suas demandas por serviços e indicações de aliados nos bairros.

A criação das subprefeituras manteve uma velha prática (partilhar os territórios entre vereadores) com fins idênticos (consolidar a base de apoio governamental no parlamento). Sob esse ponto de vista, a implantação das subprefeituras materializou o caráter relacional entre instituições políticas, dependentes de sua trajetória histórica, e os interesses dos atores políticos. Ao mesmo tempo, dada a relevância das subprefeituras no programa de governo, ficou claro para os vereadores que essa era uma *issue area* que conformou no seu entorno uma rede de atores políticos que alimentou “estranhas coalizões como nunca houve”. Nesse caso, a aliança do PT com os vereadores chamados tradicionais por suas práticas políticas do “toma lá da cá”.

A descentralização organizada por meio das subprefeituras impactou o jogo da política municipal, pois conforme Borja (1984), a divisão de poderes nas regiões refletiu o peso político que os vereadores detinham nos bairros. Esses recursos políticos (influência local) foram utilizados na barganha realizada com o governo quando assumiu centralidade a construção da sua coalizão política dominante. Com efeito, a transferência de recursos financeiros, serviços e servidores para as regiões, que deveria ser a base de uma nova governabilidade urbana, transformou-se no principal incentivo para os vereadores ampliarem ainda mais sua histórica influência e poder nos bairros.

## O caso de Rio de Janeiro: gestão e política no manejo das subprefeituras<sup>6</sup>

Em 1993, a criação de subprefeituras no Município do Rio de Janeiro era coerente com as medidas estabelecidas pela Constituição de 1988, propensas a descentralizar as estruturas político-administrativas do Estado brasileiro e a democratizar o processo decisório de produção de políticas públicas (ABRUCIO; COUTO, 1996; KULGEMAS; SOLA, 1999). Pelos propósitos de que estariam incumbidas, as subprefeituras figurariam como um mecanismo de governança local, com potencial para incrementar a capacidade institucional de ação estatal, especificamente, a de coordenação e implementação de políticas e serviços públicos e, ainda, de interlocução com a sociedade (FRISCHTAK, 1994). Nessa concepção, as subprefeituras funcionariam como instrumentos de gestão da cidade, circunscritas a áreas geográficas específicas, com as competências gerais de identificar as demandas da população e informar aos órgãos da prefeitura as prioridades da região, coordenando e dirigindo a prestação local dos serviços públicos.

Na prática, no entanto, a forma como as subprefeituras cariocas foram criadas e organizadas limitaria o seu potencial como um instrumento de gestão descentralizada no âmbito local. Concretamente, é mais razoável concebê-las como oriundas de uma desconcentração administrativa do governo local. Isso significa que as subprefeituras surgem para cumprir funções atribuídas pelo prefeito, a quem estão direta e hierarquicamente subordinadas como parte do Executivo municipal. Em sentido estrito, a desconcentração diz respeito a um fenômeno em que ocorre transferência e/ou distribuição de competências decisórias internamente, isto é, no âmbito da administração pública, em que os órgãos e agentes ligam-se por um vínculo de hierarquia ao chefe do governo<sup>7</sup>, a quem cabe definir o nível de discricionariedade dos entes subordinados em relação ao exercício das funções delegadas.

Sob esse arranjo administrativo desconcentrado, as subprefeituras são, a rigor, desprovidas de autonomia e autoridade decisória para a realização de suas atribuições, a menos que o chefe do governo estabeleça de outro modo (formal

<sup>6</sup> O caso do Rio de Janeiro baseia-se em Lameirão (2007).

<sup>7</sup> Segundo os termos de Celso de Mello, “descentralização e desconcentração são conceitos claramente distintos. A descentralização pressupõe figuras jurídicas diversas: aquele que originalmente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquela(s) outra(s) às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade delas, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia. Pela descentralização rompe-se uma unidade personalizada e não há vínculo hierárquico entre a administração central e a pessoa estatal descentralizada. Assim, a segunda não é ‘subordinada’ à primeira. O que passa a existir na relação entre ambas, é um poder chamado controle” (MELLO, 2008, p. 151).

ou informalmente). No caso do Rio de Janeiro, o prefeito tem total controle sobre a estrutura das subprefeituras, podendo inclusive extingui-las. Ao longo do tempo e de diferentes governos, coube aos prefeitos decidir o número de subprefeituras, suas funções e competências, a localidade em que seriam estabelecidas, bem como o tipo de relação com os demais órgãos da prefeitura.

Dessa maneira, qualquer alteração na organização das subprefeituras – como definição da área de abrangência, criação ou extinção – realiza-se mediante a edição de decretos. Essas decisões são estabelecidas unilateralmente pelo prefeito, prescindindo da aquiescência da Câmara dos Vereadores. A flexibilidade desse arranjo pode ser exemplificada pela variação do número de subprefeituras no decorrer do tempo.

Comparativamente, houve intensa oscilação no total que cada prefeito manteve em suas respectivas gestões. Em 1993, Cesar Maia criou cinco, e no fim do seu primeiro mandato já contava com oito. Na gestão de Conde, o município chegou a contar com 15. Nos dois mandatos seguintes de Maia, esse número diminui inicialmente, para um total de dez, mas logo expandiu-se, chegando a 19<sup>8</sup>. Em 2009, quando assume a prefeitura, Paes reduz o quantitativo de 19 para 6<sup>9</sup>, mas em 2015 são criadas mais duas, ampliando o seu total para 8<sup>10</sup>.

A gestão do arranjo das subprefeituras cariocas é, então, comandada pelo prefeito. Contudo, pode-se dizer que esse comando foi mais proeminente em um momento específico, no primeiro mandato de Cesar Maia (1993-1996), quando as subprefeituras foram criadas. Coube a Maia definir quantas subprefeituras seriam estabelecidas, quem iria dirigi-las e de que modo deveriam funcionar. A centralidade dessas decisões explica-se pelas características do processo de criação dessas agências locais e, ainda, por algumas condições políticas estrategicamente exploradas pelo então prefeito para maximizar seu nível de discricionariedade no exercício do governo local. Uma dessas condições tem a ver com o fato de ter ganho

<sup>8</sup> Conforme o decreto nº 25.213 de 05/04/2005.

<sup>9</sup> Ao longo da campanha eleitoral de 2008 para a prefeitura carioca, a imprensa noticia várias críticas de Eduardo Paes sobre o tratamento dado às subprefeituras nos últimos governos de Cesar Maia. Nas palavras de Paes, considerando o papel das subprefeituras no contexto anterior à sua posse no Executivo carioca, “[...] no passado, o prefeito [Cesar Maia] deu força a elas. Agora, ele as esvazia. O número de subprefeitos é alto e eles não fazem parte do primeiro escalão. Deveremos reduzir esse número, para fortalecer as subprefeituras – explicou, dizendo que a principal característica dos subprefeitos deve ser a competência”. (Disponível em <http://www.agenciario.com.br/materia.asp?cod=51020&codEdit=3#.Ve86ARFViko>).

<sup>10</sup> Desde o primeiro ano do Governo Paes, em 2009, existem as seguintes subprefeituras, sob a denominação de coordenadorias especiais de áreas de planejamento: Barra e Jacarepaguá, Centro, Zona Sul, Zona Oeste, Grande Tijuca e Zona Norte. Em 2015 foram criadas as subprefeituras Zona Norte 2 e Ilha do Governador.

as eleições para prefeitura, em 1992, inesperadamente<sup>11</sup> e de forma relativamente independente, do ponto de vista político-partidário.

Segundo Francisco Marques (2003), desde a campanha eleitoral, Maia já pretendia construir seu próprio grupo político, independente das esferas partidárias tradicionais. Para tanto, o prefeito empregou uma estratégia que combinava duas frentes: (i) o estabelecimento de um núcleo de governo “técnico”, composto por quadros sem laços prévios com partidos – que ocupariam os cargos de secretários; e (ii) a concessão de prerrogativas de poderes, na esfera administrativa municipal, aos agentes responsáveis pela gestão regionalizada da cidade – os subprefeitos, em sua enorme maioria quadros estreantes. Assim, com o objetivo de formar seu grupo, Maia atribuiu a jovens colaboradores a gestão das subprefeituras<sup>12</sup>, cuja principal atribuição seria representar regionalmente a prefeitura, recolhendo junto à população as demandas do dia a dia e providenciando seu atendimento.

Nesse arranjo, não caberia às subprefeituras executar o atendimento às demandas que recebiam da população. Isso continuaria a cargo das secretarias e seus respectivos órgãos de operação regionalizados. A novidade consistiria em que as subprefeituras, sob a delegação direta do então prefeito, teriam a competência de ordenar aos órgãos da administração pública municipal a execução de serviços públicos.

O propósito de Cesar Maia de criar um grupo político por meio das subprefeituras foi, por fim, exitoso. Na eleição ocorrida em 1996, quatro subprefeitos (Eduardo Paes, Alexandre Cerruti, Índio da Costa<sup>13</sup> e Paulo Cerri) se elegeram vereadores do Rio de Janeiro, pela mesma sigla partidária do prefeito, na época, o PFL. Eduardo Paes, subprefeito da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, foi o candidato mais votado na eleição para a Câmara Municipal, enquanto Alexandre Cerruti, subprefeito da Zona Norte,

<sup>11</sup>No curso do processo eleitoral para a Prefeitura do Rio de Janeiro em 1992, a eleição de Cesar Maia era tida como um resultado inesperado por quadros políticos da cidade e até mesmo por seu partido, na época o PMDB. Cesar Maia foi eleito em 2º turno, com 51,8% dos votos.

<sup>12</sup>Sustentando sua intenção em formar um grupo político por meio das subprefeituras, o Prefeito Cesar Maia declara que “[...] no primeiro governo, através principalmente das subprefeituras, fui construindo um grupo de renovação de jovens [...]. Na campanha eleitoral, eu decidi dar a eles posição de destaque e se eles mostrassem iniciativa e ousadia, eu os levaria, como os levei, a posição de destaque na administração, mesmo sem experiência anterior. Eles tinham capacidade e não tinham formação, que somada à capacidade, gerou sinergia” (MARQUES, 2003, p. 36).

<sup>13</sup>Índio da Costa dirigia a V Região Administrativa (Copacabana), mas recebia atenção especial do Executivo, usufruindo do mesmo *status* atribuído aos subprefeitos.

foi o quarto. Os subprefeitos eleitos obtiveram sua maior porcentagem de votos nas regiões que compunham a área de abrangência de suas respectivas subprefeituras<sup>14</sup>.

O encerramento do primeiro Governo Maia representou, no entanto, um novo período na gestão das subprefeituras. Ao transmitir o comando da cidade ao seu sucessor, Luiz Paulo Conde (1997-2000), Maia legaria um complexo quadro político, relativo às pressões de alguns vereadores para assumir o controle sobre as subprefeituras. Isso porque, ao distribuir seus colaboradores pela cidade, entre 1993 e 1996, o então prefeito ocasionou impactos em dinâmicas políticas que se processavam em nível local, por meio das quais muitos vereadores obtinham seus votos e se elegiam para cargos públicos.

O estabelecimento das subprefeituras sobrepôs-se a um longínquo esquema de atuação em que cabia aos políticos “do bairro”, ou comunitários, a articulação com os órgãos públicos a fim de providenciar a prestação de serviços na localidade em que concentravam sua base eleitoral<sup>15</sup>. No decorrer do primeiro mandato de Maia, com os subprefeitos passando a desempenhar essa mesma função na área desses políticos, criou-se um contexto de acirrada competição entre os dois grupos<sup>16</sup>.

A partir de 1997, a expansão do número de subprefeituras e a concessão a alguns vereadores da prerrogativa de indicar os novos subprefeitos conformaram a estratégia delineada pelo Governo Conde a fim de solucionar o impasse político. Essas medidas contrastavam com o contexto vigente no primeiro governo Maia, quando o controle sobre as subprefeituras, tanto de quem as comandaria como da função específica que exerceria, foi de sua exclusiva prerrogativa. É possível dizer que o próprio poder das subprefeituras nos anos iniciais de sua existência foi alicerçado por Cesar Maia. Assim, teria sido a delegação de autoridade do então prefeito, no primeiro mandato, aos subprefeitos o que lhes garantiu o poder de ordenar aos órgãos administrativos competentes a execução das demandas e, em

---

<sup>14</sup>Especificamente, Eduardo Paes (subprefeito da Barra da Tijuca e Jacarepaguá) obteve 53% da sua votação nas zonas eleitorais da Barra e de Jacarepaguá; Alexandre Cerruti (subprefeito da Zona Norte) recebeu 64,61% dos seus votos em zonas de Madureira e adjacências; Índio da Costa (administrador regional de Copacabana) teve 70,6% dos votos na Zona Sul; e Paulo Cerri (subprefeito da Tijuca e Adjacências) recebeu 71,43% de votação em zonas eleitorais da Tijuca e adjacências.

<sup>15</sup>Ver Diniz (1982) e Kuschnir (2000).

<sup>16</sup>Segundo uma vereadora, Cesar Maia seguiu numa estratégia injusta, no seu primeiro governo, ao conceder muito espaço aos subprefeitos em detrimento dos vereadores. Afirma a política que “[o prefeito] queria fazer essas pessoas. Então, ele passou a dar cargos, prestígio, enfim, proteger e abrir espaço na mídia. [Por isso] eu e alguns vereadores tivemos algumas dificuldades no primeiro governo devido a ele querer investir só nessa turma, que a gente chamava ‘os que eram criados pelo prefeito’. Eles não tinham um passado de trabalho, não tinham lutado por nada. Foi dado a eles tudo nas mãos” (MARQUES, 2003, p. 40).

decorrência disso, de projetar as subprefeituras como um canal célere de prestação de serviço público.

Sob as circunstâncias presentes no Governo Conde, sobretudo com a ampliação do número de subprefeituras e a concessão aos vereadores aliados da prerrogativa de indicar alguns dos novos subprefeitos, passariam a coexistir ao nível das subprefeituras dois tipos de orientações, uma proveniente do governo e outra que emanaria das diretrizes do político local. A partir desse período, parece não haver mais as condições para o então chefe do Executivo manter o funcionamento das subprefeituras nos moldes definidos no primeiro mandato de Maia.

Quando retorna à prefeitura, em 2001, para exercer seu segundo mandato, Cesar Maia, embora diminua o número de subprefeituras deixado por Conde<sup>17</sup>, volta, com o tempo, a ampliá-lo. Segundo o próprio prefeito, a decisão de prosseguir com a abertura iniciada por Conde era inevitável, devido às articulações políticas que já estavam formadas em torno das subprefeituras. Considerando as iniciativas do seu antecessor como causa determinante da sua nova estratégia, Cesar Maia expõe sua posição em relação às subprefeituras em seu segundo e terceiro mandato:

O Conde concedeu muito. Quando retornei, vi uma situação difícil de inverter. Eu tinha que fazer algum tipo de concessão também. Procurei fazer concessões no 2º e 3º governo mais ao nível das RAs, e minimizar a concessão ao nível das subprefeituras. Mas as subprefeituras que tenho hoje, eu tive que ampliar [...] para poder, de um lado, abrir espaço para as demandas dos vereadores sem desmontar o sistema, [por]que eu preciso ter no mínimo 60 ou 65% das subprefeituras operando esse tipo de política [empreendido durante o primeiro governo]. Com isso, tive que fazer algumas concessões, criando novas subprefeituras, e isso perde um pouco a unidade de seu propósito<sup>18</sup>.

Em termos empíricos, observa-se que o desmembramento<sup>19</sup> das subprefeituras remonta à gestão do Prefeito Conde, mas foi intensificado nos dois últimos mandatos de Maia, que, inclusive, introduziu algumas novidades, tais como: subprefeituras sem ligação com região administrativa, e expressiva quantidade de subprefeituras que se ligam a apenas uma RA. Retratando a situação vigente durante o último mandato de Cesar Maia, o Quadro 2 mostra como variava a quantidade de RAs sob o escopo de cada subprefeitura.

<sup>17</sup> Decreto nº 19.402 de 01/01/2001.

<sup>18</sup> Entrevista à autora, Rio de Janeiro, 20/02/2006.

<sup>19</sup> Entende-se a ampliação do número de subprefeituras como resultado de um processo de desmembramento, pois novas subprefeituras surgem a partir do fracionamento daquelas estabelecidas originalmente.

**Quadro 2 – Área de abrangência das subprefeituras do Rio de Janeiro, por RA (2007)**

Áreas de planejamento	Subprefeituras	Regiões administrativas
AP - 1	Centro Histórico	II – Centro
	Centro	I – Portuária; VII - São Cristóvão
	Tijuca e Adjacências	III - Rio Comprido; XXIII - Santa Teresa
	-	XXI – Paquetá
AP - 2	Zona Sul	V – Copacabana; VI – Lagoa; XXVII – Rocinha
	Zona Sul II	IV – Botafogo
	Tijuca e Adjacências	VIII – Tijuca
	Vila Isabel e Grajaú	IX - Vila Isabel
AP - 3	Leopoldina Norte	X – Ramos
	Leopoldina Sul	XXX – Maré; XXXI - Vigário Geral
	Grande Irajá	XI – Penha; XIV – Irajá
	Grande Méier	XII – Inhaúma; XIII – Méier
	Zona Norte	XV – Madureira; XXII – Anchieta; XXV – Pavuna
	Ilha do Governador	XX - Ilha do Governador
	Vila Isabel e Grajaú	XXVIII – Jacarezinho
	Lins de Vasconcelos	-
AP - 4	-	XXIX - Complexo do Alemão
	Barra da Tijuca	XXIV – Barra da Tijuca
AP - 5	Jacarepaguá	XVI – Jacarepaguá; XXXIV - Cidade de Deus
	Zona Oeste	XVIII - Campo Grande
	Sta. Cruz e Pedra de Guaratiba	XIX - Santa Cruz; XXVI – Guaratiba
	Bangu	XVII – Bangu; XXXIII – Realengo
	Vila Militar	-

Fonte: Decreto municipal nº 25.053 de 03/02/2005.

Notam-se subprefeituras que atuavam apenas com uma RA, enquanto outras coordenavam duas ou três. Percebe-se, ainda, que RAs (XXI-Paquetá e XXIX-Complexo do Alemão) não se ligavam à subprefeitura alguma, pois responderiam diretamente à Secretaria Municipal de Governo. Por outro lado, algumas subprefeituras (Lins de Vasconcelos e Vila Militar) não mantinham ligação com quaisquer regiões administrativas.

Certamente, quanto menos RAs estivessem sob a jurisdição de uma subprefeitura, menos esta exerceria a função de coordenadoria, razão pela qual sua criação, na época, foi justificada. Desse modo, mais tênues seriam os limites que separariam e distinguiriam os dois órgãos. A rigor, no último mandato de Maia,

41% das subprefeituras<sup>20</sup> estariam fora da categoria “coordenadoria das Regiões Administrativas”, pois controlavam apenas uma ou nenhuma RA.

## Conclusão

Como foi visto, a inovação das subprefeituras em São Paulo e Rio de Janeiro se moldou às práticas políticas institucionalizadas de barganha política dos governos municipais com vereadores que controlam regiões da cidade. Embora por rotas e tempos distintos, ao fim e ao cabo, os dois casos convergiram para o mesmo tipo de utilização das subprefeituras como recurso político para os prefeitos construírem suas coalizões políticas dominantes.

Em São Paulo, a proposta de contrabalançar o peso da democracia representativa com centros locais de poder apoiados na democracia participativa tornou-se secundária. No Rio de Janeiro, a proposta de controlar a influência dos vereadores com um grupo de subprefeitos diretamente vinculado ao prefeito não se sustentou após o primeiro mandato de Cesar Maia. Em resumo, a “lógica da vereança” se sobrepôs como a estratégia dominante em ambos os casos. Ademais, as escolhas políticas alinhadas à formação da política de alianças não respeitaram fronteiras e discursos partidários, pois PFL e PT não poderiam ser exemplares mais extremos de visões políticas divergentes.

Assim, o cotejamento da análise empírica com a questão teórica que orientou esse trabalho mostra que colorações partidárias não foram determinantes nas escolhas dos prefeitos quanto ao método para compor sua base de apoio parlamentar. Nas duas cidades, a inovação institucional proposta nas estruturas governamentais não apenas foi alimentada por práticas políticas tradicionalmente existentes como as apoiou. Com efeito, a “lógica dos vereadores”, com o tempo, prevaleceu, pois as subprefeituras passaram a ser meios essenciais para os governos comporem suas coalizões de apoio na Câmara Municipal.

A experiência das duas cidades mostra a resiliência de práticas políticas institucionalizadas como inovações gerenciais e políticas tidas como democratizantes, como é o caso da descentralização, podem ser funcionais aos interesses paroquiais de atores políticos, como os vereadores. Portanto, a descentralização nem sempre é virtuosa, pois pode se prestar para apoiar a patronagem com recursos públicos e reforçar as pequenas soberanias locais destacadas por Robert Dahl. Por essa razão, as subprefeituras acabaram respondendo, embora com diferenças entre as duas

---

<sup>20</sup>O total seria de oito, considerando o caso das seis subprefeituras (Centro Histórico, Zona Sul II, Leopoldina Norte, Ilha do Governador e Zona Oeste) que se ligavam a apenas uma RA cada, além das outras duas subprefeituras (Lins Vasconcelos e Vila Militar) que não se relacionam a quaisquer regiões administrativas.

idades e mesmo em cada uma de suas regiões, a um duplo comando: o formal (administrativo) e o informal (vereador). Em linha com o argumento de Borja (1984), a divisão de poderes nas regiões refletiu o peso político que os vereadores detinham nos bairros.

A forma como a coalizão política dominante se organizou nos dois casos, centrada na liderança do prefeito nas negociações e dividindo espaços com um amplo espectro partidário, inclusive de antigos adversários políticos, mostra a relevância que assumiu a governabilidade junto às Câmaras Municipais após 1988. Não apenas os municípios ampliaram sua autonomia política e administrativa, mas também as Câmaras de Vereadores ampliaram suas prerrogativas de controle, fiscalização e mesmo como atores de veto em relação ao Poder Executivo.

Portanto, conformar políticas de aliança tornou-se condição necessária, mas não suficiente, de governabilidade. Contudo, o que este artigo discutiu não foi esse processo em si, mas sim como inovações nas estruturas de governo gradativamente se encontraram com práticas políticas institucionalizadas de patronagem governamental. Os dois casos mostram que a inovação política e administrativa nas estruturas locais e regionais de gestão foi condição suficiente para que a inovação institucional das subprefeituras fosse colocada a serviço de velhos fins. Constrangidas pelos interesses dos atores políticos (práticas políticas institucionalizadas dos vereadores) e pelas regras do jogo na relação com a Câmara Municipal, paradoxalmente as inovações propostas por prefeitos podem ser a senha para que pouco ou nada mude na política municipal.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo Perspec.*, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set. 1996.
- BORJA, J. Descentralización: una cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 46, n. 4, p. 5-33, out.-dez. 1984.
- COLIGAÇÃO MUDA SÃO PAULO. *Programa de Governo*. São Paulo, 2000.
- DAHL, R. A. A critique of the Ruling Elite Model. *The American Political Science Review*, v. 52, n. 2, p. 463-469, jun. 1958.
- \_\_\_\_\_. Who participates in local politics and why. *American Association for the Advancement of Science*, v. 134, n. 3487, p. 1340-1348, out. 1961.
- \_\_\_\_\_. *Who governs? Democracy and power in a American city*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.
- DONATO, A., A descentralização em São Paulo. In GASPAR, R.; AKERMAN, M.; GARIBE, R. *Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-*

- 2004). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- FRISCHTAK, Leila Lucas. Governança, governabilidade e reforma. In: REIS VELLOSO, João Paulo (Org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1994. p. 194-201.
- GARIBE, R. (Org.). *Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. p. 35-42.
- GARIBE, R. A descentralização do poder em São Paulo. In: GARIBE, R.; CAPUCCI, P. (Orgs.) *Gestão local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras*. São Paulo: Mídia Alternativa: Secretaria Municipal das Subprefeituras, 2004. p. 13-18.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social – Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999 (editado em fev. 2000).
- KUSCHNIR, Karina. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2000.
- LAMEIRÃO, Camila R. *Estratégias políticas e gestão local: as subprefeituras do Município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFF, 2007. 127 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro.
- LE GALÈS, P. *Urban governance in Europe: what is governed?* Paris: Centre d'études européennes (mimeografado), 2010. 15 p.
- LOWI, T. J. American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.
- MARCH, J. G; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: organizacional factors in political life. *The American Political Science Review*, v. 78, n. 3, p. 734-749, set. 1984.
- MARQUES, Francisco M. da Costa. *O grupo César Maia: líderes, partidos e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFF, 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro.
- MARTINS, M.L.R. *Descentralização e subprefeituras em São Paulo*. Disponível em: <[www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/.../martinsdescentralizaerundina.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/.../martinsdescentralizaerundina.pdf)>. Acesso: 15 Jan. 2010.
- MELLO, Celso Antônio B. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed., revisada e atualizada até a emenda constitucional 56, de 20/12/2007. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- MOLLENKOPF, J. H. *The rise and fall of the Koch coalition in New York City politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- POLSBY, N.W. How to study community power: the pluralist alternative. *The Journal of Politics*, vol. 22, n. 3, p. 474-484, ago. 1960.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Sumário de Dados 2004*. São Paulo: Secretaria de Governo Municipal, 2004.
- SADER, E. *Governar para todos: uma avaliação da gestão Luiza Erundina*. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.
- SANTOS, U. P.; BARRETTA, D. *As subprefeituras em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, Prefeitura Municipal de São Paulo, 2004.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T (Eds.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 3-41.

SPOSATI, A. *A cidade em pedaços*. São Paulo: Editora Brasiliense; 2001.

SPOSATI, A. Superando o discurso da descentralização municipal. In: CALDERÓN, A. I.; CHAIA, V. (Orgs.). *Gestão municipal: descentralização e participação popular*. São Paulo: Cortez, 2002. p.73-82.

TEIXEIRA, M. A. C. Negociação política e as formas de interação Executivo Legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2004. 76 p.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Orgs.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

WEIR, M. Ideas and politics of bounded innovation. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Orgs.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 188-216.

### Outras fontes

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei nº 13.682, de 15 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a estrutura organizacional das Subprefeituras.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. Disponível em: < <http://www.camara.sp.gov.br/images/stories/legislacao/Lei-Organica> >. Acesso:18 Jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.399, de 17 de julho de 2002. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no município de São Paulo.

### Entrevistas

César Maia (Prefeito do Rio de Janeiro –1993/1996 e 2004/2008)

Tadeu Pais (Subprefeito da Capela do Socorro/São Paulo)

Neli Márcia Ferreira (Subprefeita da Freguesia do Ó/São Paulo)

### Eduardo José Grin

Doutor em Administração Pública e Governo, pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Atualmente é Professor da Escola de Administração de Empresas e da Escola de Economia da FGV-SP. Contato: [eduardo.grin@fgv.br](mailto:eduardo.grin@fgv.br)

### Camila Romero Lameirão

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente é professora adjunta de Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (UFG) e coordenadora do Curso de Especialização em Políticas Públicas na mesma universidade. Contato: [cromero.cp@gmail.com](mailto:cromero.cp@gmail.com)



# Arranjos institucionais e capacidades de governo em processos participativos de urbanização: o caso de São Bernardo do Campo - SP

**Liliane Araujo Barbosa**

*Universidade de São Paulo (USP)*

**José Carlos Vaz**

*Universidade de São Paulo (USP)*

Nas últimas décadas, os projetos urbanos e habitacionais passaram a prever a participação da população nas intervenções. Iniciativas como os projetos de urbanização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal brasileiro fortaleceram essa tendência, estimulando a criação de arranjos federativos e institucionais no interior dos municípios para possibilitar sua implantação, ensejando o protagonismo social e a inclusão dos moradores no processo. A complexidade dessas iniciativas requer dos municípios capacidades para implementar políticas habitacionais que tenham a participação popular como item indispensável em sua consecução. Este artigo busca identificar e analisar quais são essas capacidades relacionadas ao arranjo institucional adotado, a partir da construção e implementação do Projeto de Urbanização PAC Alvarenga, que inclui a área de reassentamento do Conjunto Habitacional Três Marias, em São Bernardo do Campo, por meio da metodologia de estudo de caso. As capacidades encontradas foram organizadas em quatro categorias: capacidades políticas, técnicas, administrativas e institucionais.

**Palavras-chave:** arranjos institucionais, política habitacional, urbanização, desenvolvimento sustentável, participação social, capacidade estatal

---

[Artigo recebido em 25 de junho de 2018. Aprovado em 22 de fevereiro de 2019.]

## **Arregalos Institucionales y capacidades de gobierno en procesos participativos de urbanización: el caso de San Bernardo Del Campo - SP**

En las últimas décadas, los proyectos urbanos y habitacionales pasaron a prever la participación de la población en las intervenciones. Las iniciativas como los proyectos de urbanización del PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) del gobierno federal brasileño fortalecieron esa tendencia, estimulando la creación de arreglos federativos e institucionales en el interior de los municipios para posibilitar su implantación dando lugar al protagonismo social y la inclusión de los habitantes en el proceso. La complejidad de estas iniciativas requiere de los municipios capacidades para implementar políticas habitacionales que prevean la participación popular como requisito. Este artículo busca identificar y analizar cuáles son las capacidades relacionadas al arreglo institucional adoptado, demandadas por la construcción e implementación del Proyecto de Urbanización PAC Alvarenga, que incluye el área de reasentamiento del Conjunto Habitacional Tres Marias, en San Bernardo del Campo. El trabajo se configuró como un estudio de caso interpretativo. Se verificó la existencia de capacidades directamente relacionadas con la configuración del arreglo institucional, que se organizaron en cuatro categorías: capacidades políticas, técnicas, administrativas e institucionales.

**Palabras clave:** arreglos institucionales, política de vivienda, urbanización, desarrollo sostenible, participación social, capacidad estatal

## **Institutional arrangements and governance capacities in participatory urbanization processes: the case of São Bernardo do Campo - SP**

In the last decades, the urban and housing projects began to predict the participation of the population in the interventions. Initiatives such as the PAC's (Growth Acceleration Program) urbanization projects have strengthened this trend, stimulating the creation of federative arrangements and institutional arrangements within the municipalities to enable their implementation, fostering social protagonism and inclusion of the residents in the process. The complexity of these initiatives requires that municipalities have the capacity to implement housing policies that provide for popular participation as an indispensable element in their achievement. This article seeks to identify and analyze what these capacities are related to the institutional arrangement adopted, based on the construction and implementation of the PAC Alvarenga Urbanization Project, which includes the resettlement area of the Três Marias Housing Complex, in São Bernardo do Campo, through the methodology case study. The capacities encountered were organized into four categories: political, administrative and institutional capacities.

**Keywords:** institutional arrangements, housing policy, urbanization, sustainable development, social participation, state capacity

## Introdução

As políticas habitacionais do Governo Federal no período 2002-2015 foram marcadas pela articulação federativa, com envolvimento do Governo Federal nas dimensões de formulação geral da política, financiamento e estabelecimento de normas, cabendo aos entes federados, especialmente aos municípios, a sua implementação no território. Arranjos institucionais complexos, em nível federativo, foram desenhados para essas políticas, envolvendo ministérios, a Caixa Econômica Federal, governos estaduais e municipais, movimentos sociais e empresas do setor imobiliário e da construção civil. Os municípios, por sua vez, também precisaram constituir arranjos institucionais em seu território para dar conta dos desafios da implementação das políticas.

Em função do que está estabelecido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a institucionalização do processo participativo é colocada como premissa das políticas urbanas e habitacionais, ainda que sua adoção seja sujeita a limitações e a graus distintos de adesão por parte dos governos municipais (ROLNIK, 2011). Para os municípios cujos governos procuraram em alguma medida atender a essa diretriz, o processo de implementação da política habitacional torna-se ainda mais complexo.

Partindo-se do pressuposto de que o Estado necessita de capacidades específicas para que a implementação de políticas habitacionais com participação da sociedade ocorra, faz-se premente levantar a questão sobre quais são as capacidades demandadas.

Este artigo tem como objetivo contribuir, a partir de um caso concreto, para a identificação dos tipos de capacidades demandadas dos governos municipais para que a implementação de projetos de urbanização com participação da sociedade se desenvolva. Dada a complexidade deste objetivo, algumas escolhas foram feitas. A primeira diz respeito à diversidade das ações no campo da política habitacional: analisar suas várias formas exigiria um esforço de enorme vulto, o que levou a restringir o foco a um tipo específico de ação da política habitacional, os projetos de intervenção e urbanização de assentamentos precários do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. A segunda escolha foi concentrar-se nas capacidades relacionadas à criação e funcionamento de arranjos institucionais no nível local que permitam a realização das intervenções com participação social, tendo em vista a importância que estes encontram na literatura recente sobre capacidades estatais. Por fim, optou-se por não realizar avaliações do grau de profundidade, abrangência ou efetividade dos processos participativos, o que demandaria outro tipo de investigação.

A partir dessas opções de pesquisa, o artigo orientou-se para responder à pergunta:

**Quais são as capacidades demandadas aos governos municipais, em termos de arranjos institucionais, pela implantação de processos de participação nos projetos de urbanização vinculados ao PAC?**

Responder a essa pergunta exigiu uma atenta revisão da literatura sobre capacidades estatais, capacidades de governo e arranjos institucionais, com especial atenção à literatura que tem articulado esses conceitos à experiência brasileira recente. A partir daí, adotou-se como estratégia a realização de um estudo de caso único: a implantação do projeto PAC Alvarenga, no município de São Bernardo do Campo (SP), no período de abril a dezembro de 2015.

A escolha do caso deveu-se à estrutura de gestão e execução da política urbana e habitacional do município, em especial à estruturação e aos processos de trabalho da Secretaria de Habitação, e, por fim, às intervenções realizadas.

A seção seguinte a esta introdução visita a literatura sobre capacidades estatais, capacidade de governo e arranjos institucionais, em busca da construção de um referencial para a investigação de campo. A terceira seção apresenta o caso estudado e a quarta, as escolhas de estruturação da pesquisa em termos de método e análise dos dados. Segue-se uma seção de discussão dos resultados, em que as capacidades identificadas são analisadas à luz da literatura. Por fim, a última seção apresenta as conclusões do estudo.

## **Governo, capacidades e arranjos institucionais**

O conceito de capacidade em suas várias formas (capacidade estatal, capacidade institucional, capacidade de governo, entre outras) tem caráter polissêmico e complexo, o que possibilita que seja utilizado com pressupostos diferentes nos diversos objetos. De acordo com Skocpol (1985), a capacidade estatal é entendida como a implementação das metas e objetivos formulados pelo Estado, mesmo com a oposição de grupos sociais.

Skocpol (1985) defende que o Estado é um ator capaz de formular e perseguir intenções e objetivos construídos a partir de seus próprios interesses, não sendo, portanto, um agente que meramente reflete as demandas de grupos sociais.

Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) concebem o Estado como um ator e, ao mesmo tempo, um “meio” determinante, ou seja, os arranjos institucionais irão influenciar ideias e comportamentos políticos dos grupos sociais. Para Skocpol (1985, p. 14), as ações do Estado são historicamente determinadas, sendo “sensíveis às variações estruturais e mudanças conjunturais dentro do sistema político”.

Pereira (2014) ressalta que os estudos primevos apresentavam uma visão mais limitada da capacidade estatal, bastante influenciada pela concepção weberiana de burocracia qualificada e autônoma. Essas análises trazem pontos importantes acerca do Estado e de suas capacidades, a saber: a heterogeneidade do Estado e a relevância da coordenação intraestatal. Reconhece-se que o isolamento estatal é insuficiente para a compreensão das capacidades e que é necessário analisar a relação Estado-sociedade para que o entendimento sobre a capacidade estatal seja aprimorado.

A coordenação interburocrática é considerada um importante elemento da capacidade estatal, estando presente nas obras de influência weberiana como a de Rueschemeyer e Evans (1985). Ela significa a capacidade que diversas organizações governamentais teriam em seguir uma mesma diretriz, afastando-se das influências externas. Diante desse quadro, a descentralização das atividades entre diversas burocracias tenderia a gerar fragmentação e a possibilidade de cooptação do Estado pelos diversos interesses disseminados na sociedade (PEREIRA, 2014). Sendo assim, o Estado só poderia executar suas preferências isolando-se, porém, conforme salientado por Dagnino (2004), o Estado não é um todo homogêneo: nele estão presentes diversos interesses provenientes de diversos atores.

Nos anos 1990, o conceito de capacidade estatal passa por reformulações que ampliam seu alcance. Para Huerta (2008), a nova orientação busca dar ao Estado a direção para um “bom governo”, buscando executar políticas com mais eficiência, seguindo as demandas da sociedade, pautando-se por ações mais transparentes e na gestão dos recursos mais equilibrada.

O conceito de capacidade estatal passa a ter como pilar as trocas e interações provenientes da relação entre Estado e sociedade (CINGOLANI, 2013). Nesse momento, uma nova discussão surge: qualquer que seja a definição dada à capacidade estatal, seu significado não deveria limitar-se aos aspectos técnico-administrativos da burocracia, ou seja, não deveria encerrar-se, unicamente, nas questões internas ao Estado, tais como a sua coordenação, autonomia, capacidade técnica, entre outros. Essa nova abordagem não relega as características da perspectiva anterior, mas soma a elas o aspecto político.

Huerta (2008) afirma que a capacidade estatal é formada por dois componentes: o administrativo e o político. A capacidade administrativa se relaciona às características técnico-burocráticas necessárias para que o Estado consiga operacionalizar seus objetivos. Essa capacidade é formada pelas dimensões de recursos humanos (relacionado aos cargos, salários e forma de recrutamento da burocracia) e organizacionais (referente aos recursos financeiros). Para a autora, a capacidade administrativa abrangeria a coordenação interburocrática e a interação

intergovernamental, pois estas não sofreriam influências da sociedade, sendo considerados elementos internos ao Estado. A capacidade política é delimitada pela interação política entre os atores que compõem o Estado e os setores socioeconômicos.

Evans (1993) investiga as características do Estado desenvolvimentista, caracterizado por realizar transformações estruturais em busca do crescimento econômico. A visão estabelecida pelo autor sobre a capacidade estatal traz a capacidade administrativa-weberiana aliada ao relacionamento socioestatal.

Schneider (2014) e Evans (1993) têm em comum a visão de que o país possui diferentes *modus operandi* na condução ao desenvolvimento. Para Schneider (2014), essa variação é explicada pelas diferentes capacidades existentes na burocracia brasileira, o que pode ser explicado pela arena complexa que se tornou o Estado brasileiro. Os sucessivos governos desenvolvimentistas criaram diversas agências, instituições e políticas, onde havia diferentes grupos com diferentes interesses sem uma coerente coalizão ou estratégia de desenvolvimento.

Castro Santos (1997) agrega novos elementos na conformação da capacidade, ao incluir a relação política – relações entre o Estado e a sociedade, nas quais o Estado deve encontrar soluções para as demandas sociais. A autora não utiliza o conceito de capacidade estatal, mas capacidade governativa, pois este conceito dialoga com as ideias de governabilidade e governança, que se ligam às ações de governo, enquanto materialização do exercício da autoridade, controle, articulações realizadas, entre outros.

Diniz (1996; 1998) pontua que a eficácia na ação governamental ocorrerá quando a eficiência não estiver ligada unicamente aos quesitos técnicos da burocracia, mas também à sustentabilidade das ações governamentais, as quais passariam sob o crivo da sociedade.

Matus (2007) utiliza o conceito de capacidade de governo como a

(...) capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo (MATUS, 2007, p. 53).

A capacidade de governo está inter-relacionada ao projeto de governo e à governabilidade do sistema, são esses os três vértices que compõem o chamado triângulo de governo. O projeto de governo é resultado do processo normativo e das ações propostas. A governabilidade é conformada pelo sistema político-legal, que envolve variáveis que se controlam e outras que não se controlam e são dependentes das ações dos demais atores.

O conceito de capacidade de governo difere de outras abordagens por estar inserido de forma sistêmica e inter-relacional com os demais vértices. Isso faz com que o conceito se torne mais condizente com a complexidade presente nas ações governamentais. O ambiente político e situacional em que se insere uma ação governamental influencia a capacidade. Dessa forma, a capacidade deve ser entendida de um ponto de vista situacional. A partir dessa ideia, Vaz (2016) aponta a importância dos processos de ativação de capacidades, destacando que estas só existem uma vez que o governo é capaz de utilizá-las, caso contrário são apenas recursos ociosos. Tais processos estão diretamente associados à governabilidade.

Neste artigo, concebemos que o Estado é um ator, que se encontra em relação constante com os demais agentes, a saber, a sociedade, o sistema político-legal e burocrático, que o conforma, e as demais instituições com as quais se relaciona na implementação de uma determinada política.

### **Capacidades estatais e arranjos institucionais no contexto brasileiro**

No período 2003-2015, o país retoma a postura de promotor de mudanças na estrutura econômica, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e de promotor do desenvolvimento social. Essas mudanças ocorrem junto à dinamização da participação popular nas políticas públicas, a partir de diversos canais.

Gomide e Pires (2011, 2014) analisam as capacidades estatais com centralidade para o arranjo institucional. Este é entendido como “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam os atores e interesses na implementação de uma política específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 7). Para os autores, o arranjo concede ao Estado a capacidade para realizar suas políticas. Lotta e Vaz (2015) destacam o papel dos arranjos institucionais nessas novas práticas de governo, e afirmam que estes não seguem um padrão único. A depender da política pública executada, assumirão traços específicos, devido aos atores envolvidos no processo, aos papéis exercidos por cada agente e ao contexto em que se configura.

Lotta e Favareto (2013), ao analisarem o PAC e outros programas, buscam, a partir dos arranjos institucionais, entender quais são as capacidades que o Estado mobiliza ao executar seus programas. Os arranjos são compostos por três elementos, a saber: a articulação intersetorial, a coordenação entre as esferas federativas e a sociedade civil para formar os modelos de gestão pública e, por fim, o enraizamento do programa no nível local de implementação. Esses três elementos são sintetizados pelos autores como integração horizontal – entre setores de políticas públicas – e integração vertical – entre entes federativos. Concluem que os programas possuem

limitação na integração horizontal, que foram realizados por justaposição ou por integração temática e não por planejamentos ou por planos que perpassassem diferentes ministérios. Com relação à verticalidade, há a centralização na esfera federal, concedendo aos estados o papel de coadjuvantes e, aos municípios, envolvimento apenas na implementação.

Gomide e Pires (2011) sustentam que os arranjos institucionais variarão a partir da relação entre dois eixos de capacidades: o técnico-administrativo e o político. O primeiro é descrito como “a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes com habilidades de gestão” (GOMIDE; PIRES, 2011, p. 2), ou seja, é entendido como o conjunto de competências que os agentes estatais possuem para realizar suas políticas, conduzindo processos coordenados e voltados aos resultados. O segundo vincula-se à negociação de interesses e criação de consensos. A capacidade política demanda habilidades da burocracia para ampliar os canais de interlocução e negociação com os variados atores sociais, mediando conflitos e interesses (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-20). Como elementos do eixo das capacidades técnico-administrativas, os autores citam a presença de capacidades como recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis; a existência de mecanismos de coordenação e estratégias de monitoramento. Para o eixo das capacidades políticas foram utilizados os seguintes critérios: as interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativos; a existência de canais de participação social efetivos e o controle realizado por órgãos internos ou externos.

Segundo os autores, há quatro combinações possíveis nos arranjos institucionais: alta capacidade técnico-administrativa e alta capacidade política; baixa capacidade técnico-administrativa e baixa capacidade política; alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa; e alta capacidade técnico-administrativa e baixa capacidade política. Assim, todo arranjo possuirá capacidade técnico-administrativa e política, porém os graus em que elas aparecerão nortearão os resultados de uma dada política.

Lotta e Favareto (2013), Lotta e Vaz (2015) e Gomide e Pires (2011, 2014) dão importância ao aspecto relacional presente nos arranjos político-institucionais. A relação entre Estado e sociedade traz inovações aos planos iniciais do governo, a partir das negociações entre os atores governamentais e a sociedade civil. Ao mesmo tempo, é necessário considerar elementos como a trajetória histórica dos setores governamentais, as instituições e os atores (GOMIDE; PIRES, 2014).

## Capacidade de governo nos processos participativos de urbanização integrada

Das análises realizadas por Pires e Gomide (2014), Matus (2007) e Stefani (2015), depreende-se a importância da dinâmica interna das instituições governamentais para a existência de capacidade de governo. Entretanto, a capacidade analisada de forma isolada ou independente não exprimirá a complexidade existente.

Cada processo participativo, nos diversos setores governamentais, segue dinâmicas institucionais e normas próprias. Seu desenvolvimento abarca histórias, atores e dinâmicas peculiares. Entretanto, mesmo com trajetórias institucionais diferentes, são possíveis semelhanças entre canais de participação. Dessa forma, podemos encontrar processos participativos que possuam as mesmas capacidades e os mesmos impasses (STEFANI, 2015).

Com o intuito de verificar como se delimitam as capacidades governamentais referentes à interação com a sociedade nas instâncias participativas, neste caso as relativas ao processo de urbanização integrada, os conceitos de capacidade de governo desenvolvido por Matus (2007), os de capacidade política e técnica-administrativa desenvolvidos por Pires e Gomide (2011, 2014) e a classificação realizada por Stefani (2015) fundamentaram a análise desenvolvida.

Esta pesquisa valeu-se das contribuições de Matus (2007), para adotar um conceito de capacidade de governo sistêmico e inter-relacional, colocando em evidência a fluidez da capacidade ao dialogar com o contexto e com os atores. A sua abordagem se relaciona ao contexto ramificado e entrelaçado do cenário da ação governamental, tornando-se mais adequada à realidade da administração pública.

Da obra de Gomide e Pires (2014, 2011), a abordagem dos arranjos institucionais na implementação de políticas públicas nos oferece um instrumento para a compreensão de como os atores e interesses se coordenam e se relacionam em um contexto democrático.

A partir dessa abordagem, este trabalho apoiou-se na categorização de capacidades realizada por Stefani (2015), por sua vez baseada no trabalho de Grindle (1996):

- Capacidades institucionais: âmbito legal e formal que dão suporte e estrutura às iniciativas de participação.
- Capacidade técnicas: são aquelas relacionadas ao desempenho das funções que envolvem o domínio de técnicas, recursos humanos, recursos financeiros, planejamento, gestão e organização.
- Capacidades administrativas: são aquelas que se relacionam às funções

organizacionais e administrativas do governo, que devem dar suporte a todas as ações e projetos políticos.

- Capacidades políticas: referem-se às habilidades de negociação, diálogo com a sociedade, instituição de parcerias e mediação entre diversos atores.

Essas categorias foram adotadas como referencial para o trabalho. Houve convergência entre elas e os resultados das análises do estudo de caso. Entretanto, as subcategorias de capacidades veiculadas ao processo participativo em urbanização não coincidem com aquelas identificadas no estudo de Stefani (2015), devido às diferenças de objeto.

### **O caso do PAC Alvarenga (São Bernardo do Campo)**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) trouxe investimentos em diversas áreas, tais como a infraestrutura, habitação, saneamento e a urbanização de assentamentos precários. Retoma a produção de uma Política Nacional de Habitação, na qual os governos subnacionais têm que se adequar à esfera federal sem, no entanto, contarem com significativos instrumentos de capacitação (SERAFIM, 2013).

No que se refere à urbanização, a multidisciplinaridade e a integração entre diferentes áreas e secretarias são pontos a serem considerados (BRASIL, 2010). A gestão participativa na decisão, implementação e avaliação dos projetos de urbanização integrada foi colocada como instrumento para equacionar a exclusão socioterritorial e, ao integrar a população no processo, conceder sustentabilidade à intervenção.

O trabalho social é um elemento central e possui como objetivo garantir a participação da população em todo o ciclo, desde a formulação à avaliação do projeto, com o intuito de adequar a intervenção às reais demandas da comunidade, por meio de um trabalho educativo que favoreça a organização comunitária, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e condominial e a realização de ações voltadas à geração de renda e o acesso ao trabalho. Esses fatores favoreceriam a sustentabilidade do projeto a ser executado.

O caso do projeto PAC Alvarenga, em São Bernardo do Campo, representa uma intervenção em que esses princípios foram considerados no desenho e implantação. De antemão esclarecemos que o trabalho social desenvolvido seguiu os parâmetros estabelecidos nas normativas do Ministério das Cidades, o que nos leva a concluir que o papel do município se enquadra em algo definido *a priori*. Essa formatação do trabalho vincula-se ao quesito financeiro, uma vez que os desembolsos para sua execução ocorrem, somente, se seguirem as diretrizes postas.

Dentre os bairros pertencentes à área de manancial da cidade, o bairro Alvarenga possui o maior contingente populacional e a maior densidade habitacional,

representando cerca de 30% da população residente em mananciais. Possui importância na produção hídrica e na vegetação natural (ITIKAWA, 2008), assim como apresenta alta vulnerabilidade social.

Os assentamentos irregulares e precários no bairro Alvarenga surgiram na década de 1970, com a construção da Rodovia Imigrantes. Estes se instalaram próximo à represa, às margens da Rodovia e da Estrada dos Alvarenga.

Antes do PAC, a região foi objeto do Programa de Assistência Técnica ao Programa Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda (PAT-PROSANEAR). Esse programa previa “apoiar técnica e financeiramente, na elaboração de programas e projetos sustentáveis, e execução de projetos para a recuperação urbana e ambiental de Núcleos do Bairro Alvarenga, favelas selecionadas em São Bernardo” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2015, p. 262).

Em 2007, ano de criação do PAC, as áreas do PAT-PROSANEAR foram definidas como prioritárias para investimento. Apenas em 2009, quando Luiz Marinho (PT) assume a gestão do município, foi realizada a revisão e atualização dos projetos de arquitetura, urbanismo e engenharia com as adequações previstas no PAC. A antiga Secretaria de Habitação e do Meio Ambiente foi dividida em Secretaria de Habitação e Secretaria de Gestão Ambiental. O cargo de secretária de habitação foi atribuído a Tássia de Menezes Regino, assistente social com experiência nos projetos de trabalho social e participação comunitária em urbanização e habitação de interesse social, coordenando equipes multidisciplinares e desenvolvendo atividades de articulação político-institucional. Ela havia atuado como consultora na elaboração do projeto técnico social e de reassentamento da região do núcleo Alvarenga, vinculado ao Programa de Assistência Técnica ao Programa Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda (PAT-PROSANEAR) de 2004 a 2006.

O Projeto de Trabalho Social (PTS) apresentado no PAC Alvarenga, aprovado pela CAIXA, concentrava as intervenções em duas áreas: Sítio Bom Jesus e Conjunto Habitacional Três Marias. O projeto prevê que a participação seja desenvolvida em todas as fases do projeto, tendo-se a comunidade como coexecutora do projeto. Dentre os objetivos específicos delimitados no projeto, destacamos: a participação da comunidade em todas as decisões, monitoramentos, acompanhamentos e avaliações, as lideranças seriam capacitadas e haveria o estímulo a que outros moradores se tornassem líderes de suas comunidades e o projeto viabilizaria meios de comunicação que assegurariam o acesso às informações por todos os moradores.

A participação popular é descrita como a diretriz de condução do trabalho técnico social, “sendo ao mesmo tempo um objetivo a ser alcançado e um meio para realizar os outros objetivos” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2015, p. 285). A participação popular é concebida como um processo a ser desenvolvido em todas

as etapas do projeto, visando ao “(...) desenvolvimento social da comunidade” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2015, p. 285), mas também como meio para garantir a sustentabilidade das obras e do novo *habitat* a ser construído.

## Metodologia

Para cumprir o objetivo de contribuir na identificação dos tipos de capacidades demandadas dos governos municipais para a implementação de processos de urbanização com participação da sociedade, realizou-se um estudo de caso instrumental único.

A opção está fundamentada na distinção feita por Stake (2001). O interesse no caso está na contribuição que pode trazer à construção e aprofundamento de uma construção teórica (no caso, sobre as capacidades estatais e de governo). Os fatores que contribuíram para a escolha do caso foram as mudanças na estrutura de gestão e execução das políticas habitacionais e urbanas do município, consideradas iniciativas de construção e ativação de capacidades.

A pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa, com o intuito de realizar uma análise que permitisse identificar elementos e relações para os quais não existem medidas objetivas e quantificáveis. Essa abordagem permitiu uma visão mais aprofundada das capacidades de governo no projeto de urbanização do PAC Alvarenga, considerando, inclusive, as contradições, incompletudes e relações de intercausalidade complexa.

As fontes de informação empregadas foram a análise documental (Projeto de Trabalho Social, relatórios e outros documentos oficiais da Prefeitura de São Bernardo do Campo, da CAIXA e do Ministério das Cidades), entrevistas com moradores beneficiários do projeto e profissionais envolvidas em sua implementação e a observação direta de reuniões do projeto. No que concerne ao uso do termo **profissionais**, esclarecemos que a equipe executora do trabalho social era formada por pessoas do sexo feminino.

O estudo de caso analisado requereu apreender comportamentos e acontecimentos, para tanto necessitou de familiarização com o ambiente a ser estudado. A observação direta foi uma técnica que possibilitou atingir esses resultados. O crivo para a escolha dos atores baseou-se na presença e atuação durante a elaboração e implementação do projeto na área. Tanto o corpo técnico quanto os moradores foram citados nos documentos analisados e/ou durante as entrevistas e na percepção adquirida durante a observação em campo. As entrevistas foram conduzidas seguindo um roteiro semiestruturado, com questões abertas e o roteiro flexível.

O tratamento e análise dos dados orientaram-se por uma perspectiva interpretativista, que buscou “desenvolver a compreensão da realidade social que os sujeitos experimentam” (RODRIGUES, 2004, p. 86), considerando os fundamentos e finalidades das ações dos indivíduos, entendidos como participantes da construção da realidade social.

Os esforços de categorização realizados por Grindle (1996) e Stefani (2015) serviram como base para identificar, em campo, as capacidades requeridas à prefeitura pelo processo participativo no programa de urbanização.

Nas transcrições das entrevistas, nas notas de campo e nos documentos utilizados, foram identificadas, de maneira indutiva, unidades de conteúdo, devidamente codificadas. A partir da classificação das unidades por afinidade, surgiram blocos de capacidades que foram organizados de acordo com as categorias inspiradas na literatura. Os blocos de capacidades foram denominados subcategorias das respectivas categorias. Essas subcategorias foram também classificadas de acordo com a presença de uma relação direta com o arranjo institucional adotado. Ao final da pesquisa, obtivemos o Quadro 1, que sintetiza as unidades de conteúdo.

**Quadro 1 – Categorias da capacidade de governo identificadas no caso estudado**

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Relação com arranjo institucional</b>
Capacidade institucional	Normatização	Sim
	Canais institucionais de participação	Sim
Capacidade política	Direcionamento político	Sim
	Mobilização	Sim
	Liderança	Sim
Capacidade administrativa	Recursos físicos	Não
	Recursos financeiros	Não
	Articulação intragovernamental	Sim
Capacidade técnica	Recursos humanos	Sim
	Planejamento e gestão do processo participativo	Sim
	Operação do processo participativo	Sim

Fonte: elaboração própria.

Nas seções seguintes, apresentam-se, de forma sucinta, as capacidades de governo encontradas no processo participativo de urbanização do PAC Alvarenga, analisadas em suas subcategorias.

## **Capacidades institucionais**

As capacidades institucionais são as que trazem as normas que orientam a participação social na administração pública, ou seja, evidenciam as diretrizes que norteiam e estruturam a forma como devem funcionar os espaços participativos. É a capacidade de fazer acontecer e valer as determinações que dispõem sobre a interação entre sociedade/Estado e seus objetivos. O cumprimento desses regulamentos, portarias e instruções normativas revela a existência de capacidades na esfera institucional.

## **Normatização**

De uma forma geral, no que concerne à execução das normas, as profissionais entrevistadas concluíram que o trabalho executado seguiu as diretrizes preconizadas pelo Ministério das Cidades. As funcionárias da CAIXA, que acompanharam o projeto de trabalho social, esclareceram que as normas sempre foram cumpridas pelo Departamento de Trabalho Social da prefeitura de São Bernardo do Campo, entretanto, alguns assuntos ligados aos eixos de execução do trabalho social poderiam ter sido executados com mais detalhes e qualidade. Citaram, especificamente, as atividades ligadas à educação sanitária e ambiental.

As evidências citadas mostram as facilidades e dificuldades das assistentes sociais da esfera municipal em fazer cumprir as normas existentes. Um dos gargalos da execução do trabalho social e concomitantemente da execução de um trabalho participativo é a coexistência de normas e seus requisitos que destoam da capacidade existente em diversos municípios. Para as entrevistadas, as exigências das normas e a proposição dos eixos temáticos não são adequadas à realidade da gestão municipal. As normas são vistas como pouco práticas e dão margens a dúvidas. Ao mesmo tempo, consideram que as regras mostram, ao menos, um caminho a seguir.

Assim como na análise realizada por Lotta e Favareto (2013), podemos concluir que a integração vertical, ou seja, a articulação entre a esfera federal e municipal, nesse caso, também é identificada com o ente federal centralizando os elementos normativos e com ao ente local cabendo, somente, o papel de implementador.

## **Canais institucionais de participação**

Sobre a necessidade de implementação de esferas participativas, foram identificadas a Comissão de Urbanização e Legalização (Comul) e a existência da Comissão de Acompanhamento do Projeto (CAP), atuando como um canal representativo da comunidade nas questões gerais do projeto. A esses representantes eram relatadas as informações sobre o projeto, dito como um “primeiro desenho”, que com o diálogo sofria alterações, de acordo com as demandas da comunidade. Além disso, estavam presentes nos plantões sociais, reuniões e assembleias acompanhando tanto as atividades do trabalho social quanto as das obras.

A CAP foi formada, no bairro Sítio Bom Jesus, durante a execução do projeto do PAT-PROSANEAR, que antecedeu o PAC Alvarenga, seguindo as especificações da participação comunitária. Atuou como um instrumento de gestão participativa para as decisões e acompanhamentos do projeto.

A Comul se estabeleceu no Sítio Bom Jesus na execução do PAC. Muitos de seus componentes já atuavam na CAP. Mesmo havendo necessidade legal de sua formação, instituída pela Lei Municipal nº 5959/2009, que a responsabiliza por deliberar e acompanhar as políticas de urbanização e legalização, evidenciou-se que o papel da CAP é mais expressivo, devido à sua existência anterior. Já no Conjunto Habitacional Três Marias, não existiu nenhuma dessas comissões.

A partir das entrevistas, tornou-se claro que a existência da Comul cumpre seu quesito normativo, porém não possui tanta interferência na condução dos projetos. A CAP foi um meio de representação mais atuante.

## **Capacidades políticas**

Essa subcategoria de capacidade de governo refere-se à incorporação do processo participativo na tomada de decisão e na condução do projeto de intervenção. Dessa forma, abrange os meios como são realizadas as negociações, os diálogos e as mediações entre as demandas e interesses diversos dos atores (a sociedade e os parceiros).

## **Direcionamento político**

A participação foi um quesito incorporado à realização da intervenção urbana, envolvendo a forma pela qual se incluíram os moradores no processo que, por sua vez, revela a escolhas políticas adotadas na condução da intervenção. O processo contou com a participação dos moradores, desde o projeto inicial e, continuamente, na implementação, graças aos canais existentes.

Um entrave relatado na execução do processo participativo foram as informações dissonantes que chegavam aos moradores, via vereadores da oposição, o que gerou desconfiança por parte dos moradores e demonstrou uma possível falta de capacidade de articulação com esses atores.

As capacidades técnicas são congruentes ao direcionamento político. A condução técnica facilitou o estreitamento das relações entre a Secretaria de Habitação e a população. A relação de proximidade estabelecida entre a comunidade e as assistentes sociais fez com que a participação dos moradores na mobilização da comunidade pudesse ser executada. Conforme exposto pelas assistentes, a clareza nas informações, ouvir os moradores e atendê-los fez com que o projeto tivesse credibilidade.

A participação foi voltada à informação sobre as atividades e, pontualmente, previu a deliberação conjunta. Tanto o direcionamento político quanto a gestão do processo participativo concentraram-se na participação informativa e na participação como escuta, tal como definida por Teixeira (2014).

## **Liderança**

A liderança surgiu como capacidade relevante com a constatação da constante presença e da forma de atuação das assistentes sociais e da secretária de habitação nas duas áreas de execução do projeto. As assistentes sociais entrevistadas ressaltaram que a secretária imprimiu uma nova gestão à Secretaria de Habitação, por meio de contratações via concurso público, e sempre esteve presente na tentativa de articulação com outras secretarias municipais.

Já o prefeito do município, Luiz Marinho, foi citado algumas vezes. A visão dos moradores sobre ele é como uma espécie de garantidor do processo.

As entrevistas indicaram que a secretária dirigiu o processo com o objetivo de dar autonomia às assistentes sociais na condução do trabalho, o que fortaleceu o papel de liderança desempenhado.

A capacidade de liderança na condução do processo participativo foi crucial para a construção do formato do trabalho executado. O papel desempenhado pela secretaria de habitação possibilitou a tentativa de articulação com outras secretarias e a consulta direta ao Ministério das Cidades, quando havia algum óbice na execução dos projetos, sem ter a necessidade de passar a demanda pelo agente financeiro. Ademais, a forma de condução do trabalho e a possibilidade de novas contratações para a formação da equipe foi resultado de uma negociação e articulação com o Poder Executivo, na qual o papel da secretária foi decisivo.

## **Mobilização e comunicação do processo participativo**

A forma de mobilização seguida na gestão do processo participativo ocorreu com o auxílio da CAP para incentivar as pessoas a participarem. Como visto no item anterior, no aspecto da participação da população na mobilização da comunidade, a capacidade de liderança está ligada à capacidade de mobilização.

Além disso, os espaços de participação – plantões sociais semanais, reuniões e assembleias – foram instrumentos para comunicar as fases de implementação do projeto e espaços para possibilitar o diálogo.

## **Capacidades administrativas**

As capacidades administrativas ligam-se, especificamente, às funções administrativas e organizacionais que dão suporte ao projeto de governo. São os elementos administrativos e organizacionais que estruturam todos os projetos e as ações governamentais, funcionando como quesitos operacionais demandados para que o Estado consiga promover a participação social nos projetos de urbanização. O governo municipal necessita de determinada organização para que a participação ocorra, sempre dialogando com as regras e determinações contidas nas portarias e instruções normativas do Governo Federal e da administração pública, de uma forma geral.

Na pesquisa, as subcategorias encontradas foram: articulação intragovernamental, alocação de recursos físicos e alocação de recursos financeiros. Entende-se que apenas a primeira está diretamente relacionada aos arranjos institucionais, portanto as demais não são objeto de análise mais detalhada.

## **Articulação intragovernamental**

A participação de outras secretarias no processo participativo da urbanização foi pontual, sem que ocorresse interlocução contínua. Tanto os moradores quanto as profissionais envolvidas indicaram que a presença de outras secretarias na execução do trabalho foi pontual e/ou inexistente. Os documentos permitem perceber que a articulação existente se dava em momentos específicos, como, por exemplo, nos eventos realizados pela Secretaria de Habitação. Nestes, as demais secretarias foram convidadas a participar oferecendo serviços aos municípios. Na maioria das vezes, citou-se a articulação pela sua ausência na condução do processo participativo. Com relação ao fomento à participação em outras instâncias participativas como, por exemplo, o Orçamento Participativo, as entrevistadas viam a tarefa como demanda de todas as secretarias.

De uma forma geral, as profissionais entrevistadas disseram que a articulação poderia ampliar os horizontes de atuação e possibilitar a implementação de um trabalho social mais efetivo, concebendo novas metodologias e formas de atuar na comunidade, já que as informações concedidas teriam mais fidedignidade, bem como poderiam aproximar os cidadãos aos serviços da prefeitura como um todo. Dessa forma, a população saberia a quem demandar e as questões não ficariam, unicamente, a cargo da Secretaria de Habitação. Como resultado final, haveria mais efetividade e celeridade na execução das atividades.

A inarticulação deveu-se mais a um condicionante institucional: a forma de planejamento do governo municipal, que limita as secretarias às funções e prioridades de cada área. As secretarias e departamentos foram convidados a participar de algumas reuniões, com o objetivo de formularem o planejamento das ações conjuntas, porém as ações definidas não foram levadas adiante.

Não se encontraram evidências de condicionantes políticos para a existência da inarticulação entre as secretarias da Prefeitura de São Bernardo do Campo, ainda que estes não possam ser descartados.

### **Capacidades técnicas**

As capacidades técnicas referem-se à dimensão cognitiva desenvolvida para o desenvolvimento do processo participativo. Contempla habilidades e conhecimento do corpo de funcionários que atuam no processo de urbanização. Dessa forma, essa dimensão é composta pelo método desenhado e sua adequação aos quesitos participativos e aos objetivos expressos no projeto.

### **Recursos humanos**

A análise sobre os recursos humanos refere-se à disponibilidade, à qualidade dos profissionais e, nesse âmbito, à possibilidade de capacitação na condução do processo participativo no projeto de urbanização.

Os moradores apontaram que as técnicas possuíam conhecimento sobre o que estavam realizando, além de expressarem que o contato e a execução do trabalho tiveram como diretriz a relação direta com a população. A equipe composta possuía experiência pretérita no desenvolvimento do trabalho social em outros municípios da região metropolitana. A experiência daquelas que coordenaram o trabalho social, a saber, a coordenadora do trabalho social e a secretária de habitação, foi fundamental para o andamento do processo participativo.

Além da qualidade, outro ponto salientado foi a preocupação com a capacitação da equipe. Nos relatórios constam palestras e oficinas, em que todos da coordenação técnica social participaram.

Contudo, um dos fatores que impõem limite à condução participativa e ao desenvolvimento do trabalho social é o número de funcionários da equipe própria. A contratação de profissionais via gerenciadora foi vista como algo positivo, mas com limites. Estabelece-se uma parceria, porém o tempo de trabalho da contratada limita-se ao arco temporal estabelecido em contrato, que muitas vezes não acompanha o período total de intervenção. De acordo com as entrevistadas, algumas ações não puderam ser realizadas ou foram postergadas, devido ao fato de a equipe ser reduzida e a demanda ser excessiva.

### **Planejamento e gestão do processo participativo**

Ocorreram reuniões semanais entre os departamentos que estavam constantemente envolvidos na implementação da urbanização (Obras, Trabalho Social e Regularização Fundiária). Ocorria monitoramento das ações com o objetivo de esclarecer as intercorrências e realizar as reprogramações necessárias. Entretanto, percebe-se o descompasso entre o que era firmado em reunião e a execução das ações, durante os cinco anos de urbanização.

A observação direta permitiu notar que as coordenações se envolviam, apenas, nos momentos cruciais em que eram demandadas. Ao questionarmos as profissionais sobre os maiores obstáculos na condução do processo participativo e no desenvolvimento do trabalho social, elas apontaram os problemas das obras e a falta de participação deste setor nas regiões de intervenção. De acordo com os relatórios, o planejamento era realizado, as pendências eram discutidas, porém no momento da execução houve falhas e a falta de acompanhamento efetivo do processo como um todo.

Além das relações existentes com as outras coordenações, foi ressaltado que o trabalho desenvolvido pela terceirizada tornou-se um caminho produtivo para o trabalho, tanto na visão das contratadas quanto das pertencentes à administração direta. Evidencia-se que o planejamento do trabalho não foi segmentado em atividades específicas, o que é identificado como característica do planejamento da coordenação.

### **Operação do processo participativo**

A subcategoria operação do processo participativo remete à forma como é organizada a participação, os feedbacks dados à comunidade e a avaliação do processo como insumo para mudanças na organização. Possui relação com a dimensão política: a forma de conduzir o processo participativo faz com que as relações entre a prefeitura e os moradores sejam facilitadas.

O processo participativo sujeitou-se a limitadores, seja de recursos humanos, seja de articulação, entre outros. Havia abertura para a participação e a construção

de espaços em que a comunidade recebia informações e era escutada. Entretanto, os documentos não evidenciaram o controle social do processo de intervenção na área, nem a construção deliberativa dos processos, nem a avaliação pela comunidade das ações e dos canais de participação. Essas características poderiam ser fatores estruturantes da execução do projeto, pontos de redimensionamento e orientação das atividades futuras.

A participação deliberativa deu-se em momentos específicos e pontuais. As atividades planejadas, de acordo com os relatórios, possuíam um desenho inicial e eram concebidas sem interferência da população. A operação do processo participativo foi tratada como um meio para que a intervenção física ocorresse sem percalços. A conquista da autonomia e da inserção real dos munícipes recebeu menor importância.

### **Considerações finais**

Neste artigo, foram identificadas onze subcategorias de capacidades relevantes para a implantação do projeto PAC Alvarenga, em São Bernardo do Campo. Destas, foram analisadas em profundidade nove, aquelas relacionadas ao arranjo institucional adotado. Essa seleção, por si, já adianta uma conclusão importante da pesquisa: a maioria das capacidades identificadas relaciona-se ao arranjo institucional, demonstrando sua relevância para a implantação do projeto, ainda que não se atribua a este a responsabilidade total por sucessos e insucessos.

A pesquisa deixa claro que os arranjos institucionais envolvendo o Governo Federal e a esfera municipal foram importantes na implantação do PAC Alvarenga. Ao primeiro cabe a definição de diretrizes, normas, formas e instrumentos de avaliação do trabalho desenvolvido. Ao município cabe a implementação, o que exige desdobrar o arranjo institucional em nível local por mecanismos de articulação e participação.

Se aplicássemos o modelo proposto por Pires e Gomide (2014), teríamos um quadro de alta capacidade político-institucional e alta capacidade técnico-administrativa.

As capacidades de governo não se apresentaram como uma construção prévia e totalmente harmônica. Não podem ser vistas como fixas. O contexto de sua composição as faz como uma colcha de retalhos. Por isso, devem ser interpretadas de um ponto de vista situacional: modificam-se, ao sabor do contexto político e da interação entre os atores.

As capacidades não estão claramente dispostas. Os limites que as encerram são tênues. Interligam-se, relacionam-se mutuamente. Essas relações demonstram que a análise sobre as capacidades de governo não pode limitar-se a modelos de alta rigidez.

Os espaços de participação nos projetos urbanos e habitacionais funcionaram como meio estruturador da sustentabilidade das intervenções, a partir de processos de liderança, organização e mobilização comunitária. Construir a agenda participativa demandou esforços de gestão dos processos participativos. A participação dos moradores ensejou alterações incrementais e diárias no cotidiano das equipes.

As dificuldades de articulação entre as secretarias e de coordenação entre os departamentos da Secretaria de Habitação foram evidentes. Geraram obstáculos ao processo participativo, que puderam ser minimizados pela capacidade técnica, alicerçada no conhecimento e no direcionamento dado ao planejamento do trabalho social.

Numa administração pública ideal, em que não há escassez de recursos financeiros nem humanos, a integração entre as áreas proporcionaria a condução do processo participativo de forma mais adequada. Deparamo-nos com uma reflexão sobre a visão do gestor e das diversas situações-problemas que se colocam à administração pública. Quando questionamos sobre o porquê dessa situação, as respostas apontaram para o número reduzido de funcionários das secretarias e o volume de demandas específicas de cada área. Ao mesmo tempo, as limitações e os recursos potenciais estão colocados em diversas administrações, e a superação dos problemas depende também das capacidades que os governos municipais consigam ativar.

A institucionalização de um departamento de trabalho social assim como a composição de sua equipe e os recursos voltados às capacitações foram decisões que articularam aspectos técnicos e políticos em busca da viabilidade da execução do trabalho social. Ao serem colocados em prática, ativaram capacidades decisivas e, quando houve obstáculos, puderam-se reorientar as ações em busca dos resultados estipulados.

Isso não quer dizer que a institucionalização de um departamento ou uma lei sejam necessárias para que as ações ocorram em outros casos. Eles podem tornar-se um recurso potencial, existente no âmbito legal, mas que não são mobilizados em busca da execução do projeto de governo, como a literatura aponta (VAZ, 2016). No caso estudado, a capacidade de governo esteve centrada principalmente no quesito técnico, relacionado ao conhecimento e experiência das gestoras e de suas equipes, além da presença constante do planejamento e controle das atividades. Ao iniciar essa pesquisa, foi aventada a possibilidade de a execução do trabalho participativo via terceirizada ser um indício de ausência de capacidade de governo. Entretanto, o trabalho permitiu perceber que o direcionamento dado na implementação está consoante com o que foi determinado na contratação. O trabalho terceirizado

contribuiu para a existência das capacidades de governo para a implementação do projeto. Isso se deve à forma de condução do trabalho, via administração direta, que incorpora esses funcionários como parte do projeto a ser executado, não, apenas, como “tarefeiros”.

Essas características expostas acima contribuíram para que a implementação do processo participativo fosse realizada, mesmo com as limitações existentes.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério das Cidades. *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós Constituinte. *Dados*, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

CINGOLANI, L. *The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures*. WorkingPaper n. 53. Maastricht: UNO-MERIT, 2013.

COTTA, Tereza Cristina. *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*. Texto para discussão n. 21. Brasília: Enap, 1997.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 2, p. 65-91, 1996.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 45, n. 1, p. 29-48, 1998.

EVANS, Peter B. Transnational linkages and the economic role of the State: analysis of developing and industrialized nations in the post-world II period. In: EVANS, P.; REUSCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter B. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 28, n. 1, p. 1-29, 1993.

EVANS, P.; REUSCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. *Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI*. Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1 /2011. Brasília: Ipea, 2011.

GOMIDE, A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GRINDLE, M. *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 1-12.

HUERTA, Angelica Rosas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, v. 30, n. 1, p. 119-134, 2008.

ITIKAWA, Valdete Kanagusko. *Mananciais e urbanização: recuperação ambiental na sub-bacia Billings: os bairros ecológicos em São Bernardo do Campo e São Paulo (1997 a 2007)*. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros. In: CONGRESSO DO CENTRO LATIOAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CLAD), 18., 2013, Caracas. *Anais...* Caracas: Clad, 2013. p. 1-18.

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir do caso do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p.171-194, 2015.

MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados*. São Paulo: Fundap, 2007.

PEREIRA, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso Belo Monte*. Brasília: UnB, 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de programas federais. In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, Brasília. *Anais...* Brasília: ABCP, 2014. p. 1-28.

RODRIGUES, Andrea Leite. *Metodologia*. In: RODRIGUES, Andrea Leite. *Modelos de gestão e inovação social em organizações sem fins lucrativos: um estudo comparativo de casos no Brasil e no Quebec*. São Paulo: FGV, 2004. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

ROLNIK, Raquel. *10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo*. 2011. Disponível em: < [RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. The State and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. \*Bringing the State back in\*. New York: Cambridge University Press, 1985.](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fraelr.olnik.files.wordpress.com%2F2013%2F07%2F10-anos-do-estatuto-dacidade.pdf&ei=brnXU6_xCq3nsAT_kIKgCQ&usq=AFQjCNFTVdx9EPBIMo_CpXn4LMxJa8DyBQ&sig2=YzJSqtJWsCZGjSRiYEgIKQ&bvm=bv.71778758,d.cWc.> Acesso em: 23/11/2016.</p>
</div>
<div data-bbox=)

SÃO BERNARDO DO CAMPO. *Relatório de Trabalho Social – PAC Alvarenga*. Referente a janeiro de 2009 a julho de 2015. 2015.

SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. In: PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Eds.). *Capacidades estatais e democracia*. Brasília: Ipea, 2014. p. 31-56.

SERAFIM, Lizandra. *Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana*

no Ministério das Cidades (2003-2010). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2013. Tese (Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State backing. In: EVANS, P.; REUSCHEMEYER, D; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

STAKE, Robert E. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. 2. ed. London: Sage Publications Inc, 2001.

STEFANI, Anita G. M. Utilização de TICs em processos participativos no Brasil sob a ótica de capacidades de governo. São Paulo: USP, 2015. Dissertação (Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

VAZ, José Carlos. Oportunidades de pesquisa e temas para reflexão sobre capacidades na gestão pública brasileira. In: OLIVIERI, C.; MARTINELLI, B. I. *Colóquio de estudos em gestão de políticas públicas*. São Paulo: EACH, 2016.

#### **Liliane Araujo Barbosa**

Possui mestrado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é servidora da Caixa Econômica Federal. Contato: lab85@hotmail.com

#### **José Carlos Vaz**

Possui doutorado em Administração de Empresas pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Atualmente é professor da Universidade de São Paulo (USP). Contato: vaz@usp.br.

# Capacidade financeira dos municípios paulistas em atender às metas de educação infantil do Plano Nacional de Educação

**Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz**

*Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo; Instituto JUS*

**Fátima Fernandes Araújo**

*Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo*

**Carlos Corrêa Leite**

*Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo*

**Fernando Montoro**

*Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo*

O artigo apresenta estudo sobre a capacidade financeira dos municípios paulistas para atender as metas de educação infantil previstas no anteprojeto de lei do Plano Nacional de Educação para 2011-2020. A partir da base legal de finanças públicas, de projeções populacionais (2012-2020), gastos na educação infantil (2012) e receitas (2012), são analisados os gastos total e *per capita* em creche, pré-escola e educação infantil e as receitas de cada município. São realizadas projeções sobre o impacto financeiro em 2020 para que os municípios ofereçam vagas em creche para 50% das crianças e em pré-escola para 100% das crianças. O trabalho identifica que, para atender as metas, os municípios paulistas terão que ampliar seus recursos em 47%, relativamente a 2012. Mostra também os diferentes graus de esforço para o cumprimento dessas metas: em 164 municípios, significará um incremento superior a 50% das receitas atuais, sendo que em 43 o incremento ultrapassa 90%.

**Palavras-chave:** política educacional, educação básica, finanças públicas, execução orçamentária, administração municipal, plano nacional de educação

---

[Artigo recebido em 14 de setembro de 2018. Aprovado em 8 de março de 2019.]

## Capacidad financiera de los municipios de lo estado de São Paulo para participar en el Plan Nacional de Educación

El artículo estudia la capacidad financiera de los municipios de São Paulo para cumplir los objetivos de educación de primera infancia previstas en el proyecto de ley del Plan Nacional de Educación 2011-2020. Con base en proyecciones de crecimiento de la población en el periodo 2012-2020, se analizan el gasto total y per cápita en educación de primera infancia y los ingresos de cada municipio. Las proyecciones se realizan sobre el impacto financiero en 2020 para los municipios ofrecen lugares en la guardería para 50% de los niños y en educación preescolar para 100% de los niños. El estudio muestra que para cumplir estos objetivos, los municipios de São Paulo deben ampliar los recursos en 47% en comparación con el gasto de 2012. La investigación señala diferentes grados de esfuerzo de los municipios para cumplir los objetivos establecidos: para 164 municipios, costaría más de 50% de los recursos actuales e para 43, el aumento supera el 90%.

**Palabras clave:** política educativa, educación básica, finanzas públicas, ejecución presupuestaria, administración municipal, plan nacional de educación

## Financial capacity in municipalities of São Paulo state to attend the National Education Plan

The article studies the financial capacity of municipalities in state of São Paulo to meet the goals of early childhood education provided in the draft Bill of the National Education Plan to 2011-2020. The total and per capita spending in daycare and preschool as well the income of each municipality are analyzed from data of population projections to 2012-2020. Projections are made on the financial impact in 2020 in the municipalities that offer places in daycare for 50% of children and preschool for 100% of children. The study shows that the municipalities of state of São Paulo would have to broaden the resources in 47%, compared to spending of 2012, to meet the goal for the access to early childhood education. The research points different degrees of effort of the municipalities to comply with the established goals of the PNE: this effort would cost more than 50% for 164 municipalities and for 43, the increase exceeds 90%.

**Keywords:** educational policy, basic education, public finance, budget execution, municipal administration, national education plan

## Introdução

Este artigo objetiva dimensionar a capacidade financeira dos municípios paulistas em atendimento às metas propostas para a educação infantil no então anteprojeto de lei do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2011-2020. O texto foi aprovado em 2014, como a Lei federal nº 13.005/2014, e institucionalizou o PNE de 2014-2024 com as mesmas metas de atendimento à educação infantil estabelecidas no anteprojeto, mas ampliou o prazo destinado à creche até 2024.

Neste trabalho, usa-se o limite temporal do anteprojeto; considera-se o atendimento, até 2020, a 50% das crianças com idades até três anos (creche) e, até 2016, a 100% das crianças de quatro a cinco anos (pré-escola). Em 2012, os municípios atendiam, na faixa etária correspondente, a 33% de crianças na creche e 87% na pré-escola (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE E DADOS, 2013). As creches e as pré-escolas representam a etapa da educação infantil.

A pesquisa foi realizada no âmbito do projeto Elementos para a Melhoria das Condições de Oferta de Educação Infantil no Estado de São Paulo, a partir de convênio entre a Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam); Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap); e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), firmado em 2013. O estudo parte do conceito de educação como um direito social, em que a intervenção do Estado busca garantir a universalização do acesso, principalmente dos mais pobres (CAVALIERI; PAZELLO, 2004). Por ser a educação infantil da competência dos municípios, com apoios técnico e financeiro dos estados e da União, é certo que a oferta de novas vagas representará gastos adicionais com a educação e trará impacto nas finanças municipais.

O Brasil, desde o PNE de 2001-2010, aprovado pela Lei nº 10.172/2001, pactuou atender a 50% das crianças em creche e 80% em pré-escola, até 2010, o que não ocorreu. Em 2012, apenas 92 dos municípios paulistas (15%) atendiam à meta de creches do PNE, dos quais três com mais de 100 mil habitantes. Na pré-escola, 155 municípios (26%) atendiam à meta, e todos com menos de 100 mil habitantes (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA; FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO; FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE E DADOS, 2013). Na educação infantil, analisadas conjuntamente creche e pré-escola, apenas 48 municípios atendiam às duas metas, e todos eram municípios com menos de 100 mil habitantes (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA *et al.*, 2013). A maioria dos que cumprem as metas tem capacidade de arrecadação limitada.

Considerando o intervalo de tempo estabelecido pelo anteprojeto do PNE para que os municípios cumpram as metas (2012 a 2016 para pré-escola, e 2012 a 2020

para creche), este estudo distribui o esforço financeiro, ano a ano, por meio da oferta de vagas no intervalo de tempo, até o cumprimento total da meta.

A falta de informações agregadas, ou de indicadores que traduzam a situação financeira atual da educação infantil, no conjunto dos municípios paulistas, leva este estudo a responder às seguintes questões: a) Qual é o gasto atual dos municípios com a educação infantil (creche, pré-escola e total)?; b) Qual é o gasto *per capita* do aluno na educação infantil (creche, pré-escola e total)?; c) Qual é a receita dos municípios para o custeio da educação e educação infantil?; d) Quanto os municípios paulistas gastam de recursos próprios com a educação e com a educação infantil?; e) Quanto os municípios gastarão, de 2013 a 2020, com a educação infantil (creche, pré-escola e total)?; e f) Quais serão as receitas dos municípios, considerando as novas vagas, para custeio da educação infantil (2013 a 2020)?

A análise é relevante por contribuir com a discussão sobre os gastos na educação infantil e os impactos das normatizações nacionais no âmbito subnacional, com vista a reduzir as desigualdades e ampliar o efeito distributivo da educação infantil, garantindo o acesso dos mais pobres. Corroborando estudos realizados por Abrahão (2005), Campanha Nacional pelo Direito à Educação ([201-]), Araújo (2012) e Pinto (2014) e aponta a necessidade de aprimorar o repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para esta etapa educacional. Também busca contribuir com o debate sobre os gastos na educação infantil e a sua importância na formulação e implementação de políticas educacionais para viabilizar a execução da meta 1 do PNE.

Ademais, o estudo pode ser identificado com a ampliação do interesse teórico pela discussão da importância da educação infantil nos primeiros anos de vida (SOUZA, 2011; CURI; MENEZES FILHO, 2009; SHONKOFF, 2001; HECKMAN, 2005). Há alguns anos discute-se a importância da educação infantil nos primeiros anos de vida.

Para a neurociência e outras ciências, a formação, nessa etapa, terá impacto no desempenho escolar, na saúde, na produtividade econômica e de cidadania, no futuro (SHONKOFF, 2001). Heckman (2005) aponta que o desenvolvimento intelectual pode ser ampliado até os dez anos; após esse tempo, as ações para compensar os déficits de formação inicial têm maior custo e são menos efetivas; e recuperar tardiamente as habilidades não cognitivas é possível, mas as cognitivas exigem mais esforço.

Outros estudos indicam que os investimentos na infância são importantes para o desenvolvimento de habilidades cognitivas e não cognitivas e influenciam no comportamento e nos traços de personalidade, como sociabilidade, autoestima, persistência e motivação, bem como reduzem a probabilidade de envolvimento com drogas e de participação em atividades criminosas (VELOSO, 2011). Para Souza

(2011), a criança que frequenta pré-escola aprende melhor matemática e português e tem menor atraso escolar. Curi e Menezes Filho (2009, p. 811) mostram que “a pré-escola tem uma relação positiva e significativa com a conclusão dos quatro ciclos escolares, com efeito marginal crescente nos três primeiros, e que a creche tem relação positiva e significativa apenas com a conclusão do ensino médio e do ensino universitário”. Frequentar uma escola infantil de qualidade reduz as desigualdades (CAMPOS, 1997; BARROS *et al.*, 2011; SANTOS, 2015) e impacta no desenvolvimento infantil, em especial das crianças mais vulneráveis.

Apesar desses estudos, verifica-se, nos municípios, a subpriorização dessa etapa de ensino em relação ao ensino fundamental (KRAMER, 2006; CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014).

O presente artigo está estruturado em cinco partes. A primeira apresenta brevemente a organização da educação, identificando as competências dos entes federados na área. A segunda detalha como é financiada, isto é, como são obtidos os recursos destinados à educação, em particular, pelos municípios. A terceira parte indica a metodologia utilizada e a quarta mostra os resultados obtidos, por meio de tabelas e gráficos explicativos. Finaliza apontando a importância dos estados e da União nos apoios técnico e financeiro aos governos locais para que cumpram suas competências na educação infantil, conforme preconiza a Constituição Federal (CF) de 1988 e o PNE.

## **Organização da educação no Brasil**

A organização da educação no Brasil é estabelecida pela CF/1988; pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996; pelo Fundeb, Lei nº 11.494/2007; e pelo Plano Nacional de Educação (PNE), entre outras regulamentações.

Hoje, a educação está estruturada em quatro etapas de ensino:

- a) educação infantil, com o atendimento em creche (crianças com idades até três anos) e na pré-escola (crianças com quatro e cinco anos);
- b) ensino fundamental;
- c) ensino médio; e
- d) ensino superior.

As três primeiras etapas compõem a educação básica, com atribuições comuns entre as diversas esferas de governo exercidas em regime de colaboração. A CF/1988, em seu art. 30, inciso VI, define que compete aos municípios manter, em cooperação técnica e financeira com a União e os estados, programas de educação infantil e de ensino fundamental. O art. 211 preconiza que a União, os estados, o

Distrito Federal e os municípios organizarão, também em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Determina, ainda, as áreas de atuação prioritária dos municípios – ensino fundamental e educação infantil – e dos estados – ensino fundamental e ensino médio.

Assim, a educação infantil (creche e pré-escola) é de competência municipal, por determinação constitucional, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados. Os serviços, por sua vez, podem ser executados pela rede pública (municipal, estadual ou federal), ou privada. Os serviços oferecidos pela rede privada caracterizam-se por duas modalidades: lucrativa, em que os serviços são oferecidos diretamente pelo setor privado e regulados pelo mercado; e sem fins lucrativos, ofertado por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que, muitas vezes, firmam convênios com o poder público e auxiliam na materialização do direito à educação infantil (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014).

O PNE tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, suas etapas e modalidades, por meio de ações integradas do poder público nas diferentes esferas federativas.

## **Financiamento da educação**

Para o financiamento da educação, a CF/1988 determina, no art. 212, que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% dos recursos; e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Conforme estabelecido na LDB, são recursos públicos destinados à educação os originários da receita de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei.

A distribuição dos recursos entre o Distrito Federal, os estados e os municípios é assegurada mediante a criação do Fundeb, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, com natureza contábil.

Esses fundos estaduais são constituídos por 20% dos recursos provenientes de: a) arrecadação dos impostos próprios dos estados e Distrito Federal (Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de quaisquer bens ou direitos – ITCMD; Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações

de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS; e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA); b) receitas de transferências constitucionais a estados e ao Distrito Federal (Fundo de Participação dos Estados – FPE e Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações – IPI-Exportação); c) receitas de transferências constitucionais a municípios (Fundo de Participação dos Municípios – FPM e quota-parte dos municípios na arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, do IPVA, do ICMS e do IPI-Exportação).

O Fundeb é distribuído entre cada estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (CF, art. 60, II do ADCT). A lei determina que os recursos recebidos dos fundos sejam aplicados pelos estados e municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária. A distribuição é realizada por meio de fatores de ponderação entre as etapas e modalidades. Segundo a Lei nº 11.494/2007, em seu artigo 13, inciso I, as ponderações devem levar em consideração o custo das etapas e segmentos e tipo de estabelecimento, a partir de estudos realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

A União complementa os recursos dos fundos sempre que, no Distrito Federal e em cada estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Dispõe, ainda, de até 10% da complementação do fundo para programas direcionados à melhoria da qualidade da educação.

As quotas estaduais e municipais de arrecadação da contribuição social do salário-educação são distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica, nas respectivas redes públicas de ensino.

A educação oferece também atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde são financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

As receitas municipais obrigatórias para a educação estão definidas, para fins deste estudo e em consonância com os preceitos legais discutidos anteriormente, pela composição dos elementos apresentados no Quadro 1. Envolve: a) receita própria dos impostos municipais; b) receita de transferências constitucionais de impostos federais e estaduais; e c) receita de transferências intergovernamentais, vinculadas à educação.

**Quadro 1 – Principais receitas municipais destinadas à educação**

Receita própria de impostos (25%)	Receita de transferências constitucionais de impostos (5%)		Transferências vinculadas à educação (100%)		
	Municipais	Federais	Estaduais	Intergovernamentais	Federais
IPTU	FPM	Quota-parte do ICMS	Fundeb	FNDE	Convênios com o estado
ISS	Quota-parte do ITR	Quota-parte do IPVA	Fundeb - Complemento	Convênios com a União	
ITBI	Desoneração das exportações (Lei Kandir)	Quota-parte do IPI-Exportação			

Fonte: elaboração própria com base em Montoro (2013).

Da receita própria dos impostos municipais, 25% devem ser destinados à educação, por determinação constitucional. A receita envolve o Imposto sobre Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre a Transmissão de Bens *Inter Vivos* (ITBI).

Também deve ser destinada à educação 25% da receita advinda de transferências constitucionais de impostos federais e estaduais. Parcela desse montante (20%) já é descontada para a formação do Fundeb – considerada transferência intergovernamental – e utilizada na educação, como será visto adiante. Assim, do valor das transferências de impostos aos municípios, resta ainda 5% a ser utilizado na educação. Entre as transferências federais aos municípios, estão o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a quota-parte do ITR e do Imposto sobre Operação Financeira (IOF) Ouro e a Desoneração das Exportações da Lei Complementar nº 87/1996; e, entre as transferências estaduais, a quota-parte do ICMS, do IPVA e do IPI-Exportação.

Por fim, existem as transferências intergovernamentais, vinculadas à educação. O Fundeb é a mais significativa dessas receitas, e os governos federal e estaduais ainda organizam programas para a educação, atendendo aos dispositivos legais. Neste estudo, focalizam-se apenas os programas federais e estaduais de apoio à educação infantil que disponibilizam recursos financeiros aos municípios e estão incluídos nas receitas de repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e

de convênios (federal e estadual) e devem ser utilizados totalmente na educação.

Há os seguintes programas federais de apoio à educação infantil: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), Caminhos da Escola, Programa Nacional Escolas de Gestores de Educação Básica Pública, Plano de Ações Articuladas (PAR) e Brasil Carinhoso. No Estado de São Paulo, há o Programa Educacional Estado/Município/Educação Infantil (Paem)/Educação Infantil, também chamado de Programa Creche Escola, de apoio financeiro a investimentos em creche nos municípios (construção, mobiliário e utensílios).

## **Metodologia do trabalho**

Para estimar a capacidade financeira dos municípios no atendimento às metas de educação infantil, foram realizados cálculos e projeções a partir da legislação de finanças públicas na educação e das seguintes bases de dados: a) Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), 2012 – Dados Financeiros – Relatórios Municipais (Demonstrativo da Função Educação, Demonstrativo Fundef/Fundeb); b) Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Finanças do Brasil (Finbra), 2012 – Dados Financeiros; c) Fundação Seade – Estimativas de população nas faixas etárias até três anos e de quatro a cinco e de matrículas (2013 a 2020).

A base de dados financeiros do STN não disponibiliza os dados da educação infantil desagregados por creche e pré-escola. Para apresentá-los separadamente, foram utilizados os dados do Siope para complemento das informações, uma vez que esse sistema os traz desagregados. Informações de municípios que constavam no Siope e não apareciam no STN também foram aproveitadas, de maneira a obter o maior número de municípios para análise. Esse procedimento foi possível por se tratar de informações de execução orçamentária, pois não há variação nos dados. Foram considerados 603 municípios do estado, e excluídos 42, por falta das informações necessárias. Portanto, as análises foram feitas com base em mais de 93% dos municípios paulistas.

A projeção de vagas, ano a ano, foi feita pela Fundação Seade, pelo método linear, a partir da projeção populacional na idade. Nos cálculos, consideram-se as vagas ofertadas pelas redes públicas municipais e conveniadas.

A partir da base de dados, foi estruturada a matriz de cálculos para responder às indagações iniciais aqui apresentadas. Todos os cálculos foram realizados para cada um dos municípios, o que permitiu análises individuais, por recortes populacionais e nível de gasto. Os respectivos valores totais do estado foram obtidos pelo somatório de todos os municípios do universo trabalhado.

Os procedimentos para os cálculos do ano de 2012 envolveram:

- Receita municipal para a educação: somatório de 25% das receitas de impostos próprios; 5% das transferências constitucionais da União e do estado; e transferências intergovernamentais vinculadas à educação (Fundeb, FNDE e convênios federais e estaduais).
- Gasto municipal com educação: foram utilizadas as despesas liquidadas – total da função Educação.
- Gasto municipal com educação infantil (creche e pré-escola): foram utilizadas as despesas liquidadas da educação infantil (subfunção 365).
- Gasto *per capita*: foi obtido pela divisão do valor das despesas liquidadas pela quantidade de matrículas na etapa e segmento educacional.
- Receita de transferências para a educação infantil: foi obtida pelo somatório das transferências do Fundeb, do FNDE e de convênios (proporcionais à etapa).
- Uma vez que a receita de transferência do Fundeb não se encontra discriminada por etapa educacional, optou-se por considerar a mesma proporção dos gastos, que estão discriminados por etapa. Foram apropriadas da mesma forma as transferências do FNDE e de convênios.
- Recursos próprios municipais gastos com a educação infantil: despesas menos as receitas de transferências intergovernamentais.
- A partir da coleta dos dados, foi realizada a projeção financeira de 2013 a 2020, utilizando:
  - Gastos com educação infantil: a partir da projeção da Fundação Seade de população na faixa etária para creche, em 2020, e para pré-escola, em 2016, foi calculado o número das vagas necessárias a serem disponibilizadas para cumprimento do PNE, respectivamente, 50% das crianças em creches e 100% em pré-escolas. Do total de vagas a serem criadas, foram subtraídas as vagas oferecidas em 2012 e o saldo distribuído pelo método linear, ano a ano, até 2016, para a pré-escola, e 2020 para creche. O total de vagas de cada ano foi obtido pela soma das vagas existentes mais a quantidade de vagas a ser incrementada no ano. As vagas de pré-escola, em 2016, foram mantidas inalteradas até 2020.

- O cálculo dos gastos resulta da multiplicação da quantidade de vagas a serem disponibilizadas a cada ano pelo valor *per capita* de 2012. Todas as projeções financeiras foram feitas baseadas no valor corrente desse ano, e o incremento financeiro anual resulta apenas do aumento da quantidade de vagas.
- Receita municipal para a educação: somatório de 25% das receitas de impostos (valores fixos de 2012); 5% das transferências constitucionais da União e do estado (valores fixos de 2012); transferências intergovernamentais do Fundeb (valor *per capita* de 2012, multiplicado pela quantidade de vagas do ano para educação infantil e valor fixo para o ensino fundamental), do FNDE e de convênios federal e estaduais (valores fixos de 2012). Note-se que, na projeção feita, somente a transferência do Fundeb aumenta ano a ano, resultado do crescimento da quantidade de vagas a serem atendidas.
- Recursos próprios a serem gastos com a educação e educação infantil: projeção dos gastos com educação menos a projeção das receitas de transferências do Fundeb no ano.

## **Análise dos dados**

Na análise dos dados, optou-se por identificar as receitas municipais com educação e educação infantil, correlacionando-as com os gastos totais e o gasto médio *per capita* de creche, pré-escola e educação infantil, por grupo de municípios de mesmo porte populacional.

Também foi identificado em que magnitude as transferências federais e estaduais cobrem os gastos municipais com essa etapa de ensino. A partir dessas informações, foram realizadas projeções anuais dos gastos com educação Infantil e das receitas para essa etapa de ensino e estimado o esforço financeiro dos municípios para atingir as metas previstas no PNE com relação ao acesso à educação infantil.

## **Receitas e gastos com educação**

As receitas e despesas com educação, compostas pelos valores agregados dos 603 municípios paulistas, podem ser observadas nas Tabelas 1 e 2.

Em relação às receitas, nota-se a importância das transferências do Fundeb, que, em 2012, representaram 47% da receita, e as receitas de impostos próprios e transferências constitucionais, que representaram 44% da receita obrigatória para a educação.

**Tabela 1 – Composição das receitas obrigatórias para a educação e educação infantil nos municípios paulistas – 2012 (R\$ milhões e percentual)**

Item	25% das receitas de impostos	5% das transferências de impostos aos municípios	Fundeb	FNDE	Transferências de convênios	Total da receita obrigatória para educação
Educação	8.977	2.055	11.817	2.064	268	25.180
	36%	8%	47%	8%	1%	100%
Educação infantil			4.383	765	94	5.242

Fonte: elaboração própria com base em Siope (2013) e STN (2013).

Em relação às despesas com educação, observa-se que R\$ 10.129 milhões foram gastos com a educação infantil, o que representa, em média, 35% dos gastos totais, indicando a priorização do ensino fundamental, seguindo a trajetória anterior da política educacional, que deu ênfase ao ensino fundamental (PINTO, 2014; ARRETICHE, 1998).

**Tabela 2 – Composição das despesas (liquidadas) com educação nos municípios paulistas – 2012 (R\$ milhões e percentual)**

Educação infantil			Ensino fundamental e outros	Total - educação básica
Creche	Pré-escola	Total		
4.762	5.367	10.129	18.901	29.030
16%	18%	35%	65%	100%

Fonte: elaboração própria com base em Siope (2013) e STN (2013).

Finalmente, observa-se que o gasto total com a educação, nesse ano, no conjunto dos 603 municípios, foi de R\$ 29.030 milhões (Tabela 2) e as receitas obrigatórias para gasto na educação atingiram R\$ 25.180 milhões (Tabela 1). Os municípios despenderam, portanto, R\$ 3.849 milhões além dos gastos obrigatórios, ou seja, um acréscimo de mais de 15% do total das receitas destinadas à educação.

Ademais, foi também analisado o comprometimento das receitas de transferências recebidas para a educação infantil em relação ao gasto nessa etapa de ensino. As receitas de transferências para a educação infantil (R\$ 5.242 milhões) representam 52% do total dos respectivos gastos (R\$ 10.129 milhões): as receitas

do Fundeb cobrem 43%, as transferências do FNDE, 8%, e, as de convênios, 1%. Os municípios complementam, portanto, 48% dos recursos necessários para a manutenção da educação infantil. As informações apresentadas corroboram outros estudos que identificam o gasto municipal com esse segmento educacional maior do que o repasse do Fundeb (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, [201-]; ABRAHÃO, 2005; PINTO, 2014).

O gasto médio com educação infantil representou cerca de 9%, e a educação correspondeu a 26% das receitas correntes dos 603 municípios analisados. O total dos municípios do Estado de São Paulo ultrapassou o percentual obrigatório de gastos com a educação.

O gasto médio *per capita* da educação infantil foi de R\$ 6.791,82, sendo R\$ 7.082,97 para creche e R\$ 6.552,86 para a pré-escola, em 2012, com grandes diferenças entre os municípios. Chama a atenção a proximidade dos valores de creche e pré-escola, uma vez que, pelo senso comum, e pelo Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) (Campanha, [200-]), os custos de creche deveriam ser maiores do que o da pré-escola.

Consultados os gestores de alguns municípios a respeito desses valores, as respostas foram diferenciadas, variando desde a inadequada apropriação dos gastos no *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)*; convênios com instituições que oferecem vagas a um custo menor; opção de alguns municípios ofertarem vagas parciais em creche para ampliar o atendimento e diluir o gasto unitário; e a política de contratação do pessoal (não exigência de magistério para os profissionais).

Araújo (2012) também encontra informações imprecisas nos custos da educação, e há uma subdeclaração no preenchimento dos dados, pelas equipes municipais, com gastos em educação infantil. De fato, esse é um tópico que merece aprofundamento, assim como a análise da ampliação de vagas parciais em creches.<sup>1</sup>

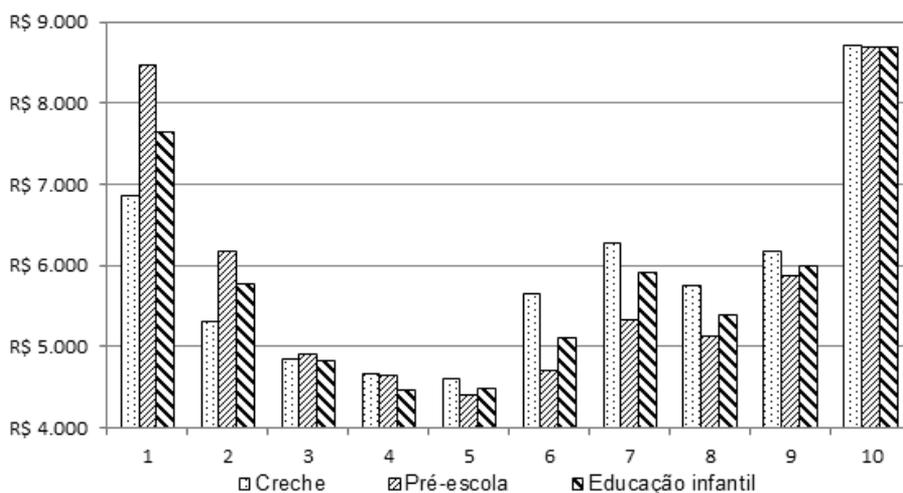
Para verificar se o porte do município tem influência no perfil dos gastos *per capita*, foi feita a distribuição das localidades por porte populacional. O agrupamento procurou reproduzir o perfil populacional do conjunto dos municípios no estado: a) Grupo 1 – de 1 a 2.000 habitantes; b) Grupo 2 – de 2001 a 4.000; c) Grupo 3 – de 4001 a 8.000; d) Grupo 4 – de 8001 a 16.000; e) Grupo 5 – de 16.001 a 32.000; f)

<sup>1</sup> Em 2012, os valores do Fundeb para os municípios paulistas, relativos à creche e pré-escola integral eram R\$ 3.688,17 e para a creche e pré-escola parcial, R\$ 2.269,64 e R\$2.837,06, respectivamente. Às conveniadas, os valores do Fundo eram R\$ 3.120,76 para a creche integral e R\$ 2.269,64 para a parcial e, na pré-escola, R\$ 3.688,17 e 2.837,06, respectivamente. Deve ser destacado que, tanto para a rede pública como conveniada, há um distanciamento entre os gastos e os valores recebidos do Fundeb na educação infantil, corroborando estudos de Almeida (2012).

Grupo 6 – de 32.001 a 64.000; g) Grupo 7 – de 64.001 a 128.000; h) Grupo 8 – de 128.001 a 256.000; i) Grupo 9 – de 256.001 a 512.000; j) Grupo 10 – acima de 512.000 habitantes.

O Gráfico 1 mostra que os municípios com população abaixo de 2 mil e mais de 500 mil habitantes têm gasto *per capita* maior do que o conjunto dos municípios, em creche, pré-escola e educação infantil. Talvez essa diferença em relação ao conjunto seja justificada pelo custo de mão de obra nos municípios maiores e a falta de ganhos de escala dos municípios menores, principalmente nos gastos com pessoal administrativo e gerencial. Arretche (2012) e Bremaeker (2011) mostram que, para manter os serviços com a mesma qualidade ofertada na época do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), os municípios, em especial as pequenas localidades, precisam desembolsar mais recursos.

**Gráfico 1 – Gasto *per capita*, por grupo populacional, em creche, pré-escola e total de educação infantil – 2012 (R\$)**



Fonte: elaboração própria com base em Siope (2013), Seade (2013) e STN (2013).

A partir da análise dos gastos em 2012, foram realizadas as projeções de gastos até 2020.

### Projeção anual de gastos e receitas em educação

A Tabela 3 apresenta os valores anuais, seguindo uma projeção com crescimento linear de atendimento de vagas para cumprimento das metas de 50% das crianças em creche em 2020 e universalizar a pré-escola em 2016.

**Tabela 3 – Estimativas de despesa com educação infantil, receitas municipais para a educação e transferências (Fundeb) e recursos próprios para a educação infantil (R\$ milhões)**

Ano	Despesa com educação infantil	Total de receitas municipais para a educação básica (1)	Receitas de transferências para a educação infantil - Fundeb	Recursos próprios municipais necessários para a educação infantil
2012	10.129	25.180	4.383	5.746
2013	10.978	25.569	4.742	6.237
2014	11.828	25.929	5.101	6.727
2015	12.677	26.287	5.460	7.217
2016	13.526	26.647	5.819	7.707
2017	13.870	26.803	5.975	7.895
2018	14.214	26.959	6.132	8.082
2019	14.558	27.115	6.288	8.270
2020	14.903	27.272	6.445	8.458
Variação 2012/2020	47%	8%	47%	47%

(1) Fundeb proporcional para educação infantil e fixo para o ensino fundamental.

Fonte: elaboração própria com base em STN (2013) e Siope (2013).

A projeção aponta crescimento de 47% das despesas com educação infantil até 2020. Esses gastos, que representavam 35% das receitas para educação em 2012, deverão alcançar 55%, em 2020, nas hipóteses consideradas.

A projeção anual de receitas municipais para o total da educação, por sua vez, gera crescimento de apenas 8% até 2020, partindo de R\$ 25.180 milhões, em 2012, para chegar a R\$ 27.272 milhões.

As estimativas, portanto, apontam a necessidade de incremento de receitas. A melhoria de receitas ocorre com aumento de recursos para o financiamento da educação, em parte por meio da ampliação das transferências. Para identificar seu montante, foram considerados apenas os valores de transferência do Fundeb, por ser receita definida e certa (as demais receitas de transferência – FNDE e convênios – são negociáveis ou incertas). As receitas de transferências do Fundeb somaram,

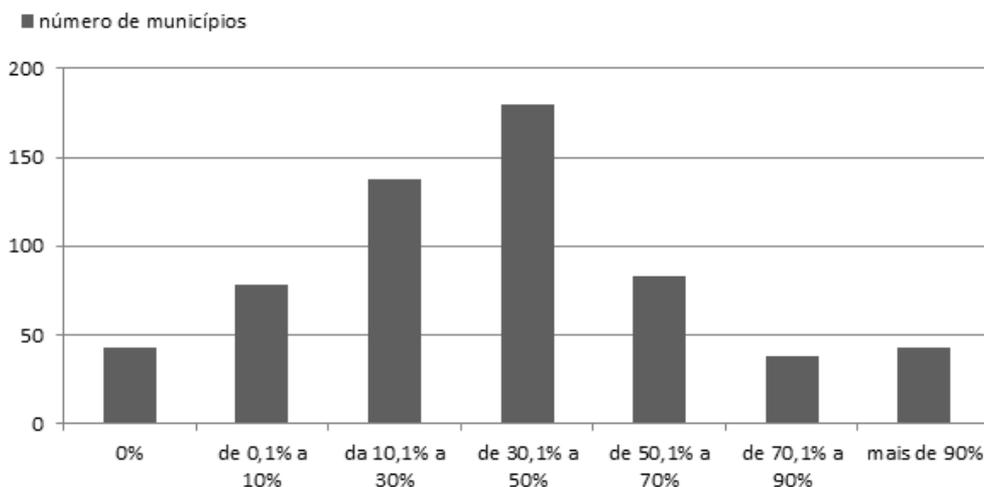
em 2012, R\$ 4.383 milhões, e a projeção para 2020, com o incremento das novas vagas, é de R\$ 6.445 milhões.

Assim, para fazer frente aos novos gastos com a educação infantil, os municípios deverão aportar R\$ 8.458 milhões em 2020, contra R\$ 5.746 milhões em 2012, crescendo 47%.

### Estimativa do esforço necessário por município

A divisão desse aporte de recursos entre os 603 municípios do estudo, isto é, o esforço financeiro próprio para cumprir as metas preconizadas pelo anteprojeto do PNE, até 2020, está representado no Gráfico 2. Para 318 municípios, a educação infantil custará entre 10,1% a 50% a mais dos valores gastos em 2012. O incremento dos gastos com educação infantil em patamares acima de 50% ocorrerá em 164 municipalidades. Dessas, 81 municípios, acima de 70%, e 43 exigiriam incremento de receitas acima de 90%. Destaca-se um pequeno grupo de 43 municípios que não terá gastos adicionais.

### Gráfico 2 – Esforço financeiro adicional para cumprir as metas de creche e pré-escola



Fonte: Cepam *et al.* (2013).

Existem municípios (grandes e pequenos) com gastos elevados (acima de 10% das receitas correntes), que precisarão fazer investimentos elevados para cumprir a meta do PNE. Há ainda municípios grandes, com gastos abaixo da média, que terão de fazer um esforço acima de 70% para cumprir a meta.

De fato, a análise do incremento de gastos com a oferta de novas vagas mostra graus de esforços individuais bastante diferenciados para os municípios. Em um primeiro momento, pensou-se que os municípios com maior investimento em educação infantil tivessem que fazer esforço menor, em percentuais de gasto das receitas municipais, para a cobertura das novas vagas, e que os municípios de grande porte tivessem que fazer esforço maior, devido à grande demanda. Os dados mostraram, no entanto, que nesse aspecto não existe um padrão por porte ou por outra característica qualquer. Tampouco a localização em região metropolitana e ter receitas municipais elevadas explicam a grande diferença nos valores *per capita* de gastos em educação infantil.

Outro aspecto que mereceu atenção no estudo para os municípios viabilizarem as metas do PNE foram as parcerias com instituições do terceiro setor. A rede de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, tornou-se fundamental no atendimento ao público da educação infantil. A possibilidade de financiamento de vagas nessas instituições, com recursos do Fundeb, permitiu que 201 municípios optassem por um modelo híbrido de oferta de vagas – públicas e conveniadas – para garantir o acesso à creche e 93 municípios, à pré-escola (Tabela 4).

**Tabela 4 – Municípios com creches e pré-escolas conveniadas – 2012**

Porte populacional (hab.)	Quantidade de municípios	Municípios com matrículas conveniadas em creche			Municípios com matrículas conveniadas em pré-escola			Matrículas conveniadas em pré-escola	%
		com matrículas conveniadas em creche	Matrículas conveniadas em creche	%	com matrículas conveniadas em pré-escola	Matrículas conveniadas em pré-escola	%		
menos de 100.000	529	142	27	15.736	7	43	8	2.163	7
100.001 - 200.000	35	24	69	9.003	4	21	60	3.002	10
mais de 200.000	39	35	90	210.508	89	29	74	25.932	83
<b>Total</b>	<b>603</b>	<b>201</b>	<b>33</b>	<b>235.247</b>	<b>100</b>	<b>93</b>	<b>15</b>	<b>31.097</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria com base em Fundação Seade (2013).

Observa-se que há frequência maior de municípios que utilizam a rede conveniada em creche do que em pré-escola. Quanto maior é o município, mais essa parceria é utilizada: daqueles com menos de 100 mil habitantes, 27% mantêm a rede conveniada em creche, garantindo 15.756 matrículas; dos municípios com mais de 200 mil, 90% mantêm a rede conveniada em creche, possibilitando 210.508 matrículas.

**Tabela 5 – Matrículas em creches e pré-escolas conveniadas e públicas – 2012**

	Creche	%	Pré-escola	%
Conveniadas	235.247	35	31.097	4
Públicas	437.022	65	787.960	96
Total	672.269	100	819.057	100

Fonte: elaboração própria com base em Fundação Seade (2013).

Em 2012, a rede conveniada representou 35% do total das matrículas em creche oferecidas pelos municípios paulistas e 4% do total das matrículas em pré-escola (Tabela 5).

O número de matrículas em creche conveniada e percentual de crianças atendidas nessas unidades indicam a importância dessa prática na materialização da política municipal de creches (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014). Os dados mostram a importância histórica que organizações da sociedade civil assumem no segmento educacional de creches, como alternativa das gestões municipais para o aumento da oferta de vagas.

### Considerações finais

Observa-se que é necessário ampliar as alternativas de financiamento, para viabilizar o incremento de vagas em creche e pré-escola. Os gastos com essa etapa de ensino são maiores do que os valores repassados pelo Fundeb (com vigência até 2020). O reconhecimento dessa dificuldade exige que sejam feitas mudanças na estrutura de financiamento da educação.

Para melhor entendimento da educação municipal, é necessária a análise de dados das demais etapas de ensino (fundamental) para verificar as alternativas de financiamento. Alguns gestores municipais, em função dos Termos de Ajuste de Conduta (TACs) para ampliação do acesso à educação infantil, em especial à creche, têm ponderado a opção de não atender mais diretamente ao 2º ciclo do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e centrar esforços na educação infantil e no 1º ciclo do ensino fundamental (1º ao 5º ano).

Na análise aqui realizada, foram feitas estimativas de crescimento da população, da necessidade de vagas e do impacto financeiro. Entretanto, há outros aspectos a serem estudados, para verificar a viabilidade de novas ações municipais nessa etapa de ensino. Como exemplos, analisar os orçamentos municipais considerando a Lei de Responsabilidade Fiscal (limite de gastos com pessoal, aumento do número de profissionais, ampliação orçamentária etc.); a possibilidade de contratação de

terceiros; os Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração; a existência de espaço físico e infraestrutura adequados; a possibilidade de parcerias com instituições; a quantidade de crianças em situação de vulnerabilidade atendidas; a oferta de vagas em meio período, que isenta o prefeito de ações judiciais, mas não atende ao direito dos pais que trabalham.

Essas informações podem embasar um diagnóstico mais efetivo para a formulação de uma ação estratégica na educação infantil, seguindo o regime de colaboração previsto na legislação brasileira. Ressalta-se que a colaboração técnica e financeira da União e do Estado de São Paulo que envolva as esferas federal e estadual no apoio aos municípios para atender às metas do PNE para implementar a política de educação infantil, por meio de programas como Creche Escola, ProInfância, Brasil Carinhoso, PDDE, entre outros, ajuda, mas não é suficiente para viabilizar as metas do PNE (CRUZ, 2017). O apoio financeiro da União e do estado na construção ou em reformas de unidades escolares e no fornecimento de equipamentos representa um avanço na política, mas esses investimentos gerarão futuras despesas de custeio dependentes de fontes de financiamento. Essas ações de colaboração deveriam, ainda, considerar as diferentes características dos municípios.

Além disso, o estudo aqui realizado deve dialogar com outros trabalhos, como o Custo Aluno Qualidade Inicial, as análises do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entre outros. É importante salientar que a educação era a terceira prioridade dos prefeitos da gestão 2013-2016, para os municípios paulistas (SALOMÃO *et al.*, 2014). Das 367 localidades participantes da pesquisa, 274 (75%) colocaram a educação como uma das quatro primeiras prioridades da administração e, destas, o principal foco era a expansão de creches e pré-escolas (74%). Assim, há interesse dos executivos municipais em ampliar o acesso à educação infantil, com os apoios técnico e financeiro do estado e da União, para consolidar o acesso a essa etapa de ensino no Estado de São Paulo, conforme preconizado na CF/1988.

Outro ponto a ser destacado refere-se ao *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação*. Há avanços significativos na produção e disponibilização de dados. Mas como são declaratórios, é necessário, ainda, discutir com os municípios a qualidade das informações e a apropriação dos gastos na educação, uma vez que se percebe discrepância nos dados analisados. Destaca-se a importância de investimentos em bases de dados abertas com informações de todos os municípios brasileiros que permitam a visão particularizada das políticas públicas por localidade e consolidada dos estados, das regiões e do Brasil.

Deve-se advertir que o PNE preconiza a ampliação do acesso à educação

infantil e melhoria da qualidade do atendimento por meio da rede pública. Neste trabalho, não foi possível avançar na avaliação da qualidade, mas apenas restringir-se aos aspectos quantitativos de acesso à creche e pré-escola e dos gastos incrementais para viabilizar as novas vagas. A melhoria da qualidade da educação infantil ofertada faz-se cada vez mais necessária e é essencial para o desenvolvimento infantil.

Outras pesquisas podem contribuir com o debate, ao atualizar este estudo para o horizonte temporal do PNE aprovado (2014 a 2024) e identificar o impacto nas receitas e despesas em educação infantil a partir da Emenda Constitucional nº 95/2016, que limita por 20 anos os gastos públicos com as áreas sociais e devido à desaceleração da economia brasileira pós 2015.

Novos estudos podem analisar, ainda, a evolução da estrutura demográfica no Brasil e suas consequências na política de educação infantil. No censo demográfico de 1991, havia 13.122.136 crianças até três anos (9% da população) e 6.848.229 de quatro a cinco (5%) e, em 2010, chegam a 10.925.892 (6%) e 5.802.254 (3%), respectivamente. É fundamental ampliar a cobertura do atendimento e os investimentos em infraestrutura, de forma a garantir o direito à educação infantil, mas deve ser pensada a política em médio e longo prazos.

Em vista dessas considerações, abre-se um enorme campo de pesquisas na área de financiamento da educação no país. Como sugestão, aponta-se pesquisar o impacto das vinculações nos resultados alcançados, em vista dos objetivos da educação infantil. Alguns tipos de gastos são considerados de “educação” pelos órgãos de controle – Tribunais de Contas e Controladorias – e outros não. E mesmo considerado gasto de educação, muitas vezes há expressiva discricionariedade na aplicação dos recursos pelo município e como este é visto pelos próprios órgãos de controle.

Por outro lado, há tipos de gastos importantes para essa faixa etária que não são considerados vinculados à educação. A ampliação do acesso, em especial à creche, passa por modelos de financiamento que apoiem, por exemplo, a alimentação escolar; Cruz (2017) destaca que a alta adesão dos municípios ao programa Brasil Carinhoso está associada à possibilidade de custeio da alimentação e de cuidados e aos recursos não estarem vinculados aos limites de gastos com pessoal, como estabelece o Fundeb.

Assim, uma nova pergunta surge: as regras para acatar tanto a determinação constitucional de aplicação dos 25% de receitas como para utilização dos recursos do Fundeb contribuem para os municípios atingirem as metas do PNE? E, ainda, essas regras contribuem para a melhoria da qualidade da educação no país?

Ressalta-se que alguns tribunais de contas começam a se preocupar com a natureza dos gastos realizados na educação. O Tribunal de Contas de São Paulo,

por exemplo, tem uma base de dados detalhada por município (função, subfunção, programa, ação, categoria, elemento, subelemento e outras especificidades), o que permite aprofundar o debate sobre os gastos na educação infantil.

Finalizando, este trabalho objetivou contribuir com informações sobre os gastos em educação infantil e auxiliar no planejamento da política educacional e na expansão do acesso ao direito à educação infantil. E trouxe, ainda, elementos para a reflexão e elaboração de novas pesquisas sobre os impactos do PNE nos municípios brasileiros.

## Referências bibliográficas

ABRAHÃO, J. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005.

ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, 2012.

ARRETCHE, M. T. da S. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Campinas: Universidade de Campinas, 1998. Tese (doutorado) – Universidade de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas.

\_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

BARROS, R. P. de et al. Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 211-230, ago. 2011.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. *Portal da legislação – governo federal*, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Portal da legislação – governo federal*, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: 10 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Portal da legislação – governo federal*, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Portal da legislação – governo federal*, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Política nacional de educação infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*.

Brasília: MEC, SEB, 2006. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol\\_inf\\_eduinf.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. *Projeto de lei do plano nacional de educação (PNE 2011/2020)*: projeto em tramitação no Congresso Nacional – PL nº 8.035/2010. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5826>>. Acesso em: 7 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. *Portal da legislação – governo federal*, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>. Acesso em: 3 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Portal da legislação – governo federal*, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)>. Acesso em: 14 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211, ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção nesse dispositivo de inciso VI. *Portal da legislação – governo federal*, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 2 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. *Portal da legislação – governo federal*, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12499.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12499.htm)>. Acesso em: 14 set. 2014.

BREMAEKER, F. E. J. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos Estados e municípios. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 51-68.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Portal custo aluno-qualidade inicial – CAQi & custo aluno-qualidade CAQ*. São Paulo, [201-]. Disponível em: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/calculos-do-caqi-e-do-caq>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

CAMPOS, M. M. M. Educação infantil: o debate e a pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 11, p. 113-127, 1997.

CAVALIERI, C. H.; PAZELLO, E. T. Efeito distributivo das políticas sociais. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.

339-351.

CRUZ, M. do C. M. T. *Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais*. São Paulo: FGV, 2017. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

CRUZ, M. do C. M. T.; FARAH, M. F. S.; SUGIYAMA, N. B. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241, set./dez. 2014.

CURI, A. Z.; MENEZES-FILHO, N. A. A relação entre educação pré-primária, salários, escolaridade e proficiência escolar no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 811-850, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v39n4/05.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2014.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (Cepam); FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (Fundap); FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE E DADOS (Seade). *Elementos para a melhoria das condições de oferta de educação infantil no estado de São Paulo – Relatório Final*, v. 1, v. 2, v. 3. 2013.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (Seade). *Estimativas populacionais de 2011 a 2020*, matrículas. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/>>.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). *Portal do FNDE*, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEeducacionais.do>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, Washington, DC, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2005.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 797- 818, out. 2006.

MONTORO, F. Por que tributar? *Série Projeto Educação Fiscal para a Cidadania - Cepam/Escola Fazendária do Estado*, São Paulo, p. 15-19, 2013.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, set. 2014.

SALOMÃO, F. S.; MAGALHÃES, J.; CRUZ, M. do C. M. T.; SEIXAS, S. M. T. *Prefeitos paulistas: gestão 2013-2016*. São Paulo: Cepam, 2014.

SANTOS, D. D. dos. Influência do efeito da educação infantil sobre a desigualdade. In: LABORATÓRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ECONOMIA SOCIAL. *Educação infantil no Brasil*. Ribeirão Preto: FEA/USP/RP, 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Contas anuais. *Execução orçamentária dos municípios - 2012*. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/component/content/article/48-prefeituras-governos-estaduais/767-contas-anuais>>. Acesso em: 3 mai. 2015.

SHONKOFF, J. P. Proteger o Cérebro, e não apenas estimular as Mentes. *Science*, v. 33, 19 agosto de 2011. Disponível em: < <http://www.fmcsv.org.br/pt-br/acervo-digital/Paginas/Proteger-os-C%C3%A9rebros,-N%C3%A3o-Apenas-Estimular-as-Mentes-Jack-P.aspx>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

SOUZA, A. P. Impactos da pré-escola no Brasil. In: ARAÚJO, Aloísio Pessoa de (Coord.). *Aprendizagem infantil: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011. p. 231-246.

VELOSO, F. A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no Brasil. In: BACHA, E. L.; SCHWARTZMAN, S. (Orgs.). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 216-253. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda8.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

#### **Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz**

Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; professora da Pós-graduação da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo; secretária executiva do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social (Instituto JUS) e ex-técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam). *E-mail*: carminhameirelles@gmail.com.

#### **Fátima Fernandes Araújo**

Administradora de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e ex-coordenadora de Gestão e Políticas Públicas do Cepam. *E-mail*: araujofatima59@gmail.com

#### **Carlos Corrêa Leite**

Pós-graduado em Controladoria em Gestão Pública, pela Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras da Universidade de São Paulo (Fipecafi-USP), técnico da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo e ex-técnico do Cepam. *E-mail*: ccleite1950@gmail.com

#### **Fernando Antônio Franco Montoro**

Doutor em Integração da América Latina pela USP, assessor do secretário de Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo, professor da Universidade São Caetano do Sul e ex-coordenador de Gestão e Políticas Públicas do Cepam. *E-mail*: fernandomontoro@uol.com.br

# Participação política e gestão fiscal explicam desenvolvimento social nos municípios brasileiros?

**Welles Matias de Abreu**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Ricardo Corrêa Gomes**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Daniel Cerqueira Ribeiro**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**José Matias-Pereira**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Fábio Jacinto Barreto de Souza**

*Universidade de Brasília (UnB)*

Este artigo tem como objetivo central verificar se variáveis relacionadas com participação política e gestão fiscal explicam significativamente o desenvolvimento social nos municípios. Para tanto, observa-se que o processo participativo fortalece a promoção de iniciativas inclusivas, enquanto a gestão fiscal garante o cumprimento em especial da função estabilizadora, com vistas a promover o desenvolvimento social. Sob a perspectiva metodológica, trata-se de uma pesquisa *ex-post-facto*, a qual tem o propósito de analisar quantitativamente se há relação de significância entre as variáveis da pesquisa (participação política, gestão fiscal e desenvolvimento social). O resultado principal da pesquisa foi a constatação de significância estatística validando a existência de relação positiva do desenvolvimento social com a participação política e gestão fiscal. Após a adição de variável controle relacionada com a questão regional, pôde-se identificar a ocorrência de ganhos significativos de explicação do modelo em estudo. Assim sendo, instituições participativas politicamente e responsáveis do ponto de vista fiscal, além de melhorar a qualidade democrática, apresentam um círculo virtuoso buscando a redução da pobreza, rumo ao desenvolvimento social.

**Palavras chave:** participação política, gestão fiscal, desenvolvimento social

---

[Artigo recebido em 9 de junho de 2016. Aprovado em 29 de agosto de 2017.]

## ¿Participación política y gestión fiscal explican el desarrollo social en los municipios brasileños?

Este artículo está dirigido principalmente para verificar que las variables relacionadas con la política y la participación de la gestión fiscal explican en gran medida el desarrollo social en los municipios. Por lo tanto, se observa que el proceso de participación fortalece la promoción de iniciativas incluyentes, mientras que la gestión fiscal asegura el cumplimiento, en particular, la función de estabilización, con el fin de promover el desarrollo social. Bajo el punto de vista metodológico, se trata de una investigación *ex post facto*, que está destinada a analizar cuantitativamente si existe una relación significativa entre las variables de la investigación (participación política, la gestión fiscal y el desarrollo social). El resultado principal del estudio fue el hallazgo de significación estadística validar la existencia de una relación positiva entre el desarrollo social con la participación política y la gestión fiscal. Se observó que después de la adición de control variable relacionada con la pregunta regional, puede identificar la aparición de aumentos significativos en el modelo bajo explicación estudio. Por lo tanto, las instituciones políticas de participación y el punto de vista fiscal responsable, además de mejorar la calidad de la democracia, tienen un círculo virtuoso que busca la reducción de la pobreza, al desarrollo social.

**Palabras clave:** desarrollo social, administración municipal, participación social, gestión fiscal, gestión participativa

## Do political participation and fiscal management explain social development in Brazilian municipalities?

The article's aim is to verify if political participation and fiscal management explain social development of Brazilian municipalities. The participatory process strengthens the promotion of inclusive initiatives, while fiscal management ensures the stabilizer function, in order to promote social development. Under the methodological perspective, this is an *ex-post-facto* research, which is intended to verify, quantitatively, the existence of significant relationship between the variables: political participation; fiscal management; and social development. The main result of this study was the finding of statistical significance that exist a positive relationship of social development with political participation and fiscal management. In addition, it was observed that adding a control variable related to the regional issue, we should identify the occurrence of explanation gains. In a nutshell, participatory political institutions and responsible fiscal perspectives can promote a virtuous circle focus on reduction of poverty, in order to improve social development.

**Keywords:** social development, municipal administration, social participation, fiscal management, participatory management

## Introdução

Instituições participativas visam melhorar a governança, o empoderamento dos cidadãos, bem como a qualidade da democracia, criando um ciclo virtuoso para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento social (TOUCHTON; WAMPLER, 2014). Algumas correntes teóricas defendem a participação política democrática e argumentam que essa participação busca superar as desigualdades materiais, os déficits de opinião e de vontade política, e expandir o processo democrático da esfera política para a esfera econômica, tendo assim, também, um caráter redistributivo (PATEMAN, 1992; COELHO; NOBRE, 2004; RODRIGUEZ *et al.*, 2004; MARQUETTI *et al.*, 2008). No entanto, é importante ressaltar que os recursos públicos são essenciais para a implantação das políticas públicas prioritárias, seja em processos participativos ou não. Dessa forma, a gestão fiscal deve também ter a sua importância por si só para a promoção do desenvolvimento social (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; FRIIS-HANSEN; KYED, 2009; GRUBER, 2009). Nesse contexto, o presente artigo busca verificar se a participação política e a gestão fiscal estão relacionadas com o desenvolvimento social municipal.

Para tanto, o objetivo da pesquisa é verificar se variáveis relacionadas com participação política e com gestão fiscal explicam o desenvolvimento social nos municípios. Assim sendo, espera-se checar se a interação entre o interesse da sociedade local em participar do processo político democrático e a capacidade do governo em gerir adequadamente as questões fiscais municipais promovem desenvolvimento social.

É importante ressaltar que as condições referentes aos interesses, poder e urgência dos *stakeholders* devem estar associadas a um processo democrático de governança (FREEMAN, 1984; 1994; MITCHELL *et al.*, 1997; ANSELL; GASH, 2008), com capacidade para solucionar problemas públicos, que demandam recursos fiscais, como os relacionados com: saúde, segurança, educação, habitação, além dos associados com as desigualdades social e regional (PROVAN; MILWARD, 1995; BOVAIRD, 2005; PROVAN; KENIS, 2008; WORLD BANK, 2014). Dessa forma, a pesquisa em questão é fundamental, uma vez que é premente checar a relação entre o desenvolvimento social com a participação social e a gestão fiscal.

O presente trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira consta o referencial teórico sobre participação política, gestão fiscal e desenvolvimento social. Na segunda, são discriminados os aspectos metodológicos da pesquisa. Na terceira, são expostos os resultados e discussões. E na quarta, e última parte, são apresentadas as considerações finais sobre o estudo em comento.

## Referencial teórico

O referencial teórico deste trabalho utiliza as contribuições relacionadas com a participação política, gestão fiscal e desenvolvimento social. O processo participativo fortalece a promoção de iniciativas inclusivas (LIJPHART, 2003), enquanto a gestão fiscal garante o cumprimento em especial da função estabilizadora (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006), com vistas a promover o desenvolvimento social (SHAH, 2007; BRASIL, 2013).

Há duas condições fundamentais para garantir os direitos constitucionais dos brasileiros, atingindo o requerido nível de desenvolvimento social: a primeira se refere ao necessário crescimento econômico, ou seja, está relacionada com o elemento gestão fiscal; e a segunda é o engajamento político da sociedade, de forma a diminuir os custos da participação eleitoral e, conseqüentemente, direcionar as decisões governamentais visando a políticas públicas inclusivas, como forma de buscar a redução das desigualdades sociais (SANTOS *et al.*, 2005). Dessa forma, apresenta-se, a seguir, maiores detalhes teóricos, bem como as suas respectivas interações e suas principais contribuições para o desenvolvimento da pesquisa.

## Participação política

Participação é definida como o empoderamento político e um incentivo para o engajamento dos *stakeholders*, assim como se refere à emancipação da autoridade de tomada de decisões e do acompanhamento aos agentes não governamentais (SHAH, 2007; KHAGRAM *et al.*, 2013; LING; ROBERTS, 2014). A participação ajuda a fortalecer a sociedade civil por meio de mecanismos institucionais no âmbito dos processos decisórios de políticas públicas indiretas e diretas, por exemplo, por meio de delegação a líderes no âmbito do Poder Legislativo ou em conselhos representativos, bem como através da participação dos próprios cidadãos (BAIOCCHI *et al.*, 2006; SHAH, 2007; FRIIS-HANSEN; KYED, 2009; KASYMOVA; SCHACHTER, 2014; LING; ROBERTS, 2014). O processo participativo fortalece a indução de iniciativas inclusivas, fornecendo aos cidadãos marginalizados e excluídos o direito de ter suas vozes ouvidas e colaborar com influências nas decisões governamentais (YILMAZ *et al.*, 2010; WAMPLER, 2012; GAVENTA; MCGEE, 2013; KASYMOVA; SCHACHTER, 2014; LING; ROBERTS, 2014).

Dessa forma, as regras e as estruturas de representação política local criam incentivos (positivos ou negativos) de articulação e agregação de interesses dos cidadãos, como forma de estímulo para o engajamento de líderes, com vistas a servirem de “juízes” promotores de consensos no âmbito dos conflitos existentes no momento da tomada de decisão (SHAH, 2007; LING; ROBERTS, 2014). No entanto, é importante destacar que o debate sobre quem deve representar a sociedade civil deve

preceder a adoção de instituições participativas; nesse sentido, é com a incorporação do sentimento da importância de participar de uma decisão que se deve esperar que a sociedade civil possa engajar efetivamente nas ações governamentais, aumentando, assim, suas vozes sobre a política pública (WAMPLER, 2012).

A participação política pode ser observada de diversas maneiras, e é considerada como uma das medidas mais importantes no âmbito de uma democracia (ALTMAN; Pérez-LIÑÁN, 2002; DAHL, 2012). Nenhum regime pode ser considerado democrático se não garantir para todos os cidadãos adultos direitos formais de participação política, incluindo o direito ao voto, bem como igualdade legislativa (LAWRENCE, 1997; NYE *et al.*, 1997; THE ECONOMIST, 2014).

De acordo com Diamond e Morlino (2004), a participação dos cidadãos não está ligada somente ao voto, mas se dá através do envolvimento no processo político, organizando-se em grupos, comunicando suas demandas, responsabilizando ou “premiando” os seus representantes e envolvendo-se em questões públicas. Porém, nem todos estão dispostos a se envolver. As instituições participativas precisam de cidadãos ativos, sendo que nas democracias mais consolidadas, esse envolvimento de cidadãos pode ser presenciado em mais da metade dos que têm direito ao voto (BOBBIO, 1986; BOBBIO; BOVERO, 1986). Assim, a participação pode melhorar a alocação de recursos orçamentários, reforçando e gerando melhorias democráticas e de ordem social, em especial aquelas voltadas à redução da pobreza (CABANNES, 2004; WAMPLER, 2004; NAVARRO, 2005; SHAH, 2007; WAMPLER, 2012).

Em uma democracia plena, todos os cidadãos devem ter direitos iguais de participação nas decisões políticas. Todas as pessoas que são afetadas por uma decisão política devem ter o direito de participar na formação daquela decisão em iguais condições (Bühlmann *et al.*, 2012). Assim, não deve haver lacunas de participação no que se refere a recursos de poder ou características sociais. Existem diversas formas de se analisar a participação. De acordo com Lijphart (2003), a participação é um excelente indicador de democracia, pois mostra o grau de interesse dos cidadãos para serem representados. Para ele, esse indicador está fortemente relacionado ao *status* socioeconômico e, por esse fato, também pode servir de indicador indireto de igualdade política.

Os parâmetros de análise sugeridos por Lijphart (2003) para participação são o número de eleitores como percentagem da população votante, a percentagem de participação em eleições que tenha alcançado o mais alto índice de comparecimento. Segundo o autor, a partir da análise de dados específicos, a Itália teve o mais alto nível de comparecimento, enquanto a Suíça teve o mais baixo, 40,9%, no período de 1971 a 1996. A obrigatoriedade do voto, o nível de desenvolvimento do país e

a frequência de escolhas eleitorais a serem feitas afetam significativamente esse indicador (LIJPHART, 2003)

Em alguns casos, esse indicador pode refletir o direito de participar, mas não a taxa real de participação (SANTOS *et al.*, 2005). Alguns estudos, sobretudo os trabalhos ligados à corrente da democracia deliberativa, argumentam que o número de eleitores não é o melhor parâmetro para se definir uma democracia, pois o mais importante, para esses autores, seria o processo comunicativo entre diversos atores políticos, em que, a partir do poder argumentativo, chegar-se-ia a um consenso. A partir do momento em que esses atores participassem dessas arenas de debate, possuíssem poder de voz, não só para expor suas demandas, mas também para argumentar, o processo democrático passaria a ser mais efetivo (AVRITZER; NAVARRO, 2003; HABERMAS, 2012). Todavia, há significativa literatura que destaca o comparecimento eleitoral como um parâmetro importante da associação ao processo democrático, uma vez que permite captar a vontade de participação política, seja ela voluntária ou incentivada pelo voto obrigatório (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002).

Assim sendo, a participação precisa captar o interesse dos cidadãos em estar presente na definição, por exemplo, de suas representações democráticas, que devem promover os consensos com vistas a focar os interesses coletivos, de forma colaborativa e inclusiva, buscando a justiça social (SCHNEIDER; BAQUERO, 2006; SCHROEDER, 2010). Por fim, espera-se que quanto maior for a participação política, melhores serão os resultados de desenvolvimento social (CABANNES, 2004; WAMPLER, 2004; NAVARRO, 2005; SHAH, 2007), considerando inclusive a expressiva relação com a redução da pobreza extrema e da mortalidade infantil (BAIOCCHI *et al.*, 2006).

## **Gestão fiscal**

As instituições orçamentárias têm um papel relevante na modelagem do desempenho econômico, uma vez que participam da definição e aplicação de regras da economia de um país (NORTH, 1990; HYDE, 2002). Cabe registrar que as instituições, como regras do jogo, são concebidas pelo homem, a partir da sua própria estrutura de interação, quer sejam formais (por exemplo, as leis) ou informais (como normas de comportamento, códigos e convenções de conduta), bem como apresentam características relacionadas com a sua aplicação, observadas as crenças compartilhadas sobre o mundo (NORTH, 1991).

Sobre o processo orçamentário, a elaboração mais comum e melhor constituída das teorias da escolha racional é a que considera a incerteza ao redor das

consequências futuras às ações presentes. Isso porque tal elaboração parte do pressuposto de que as decisões orçamentárias ocorrem sob uma limitada possibilidade cognitiva para o levantamento de alternativas (PADGET, 1980).

Em um processo decisório de alocação de recursos no orçamento federal, as decisões correspondem à própria formulação de estratégia para o desenvolvimento, bem como dependem do cálculo de quais alternativas considerar para escolher. Cabe ressaltar a complexidade do cálculo que abarca as decisões orçamentárias, considerando a grande quantidade de itens envolvidos, tendo em vista haver pouco ou quase nenhum suporte em teorias que possam antever as consequências das alternativas (fundamentadas em preferências) ou a probabilidade de sua ocorrência (WILDAVSKY; DEMPSTER; DAVIS, 1966).

As decisões orçamentárias em geral atendem a uma perspectiva incrementalista, em que se pressupõe que a solicitação da dotação orçamentária de um ano é composta por uma parcela fixa e outra variável. A fixa é considerada o alicerce orçamentário, significando o resultado de um acordo político no qual se estabelece o nível de participação de cada ação no conjunto geral (BARCELOS, 2008). Portanto, as decisões orçamentárias ocorrem, na maioria das vezes, de forma incremental. Isso faz com que o processo orçamentário se torne menos oneroso e mais estável e previsível (SWAIN; HARTLEY JR, 2001).

Especificamente sobre o processo orçamentário brasileiro, destaca-se que ele sofreu forte influência internacional, com vistas a conferir aos governos uma gestão pública enxuta, mais eficiente e efetiva, como forma de garantir ínfima governabilidade e proceder a uma extensa reforma do aparelho do Estado para o modelo gerencial, a partir do burocrático (CORE, 2004). Nesse sentido, a reforma orçamentária brasileira de 2000 teve como pontos-chave, para a sua implantação, mudanças com finalidades gerenciais no processo orçamentário (GARCIA, 2000), quer seja no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), ou na melhoria da gestão fiscal no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A respeito da gestão fiscal brasileira, considera-se que o conjunto de ações fiscais é aquele em que a administração pública toma as decisões sobre as despesas e as receitas com vistas a garantir o atendimento da função estabilizadora, cabendo destacar que o uso equilibrado dos recursos públicos (com constantes superávits fiscais) visa, principalmente, à redução da dívida com relação ao percentual do produto interno bruto (PIB), de maneira gradual (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; GRUBER, 2009; ABREU, 2013). Embora a gestão fiscal encontre-se bem orientada na estabilidade econômica, não se pode deixar de lado a preocupação com as funções orçamentárias relacionadas com a distribuição de renda e a alocação de recursos

(GRUBER, 2009).

A gestão fiscal responsável (que contempla a obtenção de metas fiscais constantes para superávits orçamentários primários) tem como objetivo condicionar a ação estatal aos rigorosos limites de sua efetiva capacidade de gasto governamental, de forma a evitar déficits fiscais e, por conseguinte, o descontrole das contas públicas (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; GRUBER, 2009).

No Brasil, independentemente do ente governamental, o uso equilibrado dos recursos públicos visa, além de à redução gradual da dívida como percentual do PIB (de forma a contribuir com a estabilidade), a também possibilitar o crescimento econômico com desenvolvimento social do país, com a criação de empregos, o incremento dos investimentos públicos e o aumento da rede de seguridade social, com foco na redução da desigualdade e da pobreza (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; ABREU, 2013; BRASIL, 2013).

Segundo Cara (2012) e Cruz *et al.* (2012), pode-se utilizar o índice Firjan de gestão fiscal (IFGF), da Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), com vistas a obter dados sobre a gestão fiscal municipal. O IFGF visa contribuir com uma gestão pública eficiente e democrática dos municípios, e apresenta como subcomponentes dados relacionados com: receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida (FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2014) .

## **Desenvolvimento social**

De acordo com Davis (2004), desenvolvimento social significa melhorar o bem-estar e da qualidade de vida dos indivíduos por meio da introdução de mudanças institucionais visando buscar uma transformação social, possibilitando que se obtenha uma sociedade inclusiva para todos e mais justa, em um modelo de governança pública. Nesse sentido, o desenvolvimento social necessita priorizar as pessoas nos processos de desenvolvimento, dando-lhes voz e priorizando a promoção de políticas públicas sociais participativas (WORLD BANK, 2014).

Segundo o *Department for International Development* (DFID) (2006, p. 2), a governança é “sobre poder, autoridade e como um país gere os seus assuntos”. Então, devemos esperar que a boa governança esteja relacionada com a capacidade de prevenção de conflitos violentos, o cumprimento das obrigações de direitos humanos, a melhoria da prestação de serviços públicos essenciais aos seus cidadãos. Dessa forma, a governança deve melhorar a capacidade da gestão fiscal governamental, assim como aumentar o poder de voz dos cidadãos (ABBAD; TORRES, 2002).

Registra-se que a governança está associada ao processo decisório baseado

em instituições, considerando as vozes dos cidadãos e preocupações públicas estratégicas, diante das restrições de recursos impostas (STOKER, 1998; BOVAIRD, 2005). A governança colaborativa preconiza que processos e estruturas da tomada de decisão devem buscar envolver a sociedade para participar de forma construtiva, buscando a melhoria das condições sociais de toda a população (ANSELL; GASH, 2008; EMERSON; MURCHIE, 2011; EMERSON *et al.*, 2012).

Nesse sentido, iniciativas para aumentar a participação política (dando voz aos cidadãos e promovendo o engajamento), bem como ações governamentais associadas com a gestão fiscal (garantindo o incremento da capacidade de financiamento das políticas públicas), estão associadas com a geração de impactos positivos no desenvolvimento social (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2006; SHAH, 2007; FRIIS-HANSEN; KYED, 2009; GRUBER, 2009; BRASIL, 2013; FRIIS-HANSEN; COLD-RAVNKILDE, 2013; LING; ROBERTS, 2014).

De acordo com Postali e Nishijima (2011), Nunes *et al.* (2013), Silva (2013) e Cara (2012), o desenvolvimento social dos municípios brasileiros é aferido pelo índice Firjan de desenvolvimento municipal (IFDM), da Firjan. O IFDM tem como subcomponentes dados sobre a educação, a saúde e a renda dos municípios (FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2014). Complementarmente, registra-se que a divisão regional é basilar para subsidiar a formulação de políticas públicas, quais sejam, as associadas com as decisões para a implementação de atividades econômicas, as sociais e as tributárias, bem como de planejamento e estudos, baseados no desenvolvimento social, visando reduzir a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades entre as regiões (BRASIL, 2014).

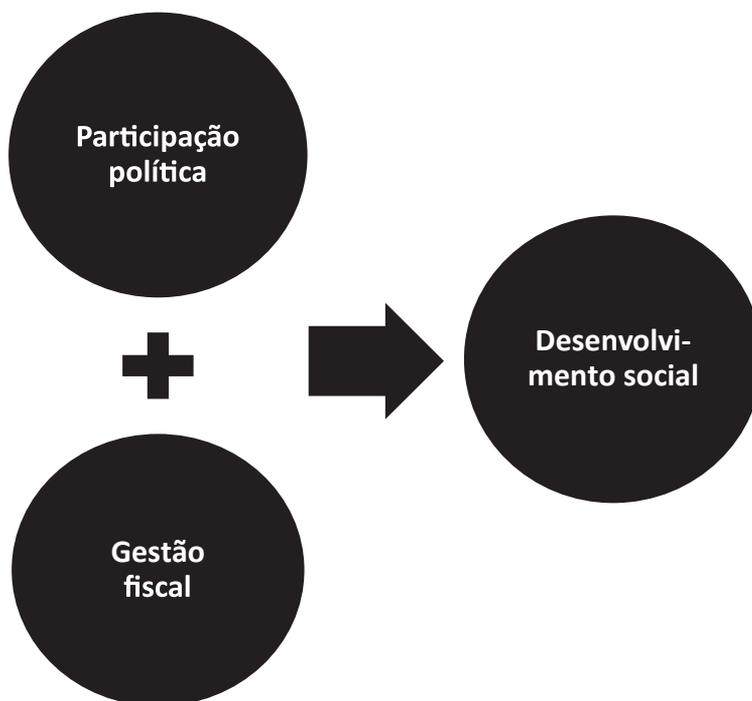
Dessa forma, as políticas públicas que visam ao desenvolvimento social local no Brasil são formuladas tendo como base as divisões regionais (sendo a base os municípios e o teto as regiões) para as definições políticas (BRASIL, 2013, 2014). Portanto, as estratégias participativas e orçamentárias são focadas na formação de instituições públicas visando promover o desenvolvimento social municipal, no entanto deve-se levar em consideração, também, as suas respectivas dimensões regionais como base de controle das ações governamentais (BANDEIRA, 1999).

## **Interações e contribuições teóricas**

Conforme apresentado no referencial teórico, espera-se que tanto a participação política quanto a gestão fiscal contribuam para o desenvolvimento social. Nesse sentido, visando à melhor visualização das interações entre as referidas teorias, apresenta-se, em seguida, o modelo teórico (Figura 1) que visa dar suporte para o atingimento do objetivo deste artigo. Adicionalmente, são relacionadas as principais

contribuições teóricas identificadas que suportam a execução do presente trabalho.

**Figura 1 – Modelo teórico**



Fonte: elaboração própria.

Enquanto a participação política precisa captar o interesse dos cidadãos em estar presente na definição da representação democrática que deve conduzir a formação dos consensos sob a ótica dos interesses coletivos, a gestão fiscal visa condicionar a ação estatal de forma responsável dentro dos limites estritos da sua efetiva capacidade governamental de gasto.

Já o desenvolvimento social diz respeito à melhoria do bem-estar e da qualidade de vida dos indivíduos, por meio da promoção de mudanças institucionais, buscando a transformação social. Dessa forma, espera-se que o presente referencial teórico colabore com a busca da resposta à questão de pesquisa proposta neste trabalho.

Nesse sentido, as estratégias que estimulam a participação política e a gestão fiscal devem ser direcionadas para a promoção de mudanças institucionais que visem ao desenvolvimento social local. Sugere-se, assim, que as respectivas condições institucionais presentes em cada região brasileira devem ser levadas em consideração.

## Procedimentos metodológicos

Este artigo examina se a participação política e a gestão fiscal estão associadas com o desenvolvimento social dos municípios brasileiros. Para tanto, utiliza-se de uma metodologia *ex-post-facto* com o propósito de analisar as variáveis apresentadas a seguir, observado o modelo teórico em comento, e em conformidade com os seus respectivos índices (todos com amplitudes de 0 a 1, com resultados positivos crescentes).

Para operacionalizar a pesquisa, utilizou-se uma variável dependente e duas variáveis independentes. Como variável dependente, o desenvolvimento social foi medido por meio do índice Firjan de desenvolvimento municipal (IFDM), cujos dados mais recentes disponíveis são de 2011. O IFDM tem componentes relacionados com a educação, a saúde e a renda dos municípios, e está disponível no sítio eletrônico da Firjan. As variáveis independentes são: a) participação política (PART) – apurada por meio da divisão do número de eleitores que compareceram pelo total de eleitores aptos para votarem na última eleição municipal brasileira (PART), no ano de 2012, obtidos no sítio do Tribunal Superior Eleitoral; e b) gestão fiscal – com base no índice de gestão fiscal (IFGF) gerado pela Firjan, com dados mais recentes de 2011, sendo os seus componentes a receita própria, os gastos com pessoal, os investimentos, bem como a liquidez e o custo da dívida.

Para a identificação da consistência regional, considerando a Região Norte (NO) como referência para análise, utilizam-se variáveis *dummies*, respectivamente, para controlar valores relacionados a cada uma das seguintes regiões: Nordeste (NE); Centro Oeste (CO); Sul (SU); e Sudeste (SD). Dessa forma, propõe-se a realização de duas regressões múltiplas lineares, sendo a reduzida apenas com as variações de desenvolvimento social, participação e gestão fiscal, e a completa com a inclusão das supracitadas variáveis *dummies* (NE, CO, SU e SD) para a análise comparativa das suas respectivas variações.

Mesmo que as mencionadas observações dos índices utilizados não estejam disponíveis no mesmo ano, as ocorrências estão bastante próximas, além de que são os dados mais recentes disponíveis. Este estudo se aplica na área de administração pública, procurando identificar a existência de relação entre o IFDM e os PART e IFGF, a partir de 5.119 ocorrências de municípios, já excluídos os casos *pairwise*. Espera-se que a introdução das variáveis *dummies* resulte em um maior poder de explicação, uma vez que a questão regional (controlada pelas variáveis *dummies* em comento) é utilizada como base para a elaboração das políticas públicas de desenvolvimento brasileiro.

Dessa forma, podem-se analisar as relações do desenvolvimento social com a participação política e gestão fiscal, inclusive sobre as perspectivas regionais, utilizando os aspectos referentes à utilização da técnica estatística de regressão múltipla linear, com o apoio do aplicativo computacional STATA 13. Em se tratando de estudo com características inovadoras, vale a pena ressaltar a sua importância não apenas por apresentar resultados inéditos, mas também por servir como instrumento encorajador (estimulador) para que outras pesquisas sejam desenvolvidas sobre o tema em questão, com vistas a aperfeiçoar ou contrapor os resultados obtidos neste artigo.

## Resultados e discussões

Apresentam-se, na Tabela 1, os resultados das duas regressões descritas na metodologia deste estudo, a primeira chamada de reduzida, com as variáveis IFDM, PART e IFGF, e a segunda, denominada completa, com a adição das variáveis *dummies* para controlar as variações por regiões. Registra-se que, tendo em vista a presença do problema de heterocedasticidade nos resíduos de ambas as regressões, optou-se pela execução das regressões utilizando a técnica de matriz robusta para tratamento do citado problema. Veja os resultados a seguir:

**Tabela 1 – Resultados estatísticos resumidos**

Variável dependente: IFDM	Regressões lineares	
	Reduzida	Completa
Intercepto	0,146***	0,298***
	0,021	0,021
PART	0,357***	0,177***
	0,024	0,023
IFGF	0,341***	0,171***
	0,009	0,009
NE		0,021***
		0,005
CO		0,110***
		0,006
SU		0,141***
		0,005
SD		0,150***
		0,009
N	5.199	5.199
R <sup>2</sup>	0,243	0,477
AIC	-9.251,736	-11.140,49
BIC	-9.232,114	-11.094,71
Root MSE	0,098	0,081
Estatística F	987,82***	805,70***

Níveis de Significância: '\*' 0,05 '\*\*' 0,01 '\*\*\*' 0,001

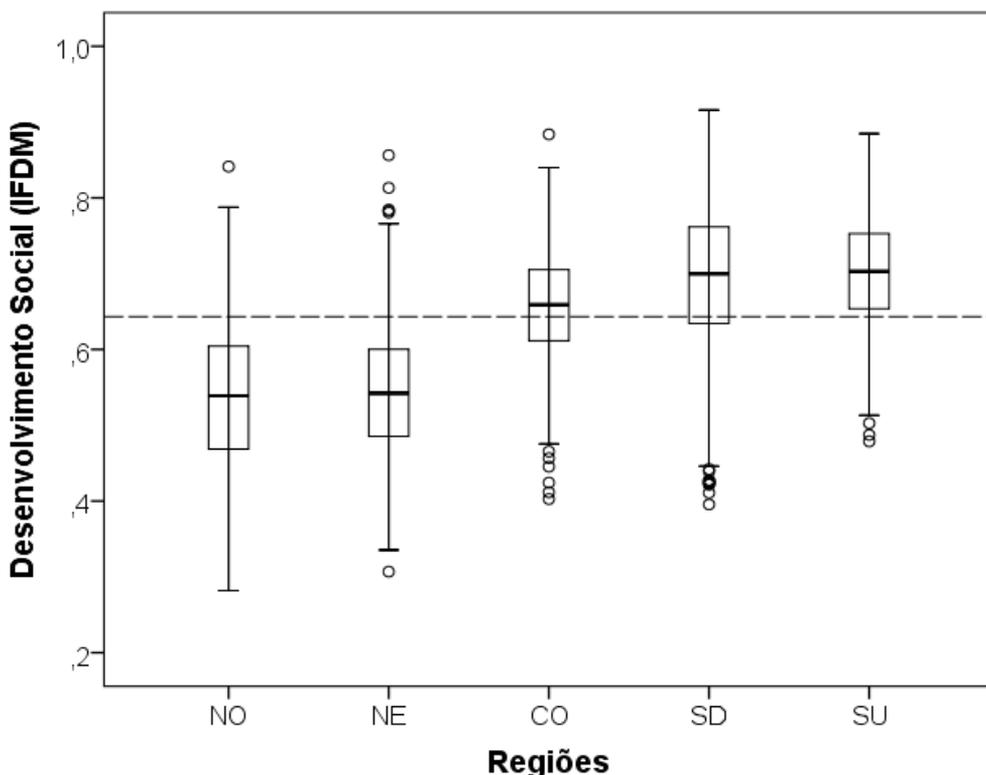
Fonte: elaboração própria.

Todos os modelos são significativos, ou seja, as variáveis participação social e gestão fiscal explicam desenvolvimento social. Observa-se que a explicação do modelo (R<sup>2</sup>) aumenta consideravelmente da regressão reduzida para a completa. A partir da regressão completa, é possível evidenciar que as variáveis *dummies* controlam as diferenças de valores de desenvolvimento social entre as regiões

brasileiras. A partir dos valores de AIC e BIC, bem como o Root MSE, sugere-se que o modelo completo é a melhor opção.

Nota-se que a regressão completa (que considera as variáveis independentes de participação política, gestão fiscal e *dummies* regionais) explica 47,7% desses resultados (desenvolvimento social) municipais. Adicionalmente, a partir da análise comparativa das medianas das regiões com a mediana brasileira (Figura 2), constata-se o padrão de variações de desenvolvimento social nos municípios entre as regiões brasileiras, sendo que o grupo de municípios das regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul apresenta resultados mais prósperos de desenvolvimento social do que os das regiões Norte e Nordeste. Sugere-se que os governantes devem melhorar as iniciativas participativas e de gestão fiscal, assim como aperfeiçoar as instituições orçamentárias considerando a perspectiva regional, com vistas a, principalmente, reduzir a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades sociais brasileiras.

**Figura 2 – Comparativo regional de desenvolvimento**



Fonte: Firjan.

Outro fator a ser observado é que o desenvolvimento social local poderia gerar um aumento cíclico na participação (virtuoso), expandindo os seus efeitos na gestão

fiscal e, conseqüentemente, no desenvolvimento social. Alguns estudos indicam que a apatia política pode comprometer o processo democrático e que cidadãos como menos níveis de escolaridade e menor renda tendem a participar menos da vida política (BOBBIO; BOVERO, 1986; ALTMAN; Pérez-LIÑÁN, 2002).

Embora o modelo deste estudo observe a relação participação política e gestão fiscal sobre o desenvolvimento social local, ele também aponta caminhos para estudos futuros que poderiam comprovar empiricamente, por exemplo, que: desenvolvimento social baseado em distribuição de renda e educação deve ser capaz de gerar participação social e melhorias na gestão fiscal.

Dessa forma, pode-se esperar que, através de evidências empíricas, os municípios com melhores valores de desenvolvimento social estejam relacionados com maior participação política e melhor gestão fiscal. Assim como ficou comprovado que o controle regional contribui significativamente para explicar os resultados de desenvolvimento social local, conforme sugere a literatura revisada nesta pesquisa.

### **Considerações finais**

A partir dos resultados desta pesquisa, espera-se reduzir a lacuna de conhecimento sobre as relações do desenvolvimento social com a participação política e a gestão fiscal. Em especial, aprender sobre como os municípios brasileiros variam com base nas referidas variáveis, assim como se comportam regionalmente.

Com base nos referidos resultados, pode-se encontrar evidências empíricas validando a existência de relação positiva do desenvolvimento social com a participação política e a gestão fiscal. Após a adição de variável controle relacionada com a questão regional, identificou-se a ocorrência de ganhos significativos de explicação do modelo em estudo.

Dessa forma, verifica-se que as políticas públicas que promovem o desenvolvimento social, em especial as relacionadas com incentivos à participação política e de gestão fiscal, precisam ser estimuladas mais em municípios de algumas regiões do que outras, como forma de estímulo à equidade regional e à justiça social.

Embora ambas as regressões, a reduzida e a completa, sejam significativas estatisticamente, observa-se que a regressão completa é a opção melhor, não só tendo em vista o incremento no poder de explicação entre os modelos, mas também considerando os respectivos valores dos testes AIC, BIC e Root MSE. Isso enfatiza, ainda mais, a relevância das variáveis *dummies* para controlar as diferenças entre os dados municipais por regiões brasileiras.

Espera-se, assim, ter contribuído para consolidação e expansão da presente temática. Em tempo, ressalta-se a importância de se realizarem novas pesquisas

com vistas a analisar qualitativamente as conclusões desta pesquisa, bem como buscar novas evidências que podem colaborar ou contrapor os resultados apresentados neste artigo.

Assim sendo, este artigo contribui para a validação do modelo teórico proposto, de maneira a concluir que o engajamento político dos cidadãos, assim como gestão fiscal responsável colaboram com a redução das desigualdades regionais, e, portanto, contribuindo para a explicação do desenvolvimento social.

Diante do exposto, instituições participativas politicamente e responsáveis do ponto de vista fiscal, além de melhorarem a qualidade democrática, apresentam um círculo virtuoso buscando a redução da pobreza, rumo ao desenvolvimento social. Por fim, destaca-se a importância de considerar questões regionais como fundamentais para a diminuição das desigualdades sociais.

### Referências bibliográficas

ABBAD, G.; TORRES, C. V. Regressão múltipla *stepwise* e hierárquica em Psicologia Organizacional: aplicações, problemas e soluções. *Estudos de Psicologia*, v. 7, p. 19-29, 2002.

ABREU, W. M. *Orçamento público*. Brasília, DF: Enap, 2013.

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 1. Brasília, DF: 2006.

ALTMAN, D.; Pérez-LIÑÁN, A. Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. *Democratization*, v. 9, n. 2, p. 85-100, 2002.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática: o orçamento participativo no Brasil*. São Paulo: Cortez 2003.

BAIOCCHI, G. *et al.* Evaluating empowerment: participatory budgeting in Brazilian municipalities. *Empowerment in practice: from analysis to implementation*. Washington DC: The World Bank, 2006.

BANDEIRA, P. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: Ipea, 1999.

BARCELOS, C. L. K. Quinze anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. Salvador, BA, 2008.

BOBBIO, N. Liberalismo velho e novo. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Volume 3. 1986.

BOBBIO, N.; BOVERO, M. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. Brasiliense, 1986.

- BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.
- BRASIL. *Manual técnico de orçamento, MTO 2014*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal, 2013.
- \_\_\_\_\_. <http://www.ibge.gov.br/home/>. 2014. Acesso em: 14/04/2014.
- Bühlmann, M. *et al.* The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. *European Political Science*, v. 11, n. 4, p. 519-536, 2012.
- CABANNES, Y. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, v. 16, n. 1, p. 27-46, 2004.
- CARA, D. Municípios no pacto federativo – fragilidades sobrepostas. *Retratos da Escola*, v. 6, n. 10, 2012.
- COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34, 2004.
- CORE, F. G. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. *Anais...* Madrid, España: CLAD 2004.
- CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153-76, 2012.
- DAHL, R. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Fontes, 2012.
- DAVIS, G. *A history of the social development network in The World Bank, 1973-2003*. The World Bank, 2004.
- DEPARTAMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID). *Governance, development and democratic politics*. DFID, 2006.
- DIAMOND, L. J.; MORLINO, L. An overview. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.
- EMERSON, K.; MURCHIE, P. Collaborative governance and climate change. *The future of public administration around the world: the Minnowbrook perspective*, p. 141, 2011.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.
- FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). <http://www.firjan.org.br/>. 2014. Acesso em: 14/04/2014.
- FREEMAN, R. E. *Strategic management: a stakeholder approach*. Massachusetts: Pitman, 1984.
- \_\_\_\_\_. The politics of stakeholder theory: some future directions. *Business Ethics Quarterly*, p. 409-421, mar-abr 1994.
- FRIIS-HANSEN, E.; COLD-RAVNKILDE, S. M. Social accountability mechanisms and

access to public service delivery in rural Africa. DIIS Reports, Danish Institute for International Studies. Copenhagen, p. 96. 2013.

FRIIS-HANSEN, E.; KYED, H. M. *Participation, decentralization and human rights: a review of approaches for strengthening voice and accountability in local governance*. Washington, DC: WB, 2009.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. *Texto para Discussão IPEA n. 726*. Brasília: Ipea, maio 2000.

GAVENTA, J.; MCGEE, R. The impact of transparency and accountability initiatives. *Development Policy Review*, v. 31, n. s1, p. s3-s28, 2013.

GRUBER, J. *Finanças públicas e política pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo*. São Paulo: Editora WMF Martins Fortes, 2012.

HYDE, A. C. *Government budgeting: theory, process, and politics*. Wadsworth Publishing Company, 2002.

KASYMOVA, J. T.; SCHACHTER, H. L. Bringing participatory tools to a different level. *Public Performance & Management Review*, v. 37, n. 3, p. 441-464, 2014.

KHAGRAM, S.; FUNG, A.; DE RENZIO, P. *Open budgets: the political economy of transparency, participation, and accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013.

LAWRENCE, R. Z. Is it really the economy, stupid? In: NYE, J. S.; ZELIKOW, P.; KING, D. C. *Why people don't trust government*. Harvard University Press, 1997. p. 111-132.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. trad. de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LING, C.; ROBERTS, D. K. *Evidence of development impact from institutional change: a review of the evidence on open budgeting*. Washington, DC: WB, 2014. p. 32.

MARQUETTI, A. *et al. Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. Xamã, 2008.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

NAVARRO, Z. *Decentralization, participation and social control of public resources: participatory budgeting in Porto Alegre (Brazil)*. IADB (online), 2005. Disponível em: [http://www.iadb.org/int/jpn/english/support\\_files/9brazil.pdf](http://www.iadb.org/int/jpn/english/support_files/9brazil.pdf). Acesso em: 05/06/2006.

NORTH, D. *Institutions Journal of Economic Perspectives*. Cambridge: American Economic Association. 1: 97-112 p. 1991.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press, 1990.

NUNES, G. S. D. F. *et al. Análise dos instrumentos de transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios da Região Sul*. *Revista Ambiente Contábil*, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 5, n. 2, p. 128-150, 2013. ISSN 2176-9036

- NYE, J. S.; ZELIKOW, P.; KING, D. C. *Why people don't trust government*. Harvard University Press, 1997.
- PADGETT, J. Bounded rationality in budgetary research. *American Political Science Review*, v. 74, p. 354 - 372, 1980.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Paz e Terra, 1992.
- PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.
- PROVAN, K. G.; MILWARD, H. B. A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, p. 1-33, 1995.
- RODRIGUEZ, J. R.; VITALE, D.; MELO, R. S. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, p. 21, 2004.
- SANTOS, W. G. D. *et al.* Cidadania e participação. 2005.
- SCHNEIDER, A.; BAQUERO, M. *Get what you want, give what you can: embedded public finance in Porto Alegre*. Institute of Development Studies, University of Sussex, 2006.
- SCHROEDER, U. C. *Measuring security sector governance: a guide to relevant indicators*. Genebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2010. p.66.
- SHAH, A. *Participatory budgeting*. Washington, DC: WB, 2007.
- SILVA, L. D. A influência do desempenho tributário e gestão fiscal no índice Firjan de desenvolvimento (IFDM) dos municípios de Minas Gerais. *Revista de C. Humanas*, p. 199-219, 2013.
- SLAIBE POSTALI, F. A.; NISHIJIMA, M. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000<sup>s</sup>. *Estudos Econômicos*, v. 41, n. 2, p. 463-485, 2011.
- STOKER, G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.
- SWAIN, J. W.; HARTLEY JR, C. J. Incrementalism: old but good? In: BARTLE, J. R. (Ed.). *Evolving theories of public budgeting*. Volume 6. Amsterdam: Elsevier Science, 2001. p. 11-27.
- THE ECONOMIST. *Democracy Index*, 2014. Disponível em: [http://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12](http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12). Acesso em: 11/10/2014.
- TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving social well-being through new democratic institutions. *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 10, p. 1442-1469, 2014.
- WAMPLER, B. Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities. *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 2, p. 73-99, 2004.

\_\_\_\_\_. *Participation, transparency and accountability: innovations in South Korea, Brazil, and the Philippines*. GIFT, p. 61, 2012.

WILDAVSKY, A.; DEMPSTER, M.; DAVIS, O. A theory of the budgetary process. *American Political Science Review*, v. LX, n. 8, p. 529 - 547, Setembro 1966.

WORLD BANK (WB). <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. 2014. Acesso em: 11/10/2014.

YILMAZ, S.; BERIS, Y.; SERRANO-BERTHET, R. Linking local government discretion and accountability in decentralisation. *Development Policy Review*, v. 28, n. 3, p. 259-293, 2010.

**Welles Matias de Abreu**

Contato: wellesmatias@hotmail.com

**Ricardo Corrêa Gomes**

Contato: rgomes@unb.br

**Daniel Cerqueira Ribeiro**

Contato: daniel.dcr09@gmail.com

**José Matias-Pereira**

Contato: matias@unb.br

**Fábio Jacinto Barreto de Souza**

Contato: fabiojjsouza@gmail.com

# Estado-avaliador e a reforma do Ensino Médio no Brasil: influências e confluências

**Fabiana Teixeira Marcelino**

*Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)*

**Shilton Roque dos Santos**

*Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)*

**Márcio Adriano de Azevedo**

*Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)*

**Lenina Lopes Soares Silva**

*Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)*

Desde os anos 1990, vários Estados, independentemente de suas orientações político-ideológicas, têm participado ou interferido ativamente na construção de um sistema de indicadores de avaliação comparada internacionalmente e em larga escala. Esse tem como principais consequências a legitimação de discursos e a aquisição de uma certa imunidade ou indiferença às realidades e especificidades nacionais quando da formulação e implementação de políticas públicas. Este trabalho tem como objetivo analisar as influências e confluências da reforma do Ensino Médio, pela Lei Federal nº 13.415/2017, no contexto do Estado-avaliador no Brasil, adotando-se procedimentos teórico-metodológicos como revisão bibliográfica e documental, análise de instrumentos de avaliação da Educação Básica, tendo em destaque o Ensino Médio (o Ideb e o Enem), além da Medida Provisória nº 746/2016. Concluimos que a reforma vem para destacar a meritocracia na educação brasileira, acentuando o elemento de competitividade característico da ideologia neoliberal, confluindo para uma educação que reforça as desigualdades sociais no país.

**Palavras-chave:** política educacional, avaliação de políticas públicas, indicador educacional, ensino médio, desigualdade social, meritocracia

---

[Artigo recebido em 15 de março de 2017. Aprovado em 26 de fevereiro de 2019.]

## Estado Evaluador y la reforma de la Enseñanza Secundaria em Brasil: influencias y confluencias

Desde los años 1990, varios Estados independientemente de sus orientaciones político-ideológicas han participado o interferido activamente en la construcción de un sistema de indicadores de evaluación comparada internacionalmente ya gran escala. Este tiene como principales consecuencias la legitimación de discursos y la adquisición de una cierta inmunidad o indiferencia a las realidades y especificidades nacionales en la formulación e implementación de políticas públicas. Este trabajo tiene como objetivo analizar las influencias y confluencias de la reforma de la enseñanza media por la Ley Federal nº 13.415/2017, en el contexto del Estado-Evaluador - en Brasil, adoptando procedimientos teórico-metodológicos como revisión bibliográfica y documental, análisis de instrumentos de análisis la evaluación de la Educación Básica, teniendo en destaque la Enseñanza Media (el Ideb y el Enem), además de la Medida Provisional nº 746/2016. Concluimos que la Reforma viene para destacar la meritocracia en la educación brasileña, acentuando el elemento competitividad característico de la ideología neoliberal, confluyendo hacia una educación que refuerza las desigualdades sociales en el país.

**Palabras clave:** política educativa, evaluación de políticas públicas, indicador educativo, enseñanza media, desigualdad social, meritocracia

## State-evaluator the High school reform Secondary Education in Brazil: confluences e influences

Since the 1990s, several states regardless of their political-ideological orientations have participated or actively interfered in building a system of internationally and on a large scale comparative assessment indicators. This has as main consequences the legitimacy of speeches and the acquisition of a certain immunity or indifference to national realities and specificities when formulating and implementing public policies. This study aims to analyze the influences and confluences of the high school reform by Federal Law nº 13.415/2017, in the context of the State-Evaluator - in Brazil, adopting theoretical and methodological procedures as bibliographical and documentary review, analysis of instruments of evaluation of Basic Education, with emphasis on Secondary Education (Ideb and Enem), in addition to Provisional Measure nº 746/2016. We conclude that the Reformation comes to highlight meritocracy in Brazilian education, accentuating the element of competitiveness characteristic of neoliberal ideology, converging to an education that reinforces social inequalities in the country.

**Keywords:** educational policy, public policy evaluation, educational indicator, high school, social inequality, meritocracy

## Introdução

O presente artigo tem como proposta discutir a implantação da reforma do Ensino Médio a partir da Lei Federal nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; a Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; bem como revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005, e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

A perspectiva de discussão é analisar a reforma sob a ótica da concepção do Estado-avaliador de Afonso (1999, 2013), problematizando a ideia de inovação, trazida pela proposta da reforma do Ensino Médio.

Para a realização do trabalho, adotamos procedimentos teórico-metodológicos, tais como: revisão bibliográfica em Santos (2010) e Afonso (1999, 2013) e análise documental, como a análise dos instrumentos de avaliação da Educação Básica e do Ensino Médio, presentes principalmente na proposta dos sistemas dos Indicadores de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), além da legislação supracitada e da Medida Provisória nº 746/2016, que regulamenta a reforma do Ensino Médio no Brasil.

## O Estado brasileiro e a formação do Estado-avaliador

Para tratar do Estado-avaliador no contexto brasileiro e da reforma do Ensino Médio nesse contexto, empreendemos estudos em Santos (2010) e Afonso (1999, 2013), na perspectiva de construir um encadeamento lógico que permita compreender o Estado brasileiro no âmbito de formação dos Estados como avaliadores de suas ações.

Santos (2010) indica que é possível perceber uma série de contradições entre recentes concepções de Estado: alguns criticam a tendência do Estado de penetrar ou mesmo absorver a sociedade civil de formas cada vez mais autoritárias; outros apontam que o Estado é crescentemente ineficaz, cada vez mais incapaz de desempenhar as funções de que se incumbem. Todavia, é mister considerar que é o Estado, seja de forma autoritária ou ineficaz, que regulamenta suas políticas, advindo desse *status* as concepções contraditórias que sobre ele incidem, principalmente no momento em que propõe descontinuidades de políticas públicas.

Para Santos (2010), três causas podem explicar essas contradições nas concepções de Estado. A primeira é o fato de se continuar a analisar os processos de transformação social do fim do século 20 com recurso a quadros conceituais desenvolvidos no século 19 e adequados aos processos sociais então em curso. A segunda causa explica-se porque o Estado-nação continua a predominar enquanto unidade de análise e suporte lógico da investigação, o que dificulta a percepção da autonomia crescente de estruturas e processos locais típicos de unidades menores ou dos movimentos globais. Como terceira causa, percebe-se que a teoria sociológica continua a ser derivada das experiências sociais e inclinada a suscitar generalizações ilegítimas – podendo-se dizer que, “[...] quanto mais geral é a teoria sociológica, maior é a probabilidade de ser baseada na experiência social e histórica dos países centrais e enviesada a favor destes últimos (o viés do centrocentrismo)” (SANTOS, 2010, p. 116). Dessas três causas, a primeira e a terceira se enquadram nos pressupostos deste trabalho, visto que se centram na questão do quadro conceitual, que, qualquer que tenha sido sua utilidade em outros tempos, no momento presente se configura como um obstáculo teórico ao avanço do conhecimento sobre Estado e sociedade, notadamente quando trata de políticas educacionais.

Ao discutir as concepções de Estado, e as suas contradições, Santos (2010) caminha para o debate sobre a distinção entre Estado e sociedade civil, o que pode ser uma importante reflexão para as discussões sobre reforma do Ensino Médio tendo em vista que essa implica na formação dos jovens de 14 a 17 anos que necessitam de escola pública de qualidade. Para esse autor,

[...] o que está verdadeiramente em causa na “reemergência da sociedade civil” no discurso dominante é um reajustamento estrutural das funções do Estado por via do qual o intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência<sup>1</sup>, é parcialmente substituído por um intervencionismo bicéfalo, mais autoritário face ao operariado e a certos sectores das classes médias (por exemplo, a pequena burguesia assalariada) e mais diligente no atendimento das exigências macro-econômicas da acumulação de capital (sobretudo do grande capital) (SANTOS, 2010, p. 124).

Na mesma linha de pensamento, Afonso (2013) cita Roger Dale (2004) quando o mesmo discorre acerca do argumento central de que as instituições do Estado-nação, e o próprio Estado, devem ser vistos como essencialmente moldados através de uma ideologia do mundo dominante, e não como criações nacionais autônomas e

<sup>1</sup> Diferenciando de Estado-social, Santos (1987) define Estado-providência como a forma política do Estado nos países capitalistas avançados pós-socialismo. Seria o resultado do compromisso teorizado por Keynes entre o Estado, o capital e o trabalho, nos termos do qual os capitalistas renunciam a parte de sua autonomia e dos seus lucros (no curto prazo) e os trabalhadores a parte de suas reivindicações, sendo esse acordo gerido pelo Estado.

únicas. Sendo assim, as políticas de Estado também são moldadas por essas culturas e normas “universais”. Essa argumentação vai conformar os princípios norteadores das avaliações em larga escala que confluem para que sejam desconsideradas as singularidades e especificidades das realidades locais/nacionais.

Outro ponto destacado por Afonso (2013) é a ideia de modernização, que, segundo Sztompka (2005), pode ser, entre outras coisas, sinônimo de mudança social progressiva. Porém, o que está subjacente é uma concepção evolutiva e unilinear da mudança social, indicando uma concepção de desenvolvimento que tem como padrão de referência as sociedades capitalistas mais avançadas.

Tendo em vista esses dois pontos, Afonso (2013) identifica duas fases do Estado-avaliador<sup>2</sup>: uma primeira fase cuja característica é que a adoção de políticas de avaliação depende em grande parte de uma expressiva autonomia relativa dos Estados. Nessa fase, em um contexto anterior à verificação do fracasso do “socialismo real”, o Estado-avaliador teve uma conotação político-ideológica relacionada com o neoconservadorismo e o neoliberalismo emergentes, com uma agenda fortemente preocupada com a afirmação e manutenção mais explícita da supremacia educacional de alguns países sobre outros, com vistas a reforçar internamente a identidade nacional e, externamente, a procura de vantagens competitivas, num mundo em que o processo de globalização estava em crescimento. Essa fase ainda apontaria uma globalização de baixa intensidade.

Numa segunda fase, o Estado-avaliador passa a ser confrontado de forma mais clara com os efeitos externos sobre as políticas educativas. Nos anos 1990, vários Estados, independentemente de suas orientações político-ideológicas, participaram ou interferiram ativamente na construção de sistemas de indicadores e de avaliação comparada internacional em larga escala, cujas principais consequências são a legitimação de discursos e a aquisição de uma certa imunidade ou indiferença às realidades e especificidades nacionais.

Assim, certas formas de avaliação comparada, como o *Programme for International Student Assessment* (PISA)<sup>3</sup>, espalham-se mundialmente porque muitos países periféricos continuam a perseguir objetivos de modernização, seduzidos pelo progresso ou desenvolvimento relacionáveis com agendas educacionais de países capitalistas centrais. A inculcação nos indivíduos e governos da crença de que não

<sup>2</sup> Afonso (2013) indica que a expressão Estado-avaliador foi proposta para chamar atenção para as mudanças no ensino superior e passou a ser usada e convocada em muitos outros domínios das políticas públicas educativas.

<sup>3</sup> O Programme for International Student Assessment (PISA) é hoje um dos principais meios de ação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no setor educativo e constitui também um importante instrumento de regulação baseado no conhecimento, segundo Afonso (2013). Para aprofundar, sugerimos ainda Afonso (2009) e Ravitch (2011).

há alternativas para além do capitalismo democrático liberal é não só congruente com o a-historicismo vigente nas últimas décadas quando se trata de políticas educacionais, como também é congruente com a adoção de orientações políticas, culturais e econômicas que parecem pressupor um único padrão de referência – o mercado como modelo.

No campo da educação, aí se distingue um engodo: não vivemos num mundo que se moderniza, mas num mundo capitalista. O mundo se move não por progresso, mas pela necessidade de lucro. Afonso (2013) explica, por fim, que é sabido que os países centrais só têm interesse na subida dos níveis educacionais dos países periféricos quando isso ocorre dentro dos limites desejados e necessários para a contínua expansão do sistema capitalista mundial, o que significa: a) qualificação de mão de obra, enquanto exército de reserva qualificado; b) ou como condição para preparar e integrar novos consumidores no mercado mundial. Sinaliza ainda que devemos nos interrogar sobre o grande protagonismo de organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, que cada vez mais são aceitos como inquestionáveis e supostamente imprescindíveis na formulação e estruturação de políticas educativas. Aqui se visualiza o que seria uma terceira fase, ou melhor, um pós-Estado-avaliador: uma expansão de lógicas neoliberais de transnacionalização da educação, com ênfase na privatização, mercadorização e mercantilização.

Afonso (1999) nos convida a compreender as mudanças econômicas e políticas que vêm ocorrendo no mundo e no Brasil, com o renascimento do movimento conservador e neoliberal. Esse movimento traz implicações diretas nas reformulações das políticas educacionais. O autor destaca a emergência das políticas da nova direita nos anos 1980 e 1990 nos países capitalistas centrais, que traz como característica a combinação da defesa da livre economia com a defesa da autoridade do Estado. Aqui se constata um paradoxo: o Estado precisa ser forte e limitado ao mesmo tempo. No capitalismo avançado, o Estado autoritário se torna necessário para vigiar a imposição dessa nova ordem representada pelo mercado. Essa combinação de Estado e elementos do mercado no domínio público, associada a governos da nova direita, aumenta o controle sobre currículos e exames nacionais e aumenta a publicização dos resultados escolares, levando a pressões competitivas no sistema educativo.

O governo do Presidente Michel Temer identificou a avaliação como forma de controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada, dando, assim, ênfase à avaliação de resultados e desvalorização da avaliação de processos. É aí que

emerge o Estado-avaliador, tendo a avaliação como estratégia de responsabilização e prestação de contas públicas.

Na educação os processos de avaliação conduzidos sob essa perspectiva acabam sendo mais importantes do que os processos pedagógicos em si. Afonso (1999, 2012) indica que o ideal é substituir a avaliação normativa pela formativa<sup>4</sup>, ou seja: trazer para os processos avaliativos uma visão que contraponha a lógica da emancipação à lógica da regulação.

Assim, para fundamentar uma política avaliativa alternativa, Afonso (1999, 2012) defende realocar a avaliação formativa dentro de um projeto de educação emancipatória; colocar a avaliação formativa como eixo fundamental na articulação entre o Estado e a comunidade; utilizar formas de avaliação pedagógica mais congruentes com o princípio da comunidade<sup>5</sup> e com o pilar da emancipação; e realizar uma ação pedagógica estruturada na base de relações de reciprocidade intersubjetivamente validada.

Afonso (1999) destaca também que, em um Estado fragilizado na educação, a desvalorização da avaliação formativa, num contexto de aumento de uma cultura social de discriminação e de ausência de condições para a realização de uma escola básica democrática com qualidade científica e pedagógica, é notória.

Nesse sentido, Afonso se aproxima da perspectiva de Silva (2016), que diz que é necessário assumir

[...] a concepção de política como meio de inclusão social dos excluídos, ou seja, a concepção dialética que compreende as políticas educacionais como possibilidades coletivas constituídas para minimizar os impactos e efeitos das ações decorrentes do Estado capitalista (SILVA, 2016, p. 27).

Todavia, não é esta a concepção que subjaz à reforma do Ensino Médio, como se pode observar pelos documentos reguladores.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal do Ministério da Educação (MEC), é responsável por promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas na área educacional e produzir informações aos gestores, pesquisadores, educadores

<sup>4</sup> Ramos e Schabrach (2012) definem que a avaliação pode ser formativa, de acordo com a natureza da avaliação. Sendo formativa, a avaliação é relacionada com a formação do programa, e voltada para análise e produção de informações sobre a implementação.

<sup>5</sup> Afonso (1999) dialoga com Santos (1991), quando retoma os três princípios: Estado, mercado e comunidade. Dos três, o princípio da comunidade é o mais bem colocado para instaurar uma dialética positiva com o pilar da emancipação, e restabelecer assim a vinculação da regulação e da emancipação.

e público em geral. Entre as avaliações realizadas, duas se aproximam mais do objetivo deste artigo: o Ideb e o Enem, consideradas avaliação em larga escala.

Segundo o *site* institucional do Inep<sup>6</sup>, o Ideb reúne, em um só indicador, de um lado, os resultados do fluxo escolar e as médias de desempenho das avaliações, calculados a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar; e, de outro lado, as médias de desempenho nas avaliações do Inep, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da Federação e para o país – e da Prova Brasil – para os municípios. Ainda segundo o *site*,

O IDEB agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O índice varia de zero a 10 e a combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino retiver seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no SAEB ou Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2017).

Já o Enem, criado em 1998, tem o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao final do Ensino Médio, buscando contribuir para a melhoria na qualidade da escolarização. Desde 2004, passou também a ser utilizado como mecanismo de seleção para o ingresso no Ensino Superior, seja utilizando-se resultados do Enem como fase única de seleção ou combinando-os com os próprios processos seletivos de cada universidade, “assim democratizando as oportunidades de acesso às vagas oferecidas por Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2017).

Nos termos da Portaria MEC nº 10, de 20 de maio de 2012, e da Portaria Inep nº 179, de 28 de abril de 2014, até 2016<sup>7</sup> o participante do Enem interessado em obter o certificado de conclusão do Ensino Médio ou a declaração parcial de proficiência poderia fazer a solicitação às instituições certificadoras que são responsáveis pela emissão desses documentos com base nos resultados de desempenho no Enem: secretarias de estado de educação e os institutos federais de educação, ciência e tecnologia, mediante assinatura do termo de adesão. O participante deveria

<sup>6</sup> <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica> Acesso em: 11/mar/2017.

<sup>7</sup> Foi noticiado em 24/11/2016 no site institucional do MEC que, a partir de 2017, ocorreriam mudanças no Enem, inclusive a suspensão de certificação do Ensino Médio. Endereço: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2016/11/novo-enem-nao-deve-certificar-conclusao-do-ensino-medio> Acesso em: 11/mar/2017.

indicar a qual instituição seria solicitada no momento da inscrição, e, para fazer jus ao certificado de Ensino Médio, deveria atender aos seguintes requisitos: a) indicar a pretensão de utilizar os resultados de desempenho no exame para fins de certificação de conclusão do Ensino Médio, no ato da inscrição, bem como a instituição certificadora; b) estar com no mínimo 18 (dezoito) anos completos na data da primeira prova de cada edição do exame; c) atingir o mínimo de 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos em cada uma das áreas de conhecimento do exame; d) atingir o mínimo de 500 (quinhentos) pontos na redação.

O Ideb e o Enem são fortemente utilizados como parâmetros para a formulação ou, como no caso do Ensino Médio, reformulação de políticas. Como já foi posto por Afonso (1999, 2012), ambas as avaliações tratam de responsabilização pelos resultados das escolas e dos próprios estudantes. Além disso, unificando em nível nacional os resultados de unidades federativas tão distantes entre si, tanto em termos de recursos como de investimentos nas diversas áreas sociais e em especial na educação, esses sistemas avaliativos acabam por dar um resultado distante da realidade local de estados e municípios, dificultando a possibilidade de que a utilização desses dados seja coerente com a necessidade da população.

Pode-se retirar uma reflexão pertinente acerca dessa discussão, do início do documento *A meritocracia na educação brasileira*, presente na *Revista Retratos da Escola*, da Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE):

A globalização acirrou a competitividade entre países e empresas e a educação passou a ser sinônimo de produtividade. As dimensões humana, cultural, artística e filosófica, que delineiam a formação para a cidadania – um dos objetivos do art. 205 da Constituição Federal –, têm dado lugar, exclusivamente, ao preparo para o trabalho, sem se preocupar com a autonomia e a felicidade dos sujeitos (ESCOLA DE FORMAÇÃO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, 2007, p. 209).

O fator competitivo é a essência da meritocracia e a característica fundamental da ideologia neoliberal. Esse passou a perpassar a Educação Básica, visto que educadores e estudantes são cobrados, sem a contrapartida que lhes garanta valorização e qualidade da educação com equidade. Para a CNTE, a meritocracia neoliberal escamoteia as desigualdades nos sistemas de educação e tira o foco das condições de aprendizagem dos estudantes e de trabalho dos educadores, para induzir o senso comum a acreditar no mérito individual dos sujeitos. O documento denuncia ainda que a estratégia liberal para as avaliações escolares, que consiste na individualização do mérito, foca claramente a privatização das escolas públicas

(ESCOLA DE FORMAÇÃO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, 2007), ademais postula:

[...] Não queremos ranquear ninguém, tampouco deixar alguém para trás. Precisamos, sim, acabar com o analfabetismo, regularizar o fluxo escolar, universalizar a escola integral e de tempo integral, valorizar os profissionais, implantar a gestão democrática em todos os sistemas e escolas públicas e garantir financiamento compatível para a implantação do custo aluno-qualidade.

Nossa visão de educação contempla um sistema de avaliação diagnóstico, reflexivo e indutor de melhorias na política educacional e de valorização para os educadores (professores e funcionários) (ESCOLA DE FORMAÇÃO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, 2007, p. 212).

Por fim, é isso que o documento declara, e retrata com clareza o pensamento da CNTE.

### **Medida Provisória nº 746/2016 e a Lei nº 13.415/2016: inovação no Ensino Médio?**

Em um processo de tramitação extremamente célere no Congresso Nacional, a Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, que institui a política de fomento à implementação de escolas de Ensino Médio em tempo integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências, converte-se na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

Da exposição de motivos apresentada pelo Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho ao Presidente da República (EM nº 00084/2016/MEC), destacam-se alguns pontos:

[...] 4. Atualmente o ensino médio possui um currículo extenso, superficial e fragmentado, que não dialoga com a juventude, com o setor produtivo, tampouco com as demandas do século XXI. Uma pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, com o apoio da Fundação Victor Civita – FVC, evidenciou que os jovens de baixa renda não veem sentido no que a escola ensina (BRASIL, 2016a, p. 1).

A indicação dada é que a juventude pobre não está na escola por ela não ser atrativa, e não pelos diversos motivos apresentados em estudos sobre a evasão escolar (entre os quais: CASTRO; SANTOS; BARBALHO, 2014; FUNDO DAS NAÇÕES

UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2009). Esses estudos apontam que alguns obstáculos se apresentam na vida escolar de crianças e adolescentes, como aqueles de ordem sociocultural e econômica, vinculados à oferta educacional; e de ordem financeira e técnica – podendo todas essas barreiras se manifestarem combinadamente, dificultando que as crianças passem de ano, permaneçam na escola, ou mesmo tenham o seu direito de progredir e concluir a Educação Básica na idade certa.

Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef (2009), os obstáculos econômicos encontrados envolvem a necessidade de os jovens contribuírem para a renda familiar desde cedo, ou simplesmente não terem condições materiais de permanecer na escola. Com relação à oferta educacional, muitos fatores estão relacionados à falta de adequação curricular, de professores capacitados e de sua valorização, bem como ao número insuficiente de escolas, à falta de acessibilidade para alunos com deficiência e às condições precárias de infraestrutura. Os obstáculos de ordem financeira e técnica envolvem a insuficiência de recursos na área educacional. Os obstáculos socioculturais, por sua vez, estão relacionados à discriminação racial, à exposição à violência, à gravidez não planejada na adolescência, entre outros fatores.

[...] 8. O Brasil utiliza o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB para avaliar a aprendizagem dos alunos. Esse índice leva em consideração o fluxo escolar (taxa de aprovação, evasão e abandono), a nota da Prova Brasil para ensino fundamental e a nota do Sistema de Avaliação da

Educação Básica – SAEB para o ensino médio. Na criação do IDEB, o Brasil definiu alcançar o índice 5,2 em 2021 com metas progressivas a cada dois anos. Essa meta está relacionada ao resultado obtido pelos 20 países mais bem colocados no mundo, que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

9. Nos resultados do SAEB, o ensino médio apresentou resultados ínfimos. Em 1995, os alunos apresentavam uma proficiência média de 282 pontos em matemática e, hoje, revela-se o índice de 267 pontos, ou seja, houve uma queda de 5,3% no desempenho em matemática neste período. Os resultados tornam-se mais preocupantes, observado o desempenho em língua portuguesa: em 1995, era 290 pontos e, em 2015, regrediu para 267 – uma redução de 8%.

10. Neste período, o Brasil passou pela democratização da educação, com a universalização da oferta de matrícula na educação básica e, embora não tenha conseguido atender a todos os alunos do ensino médio, 58% dos jovens de 15 a 17 anos estão na escola. Contudo, a *qualidade* do ensino ofertado, além de não acompanhar o direito ao acesso, decresceu, uma vez verificados os resultados de aprendizagem apresentados (BRASIL, 2016a, p. 1-2, grifo nosso).

Castro, Santos e Barbalho (2014) destacam que a palavra qualidade tradicionalmente se refere a características, atributos ou propriedades que os sujeitos imputam a algo, mas quando se trata de definir a qualidade de uma escola ou de um sistema de ensino, o termo extrapola o sentido mais simples do caracterizar e passa a ter um sentido mais político, pois implica definir a finalidade do processo educativo, questionando-se: a quem a educação serve? O que se valoriza socialmente? Desse modo, essas definições traduzem o direcionamento das ações. Para esses autores, a classe dominante atribui à qualidade da educação o acesso aos conhecimentos construídos e valorizados por esse próprio grupo, utilizados como distinção de classe e como meio de organização para a manutenção da hegemonia. Para setores mais progressistas, a qualidade da educação escolar tem uma perspectiva social, atribuindo-lhe o fato de ser unitária, omnilateral, politécnica e imprescindível às sociedades atuais, sejam essas capitalistas ou não.

A educação escolarizada deveria, então, possibilitar que todos pudessem ler, analisar e compreender o funcionamento do mundo natural e da matéria, as relações sociais, políticas e culturais. Esses setores mais progressistas historicamente lutam por maior participação social nas decisões político-educacionais e pela democratização do acesso das classes trabalhadoras à escola, entendendo o acesso não só como garantia de vaga, mas também como condições de permanência e de conclusão da escolaridade. Pesquisadores da educação profissional, nesse sentido, também destacam a dualidade histórica que envolve a educação e o trabalho, enfatizando a importância de uma perspectiva mais humana na educação: Kuenzer (2002); Moura (2010, 2013a, 2013b); Frigotto (2010); Ramos (2013); Lima Filho (2013); Azevedo (2016); Azevedo, Tavares e Morais (2013); Grabowski e Ribeiro (2010).

[...] 12. O IDEB do ensino médio no Brasil está estagnado, pois apresenta o mesmo valor (3,7) desde 2011. No período de 2005 a 2011, apresentou um pequeno aumento de 8% e, de 2011 a 2015, nenhum crescimento. O IDEB 2015 está distante 14% da meta prevista (4,3) e 28,8% do mínimo esperado para 2021 (5,2). A situação piora quando se analisa o desempenho por unidade federativa, em que somente dois estados, Amazonas e Pernambuco, conseguiram atingir a meta prevista para 2015.

13. Isso é reflexo de um modelo prejudicial que não favorece a aprendizagem e induz os estudantes a não desenvolverem suas habilidades e competências, pois são forçados a cursar, no mínimo, treze disciplinas obrigatórias que não são alinhadas ao mundo do trabalho, situação esta que, aliada a diversas outras medidas, esta proposta visa corrigir, sendo notória, portanto, a relevância da alteração legislativa (BRASIL, 2016a, p. 2).

Ainda que no ponto 12 se mencionem dados por estado, o parâmetro indicado para o baixo desempenho do Ensino Médio é o resultado nacional do Ideb, visando ao exclusivo aumento de indicadores estatísticos de qualidade. Na sequência, o documento expressa enfaticamente que esse resultado negativo é reflexo do modelo vigente de educação, que seria excessivo e desalinhado com uma formação adequada para “o mundo do trabalho”, desconsiderando aspectos gerais essenciais para a formação do Ensino Médio além do trabalho, como ciência, cultura e tecnologia. E, ainda, há que se questionar qual a formação necessária para o mundo do trabalho a que o Ministro se refere: uma que adestre o estudante para quando for trabalhador realizar mecanicamente o que lhe é solicitado, ou uma formação que lhe possibilite refletir sobre o processo produtivo, sobre as relações na sociedade capitalista, sobre as desigualdades produzidas pela divisão social do trabalho, sobre as questões ambientais que perpassam as questões econômicas na divisão social do trabalho.

Há de se suspeitar que as concepções de trabalho salientadas na exposição de motivos caminham para uma perspectiva revisitada da gerência científica de Frederick Taylor, cujos princípios passavam pela separação de trabalho mental e manual: o objetivo era separar a concepção do trabalho da execução, em um processo que desumanizava o trabalho, tornando-o isento de propósito para o trabalhador. A concepção do trabalho passa a ser da gerência – uma vez que, como bem argumentou Taylor, só quem possui tempo e dinheiro pode estudar o trabalho, e o trabalhador, por sua vez, só tem tempo para realizar o trabalho para garantir sua sobrevivência (BRAVERMAN, 1977).

Na acumulação flexível também se restabelece a dialética entre o saber e o fazer, quando a competência é concebida como a capacidade para resolver situações não previstas e até mesmo desconhecidas, para o que se articulam conhecimentos tácitos e científicos; mais do que à memorização, essa forma de ver a competência remete à criatividade, capacidade comunicativa e educação continuada. Desse modo, é importante observar que o conhecimento tácito não desaparece para dar lugar ao conhecimento científico, mas sim se restabelece a dialética teoria e prática, passando a competência a assumir a dimensão de prática (KUENZER, 2008).

De fato, há diversos pontos da exposição de motivos que podem ser questionados, mas ao fazê-lo, fugiríamos do objetivo deste trabalho. A seguir, discutiremos um ponto-chave da Lei nº 13.415/2017, que resultou da aceitação da exposição de motivos anteriormente apresentada e da consequente aprovação da MP nº 746/2016:

Art. 4º O art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber:

- I - linguagens e suas tecnologias;
- II - matemática e suas tecnologias;
- III - ciências da natureza e suas tecnologias;
- IV - ciências humanas e sociais aplicadas;
- V - formação técnica e profissional.

§ 1º A organização das áreas de que trata o caput e das respectivas competências e habilidades será feita de acordo com critérios estabelecidos em cada sistema de ensino.

- I - (revogado);
- II - (revogado);

.....

§ 3º A critério dos sistemas de ensino, poderá ser composto itinerário formativo integrado, que se traduz na composição de componentes curriculares da Base Nacional Comum Curricular – BNCC e dos itinerários formativos, considerando os incisos I a V do caput.

.....

§ 5º Os sistemas de ensino, mediante disponibilidade de vagas na rede, possibilitarão ao aluno concluinte do ensino médio cursar mais um itinerário formativo de que trata o caput.

[...]

§ 12. As escolas deverão orientar os alunos no processo de escolha das áreas de conhecimento ou de atuação profissional previstas no caput.” (NR) (BRASIL, 2017).

Uma das principais mudanças apresentadas na reforma do Ensino Médio trata da possibilidade de o estudante optar por um itinerário formativo dentre os especificados no artigo 4º. Os argumentos voltados para a indicação de que a evasão escolar e os baixos resultados do Ideb estão relacionados com a falta de interesse dos estudantes em cursar o Ensino Médio resultaram em uma formação em que o estudante, no terceiro ano, possa se dedicar unicamente a disciplinas relacionadas ao seu itinerário formativo. Dessa forma, os estudantes poderiam, já no Ensino Médio, focar em suas futuras áreas de atuação profissional – nas quais, obviamente, seguiriam em seu itinerário formativo no Nível Superior. A possibilidade de focar na área de atuação profissional também possibilitaria um melhor preparo para a realização do Enem.

Com essas mudanças, o Ensino Médio perde sua distinção. Saviani (2007, p. 161) sinaliza que o horizonte que deve orientar a organização do Ensino Médio é

propiciar aos estudantes “o domínio dos fundamentos das técnicas diversificadas utilizadas na produção, e não o mero adestramento em técnicas produtivas. Não a formação de técnicos especializados, mas de politécnicos<sup>8</sup>”. Nesse horizonte, os estudantes de Ensino Médio teriam acesso às modalidades fundamentais que dão base à multiplicidade de processos e técnicas de produção existentes. A reforma do Ensino Médio caminha na direção oposta: com o objetivo de se tornar mais “atraente”, sob o signo de ser uma proposta inovadora, os conhecimentos científicos fundamentais que dão base à produção de um modo geral serão divididos em cinco áreas diferentes, o estudante pode escolher em que área do conhecimento irá se especializar. A visão não é mais de uma formação geral, e sim de uma formação especializada para o trabalho.

Considerando que a organização das áreas de conhecimento vai ficar a critério de cada sistema de ensino, ocasionalmente, especialmente nas escolas fora dos grandes centros, os estudantes não terão a possibilidade de optar pelo itinerário formativo com que se identificam; possivelmente terão que cursar o que estiver disponível.

Outra problemática é a formação técnica e profissional. A lei ignora enfaticamente a existência do Ensino Médio Integrado nas instituições federais de ensino médio, que já oferece uma formação profissional de nível médio aliada a uma formação que caminha para a perspectiva de politecnia assinalada por Saviani (2007); para aqueles estudantes em que a necessidade de entrada no mundo do trabalho urge, terão a formação profissional técnica de nível médio; e para aqueles que queiram prosseguir na área de estudo ou queiram adentrar no Nível Superior em outra área profissional, a formação possibilitada pelos institutos federais também possibilitará esse percurso.

Com esse novo formato, os estudantes que necessitarem entrar no mundo do trabalho mais cedo e optarem pela área de formação técnica e profissional não terão acesso às demais áreas de conhecimento. Voltamos, então, à dicotomia da educação para ricos (que continuarão seus itinerários formativos visando ao ensino superior) e para pobres (que precisam entrar mais rapidamente no mercado de trabalho, e para tanto irão optar pelo ensino de técnicas específicas que possibilitem essa entrada rápida).

Observam-se, por meio dessa reflexão, confluências entre a reforma do Ensino Médio do Governo Temer e a reforma de 1º e 2º Graus de 1971 em termos da formação dos jovens e a aceitação da reforma por instituições públicas e privadas. Moura (2010), ao discutir a dualidade histórica e as possibilidades de integração do

---

<sup>8</sup> Politecnicidade é entendida, nesse trabalho de Saviani, como especialização como domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas utilizadas na produção moderna (SAVIANI, 2007, p. 161).

Ensino Médio com a Educação Profissional, faz um resumo da história da Educação Profissional e do Ensino Médio do país, tomando como categoria estruturante a dualidade que sempre esteve presente na educação básica entre cultura geral e cultura técnica; entre formação acadêmica/academicista e formação profissional/para o mercado de trabalho.

Nesse resgate histórico, Moura (2010) retoma a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, já revogada, que fixava as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º Graus. Em um contexto de ditadura militar, os investimentos em educação se destinavam a alavancar o desenvolvimento econômico brasileiro, sendo a educação utilizada como meio de inculcação da ideologia do governo autoritário. Nessa conjuntura, a Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus é promulgada, numa tentativa de estruturar a educação de nível médio brasileiro como sendo profissionalizante para todos. Moura (2010) destaca alguns fatores que conduziram a essa obrigatoriedade da profissionalização: o interesse do governo autoritário em elevar seus índices de aceitação popular dando respostas à crescente demanda das classes populares por acesso a níveis mais elevados de escolarização, o que culminava em forte pressão por aumento de vagas no nível superior.

Outro fator era que aquele governo tinha como projeto econômico o desenvolvimento construído com base em endividamento externo para financiar a industrialização do país; esse projeto demandava mão de obra qualificada para atender o crescimento econômico, o que justificava a reforma empreendida.

Desse modo, sob esses dois fatores, a resposta do governo autoritário foi criar uma solução diferente para a demanda das classes populares por elevação de escolarização, pautando-se na necessidade criada por mão de obra pelo crescimento econômico – o chamado “milagre brasileiro”. A formação técnica profissionalizante em nível de 2º Grau “garantiria” a possibilidade de inserção no “mercado de trabalho”.

O que se observou de fato com a promulgação da lei foi que, na prática, a obrigatoriedade só atingiu os sistemas públicos de ensino, em particular as redes estaduais e federal. Enquanto isso, as escolas privadas prosseguiram com currículos propedêuticos voltados para as ciências, letras e artes, visando ao atendimento às elites, e possibilitando os conhecimentos gerais necessários para uma aprovação no vestibular. A reforma foi simplesmente descartada pela rede privada (com raras exceções), devido ao seu elevado custo (GERMANO, 2005 *apud* MOURA, 2010).

Nos sistemas estaduais de ensino, observou-se uma série de problemas na implantação do ensino profissionalizante a partir de 1971: a inclusão da formação profissional no currículo acabava por seguir uma tendência de empobrecimento da formação geral do estudante. Com o aumento de conteúdos sem aumento da

carga horária total do nível de ensino, assim, o que saiu prejudicado foi a formação geral, pois a formação para o trabalho assumiu um caráter instrumental e de baixa complexidade, uma vez que a base científica que permitiria a compreensão de conhecimentos complexos inerentes ao mundo do trabalho foi suprimida. Outro problema observado foi a falta de investimento na formação de professores, o que fez com que os sistemas estaduais buscassem formações que não acarretassem custos com laboratórios, equipamentos ou infraestrutura em geral. Assim, proliferaram cursos técnicos de administração, secretariado e contabilidade, provocando uma saturação desses profissionais e, posteriormente, a banalização e o desprestígio dessas profissões (MOURA, 2010).

O resultado que se observou com a reforma foi um movimento dos filhos da classe média das escolas públicas para as escolas privadas, na busca de uma formação que os preparasse para a entrada no Ensino Superior (MOURA, 2010). Esse movimento foi crucial para a desvalorização da escola pública estadual e municipal, pois era e continua sendo a classe média que tem algum poder de pressão para a melhoria da qualidade da educação junto às esferas do governo, e a saída dela da escola pública limita seu poder de barganha junto aos poderes instituídos.

## **Considerações finais**

Dado o exposto neste artigo, a conclusão a que chegamos é que a reforma do Ensino Médio não foi pautada nas necessidades reais da população brasileira, como resultado de debates que já vinham ocorrendo, por meio das conferências nacionais de educação (2009, 2014), entre outros fóruns específicos, como a Associação Nacional de Pesquisadores em Educação e o Fórum Nacional de Educação, entre outros associados à agenda da política educacional brasileira. Isso pode ser verificado nos documentos regulamentadores conforme expostos.

Quanto à relação do Brasil com as concepções de Estado-avaliador, este se enquadra na segunda fase, posto que, para a reforma do Ensino Médio, ancorou-se em resultados de avaliação que não consideram as características locais e a demanda por conhecimentos pertinentes às sociedades atuais, camuflando a reforma pelo viés da inovação, de acordo com o discurso justificador e sem respeitar o pensamento dos que fazem e lutam por educação no país, como o da CNTE.

Desse modo, vimos que as análises indicam que não há perspectiva de que a reforma do Ensino Médio efetivamente seja inovadora e transformadora da realidade da educação pública, com vistas ao cumprimento dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024), sobretudo na perspectiva da qualidade social da educação.

Considerando a Lei nº 5.692/1971, pondera-se que a proposta ora apresentada pela Lei nº 13.415/2017 é de fato uma “inovação” na perspectiva da transformação e da garantia da qualidade social da educação em termos de discurso, mas contraditoriamente conflui para as mesmas consequências em relação à formação dos jovens e a não assunção desta pelas escolas privadas. Naquele momento, os sistemas oficiais de ensino, nomeadamente os estaduais e municipais, não foram capazes de realizar a contento a proposta implementada na conjuntura da ditadura, além de sobrecarregar o mercado com profissionais técnicos sob a promessa de garantia de emprego, como, inclusive, ainda ocorre hoje, no que diz respeito à implementação do Programa Brasil Profissionalizado.

Por fim, por suas influências vinculadas às perspectivas neoliberais, a reforma do Ensino Médio vem para destacar a meritocracia na educação brasileira, acentuando o elemento competitividade característico dessa ideologia, confluindo para uma educação que reforça as desigualdades sociais no país, notadamente dos jovens da classe trabalhadora.

## Referências bibliográficas

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Revista Educação & Sociedade*, Ano XX, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.

AFONSO, A. J. *Avaliação Educacional: regulação e emancipação*. (Para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas). 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AFONSO, A. J. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012.

AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr.-jun 2013.

AZEVEDO, M. A; TAVARES, A. M. B. N; MORAIS, P. S. Desafios ao trabalho como princípio educativo: a realidade no ensino médio (noturno) em escola pública do Rio Grande do Norte. In: MOURA, D. H. (Org.). *Produção de conhecimento, políticas públicas e formação docente em educação profissional*. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

AZEVEDO, M. A. Uma década do Decreto nº 5.154/2004 e do PROEJA: notas do debate. *Revista Holos*, Natal: IFRN, Ano 32, v. 6, p. 89-99, 2016.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º grau, e dá outras providências. (Revogada pela Lei nº 9.394/1996). *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 11 ago. 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm)> Acesso em: 11/mar/2017.

BRASIL. Portaria MEC nº 10, de 20 de maio de 2012. Dispõe sobre certificação de conclusão do ensino médio ou declaração de proficiência com base no Exame Nacional do Ensino Médio-ENEM. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 20 mai.

2012. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/enem/legislacao/2012/portaria-MEC10-certificacao.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/legislacao/2012/portaria-MEC10-certificacao.pdf)> Acesso em: 12/mar/2017.

BRASIL. Portaria INEP nº 179, de 28 de abril de 2014. Dispõe sobre o processo de certificação, as competências das Instituições Certificadoras e do INEP e os requisitos necessários à obtenção de certificado de conclusão do Ensino Médio e declaração parcial de proficiência com a utilização dos resultados de desempenho obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 28 abr. 2014. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/enem/legislacao/2014/portaria\\_n179\\_dispoe\\_sobre\\_processo\\_certificacao\\_competencias.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/legislacao/2014/portaria_n179_dispoe_sobre_processo_certificacao_competencias.pdf)> Acesso em: 12/mar/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. EM nº 00084/2016/MEC. *Exposição de motivos para Medida Provisória nº 746/2016*. Brasília, DF, 15 set. 2016a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf)> Acesso em: 11/mar/2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 22 set. 2016b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm)> Acesso em: 03/jan/2016.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 16 fev. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm)> Acesso em: 11/mar/2017.

BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3. ed. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. p. 49-134.

CASTRO, A. M. D. A.; SANTOS, L. T. G.; BARBALHO, M. G. C. Qualidade da educação, democratização do acesso, permanência e avaliação: os desafios da educação brasileira. In: FRANÇA, M; MOMO, M. (Orgs.). *Processo democrático participativo: a construção do PNE*. Campinas: Mercado de Letras, 2014.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Revista Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 25, n. 87, p. 423-460, 2004.

ESCOLA DE FORMAÇÃO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (ESFORCE). *Revista Retratos da Escola*, v. 7, n. 12, p. 210-214, jan/jun, 2013.

FRIGOTTO, G. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. In: MOLL, J. (Org.). *Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

GRABOWSKI, G; RIBEIRO, L. A. R. Reforma, legislação e financiamento da educação profissional no Brasil. In: MOLL, J. (Org.). *Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Ministério da Educação. *Site institucional do INEP*. Educação Básica. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica>> Acesso em: 11/mar/2017.

KUENZER, A. Z. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L.; SAVIANI, D. (Orgs.). *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.

KUENZER, A. Z. Mesa redonda: formação de professores para a educação profissional e tecnológica: perspectivas históricas e desafios contemporâneos. In: *FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA*, Brasília, 26, 27 e 28 de setembro de 2006 – Brasília: INEP, 2008.

LIMA FILHO, D. L. Políticas públicas para a educação profissional e EJA nos anos 2000: sentidos contraditórios da expansão e da redefinição institucional. In: MOURA, D. H. (Org.). *Produção de conhecimento, políticas públicas e formação docente em educação profissional*. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

MOURA, D. H. Ensino médio e educação profissional: dualidade histórica e possibilidades de integração. In: MOLL, J. (Org.). *Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

MOURA, D. H. Ensino médio e educação profissional no Brasil dos anos 2000: movimentos contraditórios. In: MOURA, D. H. (Org.). *Produção de conhecimento, políticas públicas e formação docente em educação profissional*. Campinas: Mercado de Letras, 2013a.

MOURA, D. H. Mudanças na sociedade brasileira dos anos 2000 limitadas pela hegemonia do neoliberalismo: implicações para o trabalho e para a educação. In: MOURA, D. H. (Org.). *Produção de conhecimento, políticas públicas e formação docente em educação profissional*. Campinas: Mercado de Letras, 2013b.

RAMOS, M. P; SCHABRACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 6, p. 1272-1294, set./out. 2012.

RAMOS, M. Trabalho e educação: implicações para a produção do conhecimento em educação profissional. In: MOURA, D. H. (Org.). *Produção de conhecimento, políticas públicas e formação docente em educação profissional*. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

RAVITCH, D. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SANTOS, B. S. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 23, p. 13-74, set. 1987.

SANTOS, B. S. Ciência. In: CARRILHO, M. (org.) *Dicionário do Pensamento Contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote, pp. 23-24, 1991.

SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SAVIANI, D. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. *Revista Brasileira de Educação*, v. 12, n. 34, p. 152-165, jan./abr. 2007.

SILVA, F. N. *Ensino médio integrado à educação profissional: a implementação do Programa Brasil Profissionalizado em Mossoró-RN*. 2016. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Rio Grande do Norte. Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional, 2015.

SZTOMPKA, P. *A sociologia da mudança social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

#### **Fabiana Teixeira Marcelino**

Doutoranda e Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Atualmente é psicóloga escolar no IFRN-Campus Natal, Cidade Alta. Contato: fabianatm@gmail.com

#### **Shilton Roque dos Santos**

Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Atualmente é assistente em administração e pesquisador do IFRN. Contato: shiltonroque@gmail.com

#### **Márcio Adriano de Azevedo**

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação e professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) e exerce a função de Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação do IFRN. Contato: marcio.azevedo@ifrn.edu.br

#### **Lenina Lopes Soares Silva**

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Atualmente é professora no Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional, na Licenciatura em Física e em Matemática do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Contato: lenina.lopes@ifrn.edu.br



# Parlamento e educação: cursos e lógicas do sistema brasileiro de educação legislativa

**Rildo José Cosson Mota**

*Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor)*

**Antonio Teixeira de Barros**

*Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor)*

O artigo tem como objeto de análise o sistema de educação legislativa, com base no exame das principais características dos cursos de educação superior oferecidos pelas escolas do Legislativo. A metodologia consiste em análise documental e pesquisa bibliográfica. A primeira consistiu no exame dos projetos pedagógicos e grades curriculares dos cursos, ementas e conteúdos programáticos, enquanto a segunda abrange a literatura sobre Parlamento e educação legislativa. A análise revela que esse sistema é regido por duas lógicas distintas de funcionamento, porém vinculadas à proposta de modernização do Legislativo no Brasil. A primeira é denominada de lógica da gestão e tem como fundamento a chamada nova gestão pública, orientada pela eficiência e racionalidade burocrática. A segunda, identificada como lógica de instituição, adota uma visão interna ao Legislativo e procura rever o funcionamento do Legislativo, menos em termos de gestão e mais em termos de suas funções constitucionais. A discussão dos dados chama atenção para a singularidade das iniciativas das escolas do Legislativo no Brasil, que existem há mais de dez e ainda são pouco estudadas pela Ciência Política.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo, desenvolvimento profissional, capacitação profissional, ensino superior, educação legislativa

---

[Artigo recebido em 9 de junho de 2017. Aprovado em 26 de fevereiro de 2019.]

## Parlamento y educación: cursos y lógicas del sistema brasileño de educación legislativa

El artículo tiene como objeto de análisis el sistema de educación legislativa, con base en el examen de las principales características de los cursos de educación superior ofrecidos por las escuelas del Legislativo. La metodología consiste en análisis documental e investigación bibliográfica. La primera consistió en el examen de los proyectos pedagógicos y rejillas curriculares de los cursos, menús y contenidos programáticos, mientras que la segunda abarca la literatura sobre Parlamento y educación legislativa. El análisis revela que ese sistema está regido por dos lógicas distintas de funcionamiento, pero vinculadas a la propuesta de modernización del Legislativo en Brasil. La primera es denominada de lógica de la gestión y tiene como fundamento la llamada nueva gestión pública, orientada por la eficiencia y racionalidad burocrática. La segunda, identificada como lógica de institución, adopta una visión interna al Legislativo y busca revisar el funcionamiento del Legislativo, menos en términos de gestión y más en términos de sus funciones constitucionales. La discusión de los datos llama la atención sobre la singularidad de las iniciativas de las escuelas del Legislativo en Brasil, que existen hace más de diez y todavía son poco estudiadas por la Ciencia Política.

**Palabras clave:** Poder Legislativo, desarrollo profesional, capacitación profesional, enseñanza superior, educación legislativa

## Parliament and education: courses and logic of the Brazilian legislative education system

This article analyzes the Brazilian system of legislative education, based on the examination of the main characteristics of the higher education courses offered by the Legislative schools. The methodology consists of documentary analysis and bibliographic research. The first consisted of examining the pedagogical projects and curricular curricula of the courses and program content, while the second one covers the literature on parliament and legislative education. The analysis shows that this system is governed by two different logics of functioning, although both are linked to the idea of modernization of Legislative power in Brazil. The first is called the logic of management and it is based on the new public management, guided by efficiency and bureaucratic rationality. The second, identified as institutional logic, takes an inside look to the Legislative power and seeks to review the functioning of the parliament, less by the management criteria and more by the parliament constitutional powers. The discussion of the data calls attention to the singularity of the initiatives of the schools of the legislature in Brazil, which have existed for more than ten years and are still little studied by Political Science.

**Keywords:** Legislative Power, professional development, professional training, higher education, legislative education

## Introdução

O Parlamento é uma das instituições basilares das democracias modernas e exerce variadas funções, como legislar, representar e fiscalizar os atos do governo. Em todas elas subjaz uma noção implícita de educação, pois a compreensão dessas funções pelos cidadãos requer habilidades cognitivas da parte dos representados. A relevância da educação política já se fazia presente em Aristóteles, que advogava a necessidade de se adequar a educação dos cidadãos à forma de governo. Bobbio (1986), por sua vez, argumenta que a falta de compreensão dos processos políticos é um dos fatores que levam à apatia política dos cidadãos. Para Benevides (1996), a educação para a democracia comporta duas dimensões: a formação para os valores republicanos e democráticos e a formação para a tomada de decisões políticas, a exemplo da escolha dos representantes.

Com o passar do tempo, as funções originais do Parlamento foram se ampliando, em função das novas configurações e demandas da sociedade. Entre as novas funções destaca-se a de legitimar-se perante os cidadãos (LESTON-BANDEIRA, 2009a; 2009b; 2012; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). É a partir desse desafio que emerge a função educativa dos parlamentos (LESTON-BANDEIRA, 2009, 2012; PERNA; BRAGA, 2012; FARIA, 2012; CARVALHO, 2014; LEMAN, 1997; MARQUES JR., 2009; MEDEIROS; MARQUES, 2012; RIBEIRO, 2011; WALKER, 2012). A legitimação relaciona-se estreitamente com a imagem pública das instituições legislativas e exerce um papel fundamental na democracia, uma vez que a reputação dos parlamentos está diretamente associada ao capital simbólico da credibilidade e da confiança do cidadão. Trata-se de “uma forma de fé na qual a segurança adquirida em resultados prováveis expressa mais um compromisso com algo do que apenas uma compreensão cognitiva” (GIDDENS, 1990, p. 29). Dessa forma, a confiança expressa no nível de adesão ao regime democrático e na utilização das instituições oficiais constitui um fator simbólico de suma importância para a estabilidade política e institucional.

É nesse cenário mais amplo que devemos compreender os projetos de educação política dos parlamentos, tendo como foco o caso brasileiro. Como objeto de análise neste artigo elegemos a oferta dos cursos de formação superior e suas respectivas lógicas, tema pouco estudado, a despeito de mais uma década de funcionamento deles. O pressuposto que orienta o estudo é o de que esse tipo específico de educação também se alinha às demais iniciativas já apontadas na literatura como vinculadas à função de legitimação do Parlamento. Isso porque essa legitimação depende, entre outros fatores, de um corpo profissional tecnicamente qualificado para assessorar os parlamentares, as comissões e os demais órgãos que formam a estrutura administrativa das instituições legislativas. O objetivo, portanto, é avaliar como se dá a educação

profissional superior dos servidores do Legislativo no contexto atual, analisando suas diversas modalidades e lógicas.

O estudo foi realizado com base em pesquisa documental, ou seja, com o exame dos projetos pedagógicos dos cursos, grades curriculares, ementas e conteúdos programáticos. Em termos teóricos, relacionamos as lógicas dos cursos com o processo de modernização e racionalização burocrática dos parlamentos, com base na sociologia política weberiana. Além disso, recorreremos aos estudos sobre a função educativa do Parlamento. Em seguida, o artigo apresenta uma breve descrição da configuração desses cursos; na sequência, discutiremos as duas lógicas. Ao final, na conclusão, apresentaremos as implicações da adoção de uma ou outra lógica para a pretendida modernização e profissionalização do Legislativo.

### **Parlamento, educação para a democracia e profissionalização da burocracia**

A literatura já registra algumas iniciativas internacionais de investimento dos parlamentos em educação legislativa. Entre os projetos mais estudados destacam-se aqueles promovidos pelo Parlamento escocês (LLOYD, 1984; PARRY, 1997; PATERSON, 1998a, 1998b, 1998c, 1998d, 2000; ALLAN, 2003). Também há pesquisas sobre os projetos educativos do Parlamento britânico (BRITAIN, 2006; LESTON-BANDEIRA, 2012) e do Parlamento europeu (ELEN, 1998) ao lado de estudos sobre efeitos de programas de educação para a democracia desenvolvidos com apoio de parlamentos de países como Quênia, Polônia, República Dominicana e África do Sul (FINKEL; SMITH, 2011). O Brasil também aparece nesse rol, especialmente nos estudos dos programas de educação política destinados à juventude (FUKS; CASALECCHI, 2012; FUCKS, 2014).

Os projetos de educação dos parlamentos dividem-se em duas frentes: a educação para a democracia e a formação profissional de seus quadros. A primeira consiste em projetos de educação para a democracia de iniciativa dos próprios parlamentos (LEMAN, 1997; MARQUES JÚNIOR, 2012; RIBEIRO, 2012; FUCKS, 2014; MEDEIROS; MARQUES, 2012; WALKER, 2012). A segunda, em cursos de formação, aperfeiçoamento e treinamento oferecidos ou mediados pelos órgãos educativos ou de recursos humanos dos parlamentos (COSSON, 2010, 2011). Essa segunda vertente, ainda que também praticada pelos parlamentos do mundo inteiro, conforme as necessidades específicas de capacitação de seus servidores, encontra no Brasil uma singularidade: a existência única de um sistema de educação legislativa, constituído por escolas do Legislativo que atuam tanto em nível federal, quanto estadual e municipal, seguindo a estruturação das casas legislativas no país.

Dessa forma, até o início da década de 1990, falar de educação e Legislativo no Brasil consistia basicamente em duas situações. Uma mais ampla que se referia às ações das comissões de educação das casas legislativas. Outra mais focalizada que tratava da organização do sistema educacional por meio de uma legislação específica, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), aprovada em 1996 (Lei 9.394/96), após oito anos de tramitação.

Com o surgimento, em 1992, da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Alemg), uma nova situação se apresentou para a relação entre Legislativo e educação. Rapidamente o número de escolas cresceu, graças ao poderoso estímulo da Associação Brasileira de Escolas do Legislativo (Abel), criada em 2003, e o respaldo do Senado Federal por meio do seu programa Interlegis<sup>1</sup>. Até o ano de 2016, cerca de 120 escolas do Legislativo cobriam virtualmente todo o país, fazendo-se presentes em todas as casas legislativas dos estados, do Distrito Federal e mais de 100 municípios, além dos tribunais de contas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESCOLAS DO LEGISLATIVO, 2016).

Institucionalmente constituídas como escolas de governo, tal como dispõe a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), as escolas do Legislativo atuam basicamente em duas frentes: letramento político e educação profissional dos servidores, havendo casos isolados de atuação social ou de suporte ao trabalho legislativo, como preparação de audiências públicas e seminários. O letramento político consiste em uma série de programas de educação para a democracia que vão da visitação cívica à simulação parlamentar, passando por palestras e cursos dirigidos a grupos específicos, entre outras atividades. Os mais destacados desses programas são o Parlamento Jovem (uma simulação de uma sessão parlamentar), as visitas guiadas (visitas programadas por escolas que envolvem normalmente, além da visita às instalações físicas da casa legislativa, uma palestra sobre o Legislativo) e, mais recentemente, os cursos sobre o Legislativo para professores. Esses programas respondem pelo princípio básico de que os cidadãos não nascem feitos, antes precisam ser educados para viver em uma democracia (COSSON, 2008)<sup>2</sup>.

A educação profissional dos servidores, por sua vez, tem duas vertentes: a capacitação e a formação. No caso da capacitação, têm-se palestras, seminários,

---

<sup>1</sup> O Interlegis é um programa de modernização do Legislativo brasileiro realizado pelo Senado Federal, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (INTERLEGIS, 2016).

<sup>2</sup> No Brasil, a questão é particularmente sensível, dado o fato de que não existe um espaço curricular determinado para tratar da questão tal como acontece, por exemplo, na Inglaterra (CRICK, 1998; MCLAUGHLIN, 2000), e há, ainda, a memória do período ditatorial militar e a doutrinação patrocinada por meio das disciplinas Educação Moral e Cívica e Organização Social e Política do Brasil (ABREU; INÁCIO FILHO, 2006; VAIDERGORN, 1987).

encontros e cursos de curta duração, não ultrapassando 40 horas, que preparam os servidores para a realização de determinadas funções, como é o caso de treinamentos de informática e cursos de escrita administrativa, ou trabalhos mais especializados, a exemplo dos cursos de processo legislativo, técnica legislativa. Em linhas gerais, trata-se da adaptação às rotinas do trabalho ou preparação para o exercício de atividades específicas tanto para os servidores efetivos que ingressam no Legislativo por meio de concurso público, quanto para aqueles que são contratados diretamente pelos parlamentares (COSSON, 2008).

Mais recente e usualmente realizada por meio da intervenção das escolas, a formação, aqui compreendida como cursos formais, replica os dois níveis da educação terciária no Brasil: a graduação e a pós-graduação. A graduação, oferecida por instituições de ensino superior (IES) sob o influxo das escolas do Legislativo, é representada pelos cursos superiores de tecnologia em gestão pública; e a pós-graduação, por cursos de especialização, realizados, inicialmente, por IES em convênio com as escolas e, mais recentemente, de maneira autônoma pelas próprias escolas. O Quadro 1 mostra os níveis de educação superior para o Parlamento no Brasil.

#### Quadro 1 – Educação profissional no sistema de educação legislativa

Educação Profissional no Legislativo	Níveis	Tipos de cursos
Capacitação	Informais	Palestras, seminários, encontros e cursos de curta duração (40h)
Formação	Graduação	Curso superior de tecnologia em gestão pública
	Pós-Graduação	Especialização em áreas afins
		Mestrado Profissional em Poder Legislativo

Fonte: elaboração própria.

Aparentemente, esses dois níveis de ensino do sistema de educação do Legislativo brasileiro funcionam de maneira integrada e seguem os mesmos princípios na formação de profissionais para o Parlamento. Todavia, uma leitura dos conteúdos e modo de funcionamento de seus cursos, como procederemos aqui, mostra que há duas lógicas bem distintas<sup>3</sup> e, em seus limites, contraditórias ou opostas, na proposta comum de modernização do Legislativo no Brasil. O propósito deste artigo é analisar como essas duas lógicas se apresentam na estruturação dos cursos de graduação e pós-graduação oferecidos pelas escolas do Legislativo.

<sup>3</sup> As duas lógicas serão explicadas em item específico do artigo (item 4).

## Os cursos de graduação<sup>4</sup>

Previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), de 1996, os cursos superiores de tecnologia tomaram seu formato mais definitivo em 2002 (BRASIL, 2002), como consequência da necessidade de mão obra qualificada no campo da tecnologia e formação mais rápida em nível superior, algo semelhante ao que já se havia utilizado na década de 1970 para os cursos profissionalizantes do ensino médio. Neste caso, entretanto, os cursos superiores de tecnologia responderiam não apenas à “qualificação e requalificação de acordo com novas necessidades do mercado de trabalho”, mas também ao “surgimento das novas tecnologias, exigidas pela globalização econômica que demanda do trabalhador novas competências e habilidades” (TAKAHASHI; AMORIM, 2008, p. 217).

De certa forma, pode-se dizer que os cursos superiores de tecnologia são parte de uma estratégia governamental para adequar o país à chamada economia do conhecimento, que demandaria um trabalhador com maior qualificação profissional e competência para absorver e aplicar em seu ambiente de trabalho as contínuas inovações tecnológicas (CASTELLS, 2003). Também atendem, aparentemente, às demandas por um ensino mais preocupado com a formação técnica capaz de atender à necessidade de desenvolvimento econômico do país, segundo diagnóstico de organismos nacionais e internacionais (OLIVEIRA, 2003).

A despeito de que as relações entre economia do conhecimento e educação não sejam tão simétricas como querem seus defensores (GUILLE, 2008; SCHWARTZMAN, 2005), não se pode deixar de reconhecer que os cursos superiores de tecnologia expandiram-se rapidamente. De acordo com o censo da educação superior (BRASIL, 2015a), de 2003 a 2014, as matrículas nos cursos tecnológicos aumentaram quase 8 vezes. Os cursos tecnológicos, entretanto, abrangem 13 grandes áreas, que vão de Ambiente e Saúde a Turismo, Hospitalidade e Lazer, passando por Produção Cultural e Design, Segurança e Recursos Naturais, mostrando que o termo tecnologia empregado para denominar esse tipo de formação terciária precisa ser entendido em sentido muito amplo, conforme evidencia o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (BRASIL, 2016).

Uma dessas áreas é a de Gestão e Negócios que, além das tecnologias voltadas para o gerenciamento de organizações, abarca “ações de planejamento, avaliação e gerenciamento de pessoas e processos referentes a negócios e serviços presentes em organizações públicas ou privadas, de todos os portes e ramos de atuação”

---

<sup>4</sup> Retoma-se e atualiza-se neste tópico o que exposto no artigo *O profissional do Legislativo em três cursos superiores de tecnologia em gestão pública - administração legislativa* (COSSON, 2011).

(BRASIL, 2016, p. 36). No caso das organizações públicas, há o Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, cujo perfil profissional de conclusão elenca, entre outras funções, um egresso que “planeja e implanta ações vinculadas à prestação de serviços públicos que se relacionam aos setores e segmentos dos processos de gestão”, assim como “desenvolve e aplica inovações científico-tecnológicas nos processos de gestão pública” (BRASIL, 2016 p. 44).

É esse curso que serve de base para a graduação oferecida dentro do sistema de educação legislativa, recebendo, nesse caso, a denominação adicional de administração legislativa, tal como se observa no Curso de Graduação Tecnológica em Administração Legislativa, da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul); o Curso em Gestão Pública – Administração Legislativa, do Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (Ciesa); e o Curso em Política e Legislação – Administração Legislativa, da Universidade de Fortaleza (Unifor).

Embora a criação dos cursos superiores de tecnologia em administração legislativa seja justificada em termos de profissionalização e modernização do Legislativo, a verdade é que o Legislativo ainda é relativamente pouco considerado por alguns setores da academia. Nos cursos acadêmicos de graduação em Sociologia, Ciências Sociais, Direito, Administração Pública e Ciência Política, o Legislativo parece ser pouco considerado, sendo mais explorado pelos programas de pós-graduação, os quais lidam com a pesquisa de forma mais sistemática e institucionalizada (LEITE, 2010).

Um levantamento realizado por Cosson *et al.* (2011) mostrou que praticamente não há nesses cursos disciplinas que tratem especificamente das questões próprias desse Poder. Na área de Direito, por exemplo, o Legislativo só é diretamente tematizado em menos de 5% dos cursos e, mesmo assim, em disciplinas como Processo Legislativo e Técnica Legislativa, a primeira tratando do processo de elaboração das leis e a segunda, da escrita de leis. Além disso, mesmo considerado que os egressos desses cursos são alvo preferencial dos concursos públicos para o Parlamento, essas disciplinas são normalmente optativas, ou seja, nem todos os alunos passam por elas (COSSON *et al.*, 2011).

Há que se registrar, ainda, que não há uma definição oficial para o profissional do Legislativo. Ao contrário de outras profissões e ocupações, o servidor do Legislativo é atendido por uma denominação genérica de servidor público. Na tabela da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), os termos geralmente usados para designar cargos nas casas legislativas de assessor, técnico, secretário, consultor ou analista seguidos dos adjetivos legislativo ou parlamentar não são registrados, ainda que a CBO possua 2.422 ocupações e 7.258 títulos ocupacionais sinônimos (COSSON *et al.*, 2011). É a essa

generalidade ou indeterminação profissional que os cursos superiores de tecnologia em administração legislativa parecem responder<sup>5</sup>.

Dentro desse contexto, que envolve questões gerais do ensino terciário no Brasil e questões específicas da formação profissional para o Parlamento, os cursos em Administração Legislativa se apresentam como parte da modernização do Legislativo. Nesse sentido, o curso oferecido pela Unisul é emblemático. Com primeira turma aberta em 2006 com 500 vagas e primeiro curso na área, o Curso Superior de Administração Legislativa é resultado de um acordo entre a Unisul e a Universidade do Legislativo (Unilegis), um dos órgãos educacionais do Senado Federal cuja função, atualmente, é exercida pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)<sup>6</sup>, com apoio da Abel.

No objetivo geral, a formação de quadros para o Parlamento é traduzida em “capacitar gestores e operadores da Administração Legislativa para o exercício pleno e integral de suas atividades” que remete à formação profissionalizante. Também se faz presente certa atualização – “e transmitir um conjunto de conhecimentos e domínio sobre ferramentas que favoreçam o desenvolvimento de competências e de habilidades (...), com o intuito de despertar a vontade de aperfeiçoar a prática da Administração Legislativa” – ao lado da indicação dos novos preceitos da administração pública – “visando a assegurar níveis de eficiência, eficácia e de efetividade de todos os integrantes dos Poderes Legislativos da Federação, em face da relevância dos interesses públicos envolvidos” (UNISUL, 2006, p. 6). O perfil do egresso, por sua vez, contempla como competências o domínio do “conhecimento referente à estrutura e ao funcionamento da Administração Legislativa”, e a capacidade de “operar com competência e criatividade nas atividades referentes à Administração Legislativa” e “desenvolver alternativas para melhorar as ações concernentes às fases da Administração Legislativa” (UNISUL, 2006, p. 6).

A carga horária do curso é de 1620 horas-aula, perfazendo um total de 108 créditos distribuídos em quatro semestres (26/24/28/30), com a integralização dos créditos em dois anos, sendo esta a duração regular do curso. As 27 disciplinas que compõem o curso são todas de 4 créditos, com exceção de duas delas: História do Parlamento, com 2 créditos (1º semestre), e Estudo de Caso em Administração Legislativa, com 6 créditos (4º semestre).

<sup>5</sup> Outra razão para a existência dos cursos, ainda que raramente dita ou mesmo referida em documentos oficiais, é a necessidade de promoção dos servidores públicos. Nesse caso, o curso atenderia tanto à formação rápida, quanto a uma formação específica para o trabalho, havendo ganhos tanto para o servidor, quanto para a casa legislativa. Não surpreende, portanto, que o primeiro desses cursos tenha sido oferecido na modalidade a distância e com alcance nacional.

<sup>6</sup> A Unilegis foi criada em 2001 como um órgão independente e, posteriormente, em 2013, foi incorporada ao ILB, que havia sido instituído em 1997.

O curso do Ciesa segue muito de perto o curso da Unisul, apresentando as mesmas características básicas. O curso superior de tecnologia em Política e Legislação da Universidade de Fortaleza (Unifor), entretanto, apresenta uma configuração distinta<sup>7</sup>. Em semelhança ao curso da Unisul, ele foi criado por meio de uma parceria com a Universidade do Parlamento Cearense (Unipace), órgão da Assembleia Legislativa do Ceará. Lançado em 2007, com início das aulas em 2008, o curso busca atender prioritariamente, com 50 vagas em regime presencial, aos servidores do Legislativo estadual, mas também se destina aos servidores de legislativos municipais, assessores parlamentares e demais interessados na área.

O curso também conta com 1620 horas-aula, distribuídas em 26 disciplinas e 90 créditos, organizados em quatro módulos, cada um deles composto por 6 a 7 disciplinas e projetos integrados do módulo, que encaminham o trabalho de conclusão do curso ao mesmo tempo que inserem os alunos nas atividades do Parlamento. De acordo com o Projeto Pedagógico (UNIVERSIDADE DE FORTALEZA, 2007), o curso foi concebido a partir da Ciência Política e da Gestão Pública, daí a denominação diferenciada, ainda que a Unipace registre o curso em sua página eletrônica como curso de Política e Legislação com habilitação em Administração Legislativa (UNIVERSIDADE DO PARLAMENTO CEARENSE, 2009). Além dessas duas áreas principais, a formação oferecida é complementada por aportes provenientes da Sociologia, da História e do Direito. Esses conhecimentos estão organizados em dois eixos, a formação específica, composto por disciplinas obrigatórias e atividades a ela relacionadas, e a formação complementar, que procura oferecer ao aluno a inter-relação entre o campo do saber e a realidade profissional, institucional, social e política do seu campo de trabalho. No total, são 1620 horas-aula, distribuídas em 26 disciplinas e 90 créditos, organizados em quatro módulos, cada um deles composto por 6 a 7 disciplinas e projetos integrados do módulo.

Como objetivo, o curso propõe a formação de profissionais competentes para atuar tanto na gestão do Legislativo quanto no mundo político-institucional dentro das dimensões nacional e regional, com destaque para o desenvolvimento de projetos públicos, a implementação de programas governamentais e o empreendedorismo na administração pública. Em resposta a esses objetivos, o perfil do egresso articula competências que são da área da gestão com os saberes do campo político. Desse modo, tem-se a utilização do “conhecimento técnico-científico no exercício e gerenciamento das atividades profissionais” ao lado do “domínio sobre as atividades legislativas no aspecto teórico e prático” (UNIVERSIDADE DE FORTALEZA, 2007, p. 9).

---

<sup>7</sup> Para uma leitura comparada dos três cursos, ver Cosson (2011), na qual os cursos são analisados com mais detalhes.

## Quadro 2 – Cursos de Graduação Tecnológica na área do Legislativo

Curso	Instituição	Carga horária	Ano criação
Administração Legislativa	Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul) / Abel	1620	2006
Gestão Pública – Administração Legislativa	Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (Ciesa)	1780	2007
Política e Legislação – Administração Legislativa	Universidade de Fortaleza (Unifor) / Universidade do Parlamento Cearense (Unipace)	1620	2007

Fonte: elaboração própria.

Verifica-se, assim, que esses cursos de graduação tecnológica têm como meta, dentro do horizonte de profissionalização dos servidores do Legislativo, a formação de um gestor público moderno para o Parlamento, segundo as premissas de inovações e processos de gerenciamento da administração pública contemporânea, como mostra o Quadro 2.

### Os cursos de pós-graduação

Como já referido acima, inicialmente, os cursos de pós-graduação *lato sensu* das escolas do Legislativo eram realizados em parceria com instituições de ensino superior (IES). Uma parte desses cursos era desenhada para atender a uma demanda da administração, logo, eram cursos oferecidos a um grupo previamente selecionado de servidores. O curso de Especialização em Desenvolvimento Gerencial, uma parceria entre o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados (CD), e a Universidade de Brasília, tinha essas características. Outros cursos, embora fossem demandados pelas escolas, permitiam a participação de qualquer pessoa e procuravam combinar conteúdos da academia com saberes e práticas do Parlamento, tal como o curso de Especialização em Poder Legislativo da Escola do Legislativo da Alemg em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) (Cosson, 2008).

O cenário começa a mudar no início dos anos 2000, quando o Cefor se credenciou junto ao MEC para oferecer autonomamente cursos de especialização. O Cefor iniciou suas atividades com três cursos representando as funções constitucionais do Legislativo: Instituições e Processos Políticos do Legislativo; Processo Legislativo; e

Orçamento Público<sup>8</sup>. O exemplo do Cefor foi seguido por outras escolas. Em 2007, a Unipace se credenciou no Conselho Estadual de Educação. Em 2009, foi a vez do Instituto do Legislativo Potiguar da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALRN), com o curso de Especialização em Administração Legislativa. Em 2010, foi a vez das Escolas do Legislativo da Alemg e da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc), com os cursos de Especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas e Especialização em Poder Legislativo e Cidadania, respectivamente. Também o ILB, que inicialmente havia adotado a estratégia de convênios de cooperação técnica com instituições de ensino superior e com outras instituições públicas para a oferta de cursos de capacitação e de pós-graduação, obtém seu credenciamento em 2013, passando a oferecer autonomamente cursos de pós-graduação nas áreas de Ciência Política, Comunicação Legislativa, Direito Legislativo e Administração Legislativa. Atualmente, o ILB oferece curso de especialização em Direito Eleitoral, Avaliação de Políticas Públicas, Justiça Social e Direitos Humanos, Informação Legislativa, entre outros. No âmbito das escolas municipais, um caso único é da Escola do Parlamento do Município de São Paulo, que se credencia em 2015 e oferece, desde então, o curso de especialização em Legislativo e Democracia no Brasil. Em 2011, abrindo um novo ciclo de formação, o Cefor se credencia no MEC para oferecer mestrado profissional em Poder Legislativo.

Ainda que diversificados nas denominações, os cursos de pós-graduação oferecidos no âmbito das escolas do Legislativo podem ser agrupados em dois tipos. O primeiro são os cursos voltados para a administração. É o caso do curso de Especialização em Desenvolvimento Gerencial do Cefor e, mais recentemente, o curso de Especialização em Gestão Pública do ILP da ALRN. Este último curso tem 400 horas, distribuídas em três módulos: Formação Básica em Gestão Pública, Formação em Administração Legislativa e Formação em Organizações Públicas. Não é difícil perceber que o curso está fortemente alicerçado, a partir do título, na área de gestão, na qual se encontra a maioria das disciplinas, tais como Planejamento e Gestão Estratégica, Gestão de Processos Organizacionais, Gestão de Pessoas, Gestão Orçamentária e Planejamento Financeiro, Gestão de Compras e de Recursos Patrimoniais, Sistemas de Qualidade nas Organizações Públicas e Novos Modelos de Organização Pública. Na área legislativa, há apenas três disciplinas: Funções Legislativas e Fiscalizatória do Poder Legislativo, Políticas e Estratégias Públicas e Direito Parlamentar e Sistema Eleitoral, as quais correspondem, em geral, às funções constitucionais do Legislativo (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE, 2012).

---

<sup>8</sup> O curso de Orçamento Público foi oferecido em parceria com o Instituto Serzedelo Correa (ISC), do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão igualmente credenciado pelo MEC para oferecer pós-graduação *lato sensu*.

O segundo tipo são os cursos que se inscrevem na área de formação específica do Parlamento, aproximando-se tematicamente dos cursos de capacitação de curta duração. É o caso, por exemplo, do curso de Especialização em Processo Legislativo, do Cefor, ou o curso de Especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas, da Alemg. Neste último curso, temos como objetivo a formação de profissionais voltados para os “conhecimentos e competências necessárias para que o Parlamento, por meio de suas funções representativa, legislativa e fiscalizadora, contribua para a ampliação da legitimidade, da eficácia e da eficiência das políticas públicas” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2009, p. 9).

Com 380 horas, 20 das quais oferecidas na modalidade a distância, o curso de Especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas tem a estrutura curricular do curso montada a partir de três eixos. Um primeiro, em que se adota o olhar da academia nos campos de atuação do Legislativo. Outro, que contempla as práticas e os saberes do Parlamento. Um terceiro, que procura relacionar os dois eixos anteriores. O resultado é um curso que assume uma perspectiva interdisciplinar ao compreender que “disciplinas acadêmicas e saberes legislativos são, na verdade, tipos ideais, que, na prática, são inseparáveis” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2009, p. 11). Dessa maneira, têm-se no eixo acadêmico disciplinas como Teoria Democrática, Representação e Participação Política e Constituição, Democracia e Política, representando respectivamente no curso as áreas da Ciência Política e do Direito em sua relação com o Legislativo. Já no eixo das práticas legislativas, estão disciplinas como Dinâmicas do Processo Legislativo, baseada em grande parte no regimento interno de um parlamento, e Parlamento, Linguagem e Texto Normativo, que trata dos vários aspectos da técnica legislativa. O eixo de ligação é garantido tanto por disciplinas voltadas para a preparação do trabalho final, Metodologia da pesquisa científica, e duas disciplinas aplicadas, Parlamento e políticas públicas I e Parlamento e políticas públicas II.

No caso da Câmara dos Deputados, como decorrência de sua política de formação de pessoal, a instituição decidiu implementar, a partir de 2010, um Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo (MPPL). “Fruto de discussões plurais dentro da instituição, o curso definiu como área de concentração o Poder Legislativo” (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2014, p. 77). A proposta foi aprovada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em outubro de 2011, e as aulas iniciaram-se no primeiro semestre de 2013. O corpo docente é composto de 22 doutores. Até julho de 2016, ingressaram 73 alunos e 30 já se formaram.

Segundo a justificativa apresentada no texto do regimento do curso, é indispensável fortalecer as estratégias de qualificação dos servidores cujas funções requerem formação cada vez mais sofisticada e de alto nível, especialmente de pós-graduação

*stricto sensu* (mestrado e doutorado). Além disso, “faz-se necessário fortalecer a pesquisa e os conhecimentos na área do Poder Legislativo” (BRASIL, 2015b, p. 3).

Trata-se de conhecimentos multifacetados, conforme consta no Projeto Pedagógico do MPPL. Afinal de contas, como objeto de investigação acadêmica, o Poder Legislativo é analisado por ciências distintas, com propósitos igualmente distintos, como a Ciência Política, a Sociologia, o Direito, a Economia, a Administração e outras. Pela proposta, os saberes de áreas disciplinares diversas convergirão para a criação de um espaço de reflexão próprio e específico sobre o Poder Legislativo. Nesse cenário, o Poder Legislativo “carece, ainda, de abordagens integradoras e coesas, capazes de colocar as suas peculiaridades em diálogo com os referenciais dessas ciências” (BRASIL, 2011, p. 3238).

Diante de tais considerações, com ênfase para as especificidades acadêmicas inerentes a esse campo de pesquisa e o papel institucional esperado do Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados assume o desafio de “tornar-se *locus* de pesquisa e produção de conhecimentos inerentes às funções do Legislativo, criando um Mestrado Profissional em Poder Legislativo, de caráter interdisciplinar” (BRASIL, 2011, p. 3238).

Ainda conforme o Projeto Pedagógico do MPPL,

em sua contextualização institucional, a proposta tem absoluta sintonia, por nascer especificamente em órgão do Poder Legislativo Federal. Pode-se igualmente vislumbrar que a proposta tem alcance nacional, dado que sua produção científica será referência para assembleias estaduais e câmaras municipais em todo País, das quais também certamente virão muitos dos alunos do Curso (BRASIL, 2011, p. 3239).

Segundo o mesmo documento, em uma sociedade plural e cada vez mais exigente quanto ao funcionamento de suas instituições, o Parlamento não pode prescindir de um corpo funcional altamente profissionalizado, seja para atender às demandas de seu funcionamento interno, seja para responder à função de promover e aprimorar a democracia da qual é o *locus* mais representativo. Para a formação profissional específica dos servidores do Parlamento, “faz-se necessária a produção de um saber identificado como próprio do Legislativo dentro de um contexto de pesquisa e aprimoramento técnico que um curso de pós-graduação *stricto sensu* enseja” (BRASIL, 2011, p. 3239).

O curso está organizado em três linhas de pesquisa: (a) Organização do Poder Legislativo; (2) Processos Políticos do Poder Legislativo; (3) Política Institucional do Poder Legislativo. A primeira compreende estudos sobre a organização burocrática e administrativa do Parlamento. A segunda alberga análises sobre processo

legislativo e relação interpoderes. A terceira diz respeito à relação do Legislativo com as demais instituições políticas e com a sociedade. As linhas de pesquisa estão estruturadas para uma compreensão do Poder Legislativo como organização administrativa específica; como arena de ação política representativa; e como ator institucional no contexto do Estado Democrático de Direito e do relacionamento com os demais Poderes e com a sociedade. Para a Câmara dos Deputados, “cada uma delas propicia um olhar diferenciado sobre o Poder Legislativo, os quais trazem a necessidade de um diálogo dos saberes disciplinares e saberes não disciplinares da sociedade” (BRASIL, 2011, p. 3242).

A expressão “Poder Legislativo”, presente na definição da área de concentração e das linhas de pesquisa, “refere-se à função do Estado e também às instituições que a realizam precipuamente. Essa definição engloba tanto os processos políticos inerentes ao Poder Legislativo quanto suas ações institucionais e organizativas” (BRASIL, 2011, p. 3242). Em outras palavras, a área de concentração assim como as linhas de pesquisa foram definidas a partir da concepção do Legislativo como “um campo de saber próprio e distinto dos padrões disciplinares estabelecidos em cursos e departamentos tradicionais da academia” (BRASIL, 2011, p. 3242). Com isso, busca-se evitar que “um território, ainda não devidamente cartografado, seja abordado de forma fragmentada e unilateral, insuficiente para apreender a riqueza e a complexidade do Poder Legislativo como fenômeno plural” (BRASIL, 2011, p. 3242). O Poder Legislativo é, portanto, intrinsecamente multifacetado e apropriado para uma abordagem interdisciplinar, que tem como propósito “dar conta de novos problemas, de diferentes naturezas e com níveis de complexidade crescentes” (BRASIL, 2011, p. 3242).

As disciplinas são oferecidas semestralmente, de acordo com as linhas de pesquisa, totalizando 450 horas. Além das disciplinas por linha de pesquisa, existem três que são obrigatórias: Seminário em Poder Legislativo, Seminário de Pesquisa e Seminário de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). O TCC tanto pode ser uma dissertação como um trabalho de teor mais aplicado à prática profissional ou uma proposta de inovação técnica.

Dessa maneira, o MPPL configura-se como uma iniciativa específica, e ainda pouco explorada, de formação de alto nível para o e pelo Poder Público,

assegurando maior correspondência entre o objeto de estudo e as necessidades do órgão promotor. Destaca-se que se trata da única experiência, em nível mundial, de um curso de pós-graduação *stricto sensu*, com o reconhecimento governamental específico, oferecido por um parlamento (BRAGA;SATHLER; MIRANDA, 2014, p.78).

Ainda conforme os autores supracitados, a motivação para tais iniciativas reside no diagnóstico da importância do elemento humano para o bom desempenho institucional da Câmara dos Deputados. O desafio de se estruturar eficientemente como organização e a necessidade de representar de forma satisfatória o cidadão, produzir boas políticas públicas e ainda comunicar suas ações e realizar sua função de promotor da democracia “exigem assim uma série de capacidades pessoais e administrativas identificáveis em cada uma das áreas da Câmara dos Deputados e que se mostram passíveis de estímulo e aprendizagem por meio de programas de ensino” (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2014, p. 80).

A proposta específica do MPPL é o desenvolvimento e promoção de saberes aplicados, ou seja, uma reflexão a partir da realidade profissional dos mestrandos. Trata-se de algo similar ao que é proposto pela teoria fundamentada nos dados<sup>9</sup> (*grounded theory*), ou seja, estudos realizados a partir do próprio contexto das práticas legislativas das quais os discentes também são atores institucionais. Isso significa que “o mestrado profissional busca promover um saber aplicado, com incidência do emprego de métodos científicos a eventos concretos” (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2014, p. 80). À luz dessa diretriz, o MPPL foi delineado para que os mestrandos estabeleçam a relação entre a teoria acadêmico-científica e a práxis legislativa, “por meio de atividades complementares às regularmente desenvolvidas e também pelo esforço docente-discente em direcionar as reflexões das aulas tradicionais às realidades vividas e experimentadas” (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2014, p. 80). Assim, a proposta do curso é “superar os ditames do pensamento enrijecido, característico em estruturas fortemente burocratizadas e hierarquizadas, sobretudo naquelas em que grande parte do processo de capacitação se dá pela via da formação em serviço” (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2014, p. 84).

A proposta do mestrado insere-se, portanto, em uma lógica de progressiva especialização do corpo funcional da CD, culminando com a perspectiva crítico-avaliativa sobre a esfera da *práxis* legislativa:

Em perspectiva diante de atividades de treinamento e de especialização, vê-se que sobressai no mestrado profissional sua natureza crítico-avaliativa do mundo profissional. Um treinamento é algo que capacita o aluno em uma habilidade definida e circunscrita em seu universo de habilidades e competências, e seu resultado, quando inserido de forma adequada nas rotinas de trabalho da organização, é de ganhos significativos, mas de natureza incremental. A especialização, por sua vez, aprofunda o conhecimento de determinado objeto de estudo e, em relação ao treinamento, caracteriza uma ampliação do horizonte de conhecimento e aprendizagem. A perspectiva

<sup>9</sup> Para mais detalhes sobre a *grounded theory*, consultar Chenitz e Swanson (1986).

crítico-avaliativa do mestrado, por seu turno, enfatiza a participação do sujeito no processo ensino-aprendizagem-aplicação (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2014, p. 85).

Essa perspectiva crítico-avaliativa “consiste na interpretação, valoração e reformulação por parte do aluno dos conhecimentos já adquiridos ou desenvolvidos durante o curso” (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2014, p. 85). No sentido profissional, conforme explicam os autores, não se trata de conseguir uma habilidade prática para algo já em funcionamento na organização, mas sim “a capacidade de julgar tais atividades sobre sua pertinência e conformação aos objetivos desejados, e mesmo reconsiderar esses objetivos e atividades” (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2014, p. 85). Dessa forma, espera-se desse tipo de aprendizagem “que os ganhos não sejam incrementais a atividades já estabelecidas, mas se caracterizem como transformações qualitativas, as quais, embora não sejam frequentes, transladam as atividades profissionais a outro patamar” (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2014, p. 85).

Em suma, a proposta do mestrado profissional “é que o conhecimento profissional, considerado como um ativo, seja lapidado pela metodologia científica, de modo a agregar valor à prática profissional do operador do Poder Legislativo” (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2014, p. 86).

### Quadro 3 – A pós-graduação no sistema de educação legislativa

Cursos	Gerenciais	Institucionais
Especialização	Administração Pública (Unipace)	Orçamento Público (Cefor e ILB)
	Desenvolvimento Gerencial (Cefor)	Processo Legislativo (Cefor)
	Gestão Pública (ILP)	Poder Legislativo e Políticas Públicas (Alemg)
	Gestão da Informação no Legislativo (ILB)	Poder Legislativo e Cidadania (Alesc)
	Gestão Integrada de Projetos (ILB)	Avaliação de Políticas Públicas (ILB)
Mestrado	-	Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo (ILB)
	-	Justiça Social e Direitos Humanos (ILB)
		Mestrado em Poder Legislativo (Cefor)

Fonte: elaboração própria.

Compreende-se, portanto, que, no caso da pós-graduação, há basicamente duas propostas: uma que dá continuidade ao que se propõe nos cursos de graduação tecnológica, focando em aspectos mais ou menos específicos dentro de um processo de formação profissional voltada para o gerenciamento das casas legislativas; e outra que se volta para uma reflexão mais ligada ao Legislativo enquanto instituição de poder ou que busca atender em primeira instância ao seu caráter político-institucional (Quadro 3).

## As lógicas distintas

Feita essa apresentação dos cursos em seus dois níveis, está claro que os cursos são regidos por diferentes perspectivas. Todavia, não obstante suas diferenças, essas duas perspectivas parecem possuir um mesmo ponto de inflexão: o concurso público como forma de ingresso para cargos efetivos. Determinado pela Constituição de 1988, na qual constava também a exigência de plano de carreira e o fim dos concursos internos, o concurso público trouxe para as casas legislativas um grande número de profissionais sem os compromissos do clientelismo e mais competitivos, forçando o estabelecimento de novas relações de trabalho, sobretudo em termos de organização administrativa.

A inclusão progressiva de novos servidores e os reflexos naturais das transformações operadas no Executivo em termos de reforma administrativa, tendo em vista que os servidores são em geral regidos pelas mesmas regras, entre outras causas, levaram ao diagnóstico, aparentemente consensual, de que a administração legislativa era inadequada porque funciona em parâmetros patrimonialistas. Logo, era preciso modernizar a administração das casas legislativas, e as escolas do Legislativo, criadas dentro dessa perspectiva, seriam as responsáveis pela preparação dos servidores para dar suporte a essa modernização.

Os cursos oferecidos pelas escolas, como já vimos acima, tomaram caminhos diferentes na proposta de modernização do Legislativo brasileiro. Quer nos cursos superiores de tecnologia, quer nos cursos de especialização, a formação oferecida pelo sistema de educação do Legislativo está cindida em duas lógicas distintas e, como argumentaremos abaixo, em alguns aspectos, até mesmo opostas.

A primeira dessas lógicas, que denominaremos de lógica da gestão, tem como fundamento a chamada nova gestão pública (*New Public Management*), que buscou, até mesmo via criação de um ministério no governo, impor um novo paradigma de funcionamento burocrático para a administração pública brasileira (MARTINS, 2005). Esse paradigma combinou princípios da gestão moderna de empresas com elementos clássicos do modelo weberiano no que tange ao perfil do

servidor, tal como a impessoalidade e o critério do mérito, tomando como princípios a focalização da ação do Estado no cidadão, a reorientação dos mecanismos de controle para resultados e a flexibilidade administrativa, entre outros (FERREIRA, 1996). Aplicada ao Legislativo, essa lógica da gestão se revela nos planejamentos estratégicos, na ênfase sobre as tecnologias da informação, na busca de índices quantitativos e na mensuração da produtividade legislativa, no controle mais rígido das horas trabalhadas (ponto eletrônico) etc.

Nos cursos de administração legislativa, essa lógica se apresenta no perfil generalista da formação oferecida e no recorte disciplinar, no qual predominam as disciplinas acadêmicas ligadas à atualização da gestão. No curso da Unisul, por exemplo, menos de 10% da carga horária total do curso corresponde aos conhecimentos relacionados ao Legislativo<sup>10</sup>. No curso de especialização do ILP, têm-se apenas 90 horas diretamente relacionadas ao Legislativo para 400 horas totais do curso.

O princípio dominante dessa lógica é a adoção de uma visão externa ao Parlamento, que o toma como similar a uma empresa, tal como se observa, por exemplo, nos planejamentos estratégicos, com seu corolário de missão, valores e visão de futuro, implantados em algumas casas legislativas. Logo, é uma lógica de rompimento, de recusa do Parlamento tal como até então era organizado e concebido. Trata-se, em síntese, de uma perspectiva empresarial que adota a lógica do mercado para gerar um produto, que parece ser, neste caso e em última instância, uma lei.

A segunda perspectiva, que denominamos de lógica da instituição, adota uma visão interna ao Legislativo e procura rever o funcionamento do Legislativo, menos em termos de gestão e mais em termos de suas funções constitucionais. Dessa forma, procura estabelecer uma ponte com o passado para poder construir a modernização pretendida, articulando, a partir do suporte teórico do Direito e da Ciência Política, tradição e contemporaneidade, história e política na definição do que deve ser o Parlamento.

Os cursos que seguem essa lógica estão preocupados em construir a especificidade do Legislativo. Em consequência, buscam enfatizar as práticas e os saberes que parecem próprios do Parlamento ou, pelo menos, que não se encontram facilmente em outros espaços educacionais. Não é sem razão, portanto, que as escolas do Legislativo ocupam uma posição central nessa lógica. É por meio delas que a especificidade do Legislativo é configurada, tal como se pode observar nas denominações e nos conteúdos dos cursos Política e Legislação, oferecido pela

<sup>10</sup> São apenas três disciplinas diretamente relacionadas ao Legislativo – História do Parlamento, Técnica Legislativa e Teoria Geral do Processo Legislativo – em um universo de 27 disciplinas.

Unifor em parceria com a Unipace, e Especialização Legislativo e Políticas Públicas, da Escola do Legislativo da Alemg. No primeiro, há uma forte preocupação em combinar a formação acadêmica com as atividades no Legislativo, compreendendo as questões administrativas ao lado das questões políticas, tal como se mostra nas disciplinas que correspondem, grosso modo, às áreas temáticas das comissões permanentes da Assembleia Legislativa do Ceará (UNIVERSIDADE DE FORTALEZA, 2007). No segundo, a criação do curso é justificada pelo fato de que “o estudo e a pesquisa das implicações entre o Parlamento e as políticas públicas estão diretamente relacionados à compreensão e ao aperfeiçoamento das funções representativa, legislativa e fiscalizadora do Poder Legislativo” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2009, p. 5).

### **A racionalização e profissionalização como base do sistema de educação legislativa**

Um inventário bibliográfico dos estudos existentes no contexto brasileiro sobre educação legislativa revela que a proliferação de cursos oferecidos pelas escolas do Legislativo se deve a dois fatores contextuais específicos. O primeiro seria devido a uma tendência internacional de valorização da educação para a democracia e a cidadania, da qual o Parlamento faz parte (LESTON-BANDEIRA, 2009; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2013; WALKER, 2012). Desse modo, “assim como ocorre em outros países democráticos, passou-se a compreender que, afora a escola e assim como a família e a mídia, o Parlamento também tem papel educativo a cumprir” (COSSON, 2008, p. 73). O segundo decorre de uma provável tentativa dos parlamentos de responderem à crise generalizada de falta de confiança da sociedade (RIBEIRO, 2011). Assim, a educação legislativa passou a ser tratada de forma diferenciada nos últimos anos pelo Poder Legislativo brasileiro, o que resultou em várias iniciativas relacionadas com promoção de cursos para a formação e capacitação de seus quadros, conforme já foi abordado.

Além desses dois fatores identificados na literatura, acreditamos que, em termos mais amplos, essa tendência dos parlamentos em investir em educação legislativa (incluindo a educação profissional) esteja relacionada com o próprio processo de modernização dessas instituições (BARROS, 2016). Tal processo é fruto de uma racionalidade burocrática inerente ao Estado moderno. Nessa perspectiva, a burocracia é uma forma de poder (dominação racional legal nos termos weberianos), legitimada pelo capital do saber técnico, regido pela lógica da racionalização instrumental (WEBER, 1999). O autor menciona a coexistência de duas lógicas no Estado moderno. A primeira é a lógica burocrática da eficiência técnica, e a segunda é a lógica democrática da representação política. Essas duas lógicas produzem uma tensão constante nos parlamentos modernos. Para o autor, “em um Estado

moderno, o verdadeiro poder, que não se faz sentir nas preleções parlamentares nem nas falas dos monarcas, mas no dia-a-dia da máquina administrativa, está necessária e inevitavelmente nas mãos do funcionalismo, tanto do civil quanto do militar” (WEBER, 1983, p. 39)<sup>11</sup>.

No caso dos parlamentos, os estudos da Ciência Política levam em conta principalmente a racionalidade parlamentar, ou seja, a esfera política, sem considerar a relevância da esfera administrativa e burocrática. Cabe ressaltar que a estrutura burocrática dessas instituições é permanente – com servidores concursados –, ao contrário dos parlamentares que são eleitos para mandatos por período determinado.<sup>12</sup> Isso não implica necessariamente uma divisão rígida entre política e burocracia, visto que o contexto atual da governança contemporânea “caracteriza-se por uma espécie de influência burocrática sobre a prática política e de influência política sobre a prática burocrática”, embora isso não signifique “uma integração funcional entre política e administração” (MARTINS, 2014, p. 47).<sup>13</sup>

Essa breve abordagem sobre burocracia é necessária em função do argumento acima apontado sobre a tendência dos parlamentos em investir em educação profissional como parte dos projetos de modernização<sup>14</sup>, entendida aqui na concepção weberiana. Para Weber, a modernização está diretamente relacionada com a racionalização. Embora não tenha formulado uma teoria da racionalização, Max Weber refere-se em vários de seus textos a esse conceito como recurso heurístico capaz de explicar as forças que “impulsionaram o desenvolvimento ocidental e uma das formas específicas de dominação legítima” (BARROS; MARTINS, 2014, p. 90). A leitura de sua obra nos conduz à dedução de que se trata de um conceito-chave, indispensável “para se entender o

<sup>11</sup> Trata-se do que Wanderley Guilherme dos Santos (2016) denomina de “elite invisível”.

<sup>12</sup> Não se trata aqui de menosprezar a relevância dos representantes eleitos para o Parlamento, mas apenas de chamar atenção para o papel do corpo burocrático no contexto do sistema de educação legislativa, posto que o foco das escolas do Legislativo são os servidores. Uma vantagem da permanência dos quadros funcionais é a longevidade das escolas dos legislativos e dos seus projetos de formação e educação continuada. Isso favorece a estabilidade e continuidade do sistema de educação dessas escolas.

<sup>13</sup> Aqui o autor contesta os argumentos de Aberbach, Putnam e Rockman (1981) que “descrevem um processo de politização da administração e burocratização da política como a consagração de um padrão de relações entre políticos e burocratas nas poliarquias contemporâneas” (MARTINS, 2014, p. 47). Não entraremos no cerne dessa discussão, pois nosso objetivo aqui é mais simples, ou seja, apenas chamar atenção para o caráter de permanência das estruturas burocráticas dos parlamentos, em contraposição aos agentes políticos.

<sup>14</sup> Não temos como objetivo dissecar as nuances, abrangência e complexidade do conceito de modernização, visto que engloba um conjunto de fatores e processos relacionados com as transformações sociais em suas várias dimensões, como a economia, a administração pública, a política, a burocracia, a educação, etc. Para uma abordagem mais detalhada sobre o termo, consultar Faoro (1992), Lahuerta (1997), Inglehart e Welzel (2009) e Domingues (2002).

desenvolvimento social, o progresso técnico das sociedades, bem como o projeto de modernidade no qual nos inserimos” (CARDOSO, 2008, p. 257).

A relevância heurística do conceito de racionalização “reflete-se nas formulações de Weber sobre o potencial civilizador da racionalização, seja na economia, na ciência, na educação, na cultura, na política e na própria organização dos parlamentos” (BARROS; MARTINS, 2014, p. 90). Isso porque a noção de racionalização está relacionada aos processos em que a ação social dos agentes é ancorada em princípios normativos de eficiência e cálculo racional, em vez de ações orientadas pela emoção, tradição, costumes ou códigos morais subjetivos. Nessa perspectiva, a racionalização também pode ser associada à ideia de modernização, de progresso civilizatório e, no caso dos parlamentos, de profissionalização do corpo burocrático.

As análises weberianas sobre racionalização estão diretamente relacionadas com sua tese de secularização e desencantamento do mundo, algo reconhecido na literatura como “uma tríade que resulta do afastamento do mundo do universo das crenças religiosas, ou seja, do mundo encantando pelas explicações mágicas sobre a natureza e as relações humanas e sociais” (BARROS; MARTINS, 2014, p. 90). Segundo Weber, à medida que as sociedades avançam, em função dos processos de racionalização, há um progressivo distanciamento dos sistemas de explicações ancorados na ordem sobrenatural. Nesse sentido, os processos de secularização das normas jurídicas em muito contribuíram para o avanço e consolidação das formas de organização burocrática e secular.

Todo esse processo de racionalização levou ao avanço dos sistemas burocráticos, no qual o sistema de educação legislativa se insere. Possibilitou-se, assim, que a educação se tornasse protagonista de narrativas sociais desvinculadas do pensamento mágico, o que nos levou à elaboração de uma leitura do mundo renovada e ancorada em bases racionais e legais (WEBER, 1999). Cabe reforçar que o próprio conceito de progresso, intrinsecamente associado à modernidade, decorre da noção de desencantamento do mundo e sua consequente secularização e normatização legal e racional.

Discutir racionalização no contexto brasileiro pode até soar extemporâneo, visto que existem análises históricas e sociológicas consolidadas sobre um *ethos cultural* brasileiro marcado pelas emoções e paixões, ou seja, pela típica cordialidade brasileira, conforme destacou Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil* (1995), com uma ampla repercussão em outros estudos subsequentes, como registra Jessé Souza (2015). Entretanto, como ressalta o mesmo Jessé Souza, não existe cultura exclusivamente emocional e nem tampouco exclusivamente racional. Da mesma forma, argumenta o autor citado que não é possível supor que a teoria da racionalização de Weber despreze a dimensão emocional da natureza humana.

Portanto, não nos parece descabido adotar a noção de racionalização aos processos de inovação burocrática que resultaram na fundação das escolas do Legislativo e nas suas subsequentes reestruturações aplicadas ao campo da educação legislativa, conforme vimos anteriormente.

No Brasil, o principal desafio da modernização da administração pública consiste na transição de um modelo de gestão burocrática para um modelo gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996, 1997, 1998, 2001, 2014). Também denominado de Nova Administração Pública, o modelo gerencial busca adequar-se às inovações tecnológicas e delas se utilizar para modernizar a gestão pública. Além disso, esse modelo prima pela eficiência, agilidade, descentralização e otimização dos resultados. O foco é melhor prestação de serviços públicos ao cidadão. Para o autor, as tentativas de reforma do Estado brasileiro são decorrentes das sucessivas crises. Apesar da ênfase na natureza fiscal dessas crises, na avaliação do autor, há que se considerar também a perspectiva da governança, uma vez que a capacidade gerencial do Estado é diretamente afetada por essas crises.

Segundo a análise do autor, a administração pública burocrática no contexto brasileiro foi eficiente em um contexto histórico específico, quando a prioridade era combater e superar o modelo patrimonialista, entendido como a apropriação dos bens públicos para fins privados. Atualmente, “a administração pública gerencial se faz necessária para reconstruir o Estado, tornando-o mais eficiente, impedindo a sua privatização, protegendo a república, dotando-o de meios para alcançar uma boa governança e voltando-o para o cidadão” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.7).

## Conclusão

A ideia de formação superior específica para o serviço público não é estranha ao sistema educacional brasileiro. A existência de cursos de Administração Pública desde 1952<sup>15</sup> mostra que essa é uma premissa bem conhecida. Também não é estranha a existência de instituições criadas especialmente com esse fim. A Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, por exemplo, oferece cursos de graduação e mestrado em Administração Pública com o fim de formar quadros para o Governo de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2012). Não faltam ainda as escolas de governo que oferecem cursos de especialização específicos para grupos de servidores, como é o caso da Enap, não por acaso inspirada na poderosa ENA francesa (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2012). O caminho aberto, entretanto, não foi seguido pelo Legislativo.

---

<sup>15</sup> Essa é a data da criação da Escola Brasileira de Administração Pública (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas, a primeira escola a oferecer cursos na área (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2012).

Por um lado, as escolas do Legislativo, mesmo aquelas que funcionam por mais tempo, ainda em muito se assemelham a órgãos do setor de recursos humanos de uma empresa e apenas nominalmente podem reivindicar a autonomia administrativa, gerencial e financeira que se observa em grande parte das escolas de governo. Por outro, diferentemente das escolas de governo, elas não se fecham em si mesmas, antes procuram se abrir à sociedade, permitindo acesso a seus cursos de especialização, com a condição de pagamento dos custos ou parcerias, além dos programas de letramento político, cujo objetivo é justamente a interação institucional com a sociedade, sobretudo a comunidade escolar.

Talvez até por conta dessa forma de se constituir institucionalmente, as escolas do Legislativo percorreram caminhos distintos em suas propostas de formação profissional e modernização do Legislativo. Seguindo a lógica da gestão em cursos de graduação e de especialização *lato sensu*, as escolas do Legislativo sinalizam que a modernidade do Legislativo passa pela incorporação dos novos modelos de administração pública, devendo atuar como uma organização empresarial, planejando estrategicamente suas atividades e formando quadros competentes para sustentar essas mudanças. Seguindo a lógica da instituição, as escolas do Legislativo veem no Parlamento um poder de Estado e, por isso, com funções distintas e funcionamento único. Em consequência, privilegiam, na formação de recursos humanos, o entendimento das peculiaridades do Legislativo e o compromisso com seu funcionamento institucional.

Se, em uma e outra lógica, o Parlamento está condenado à modernidade, os caminhos distintos escolhidos operam em alguns aspectos em contradição ou oposição. No caso da lógica da gestão, a proposta de modernização vem de fora para dentro em um corte radical com o passado, mas enfatiza apenas um lado do Legislativo, que é a sua gestão. Aparentemente, o diagnóstico é que o problema maior de uma casa legislativa é seu gerenciamento obsoleto, baseado em práticas políticas e culturais inadequadas. A superação dessa inadequação precisa ser feita por meio da integração do Parlamento ao paradigma da Nova Administração Pública e a necessária formação de gerentes dentro dessa nova orientação. É por essa razão que os cursos que seguem essa lógica enfatizam fortemente as novas formas de gestão em detrimento dos conteúdos tradicionalmente ligados aos conhecimentos sobre o Legislativo.

Na lógica da instituição, a proposta é gestada de dentro para dentro, numa tentativa de superar a tradição a partir de uma melhor compreensão da existência e do funcionamento institucional do Parlamento. Como não está, nem pode ser elaborada em outro lugar, nem mesmo pensada apenas em termos acadêmicos, essa proposta de modernização tem o inconveniente de se fazer lentamente e

sob a ameaça constante de se perder na construção de uma especificidade que mais alimenta do que renova as práticas legislativas tradicionais. Mais que isso, como depende fortemente de uma leitura política do Legislativo, haverá sempre o risco de incorporar elementos ideológicos que mascaram em lugar de desvelar o funcionamento politizado de uma casa legislativa. Dessa maneira, a ênfase dada às práticas e saberes específicos do Legislativo nos cursos de formação dessa lógica pode ser uma faca de dois gumes, se não se fizer acompanhada de uma reflexão crítica sobre o quê e como se constitui essa especificidade.

Seguindo a lógica da gestão, a modernização do Parlamento brasileiro é uma questão de gerenciamento, logo, resolver-se-á em termos de educação legislativa pela formação de pessoas capazes de gerenciar, administrar e gerir uma casa legislativa. Seguindo a lógica da instituição, a modernização do Parlamento brasileiro é uma questão de institucionalização, de fortalecimento do papel do Legislativo enquanto Poder de Estado, logo, necessitando da formação de pessoas capazes de pensar e compreender o Legislativo enquanto tal.

Seguindo uma ou outra lógica, há várias questões a serem respondidas por quem atua nos cursos de formação superior do sistema de educação do Legislativo, a exemplo se os dilemas enfrentados na administração do Legislativo são similares ou próximos aos de outras instituições públicas ou se uma melhor compreensão do que é o Legislativo atenderá às questões práticas da administração legislativa. A mais importante delas, porém, é se essas lógicas são suficientes para se sustentar enquanto propostas de modernização e racionalização do Legislativo. A estrutura dos cursos de formação superior e do próprio sistema de educação legislativa depende da resposta a essa pergunta, ao lado de várias outras sobre a formação de recursos humanos. Perguntas que são inconvenientes para quem acredita que a modernidade é o que está posto na contemporaneidade, não as ações pelas quais atualizamos e construímos o mundo em que vivemos.

Cabe ressaltar, por fim, que esse processo de atualização e redefinição de visões de mundo faz parte do processo denominado por Weber de racionalização, algo em constante transformação. As lógicas que regem os cursos oferecidos pelo sistema de educação do Legislativo também resultam dessas redefinições e inovações. É a racionalização burocrática atuando em um campo específico de produção de saberes, atrelados à reflexão sobre a práxis legislativa. Em suma, esse processo contínuo de racionalização, seguindo a trilha hermenêutica weberiana, reatualiza e ressignifica tanto os modos e regimes de ação política quanto as formas de estudar e refletir sobre os saberes que orientam tais práticas ou delas decorrem. Afinal de contas, a racionalização não é algo que ocorre independentemente dos desejos e

paixões humanas que também permeiam os sistemas burocráticos, como o sistema de educação do Legislativo aqui estudado.

## Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ESCOLAS DO LEGISLATIVO E DE CONTAS (Abel). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESCOLAS DO LEGISLATIVO E DE CONTAS, 19., 29 de maio a 1º de jun. de 2012, Natal. *Anais...* Natal: Abel, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ESCOLAS DO LEGISLATIVO E DE CONTAS (Abel). *Escolas do Legislativo*. Disponível em: <<http://www.portalabel.org.br/>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

ABERBACH, Joel; PUTNAM, Robert; ROCKMAN, B.A. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

ABREU, Vanessa Kern de; INÁCIO FILHO, Geraldo. A educação moral e cívica – doutrina, disciplina e prática educativa. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 24, p. 125–134, dez. 2006. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/art11\\_24.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/art11_24.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

ALLAN, Julie. Daring to think otherwise educational policymaking in the Scottish Parliament. *Journal of Education Policy*, v. 18, n. 3, p. 289-301, 2003.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE (ALRN). Instituto do Legislativo Potiguar. *Curso de Especialização em Gestão Pública*. Disponível em: <[http://www.al.rn.gov.br/site2011/ilp\\_novo/cursos-pos.php](http://www.al.rn.gov.br/site2011/ilp_novo/cursos-pos.php)>. Acesso em: 20 jan. 2012.

ARISTÓTELES. *Política*. Trad. Mário da Gama Cury. 3. ed. Brasília: Editora da UnB, 1997.

BRITAIN, Great. Parliament. House of Commons. Education and skills committee. *Secondary Education: Teacher Retention and Recruitment. Fifth Report of Session 2003-04. Volume I: Report, Together with Formal Minutes*, p. 1057-61, 2006.

CARVALHO, Vânia Nunes de. *Legislativo educativo: o caso do Programa “Missão Pedagógica no Parlamento” da Câmara dos Deputados*. Brasília: Centro de Formação da Câmara dos Deputados, 2014. 124 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília.

BARROS, Antonio Teixeira; MARTINS, Lúcio Meireles. Legislação, educação e política: percepções sociais sobre a Lei de Diretrizes e Bases e o Plano Nacional de Educação (2011-2020). *Política & Sociedade*, v. 13, n. 27, p. 77-94, 2014.

BARROS, Antonio T. Educação e legislação: desafios para o aprendizado político e a cultura democrática. *Educação & Sociedade* (aguardando publicação).

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. *Lua Nova*, n. 38, p. 223-237, 1996.

BRAGA, Ricardo de João; SATHLER, André G.; MIRANDA, Roberto C. da Rocha. Construindo o saber legislativo: a experiência do mestrado profissional da Câmara dos Deputados. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 51, n. 202, p. 77-91,

abr.-jun. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1998.

BRASIL. Decreto nº 5.707. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 de fev. de 2006, Seção 1, p. 4.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto Pedagógico do Mestrado em Poder Legislativo. *Boletim Administrativo*, v. 34, n. 164. Brasília, 25 ago. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento do Mestrado em Poder Legislativo. *Ato da Mesa nº 53*, Anexo I. Brasília, 2015b.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior 2014 - Notas Estatísticas*. Brasília: MEC-INEP, 2015a. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2015/notas\\_sobre\\_o\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2014.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior. *Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia*. 3. ed. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=44501-cncst-2016-3edc-pdf&category\\_slug=junho-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=44501-cncst-2016-3edc-pdf&category_slug=junho-2016-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 09 ago. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público – RSP*, ano 47, v. 120, n. 1, p. 07-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-29, 2014.

CARDOSO, Luis Antonio. O conceito de racionalização no pensamento de Max Weber: entre a ambiguidade e dualidade. *Teoria e Debate*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, v. 16, n. 1, p. 256-275, jan.-jun. 2008.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Trad. Roneide Venancio Majer. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CHENITZ, W. C.; SWANSON, J. M. *From practice to grounded theory*. New York: Addison Wesley, 1986.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BRAGA, Sérgio Soares; MITOZO, Isabele Batista; TADRA, Julia. As funções educativas dos e-parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, v. 46, n. 162, p. 1192-1215, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Parecer CNE/CP 29, de 3 de dezembro 2002. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a educação profissional de nível tecnológico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2002. Seção 1, p. 162.

COSSON, Rildo *et al.* Educação superior e Legislativo: um espaço em construção. In: BARROS, A.; PERLIN, Giovana (Orgs.). *Olhares sobre o Parlamento: incursões acadêmicas no território político*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

COSSON, Rildo Cosson. Entre dois modelos: o Cefor como escola de governo. *E-Legis*, p. 44-51, jun. 2010.

COSSON, Rildo. *Escolas do Legislativo, escola de democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

COSSON, Rildo. O profissional do Legislativo em três cursos superiores de tecnologia em gestão pública – administração legislativa. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, Recife, v. II, n. 4, p. 3-23, jun. 2011.

CRICK, B. Education for citizenship and the teaching of democracy in schools. *Final report of the Advisory Group on Citizenship*. London: Qualifications and Curriculum Authority (QCA), 1998. Disponível em: <[www.qca.org.uk/libraryAssets/media/6123\\_crick\\_report\\_1998.pdf](http://www.qca.org.uk/libraryAssets/media/6123_crick_report_1998.pdf)>. Acesso em: 10 abril 2007.

DOMINGUES, José Maurício. A dialética da modernização conservadora e a nova história do Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 459-482, 2002.

DOMINGUES, José Maurício. A cidade: racionalização e liberdade em Max Weber. In: SOUSA, Jessé (Org.). *A atualidade de Max Weber*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

ELEN, Jan; CLAREBOUT, Geraldine. *Learning about the European Parliament*. Collaboration, problem-solving, and support in rich technological environments. 1998.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). *Quem somos*. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=893&Itemid=243](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=893&Itemid=243)>. Acesso em: 4 jun. 2012.

FARIA, C. *O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

FAORO, Raymundo. A questão nacional: a modernização. *Estudos Avançados*, v. 6, n. 14, p. 7-22, 1992.

FERREIRA, Caio M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, ano 4, v. 120, n. 3, p. 5-33, set.-dez. 1996.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. *Ebape completa 60 anos como referência na área de administração*. Disponível em: <<http://ebape.fgv.br/noticias-destaques/ebape-60anos>> Acesso em: 4 jun. 2012.

FINKEL, Steven, E.; SMITH, Amy Erica. Civic education, political discussion, and the social transmission of democratic knowledge and values in a new democracy: Kenya 2002. *American Journal of Political Science*, v. 55, n. 2, p. 417-435, Apr. 2011.

FUKS, Mario. Explicando os efeitos de programas de socialização política: a experiência do Parlamento Jovem no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 3, 2014.

FUKS, Mario; CASALECCHI, Gabriel. Trust and political information: attitudinal change among participants in the Youth Parliament in Brazil. *Brazilian Political Review*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 70-88, 2012.

FUKS, Mario. Explicando os efeitos de programas de socialização política: a experiência do Parlamento Jovem no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 3, p. 425-449, dez. 2014.

GUILE, David. O que distingue a economia do conhecimento? Implicações para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, dec. 2008.

GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora da Unesp, 1990.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano*. São Paulo: Francis, 2009.

INTERLEGIS. *Conheça o interlegis*. Disponível em: <[http://www.interlegis.leg.br/informacoes\\_institucionais/sobre-o-interlegis](http://www.interlegis.leg.br/informacoes_institucionais/sobre-o-interlegis)>. Acesso em: 20 jan. 2012.

LAHUERTA, Milton. Os intelectuais e os anos 20: moderno, modernista, modernização. In: LORENZO, Helena Carvalho de; COSTA, Wilma Peres da (Org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Fundação Editora da Uesp, 1997.

LEITE, Fernando Baptista. Posições e divisões na Ciência Política brasileira contemporânea: explicando sua produção acadêmica. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, p. 149-182, 2010.

LEMAN, Marc. Teachers' Institute on Canadian parliamentary democracy. *Canadian Parliamentary Review*, p. 22-7, Winter 1997.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Using e-learning to promote critical thinking in politics. *Enhancing Learning in the Social Sciences*, v. 1, n. 3, p. 1-14, 2009.

LESTON-BANDEIRA, C. Parliamentary functions portrayed on European parliaments' websites. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 34, p. 13-27, 2009.

LESTON-BANDEIRA, C. Studying the relationship between Parliament and citizens. *The Journal of Legislative Studies*, v. 18, n. 3-4, p. 265-274, 2012.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. Mind the gap: using UK Parliamentary sources to enhance teaching. *The Journal of Legislative Studies*, v. 19, n. 3, p. 410-421, 2013.

LLOYD, John. Tom Johnston's Parliament on education: the birth of the Sixth Advisory Council on Education in Scotland, 1942-43. *Scottish Educational Review*, v. 16, n. 2, p. 104-16, 1984.

MARQUES JÚNIOR, Alaôr Messias. Educação legislativa: as escolas do Legislativo e a

função educativa do parlamento. *E-Legis*, v. 2, n. 3, p. 73-86, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2263>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

MARTINS, Humberto F. A construção do Estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. *Revista Eletrônica de Reforma do Estado*, n. 1, mar.-abr.-mai. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/01/>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, p. 42-78, 2014.

MCLAUGHLIN, Terence H. Citizenship education in England: the Crick Report and beyond. *Journal of Philosophy of Education*, v. 34, n. 4, p. 542-570, 2000.

MEDEIROS, Regina de Paula; MARQUES, Maria Elizabeth (Orgs.). *Educação política da juventude: a experiência do Parlamento Jovem*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. *Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho*. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/>> Acesso em: 4 jun. 2012.

OLIVEIRA, Ramon de. Empresariado industrial e a educação profissional brasileira. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 2, dez. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022003000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022003000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 9 maio 2009.

PARRY, Richard. The Scottish Parliament and social policy. *Scottish Affairs*, v. 20, p. 34-46, 1997

PERNA, A.; BRAGA, S. The invisible side of political participation. In: SOBAC, M. Z. (Org.). *E-parliament and ICT-based legislation: concept, experiences and lessons*. New York: IGI Global, 2012. p. 237-257.

PATERSON, Lindsay. Education, local government and the Scottish Parliament. *Scottish Educational Review*, n. 30, p. 52-60, 1998a.

PATERSON, Lindsay. Higher education, social capital and the Scottish Parliament. *Scottish Affairs*, v. 22, n. 1, p. 99-111, 1998b.

PATERSON, Lindsay. The Scottish parliament and Scottish civil society: which side will education be on? *The Political Quarterly*, v. 69, n. 3, p. 224-233, 1998c.

PATERSON, Lindsay. Scottish higher education and the Scottish parliament: the consequences of mistaken national identity. *European Review*, v. 6, n. 4, p. 459-474, 1998d.

PATERSON, Lindsay. *Education and the Scottish Parliament*. Dunedin Academic Press, 2000.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. A educação legislativa é uma resposta à crise do parlamento? *E-Legis*, v. 4, n. 6, p. 96-103, 2011. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/68/69>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 3, p. 463-481, 2016.

SELL, Carlos Eduardo. *Max Weber e a racionalização da vida*. Petrópolis: Vozes, 2013.

- SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira*. São Paulo: Leya, 2015.
- SCHWARTZMAN, Simon. *A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica*. Trabalho realizado por solicitação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Departamento Nacional. Janeiro de 2005.
- TAKAHASHI, Adriana R. W.; AMORIM, Wilson A. C. de. Reformulação e expansão dos cursos superiores de tecnologia no Brasil: as dificuldades da retomada da educação profissional. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 207-228, abr.-jun. 2008.
- UNIVERSIDADE DE FORTALEZA (UNIFOR). *Projeto Pedagógico do Curso Superior de Tecnologia em Política e Legislação*. Unifor, 2007. (Documento Institucional).
- UNIVERSIDADE DO PARLAMENTO CEARENSE (UNIPACE). *Curso de Graduação Política e Legislação com habilitação em Administração Legislativa*. Disponível em: <[http://www.al.ce.gov.br/unipace/gradu\\_pol\\_leg.pdf](http://www.al.ce.gov.br/unipace/gradu_pol_leg.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2009.
- UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA (UNISUL). *Projeto pedagógico do curso superior de tecnologia em Administração Legislativa a distância*. Unisul, 2006. (Documento Institucional).
- VAIDERGORN, José. *As moedas falsas: Educação, Moral e Cívica*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1987. 213 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.
- WALKER, Aileen. A people's Parliament? *Parliamentary Affairs*, v. 65, n. 1, p. 270-280, 2012. Disponível em: <<http://pa.oxfordjournals.org/>>. Acesso em: 7 abril 2015.
- WEBER, M. *Parlamento e governo numa Alemanha reordenada*. Petrópolis: Vozes, 1983.
- WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UnB, 1999.

**Rildo José Cosson Mota**

Possui doutorado em Letras pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor). Contato: rcosson@gmail.com

**Antonio Teixeira de Barros**

Possui doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-doutorado em Comunicação pela Universidade Fernando Pessoa, Portugal. Atualmente é docente e pesquisador do Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor). Contato: antonib Barros@gmail.com



# Desafíos de la construcción de servicios civiles en Brasil y Uruguay

**Conrado Ramos Larraburu**

*Universidad de la República, Uruguay*

**Alejandro Milanesi**

*Universidad de la República, Uruguay*

**Mauro Casa**

*Universidad de la República, Uruguay*

La profesionalización de los servicios civiles resulta un aspecto fundamental para favorecer el desarrollo económico, social y la lucha contra la corrupción. En ese marco, los países del continente han realizado dispares esfuerzos por modernizar el empleo público, en muchos casos, obteniendo magros logros en términos de sostenibilidad e implantación efectivas. Dentro de un panorama diverso, Brasil y Uruguay se encuentran en un estadio superior de desarrollo de sus servicios civiles respecto de buena parte de los países de América Latina. Sus desafíos no pasan tanto por la construcción de las bases burocráticas mínimas, sino de un servicio público más profesional, orientado a resultados, capaz de ser un agente transformador de los procesos de desarrollo. En este artículo se centra en dos aspectos que a nuestro juicio tienen una capacidad transformadora central: la construcción de una Alta gerencia y la conformación de sistemas de carreras modernos.

**Palabras clave:** servicio público civil, gestión pública, desarrollo profesional, servidor público, burocracia, desarrollo social, análisis comparativo, Brasil, Uruguay

---

[Artigo recebido em 25 de maio de 2018. Aprovado em 28 de agosto de 2018.]

## Desafios na construção de serviços públicos no Brasil e no Uruguai

A profissionalização dos serviços públicos é um aspecto fundamental para promover o desenvolvimento econômico, social e o combate à corrupção. Nesse contexto, os países do continente fizeram esforços desiguais para modernizar o emprego público, em muitos casos, obtendo escassas conquistas em termos de sustentabilidade e implementação efetiva. Dentro de um panorama diverso, o Brasil e o Uruguai estão num estágio mais elevado de desenvolvimento de seus serviços públicos em relação a boa parte dos países da América Latina. Seus desafios não são tanto a construção de bases burocráticas mínimas, mas um serviço público mais profissional, orientado a resultados, capaz de ser agente transformador dos processos de desenvolvimento. Este artigo enfoca dois aspectos que, em nossa opinião, têm uma capacidade central de transformação: a construção de uma Alta administração e a formação de sistemas de carreira modernos.

**Palavras-chave:** serviço público civil, gestão pública, desenvolvimento profissional, servidor público, burocracia, desenvolvimento social, análise comparativa, Brasil, Uruguai

## Challenges in the construction of civil services in Brazil and Uruguay

The professionalization of civil services is a fundamental aspect to promote economic and social development and fighting against corruption. Latin American countries have made disparate efforts to modernize public employment, in many cases, obtaining meager achievements in terms of sustainability and effective implementation. Within this diverse panorama, Brazil and Uruguay are in a higher stage of development of their civil services with respect to a good part of the countries of Latin America. Its challenges are not so much the construction of the minimum bureaucratic bases, but of a more professional public service, oriented to results, capable of being a transforming agent of the development processes. This article focuses on two aspects that in our opinion have a central transforming capacity: the construction of a top manager layer and the formation of modern career systems.

**Keywords:** civil service, public management, professional development, public servant, bureaucracy, social development, comparative analysis, Brazil, Uruguay

## Introducción

En las últimas décadas se ha popularizado un diagnóstico en América Latina que señala la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para favorecer el desarrollo económico, social y la lucha contra la corrupción. En ese contexto, la profesionalización de los servicios civiles resulta un aspecto fundamental. Los países del continente han realizado con tal fin dispares esfuerzos por modernizar el empleo público. Las experiencias de reforma del Servicio Civil en la región han planteado la necesidad de reducir el peso fiscal de los gastos de personal, postulando el reemplazo de los “viejos sistemas de carrera” por esquemas más flexibles y orientados a resultados de gestión, obteniendo magros logros en términos de sostenibilidad en el tiempo e implantación efectiva.

Las dificultades para el desarrollo de reformas del servicio civil en la región son múltiples. Gaetani y Heredia (2002) destacan los de carácter político-institucional, vinculados a la discrecionalidad irresponsable en los procesos de selección, promoción, cese y retribuciones y la colusión entre las élites políticas y administrativas. En la misma línea, Longo (2008) insta a hacer foco en la gestión del cambio organizativo y la economía política de la profesionalización del empleo público. Desde la ciencia política a nivel internacional (GRINDLE, 2010), e incluyendo el caso latinoamericano, se ponderan factores de resistencia de actores interesados en el mantenimiento del status quo, englobando a gobernantes, oposición política, partidos, órganos de control, empleados públicos en sus diversos colectivos, directivos y mandos medios estatales. En el mismo sentido, deben mencionarse las trabas derivadas del diseño institucional del sistema político, entre los que destacan el número de puntos de veto, la inestabilidad política, los déficits de liderazgo y el carácter secundario de estas reformas en la agenda gubernamental. Asimismo, parte de las resistencias responden a la cultura de los grupos sociales que configuran sus patrones de conducta colectiva, y a las carencias de capacidad interna para gestionar sistemas de empleo público profesional. La presión para el cambio, la construcción de coaliciones significativas y el discurso reformador coherente son variables clave para su éxito (LONGO, 2008).

Más recientemente, en la evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2014 se listan entre los desafíos de administración pública en América Latina reducir la dependencia excesiva en medidas de mérito<sup>1</sup> e introducir mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos, reducir el énfasis en procedimientos

---

<sup>1</sup> Interpretamos este argumento como una crítica a la rigidez asociada a la estabilidad de los sistemas burocráticos tradicionales y no al sistema “de mérito”, en el entendido que la flexibilidad no va en detrimento de los mecanismos meritocráticos.

uniformes y centralizados, profesionalizar el segmento directivo, institucionalizar sistemas de gestión e información, implantar la gestión por competencias y del rendimiento, así como mejorar la compensación para motivar y retener al personal, fomentando explícitamente la captación y retención de talento joven.

Por último, debe enfatizarse que la politización de la administración pública sigue siendo un rasgo distintivo de los Estados latinoamericanos (PHILIP, 2003). La realidad regional, no obstante, es variada e incluye desde países que no poseen sistemas de servicio civil institucionalizados hasta otros con regímenes históricamente profesionalizados de servicio civil (LONGO; RAMIÓ, 2008).

Dentro de esta diversidad, Brasil y Uruguay se encuentran en un estadio superior de desarrollo de sus servicios civiles respecto de buena parte de los países del continente. Sus desafíos no pasan tanto por la construcción de las bases burocráticas mínimas, sino por edificar un servicio público más profesional, orientado a resultados, capaz de ser un agente transformador de los procesos de desarrollo.

En términos de autonomía y capacidad, las comparaciones regionales han colocado a Brasil como un país de burocracia meritocrática, compuesta por servidores públicos permanentes y con niveles especializados de conocimiento, incorporados a carreras profesionales mediante procesos de selección de estricta objetividad, con incentivos y capacidad para influir en procesos decisorios (CAVALCANTE; CARVALHO, 2015). Brasil es considerado uno de los países latinoamericanos con un servicio civil dotado de un mayor grado de profesionalización por su cumplimiento de los requisitos del modelo burocrático clásico (EVANS; RAUCH, 1999). Por su parte, de acuerdo a Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos (2002), el servicio civil uruguayo ha sido históricamente más amplio y profesionalizado que el promedio regional, siendo uno de los más antiguos, extendidos y consolidados. Los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos están regulados en la Constitución de la República, la cual prescribe la independencia del servidor público del poder político y la inamovilidad de los funcionarios presupuestados (ITURBURU, 2014).

En términos de déficits generales de estos servicios civiles, autores como Pacheco (2008) han afirmado que el modelo meritocrático brasileño es incompleto y ha convivido siempre con formas politizadas de ingreso y permanencia del personal público al Estado, así como con presiones corporativas del funcionariado distorsivas de los sistemas de remuneración y beneficios. Asimismo, sostiene que el servicio civil adolece de excesivos privilegios, gran centralización y uniformización en las decisiones sobre recursos humanos, y reglas de promoción mayormente basadas en la antigüedad. En el caso uruguayo, si bien el servicio civil se caracteriza por una carrera funcional de larga data, la misma está signada por una importante

distancia entre la normativa vigente y la realidad empírica, dada la multiplicidad de reglas *ad hoc* que formalizan prácticas ajenas a un servicio civil de carrera, dando lugar a una “meritocracia heterogénea” a partir de regulaciones superpuestas (FILGUEIRA *et al.*, 2002). La carrera administrativa se ve vaciada de realidad operativa por las diversas formas de carrera informal y paralela, y por la discrecionalidad de los jefes políticos para definir retribuciones y ascensos por fuera de la misma.

Este artículo no pretende dar una respuesta comprehensiva a cada una de estas cuestiones relativas a las necesidades de reforma de los servicios civiles de ambos países, sino centrarse en dos aspectos que a nuestro juicio tienen una capacidad transformadora central: la construcción de una Alta gerencia y la conformación de carreras. En el primer caso porque la constitución de un cuerpo de funcionarios en los niveles superiores de la administración con alto grado de profesionalización es un elemento central para la conducción estatal. Es allí donde se expresa con más claridad las tensiones entre los subsistemas políticos y administrativos y donde residen buena parte de la capacidad de la burocracia para generar innovaciones. El segundo porque las lógicas que estructuran los sistemas de carreras son fundamentales para el desarrollo de las capacidades y los incentivos para el rendimiento y respuesta a las necesidades funcionales de la maquinaria político-administrativa.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza una presentación del desarrollo histórico de los servicios civiles en Brasil y Uruguay con el objetivo de analizar su construcción, fortalezas y déficits históricos. A continuación, se realiza un breve estado de situación de los principales desafíos actuales del servicio civil en ambos países. Seguidamente, se abordan las discusiones respecto de los desafíos específicos de la construcción de una Alta Gerencia y un Sistema de carrera en Brasil y Uruguay. Por último, se delinearán una serie de reflexiones y comentarios finales.

## **Desarrollo de los sistemas de servicio civil brasileño y uruguayo.**

Las principales etapas e hitos para la configuración y desarrollo histórico de ambos servicios civiles pueden observarse en la Tabla 1:

**Tabla 1. Periodización del desarrollo histórico de los servicios civiles**

Brasil	Uruguay
<b>Periodo 1: La instauración del Estado Administrativo</b>	
<p>*1936: Pionero en establecer servicio civil de carrera, institucionalizado con el Consejo Federal del Servicio Público Civil, devenido en Departamento Administrativo del Servicio Público.</p> <p>*Constitucionalización del sistema de mérito.</p>	<p>1943: Promulgación del primer Estatuto de Funcionario Público (segundo más antiguo en la región).</p>
<b>Periodo 2: Avances en la “Administración para el desarrollo”, crisis y autoritarismo</b>	
<p>*1945-1964: Redemocratización y desarrollo económico; creación de la Comisión de Simplificación Burocrática, la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos y la Escuela Brasileña de Administración Pública.</p> <p>*Constitución de 1946: reforzó la estabilidad y creó límites al ingreso por concurso, facilitando la “administración paralela” e “islas de excelencia” de burocracias profesionales.</p> <p>*1964-1985: la Dictadura militar enfatizó la expansión de la administración indirecta. La Secretaría de Planeamiento asume un papel central, con el Programa Nacional de Desburocratización (1979). Fortalecimiento de planeamiento, coordinación e información, con órganos como el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. Creación de cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) y Plan de Clasificación de Cargos (PCC).</p>	<p>*Constitución de 1952: estableció estatutos múltiples para distintos órganos estatales.</p> <p>*1954: Primeros diagnósticos sobre la Administración Pública.</p> <p>*1957: Creación de Comisión Asesora sobre Administración Pública (CASAP).</p> <p>1960: Creación de Escuela de Administración Pública.</p> <p>*1964: Leyes presupuestales establecieron obligatoriedad del concurso para ingreso al Estado.</p> <p>*Constitución de 1967 consagró la carrera de funcionarios presupuestados (inamovibles), así como los ingresos y ascensos por concurso. Creó la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC).</p> <p>*Incentivo del traslado de funcionarios públicos a la actividad privada y congelamiento de vacantes.</p> <p>*1973-1985: la Dictadura militar destituyó 11.000 funcionarios y amplió la figura de contratado permanente. Intentos de “racionalización weberiana” en selección y ascenso de personal.</p>

Brasil

Uruguay

---

**Periodo 3: El servicio civil en la “doble transición” hacia la democracia y la reducción del Estado**


---

\*1985 (retorno democrático): Transformaciones “anti-centralistas”, para reducir y agilizar la administración pública.

\*Decreto-Ley N° 2.299/86 para reorganizar, racionalizar y simplificar la administración, creando la Secretaría de Administración Pública.

\*Creación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y carreras de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, para cargos superiores.

\*Creación del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

\*Constitución de 1988: consagró estas reformas y estableció la competencia del legislativo para organizar la Administración; la equivalencia salarial entre funcionarios; un régimen jurídico único (RJu) para servidores; el derecho de sindicalización; y la ampliación de razones para pérdida de cargo por desempeño insatisfactorio del funcionario.

\*1990: Con el gobierno iniciado en 1990, se promovió dimisión de funcionarios, y extinción o privatización de entes públicos. Intento de reforma para reducir costos: supresión de Secretaría de Reforma Administrativa, suspensión de estudios sobre carrera, debilitamiento de la ENAP, destrucción de sistemas de información, despido de funcionarios con contratos privados o inestables.

---

\*1985 (retorno democrático): Restitución a funcionarios destituidos, se prohibieron nuevos ingresos y se promovieron políticas de capacitación. Se reinstala la ONSC y se habilita el ingreso a puestos técnicos mediante selección por concurso.

\*Avance incremental en racionalización de la administración, desburocratización y gestión de empresas públicas.

\* 1990: Con el gobierno iniciado en 1990, se apostó a la “modernización gerencial”, modificando regímenes estatutarios en empresas públicas, e introducción de retiro voluntario en toda la Administración. Reducción de las plantillas por restricción a nombramiento de nuevos funcionarios (Ley 16.127/1990).

\*Programa Nacional de Desburocratización (Decreto 500/91).

\*Empresas públicas habilitadas a suscribir contratos con los gerentes, para dedicación full-time y cumplimiento de objetivos.

Brasil

Uruguay

---

**Periodo 4: Reformas administrativas inspiradas en el paradigma del 'New Public Management'**


---

\*1995: reconstrucción del sistema de mérito y profesionalización en núcleo estratégico del Estado. Exámenes de entrada; fortalecimiento y ampliación de carreras; control de nómina; remoción de privilegios; sistemas de gestión y desempeño; e incentivos voluntarios para modificar perfil del funcionariado. Aplicación de gratificaciones por desempeño.

\*1998: Enmienda Constitucional amplió el periodo de prueba de servidores; criterio de insuficiencia de desempeño; principio de eficiencia; desaparición de inamovilidad; habilitación de diversos regímenes laborales públicos.

\*1995: se aceleró la reducción de personal, disminuyendo el peso de la Administración en el gasto público.

\*1996: Reforma con el objetivo de acotar el tamaño y peso del Estado, flexibilizando y profesionalizando la función pública. Diseñada e implementada desde el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), técnicamente potente y con alto respaldo político. Se modificó inamovilidad del funcionario, hacia un sistema de contratación a término, para estimular rendimiento con evaluaciones periódicas.

\*2000-2004: Diseño del Sistema de Información de Retribuciones percibidas por los funcionarios y se realizó su análisis y simplificación.

---

Brasil

Uruguay

**Periodo 5: Fortalecimiento del servicio civil durante los gobiernos progresistas**

\*Contratación de funcionarios, especialmente para cargos de nivel superior, más allá de las carreras tradicionales, que fueron reestructuradas y dotadas de concursos para diversificar sus perfiles de ingreso. Creación de carreras de analista de infraestructura, analista de políticas sociales y especialista en regulación.

\*Recomposición de burocracia mediante concursos, fortalecimiento de áreas tributaria y de control, policía administrativa y judicial.

\*Régimen laboral único en el sector público, revocando por parte del Supremo Tribunal Federal la flexibilización de regímenes de 1998.

\*2006: directriz salarial que vinculó remuneración variable a evaluación de desempeño.

\*2008: monitoreo sistemático de actuación individual e institucional del Sistema de Personal Civil, que impactó en procesos de capacitación y desarrollo de carrera.

\*Proceso continuo de mayor exigencia de formación como pre-requisito para ingreso, y concursos cada vez más competitivos; aumento de escolaridad y competencias de funcionarios mediante escuelas de gobierno.

\*Aumento de servidores públicos efectivos en cargos de libre nominación, así como de mejor escolaridad y mayor equilibrio de género entre sus ocupantes.

\*Eliminación de restricciones al ingreso de personal y regularización de contratos precarios. Ampliación de competencias de la ONSC para reclutamiento y selección.

\*Creación de Sistema de Gestión Humana y reformulación de carrera.

\*Impulso a la Escuela Nacional de Administración Pública y la capacitación.

\*Negociación colectiva con servidores públicos y simplificación de conceptos retributivos.

\*Evaluación atada a compromisos de gestión y aumento de concursos de oposición.

\*2010: Reestructuras organizativas y de puestos de trabajo; registro de Vínculos con el Estado; posibilidad de cambiar funcionarios de escalafón; redefinición de funciones de alta prioridad y alta especialización; modificaciones en reglamentación de licencias; ascensos por concursos de oposición y méritos; reglamentación del ingreso a la Administración y creación de nuevas formas contractuales; y creación de la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado.

\*Portal Uruguay Concursa: ventanilla única para transparencia e ingreso meritocrático al Estado.

\*2013: Nuevo Estatuto del Funcionario Público.

Fuente: Elaboración propia en base a: Cavalcante y Carvalho (2015); Enap (2015); Filgueira et al. (2002); Gaetani y Heredia (2002); Iturburu (2014); Nuesch (2014); Pacheco (2008); Ramos (2003); Reiner (1997); Sanguinetti (2013); Souza (2016).

En el periodo 1 aquí definido, de instauración del Estado Administrativo, Brasil comenzó a adoptar consistentemente las reglas del modelo burocrático a partir de la década de 1930, con el concurso público como forma de acceso a los cargos, la estabilidad en el empleo, la pensión íntegra, la igual remuneración para atribuciones similares, y la organización de carreras como principio general de organización de la función pública. Ello implicó inaugurar un régimen estatutario, si bien incompleto (PACHECO, 2008), que daría lugar a una modernización y racionalización weberiana del Estado para el modelo económico del “Estado Novo” (CAVALCANTE; CARVALHO, 2015). El Estado interventor requirió de una administración moderna y dinámica (REINER, 1997), la cual no impidió que se mantuvieran prácticas patrimonialistas (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO Pública, 2015), combinadas con islas burocráticas, calificadas y meritocráticas. Mientras tanto, en Uruguay, este periodo marca la configuración de un aparato estatal cargado de funciones y de funcionarios que lograría estar presente con “profundidad legal, social y económica” en la sociedad uruguaya, consolidando capacidades para proveer de forma regular bienes públicos a la mayoría de la población, y que combinaría importante clientelismo partidario con bolsones de profesionalismo y eficacia. Se instaló por lo tanto una administración pública sensible a las demandas sociales pero ajena a la racionalidad burocrática weberiana (FILGUEIRA *et al.* 2002).

El periodo 2 incluyó avances en la “Administración para el desarrollo”, crisis y autoritarismo político en ambos países. En Brasil, inicia en 1945, con un periodo democrático de concentración de poderes y recursos en el nivel federal y descentralización en el nivel administrativo, que provocó el fortalecimiento de una tecnoburocracia altamente calificada (REINER, 1997). Ya en dictadura militar desde 1964, la racionalidad administrativa y la planificación se consolidaron, a partir de una alianza político-estratégica entre la alta tecnoburocracia civil y militar y la clase empresarial brasileña (Enap, 2015). Fruto de esa alianza, se visualizó una suerte de “hipertrofia” estatal en los principales sectores de la economía. En Uruguay, los años 50’ y 60’ reflejaron un periodo de búsqueda infructuosa de soluciones técnicas e institucionales al decaimiento de la capacidad estatal para mantener el patrón de altos niveles de clientelismo partidario con eficacia gubernamental. El aumento del tamaño y costo de la burocracia, y la acumulación de presiones insostenibles en el contexto de la crisis política, económica y social, abonaron el tumultuoso clima previo al golpe de Estado de 1973 (FILGUEIRA *et al.*, 2002).

El periodo 3, de servicios civiles en la “doble transición” (LANZARO, 1998) hacia la democracia y la reducción del Estado, supuso para Brasil un debilitamiento de la competencia y eficacia gubernamental (GAETANI; HEREDIA, 2002), debido a reformas incompletas y asistemáticas, solo enfocadas en la reducción del gasto

público. También en Uruguay, a principios de los años 90', se priorizó políticamente la reducción del Estado y la contención del gasto público, a partir de una agenda reformista crítica de la tradición burocrático-weberiana (RAMOS, 1993; 2003). Cabe mencionar asimismo las diferencias temporales en la introducción de medidas universalistas para el acceso al servicio público de ambos países, que Uruguay formuló legalmente en 1964 (si bien su aplicación efectiva sería muy escasa) y que Brasil consagró formalmente recién mediante la Constitución de 1988.

El periodo 4 es definido como de avance en reformas inspiradas en el paradigma del '*New Public Management*', que se materializó en Brasil con el gobierno iniciado en 1995, a partir del Plan Director de Reforma del Aparato del Estado impulsado por Luiz Bresser-Pereira, Ministro de Administración y Reforma del Estado (MARE), que propuso una combinación de transformaciones gerenciales y meritocráticas de acuerdo a la naturaleza diferencial de distintas áreas de la administración. En Uruguay, la reforma también iniciada en 1995 postuló superar gradualmente déficits de productividad y desempeño del funcionariado público, a partir de medidas como la definición de nuevas estructuras organizativas; el análisis de las actividades de los funcionarios -definiéndolas como tareas sustantivas o no de cada oficina pública-; la racionalización de la estructura salarial; el sistema presupuestario de evaluación de resultados con enfoque al cliente y con impacto salarial; el retiro "involuntario" de funcionarios; y la creación de cargos de Alta Especialización (RAMOS, 2003). Esta reforma consiguió que la Administración Pública uruguaya funcione con una modalidad más gerencial mas no solucionó los históricos déficits de informalidad y meritocracia heterogénea (FILGUEIRA *et al.* 2002).

En el periodo 5, signado por el advenimiento de Gobiernos progresistas en ambos países en la década del 2000', Brasil no experimentó una reforma explícita ni consolidada, sino que transitó diversas iniciativas incrementales para la gestión del personal, con el norte de una ampliación y revalorización de la burocracia federal y sus carreras, con énfasis en reconstruir el cuadro funcional y fortalecer la capacidad estatal en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo, privilegiando las garantías a la estabilidad y la mejora salarial (PACHECO, 2008). Por su parte, los gobiernos progresistas de Uruguay implementaron una serie importante mas insuficiente de reformas, tendientes hacia un "neoweberianismo imperfecto", que avanza en la evaluación basada en el desempeño y en la flexibilización de las estructuras de carrera administrativa, pero sin lidiar efectivamente con los desafíos de fortalecer al servicio civil, de alcanzar la excelencia de las competencias profesionales, o de concretar una nueva cultura administrativa basada en la evaluación sistemática (RAMOS; MILANESI, 2016).

## Estado actual de situación de los servicios civiles en Brasil y Uruguay

Realizar un análisis comparado de los servicios civiles en Brasil y Uruguay no resulta una tarea sencilla en virtud de las importantes diferencias institucionales. El hecho de que Brasil sea un país federal y Uruguay unitario hace que muchas de las mismas funciones sean cumplidas en distintos niveles de gobierno. Uruguay cuenta con ministerios ejecutores de políticas, aunque con una tendencia a perder esas funciones por otras de diseño y regulación. En el caso de Brasil, la estructura federal hace que, salvo excepciones, la mayor parte de las políticas sean ejecutadas en los niveles estatales en coordinación con el gobierno federal.

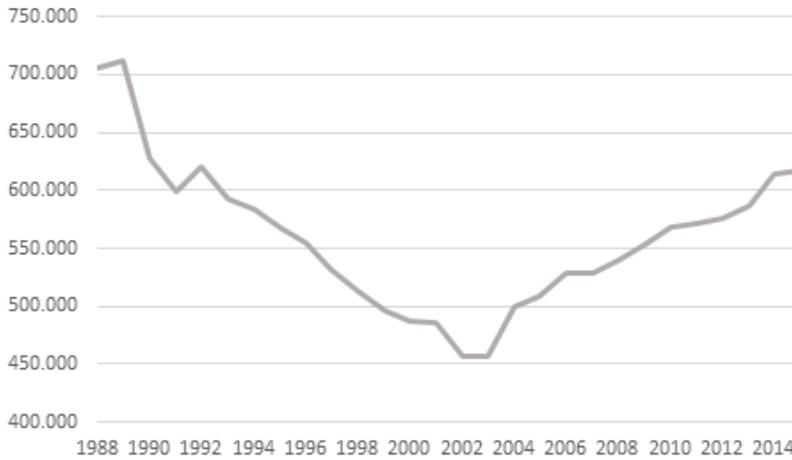
Las diferencias de tamaño de ambos servicios civiles dificultan comparaciones numéricas. El servicio civil federal brasileño es relativamente reducido. Los niveles estatales y locales concentran buena parte de la ejecución de servicios. Aproximadamente el 12% de servicio civil se localiza en el sector federal, 36% de ellos como parte de las Fuerzas Armadas. En el caso de Uruguay, los vínculos de la administración central ascienden al 26% lo que da cuenta de estructuras organizativas diferentes. Sumado a ello, Brasil vivió un proceso de reformas gerenciales más profundo que el uruguayo, lo que hace que un conjunto de funciones sean ejecutadas por el sector privado. La cantidad de funcionarios públicos como porcentaje de la población ocupada es sensiblemente más alta en Uruguay que en Brasil.

**Tabla 2: Funcionarios públicos/población ocupada**

Uruguay	Brasil
18,4% (2016-ONSC)	11,9% (2014-OCDE)

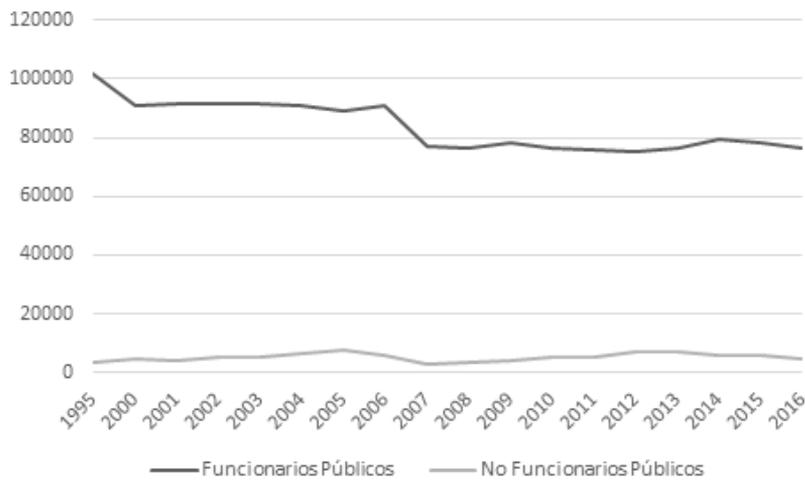
Por otra parte, la evolución del número de servidores públicos del Poder Ejecutivo (Federal en Brasil y Administración Central en Uruguay) presenta tendencias divergentes. Mientras que en el caso brasileño se constata un incremento sostenido desde el 2004, en Uruguay se da una tendencia inversa, aunque de menor magnitud, como consecuencia de la localización de servicios en estructuras externas al Poder Ejecutivo, en particular el sector salud.

**Gráfico 1: Evolución de servidores públicos activos del Poder Ejecutivo (Brasil 1988-2014)**



Fuente: Boletim Estatístico de Pessoal (SIAPE).

**Gráfico 2: Vínculo de funcionarios del Poder Ejecutivo (Uruguay 1995-2016).**



Fuente: ONSC (2016).

Este panorama heterogéneo torna más pertinentes las comparaciones en términos de calidad del servicio civil y desafíos, más allá de las estructuras institucionales o números macro disímiles. Para tal comparación, se hará uso de los indicadores del *Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil* desarrollado por el BID tomando los capítulos de Uruguay (ITURBURU, 2014) y Brasil (LLANO, 2014) y presentando algunos de los déficits identificados para cada caso nacional.

### *Calidad y desafíos de los servicios civiles en Brasil y Uruguay*

Desde esta perspectiva analítica, el Servicio Civil comprende el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran. La calidad del sistema de gestión del empleo remite a la compatibilización de objetivos de eficacia y eficiencia con requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad propios de administraciones profesionales en contextos democráticos, y dicho sistema es estudiado a partir de una serie de subsistemas (BID, 2002).

En términos del subsistema de planificación de recursos humanos, el informe del BID señala para Brasil una serie de déficits entre los que se destacan: la baja capacidad de las agencias para prever sus requerimientos de recursos humanos, la alta burocratización de los trámites para concursos y la rigidez para la redistribución de personal. Asociado a ello, las áreas de recursos humanos funcionan bajo un esquema procedimental típico de un modelo burocrático clásico que no cubre requerimientos gerenciales. Buena parte de estas rigideces ha tenido como consecuencia, al igual que en Uruguay, la ampliación de figuras de contratación más flexibles o transitorias. En este marco, algunos avances se han localizado en el intento por profesionalizar cargos técnicos de nivel superior, particularmente asociados a los cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS).

Uruguay presenta problemas similares: el débil vínculo entre presupuestación y necesidades de recursos humanos, las dificultades para ejecutar políticas de excedente de personal y los dilatados e infructíferos procesos de reestructuras funcionariales. Por otra parte, un fenómeno extendido para la designación de cargos en las estructuras superiores de la carrera burocrática ha sido la figura de “encargaturas”. Se trata de personas normalmente internas a la organización que, por confianza política o técnica, son designados en puestos que no se corresponden con su situación en la escala funcionarial. Ello limita la planificación de recursos humanos y su vínculo con metas y objetivos organizacionales integrados a la carrera.

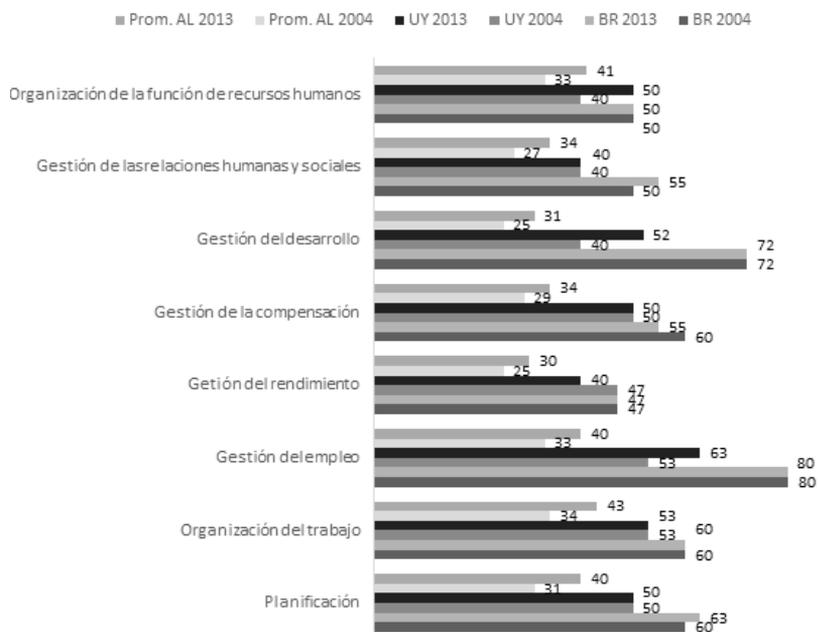
En el plano del sistema de carrera, uno de los principales problemas identificados en Brasil es la inexistencia de un sistema unificado de clasificación de puestos como consecuencias de los sucesivos cambios realizados. Ello tiene como resultado una multiplicidad de modelos de organización de cargos a la interna de las agencias federales. Se ha señalado también la escasa definición de perfiles por competencias para la confección de cargos o selección de funcionarios.

Un aspecto importante para destacar en Brasil es la creación de carreras transversales vinculadas a políticas sectoriales. La progresión en la carrera se da dentro de una misma clase o el cambio a una clase inmediatamente superior. Cada carrera tiene diferentes criterios que incluyen desde antigüedad a desempeño, y

exigencias de capacitación. No obstante, la antigüedad sigue siendo el factor de mayor peso. En 2008 se aprobó un Sistema de Desarrollo en la Carrera con el objetivo de uniformizar la progresión de los funcionarios y un mayor foco en el desempeño. Sin embargo, este sistema ha tenido fuertes resistencias para ser implementado. Las carreras son cortas, alcanzando su tope en un promedio de 12 a 13 años, lo que incrementa presiones salariales y reajustes a la carrera. A su vez, buena parte de las expectativas de movilidad de los funcionarios se cubren a través del acceso a los DAS u otras funciones comisionadas, pero sin mecanismos formales de ascenso.

En el caso de Uruguay, la organización del sistema de carrera limita las posibilidades de ascenso, como consecuencia de un engorroso proceso y la mencionada designación de encargaturas. La movilidad horizontal es prácticamente inexistente apelando en muchos casos a los denominados “pases en comisión” u otras figuras. Sumado a ello, en el caso uruguayo, un punto clave del sistema de carrera es su organización en base a estructura corporativas y no familias ocupacionales. La selección de candidatos se realiza de acuerdo a competencias profesionales más bien genéricas. A su vez, los concursos de ascenso deben realizarse de forma interna a la organización y sólo cuando el llamado es declarado desierto puede definirse un procedimiento abierto.

Gráfico 3: Subsistemas del índice de Desarrollo del Servicio Civil - BID



Fuente: BID (2014).

La generalización de un sistema fiable de ingreso meritocrático en Brasil que impide (o limita) mecanismos informales o clientelares es un punto a destacar. La ejecución de los concursos es realizada por prestadores independientes mediante licitación pública. Como contracara, la interpretación restringida de los instrumentos de selección, prueba y títulos, limita la incorporación de otras herramientas útiles para analizar las habilidades y competencias de los candidatos en el reclutamiento. Al igual que en Uruguay, la movilidad horizontal en el servicio civil brasileño es escasa, particularmente para las carreras más antiguas. Los DAS y las funciones de confianza permiten mayor movilidad lateral, lo que en la práctica configura una competencia a la interna del sector público. En cuanto a la desvinculación, el sistema es altamente estable. Los funcionarios sólo pueden ser destituidos por faltas graves y el mal desempeño no opera como un factor de desvinculación en la práctica.

En el caso de Uruguay, en 2010 se creó *Uruguay Concurso*, dependiente de la ONSC para la gestión de los concursos pertenecientes a la administración central, siendo posteriormente ampliado a todas las entidades públicas. Para ello se elaboró un marco normativo específico y sistemas de información de soporte. A partir de entonces, todas las organizaciones publican los concursos disponibles y sus fases de selección, otorgando mayor conocimiento del proceso a la ciudadanía. El sistema favorece la automatización del proceso, pero también su control, limitando discrecionalidades. A su vez, permite generar información agregada que favorece el conocimiento y planificación global de los concursos de la administración. Un punto para destacar, es que Uruguay ha hecho importantes avances en el registro de los vínculos laborales, lo que genera transparencia y permite identificar mecanismos de ingreso según las organizaciones.

En cuanto a la evaluación, si bien Brasil avanzó en la creación de un sistema general de evaluación basado en metas institucionales e individuales, su grado de desarrollo es entre las agencias es disímil, tanto por factores culturales como de capacidades para su ejecución. Un punto clave en este esquema es el componente salarial ligado a desempeño, el cual representa entre el 50% y el 100% de salario base; prácticamente el único incentivo en funcionamiento. Este componente adicional ha promovido la fijación de metas simbólicas o accesibles, que lo asocian a lo punitivo más que a una herramienta de estímulo. Un punto crítico es además la falta de mecanismos formales de evaluación de los cargos gerenciales lo que limita el vínculo entre el rendimiento de los cargos a nivel estratégico, con los técnicos y administrativos.

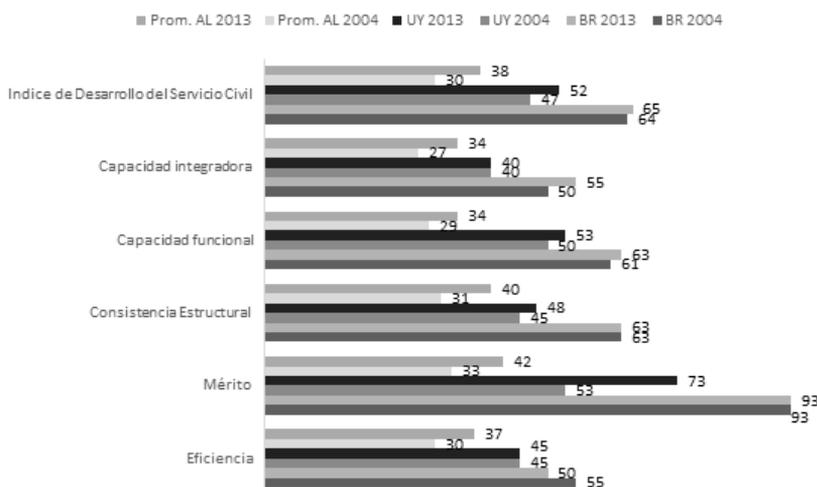
En Uruguay, también existen fuertes carencias en términos de evaluación, con sucesivas adopciones y abandonos de políticas de retribución por desempeño. Asociado a ello, si bien se ha intentado generar un nuevo sistema de evaluación de

funcionarios, su implementación puede ser señalada como una de las debilidades más relevantes en el sistema de gestión humana del sector público uruguayo. A su vez, los sistemas de retribución por desempeño existentes son aislados y presentan rasgos de ritualización y discrecionalidad importantes.

Un punto crítico del actual sistema de gestión del servicio civil en Brasil tiene que ver con los mecanismos de remuneraciones y compensación. Si bien los salarios públicos han mejorado, lo que genera mayores incentivos para que candidatos competitivos ingresen a la función pública y se ha avanzado en recortar las brechas salariales internas, persisten una serie de déficits: disparidades salariales entre poderes de gobierno y entre carreras del Poder Ejecutivo, lo que genera alta rotación y competencia entre agencias; múltiples escalas salariales entre carreras (diferencias entre 1% y 133% entre el piso y el techo); ausencia de un modelo de remuneración variable uniforme; incremento de los cargos sin remuneración variable; diferencias salariales entre cargos DAS ocupados por funcionarios y no funcionarios.

En el caso de Uruguay, el salario público tuvo un aumento importante (37% entre 2004 y 2013). A su vez, se fortalecieron los sistemas de información que dan cuenta de la distribución salarial entre funcionarios lo que permite identificar las brechas salariales. No obstante, persiste la utilización de mecanismos de compensaciones variados a la interna de las organizaciones, lo que genera disparidades verticales y horizontales respecto de las mismas posiciones en distintos organismos. La mayor parte de las compensaciones está vinculada a los lugares específicos de trabajo, a conquistas corporativas o discrecionalidad de los jefes, lo cual agrega irracionalidad e inequidad al sistema.

Gráfico 4: Índices de Capacidades BID



Fuente: BID (2014).

## Sistemas de carrera y Alto Servicio Civil: dos arenas en disputa

Con miras a complementar tanto la comparación histórica entre los periodos de desarrollo de los servicios civiles, como la caracterización de las dimensiones que conforman los sistemas de gestión de recursos humanos de ambos países, se seleccionaron para un análisis comparado en mayor profundidad, por su capacidad transformadora de los servicios civiles, los tópicos de estructuración de las carreras administrativas y de construcción del Alto Servicio Civil profesional, que se presentan a continuación.

### *Los sistemas de carreras*

Las administraciones públicas latinoamericanas con desarrollos estatales más maduros, están formalmente estructuradas en sistemas de carrera, que han convivido históricamente con reglas informales. En ese sentido, es frecuente encontrar en un mismo organismo público sistemas de vínculos laborales ajenos a la carrera administrativa; estructurados como puestos de trabajo de designación directa por parte de las autoridades políticas (patronazgo), o mediante diversos contratos de trabajo ajenos a la planta estable de funcionarios. Si bien el sistema de carrera en la función pública garantiza la aplicación de los principios meritocráticos y la imparcialidad en los actos administrativos, no por ello es sinónimo de eficiencia en el diseño e implementación de las políticas públicas. En los sistemas de carrera donde los funcionarios pertenecen a un cuerpo especializado a partir de sus titulaciones, la ventaja de la especialización profesional conlleva asimismo el riesgo de desarrollar un espíritu de cuerpo con intereses corporativos. En cambio, los sistemas de empleo sacrifican la especialización a favor de la premisa que reza “el mejor funcionario para la tarea”.

Así y todo, un sistema corporativo de carrera puede estar estructurado de forma más abierta, permitiendo ascensos horizontales dentro del mismo grupo, pero entre distintos organismos públicos, o más cerrada, favoreciendo la especialización funcional al interior de una misma área de gobierno (*functional village*). Es fundamental comprender cómo se estructuran los sistemas de carrera y cómo se definen los perfiles y cargos que los constituyen, con el objetivo de analizar su coherencia y rendimiento con respecto a las necesidades funcionales de la maquinaria político-administrativa.

Partiendo del caso brasileño y siguiendo a Dias (2010), las carreras administrativas en el Gobierno Federal están formalmente asociadas a la finalidad del organismo donde se desarrollan. Sin embargo, existe un importante número de instituciones donde sus carreras no están asociadas a su finalidad, sino al Plan General de Cargos

del Poder Ejecutivo (PGPE). Este fenómeno responde a que la clasificación de algunos organismos como constitutivos de actividades “del núcleo duro” del Estado (no transferibles al sector privado), se hizo de manera incompleta. En consecuencia, muchos funcionarios que cumplen funciones de apoyo en órganos esenciales no son clasificados en la carrera correspondiente, ni acceden a sus beneficios asociados.

Muy distinta es la realidad que se evidencia de las trayectorias de carrera en Uruguay, cuyo nivel de desarrollo dista del observado para Brasil; país pionero en la región en estructurar sistemáticamente las carreras del sector público, más allá de los significativos desafíos que contemporáneamente enfrenta dicho armado. En primer término, debe señalarse que en Uruguay una importante proporción de funcionarios públicos no pueden ser definidos como “funcionarios de carrera”, ya que junto a éstos han convivido durante décadas “funcionarios contratados permanentes”. Los contratos de estos últimos son automáticamente renovados cada año, lo cual en la práctica los dota de estabilidad en el puesto. A su vez, pueden ascender a puestos de superior jerarquía por la vía de nuevos contratos, lo cual genera una carrera informal y paralela a la del funcionariado de carrera. La existencia efectiva de la carrera funcional legalmente prevista se ve también desvirtuada por el hecho de que los puestos de trabajo sean habitualmente asignados a funcionarios que no detentan el cargo correspondiente. Si bien la carrera administrativa no desaparece, se vacía así de realidad operativa en la forma de responsabilidades y tareas concretas.

Para el caso en que la carrera efectivamente existe, el sistema uruguayo es rígido y corporativo. En este, “se hace carrera” dentro de un Inciso o Unidad Ejecutora (UE), la misma se estructura en torno a profesiones y oficios tradicionales, y el ingreso ocurre en el grado más bajo de la escala del escalafón correspondiente (RAMOS, 2013). El personal público en el Gobierno Central ha estado tradicionalmente organizado en escalafones según sus funciones realizadas, título académico o forma de contratación. De acuerdo a Ramos (2013), el nuevo Estatuto del Funcionario Público (Ley 19.121 de 2013) introdujo el concepto de ocupaciones, que dota de cierta flexibilidad a la carrera funcional, aunque tales ocupaciones quedaron asimiladas a carreras universitarias, bloqueando la posibilidad de incorporar familias ocupacionales transversales en el sector público. Si bien la carrera continúa cerrada a ingresos laterales (de fuera de la administración pública y a niveles intermedios), se abre horizontalmente en los puestos de Administración Superior, cuando se hayan agotado las posibilidades de contratar a un funcionario público. No obstante, este formato no presenta apego alguno la finalidad de los organismos a los que se vinculan o a algún formato de planificación general de cargos como sucede en Brasil y las posibilidades de carrera continúan variando fuertemente según la pertenencia a escalafones y organismos.

En términos de déficits, la carrera funcional en Uruguay evidencia una importante distancia entre la normativa vigente y la realidad empírica, que da lugar a una “meritocracia heterogénea” a partir de regulaciones superpuestas que normalizan prácticas que debieran ser excepcionales como pases en comisión, partidas salariales extra-presupuestales, y las múltiples inconsistencias señaladas entre puesto, función, escalafón y remuneración. El sistema de remuneración en Uruguay desincentiva que los funcionarios no profesionales desarrollen tareas complejas por las que no serán remunerados adecuadamente dado que la mayor proporción de su salario está determinada por la categoría en las que se los clasifica de acuerdo al nivel de sus estudios (RAMOS, 2013). Si bien algunas inconsistencias similares a las aquí descritas pueden también rastrearse para el caso brasileño, las razones que las producen son claramente distintas, dado el proceso de constitución de carreras que Brasil ha transitado durante décadas. Como señalan Graef y Barbosa (2008), este proceso que data de la clasificación de cargos de 1970 ha atravesado sucesivas -e inconexas- reformas, que generaron confusión entre modelos de organización de cargos conflictivos entre sí. Conviven así planes de carreras por áreas de actividad (Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente, Seguridad Social); por órgano o basadas en autarquías (Agencias Reguladoras, BACEN, INCRA, Fundaciones); por actividades sectoriales específicas (Analista de Comercio Exterior, Auditor Fiscal de Trabajo); por actividades transversales (Analista de Infraestructura, Desarrollo de Políticas Sociales); y centralizadas en organismos, pero de ejercicio descentralizado (Planeamiento y Presupuesto, Finanzas y Control, Abogacía del Estado). Lo que es común a todas estas carreras es su naturaleza técnico-administrativa, alejada de las tareas gerenciales reservadas para los DAS, con excepción de la carrera de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, que sí las desempeña. En términos semejantes al sistema uruguayo de escalafones rígidos y determinados de acuerdo a lógicas corporativas, las condiciones profesionales disímiles que brindan los distintos tipos de carrera en el Gobierno Federal brasileño son consecuencia de la combinación de criterios corporativos y políticos que han primado por sobre una adecuada valoración técnico-profesional.

Más aun, estos distintos tipos de carrera que prevé el sistema brasileño conviven dentro de un mismo organismo, provocando oportunidades de desarrollo profesional y retribuciones dispares, tal como sucede en Uruguay, donde existen notorias asimetrías entre funcionarios derivadas de la complejidad y heterogeneidad del régimen salarial. La estructura salarial de un funcionario público uruguayo comprende una gran cantidad de partidas que varían según las Unidades Ejecutoras, Incisos o escalafón de pertenencia, así como del grado de la escala de cargos, lo cual genera inequidades entre funcionarios, tanto a nivel horizontal como vertical. Dicho fenómeno aumenta la discrecionalidad del jerarca de turno para retribuir de

manera diferencial a los funcionarios y disminuye el interés de éstos por avanzar en la carrera administrativa formal. La falta de oportunidades de desarrollo en la carrera administrativa y un sistema de remuneraciones que no se corresponde con el desempeño y valor público que agrega el funcionario a la sociedad provocan déficits de motivación ampliamente diagnosticados (RAMOS, 2013; IACOVELLO; RODRÍGUEZ GUSTA, 2006; GUINOVART, 2002; NARBONDO; RAMOS, 1999).

A modo de reflexión sobre el apartado, mientras que en Brasil existen problemas de convivencia entre las distintas lógicas de constitución del sistema de carreras (horizontales y verticales), que imponen fuertes desafíos de articulación y gestión, en Uruguay las dificultades –más profundas- están determinadas por un sistema de carrera rígida en lo formal en el que aun predomina la tradicional lógica corporativa basada en acreditaciones, y permeado de informalismo en la práctica. Por ello, vale la afirmación de que las dificultades detectadas para el caso brasileño son indicativas de un grado superior de desarrollo del sistema de carrera en comparación con Uruguay.

#### *La constitución de un Alto Servicio Civil profesional*

La constitución de un cuerpo de funcionarios en los niveles superiores de la administración con alto grado de profesionalización es un elemento central para la *governance* de las sociedades modernas. Este nivel expresa las tensiones entre los subsistemas políticos y administrativos en las democracias modernas, derivados de la necesidad de compatibilizar simultáneamente los imperativos de *neutral competence* y *political responsiveness*. De allí, el alto servicio civil profesional debe resolver esta tensión operando con la lógica de *responsive competence*. De lo contrario, una *irresponsive competence* refleja un cuerpo burocrático con capacidad de bloquear la implementación de los objetivos del gobierno, o una *responsive incompetence* da cuenta de una institucionalidad burocrática tan permeada por la política que no asegura capacidades técnicas para procesar las políticas públicas.

Como consecuencia de las reformas inspiradas en el *New Public Management*, los altos servicios civiles en los países desarrollados han incorporado estilos gerenciales que modificaron estos pactos entre políticos y servidores públicos. Las competencias entonces requeridas son las de *manager* (no las del analista o generalista), las recompensas son más heterogéneas (pagos por desempeño) y menos asociadas a la estabilidad en el cargo, y las lealtades están más estrechamente vinculadas a la implementación eficiente de las políticas (y menos vinculadas al *free and frank advice*). La intencionalidad subyacente ha sido la de garantizar un mayor control político sobre el servicio civil y disminuir la excesiva autonomía de la burocracia (HOOD, 2000).

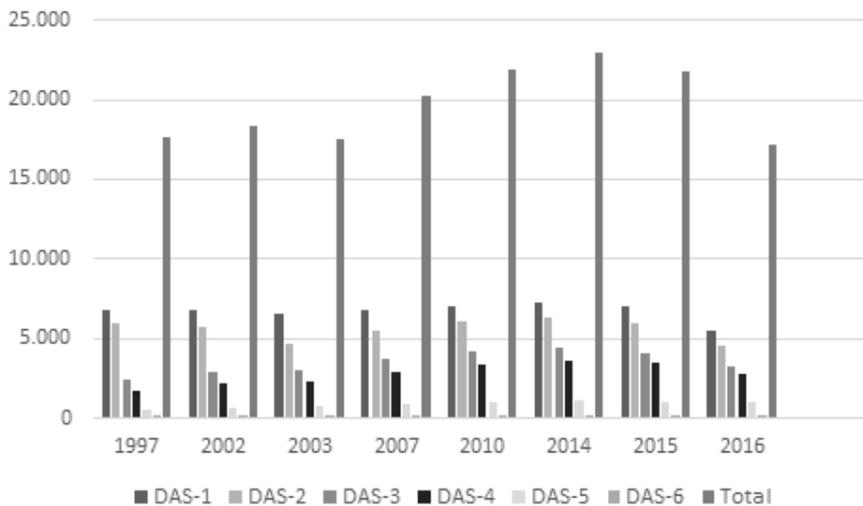
En América Latina, han sido escasas las iniciativas de profesionalización de los altos ejecutivos, y la confianza política sigue siendo el criterio predominante para la provisión de cargos jerárquicos (CORTÁZAR; FUENZALIDA; LAFUENTE, 2016). La transición hacia una lógica gerencial, a nivel de los sistemas de Alta Dirección Pública no significaría un tránsito desde un sistema de mérito hacia uno de corte gerencial, sino desde uno basado en el patronazgo y la confianza política hacia uno predominantemente meritocrático-gerencial. Estas iniciativas apuntarían tanto a establecer barreras al avance de la política sobre la administración pública como a instalar capacidades directivas para expandir la profesionalización hacia las distintas esferas administrativas. Instalar la lógica del “mérito gerencial” implica transformaciones en las tres dimensiones del pacto tipo *spoil system*: las competencias ya no estarían asociadas a la pertenencia partidaria o confianza personal, las recompensas ya no están asociadas a retribuciones discrecionales o estabilidad ligada al apoyo del jerarca político, y la lealtad no dependería ya del perfil político del designado (RAMOS; SCROLLINI, 2013).

La creación de los DAS en Brasil estuvo inspirada en el *Senior Executive Service* (SES) del Gobierno de Australia, cuyo rol es dotar al servicio público de dicho país de un liderazgo estratégico altamente cualificado, que contribuya a la efectividad y cohesión del sector público. A diferencia del SES australiano el DAS no tiene un sistema de reclutamiento, promoción y evaluación del desempeño meritocrático, ni promueve expresamente las habilidades gerenciales ni siquiera cuando se trata de funcionarios provenientes de las distintas carreras. La única carrera que prepara para cumplir funciones gerenciales (y no técnicas administrativas) es la de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPG). El número de cargos DAS ha ido experimentando una reducción importante en los últimos tiempos. Como consecuencia de la Ley 13.346 de 2016, se eliminaron aproximadamente 10.000 de estos cargos. Los DAS fueron sustituidos por las Funciones Comisionadas del Poder Ejecutivo (FCPE), ocupadas exclusivamente por cargos de carrera. El Decreto Nº 9.021 de 2017 modificó los porcentajes mínimos de ocupación de los servidores públicos de los cargos DAS, en tanto los FCPE se destinan a la sustitución de parte de los cargos DAS de libre elección de 1 a 4. Ello aceleró la reducción de cargos de designación directa que han caído en más del 50% desde el 2014.

La mayoría de los análisis que se han hecho sobre los DAS apuntan a que no es un sistema con criterios de reclutamiento, selección, inducción, entrenamiento, evaluación del desempeño, y retención una vez fuera de la función., que refleje la madurez de un Sistema de Alta Dirección Pública, sino que mantiene un funcionamiento basado en la confianza política. La limitación de esa base de confianza reside en la proporción de cargos destinados a funcionarios de carrera que

apunta a la predominancia de *insiders* en las altas esferas (60% en niveles 5 y 6), y por partes iguales en los otros niveles (50% en niveles 1,2,3 y 4). La confianza política como base del sistema, en lugar de las evaluaciones de desempeño, desincentiva a los funcionarios en la adopción de riesgos y en su capacidad de innovación. El apoyo político, que es la medida de éxito de su gestión, no depende necesariamente de su desempeño técnico. Por ejemplo, en la medida que sean funcionarios, los DAS de nivel 5 y 6 se diferencian del caso alemán en que allí una comisión revisa el mérito del perfil de dichos cargos de confianza. Brasil ha debatido si hay un proceso de politización del Estado vía aumento de los DAS de nivel 5 y 6, pero se aduce que en los gobiernos progresistas han crecido sustantivamente Ministerios y agencias, lo que conduce a un aumento proporcional de estos cargos.

**Gráfico 5: Evolución de los cargos DAS**



Fuente: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Las lógicas detrás de estas designaciones, así como la porosidad de los distintos organismos a la politización de estos cargos también está siendo estudiada. Tales lógicas remiten no sólo al cumplimiento de la agenda presidencial, sino también a las necesidades del presidencialismo de coalición (GARCÍA, 2015). En cuanto a la porosidad, algunos estudios sostienen que los organismos de menor relevancia política son más proclives a usar DAS que no pertenecen al Servicio Civil, así como los Ministerios nuevos, sin carreras sólidamente estructurada, politizan más fuertemente. También hay diferencias entre la administración directa y la indirecta, esta última con carreras especializadas más cerradas a la presencia de

outsiders mientras que las agencias centrales utilizan mayormente a los EPG, por sus competencias para coordinar políticas transversales.

A pesar de las limitaciones apuntadas en cuanto a la ausencia de un sistema desarrollado de evaluación del desempeño, los análisis de los niveles DAS conocidos como Burocracia de Medio Escalón (BME) (del nivel 1 al 5), demuestran que en términos generales es un cuerpo de profesionales muy capacitado. En su amplia mayoría, pertenecen al servicio civil de carrera, donde los criterios técnicos de selección predominan, y donde coordinadores y directores de proyectos desarrollan altas capacidades de articulación y negociación con *stakeholders* (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Persiste de todos modos la necesidad de establecer una mayor distinción entre funciones de gestión directiva y de asesoría, para lo cual los cargos DAS requieren perfiles distintos y deberían recibir capacitación específica.

En Uruguay, a nivel del gobierno central, no existe un sistema de Alta Dirección Pública, así como tampoco un sistema de cargos de libre designación similar a los DAS de Brasil. Tanto en la Administración central como descentralizada (exceptuando los Gobiernos Departamentales y Municipales), existen inmediatamente por debajo de Ministros y Viceministros los denominados “cargos de confianza”, en su mayoría legalmente reconocidos.

Estos cargos, que en 1960 no superaban la treintena, en 2016 ascendían a 169 en el Poder Ejecutivo, y remiten a puestos de Directores de Direcciones Nacionales en Ministerios, que son ordenadores secundarios de gasto. Este número ha tenido una tendencia creciente progresiva, registrándose aumentos mayores en otras áreas del sector público. Por ejemplo, en el año 2016, se registraron además 64 cargos de confianza en Entes Autónomos y Descentralizados, y en toda la estructura del Estado el número ascendía a 850. No obstante, las designaciones directas (sin mediar concurso) en el Poder Ejecutivo constituyen un número mucho más significativo que los citados 169 cargos. A modo de ejemplo, en la administración descentralizada (excluyendo a las Empresas Públicas), que concentra la mitad del empleo público (alrededor de 150.000 funcionarios, en su mayoría en las áreas de Salud y Educación), un 5% de los más de 4.000 funcionarios ingresados en los últimos años lo hicieron por fuera del sistema de mérito. Por lo tanto, cerca de 200 funcionarios ingresaron discrecionalmente, y no se cuenta con información sobre en qué puestos de trabajo lo hicieron, aunque es razonable suponer que muchos se encuentran en cargos de alta responsabilidad. En consecuencia, se desconoce el número, los puestos que ocupan, las tareas que realizan y sus perfiles laborales, académicos y políticos.

En Uruguay no ha tenido lugar un debate público ni un tratamiento académico pormenorizado que promoviera un proceso de construcción de una Alta Dirección Pública, o la profesionalización de estos niveles de gobierno. La llegada de los

gobiernos del Frente Amplio en 2005 no alteró el usual sistema de cuota político-partidaria para ocupar los altos cargos de la maquinaria administrativa; en este caso repartidos entre las fracciones de este partido mayoritario. Durante la Presidencia de José Mujica (2010-2014) en particular, se retomó la histórica tradición consociativa del sistema de partidos uruguayo de coparticipación de los partidos de oposición en los Directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

El intento más comprehensivo de construir un cuerpo de funcionarios con características de Alta Dirección fueron los llamados “Cargos de Alta Conducción”, que reemplazarían a los Directores de División pertenecientes a la carrera administrativa, quienes actúan por debajo de los cargos de confianza. La novedad de esta propuesta de mediados de la década de 1990 consistía en que estos funcionarios podían acceder a dichos cargos sin necesariamente provenir de las filas burocráticas, y estarían sujetos al cumplimiento de sus compromisos de gestión. En este sentido, la propuesta tenía rasgos propios del NPM. La implementación concreta de esta propuesta derivó en que 27 cargos fueron cubiertos en cuatro Ministerios piloto, constituyendo principalmente un cuerpo de apoyo al Director General de Secretaría (cargo de confianza que tiene a su cargo las tareas administrativas del Ministerio).

Sería erróneo equiparar este cuerpo de funcionarios a una Alta Dirección Pública en el sentido gerencial del término, ya que sus tareas remitían al apoyo al responsable político más que a la dirección con libertad de gestión. Se crearon cargos como los de Gerente de Planificación Estratégica, Recursos Humanos, Financiero Contable, Gestión del Cambio, entre otros; áreas de apoyo, no responsables por la provisión de bienes o servicios ni por la formulación de política pública. El sistema nunca tuvo un organismo único rector que regulara los mecanismos de reclutamiento, selección, evaluación y desvinculación del cargo, así como tampoco llegó a implementarse su evaluación a través de compromisos de gestión. A partir del año 2010, los cargos vacantes se fueron suprimiendo y el proceso quedó trunco. En el año 2013, con el nuevo Estatuto del Funcionario Público, se planteó extender la Alta Conducción (llamada Dirección Superior) a todos los Ministerios, como funciones (no cargos) ligadas a compromisos de gestión. Sin embargo, esta iniciativa nunca avanzó en la identificación concreta de dichas funciones ni sería a la postre implementada.

En definitiva, en la administración pública uruguaya, con excepción de algunas Empresas Públicas del dominio comercial industrial y financiero, no se ha podido avanzar en la constitución de un cuerpo de Directivos o Gerentes profesionales, como interfase entre la burocracia de nivel medio y los cargos políticos. Esta capa de funcionarios está ocupada por los cargos de confianza, que a diferencia de los DAS en Brasil, no están clasificados por niveles, ni existen disposiciones respecto a qué porcentaje de los mismos debe provenir de las filas del servicio de carrera.

Al comparar ambos sistemas político administrativos, en lo que refiere a las interacciones entre cargos políticos y de carrera, surgen varios aspectos a destacar. El sistema de DAS en Brasil, presenta dificultades para la evaluación del rendimiento de estos funcionarios. Otro de los desafíos está en el plano de las remuneraciones con importantes variaciones y que no incentivan el ingreso de personal externo al servicio civil. Asociada a ello, se generan asimetrías en la composición de perfiles de ocupantes de cargos DAS de acuerdo a los órganos de que se trate. En otro plano, la ocupación de los cargos DAS no está ajeno a problemas de patronazgo, en parte derivados del clásico presidencialismo de coalición brasileño. Existe un complejo *trade-off* entre las negociaciones entre poderes para dar gobernabilidad y la posibilidad del Ejecutivo de imponer su agenda política, a través de la designación de DAS en los cargos más altos, por confianza presidencial. De esta forma, los DAS pueden también ser utilizados como una herramienta en una lógica de patronazgo partidario.

No obstante, el sistema de DAS ofrece un número importante de ventajas relativas al compararlo con el uruguayo. Por un lado, el sistema de cargos DAS penetra fuertemente la maquinaria administrativa, llegando a cargos medios. Esto permite a los Ministros, en caso de hacer un uso inteligente del instrumento, reclutar personal joven y preparado en un sistema de *fast-track* similar al que usan algunos países desarrollados. Esto en Uruguay no ocurre, ya que no están permitidas las entradas laterales a la carrera. En lo que respecta a la burocracia de más alto nivel del DAS (escalones 5 y 6), la designación de un 50% de funcionarios de carrera brinda garantías de profesionalización, al mismo tiempo que permite maximizar la *responsiveness* política con el restante 50% de designados, que pueden provenir del sector privado o de los partidos políticos. En cambio, en Uruguay, los cargos de confianza no tienen ningún requisito de perfil técnico ni requerimiento de provenir de filas de la administración pública. En ese sentido, la competencia técnica es sacrificada por los imperativos de lealtad política y el reparto partidarios. Si bien los cargos de confianza pueden presentar habilidades y competencias suficientes, no es posible señalar que sean las personas más aptas para ocuparlos.

## **Reflexiones finales sobre los desafíos de los servicios civiles en Brasil y Uruguay**

Los déficits en la generación de servicios civiles fuertes y meritocráticos tienen consecuencias negativas para la consolidación de Estados que lideren el proceso de desarrollo de sus países. En ese sentido, las trayectorias de los servicios civiles en Brasil y Uruguay muestran luces y sombras. Brasil ha alcanzado un importante éxito en la reducción sustancial de fenómenos como el clientelismo y el patronazgo

al nivel federal a partir de la selección meritocrática de funcionarios públicos; se redefinió el perfil de los servidores de un modo que favorece la incorporación de funcionarios altamente calificados; y la transparencia en el acceso a información se ha vuelto rutina en su Administración Pública. También en Uruguay los avances son notables. Se cuenta hoy con un servicio civil más grande, meritocrático, tecnificado, de carrera y rejuvenecido que en el pasado a partir de la inversión en sistemas de información y control al ingreso. No obstante, ambos países, adolecen de problemas de consolidación de un sistema de carrera unificado y en términos más generales, un “libreto” de reforma del servicio civil.

En Brasil, son múltiples las esferas en las que los intentos de reforma han sido escasos o inconducentes. La propia revalorización de los burócratas de carrera frente a los designados políticos en la alta esfera del gobierno no ha sido producto de una estrategia planeada y acordada. La ausencia de una estrategia actual consistente de reforma, y la falta de visión de conjunto ha favorecido una fragmentación y comportamientos egoístas (*'my case is special'*) por parte de funcionarios, grupos corporativos y áreas del Estado. Más aun, el poder de ciertos funcionarios (fiscales, inspectores impositivos, oficialidad policial) se ha incrementado al punto de darles posibilidades para chantajear al Gobierno con sus demandas. Asociado a esa misma línea, los gobiernos no han sido capaces de gestionar efectivamente las carreras, que han impuesto su lógica de mercado en competencia, y cuyo *management* ha sido asimilado acríticamente al aumento salarial y de beneficios para los funcionarios. En términos de manejo de información, continúa pendiente un estudio pormenorizado de las plantillas de personal público por organización y agencia del Gobierno. Diversas transformaciones en áreas como la demografía, la tecnología, las técnicas modernas de gestión, la sociedad civil, las condiciones del mercado, entre otras, han estado ausentes del debate sobre reforma administrativa. Los efectos de este balance entre aciertos y fallos, se ven patentes en situaciones como que la “infra-burocratización” y la “sobre-burocratización” son patologías que coexisten en el Gobierno Federal y a la interna de los ministerios; en que las tradicionales distinciones entre administración directa e indirecta han tendido a diluirse; en la marcada fragilidad de la gestión humana dentro de los sistemas centras de la Administración Federal; en la acentuada dinámica de competencia entre carreras que actúan como facciones, desacopladas de su rol de Gobierno; y en la falta de coordinación entre *stakeholders* relevantes para trabajar en conjunto sobre estas problemáticas<sup>2</sup>.

En Uruguay, la gestión del servicio civil adolece de serias limitaciones, asociadas a la persistente sobrerregulación e inadecuación entre funciones y competencias.

---

<sup>2</sup> Muchas de estas apreciaciones surgen de la presentación realizada en el marco del evento “*Patronage in Transition. The Politics of Patronage in Latin America*” por Gaetani y Luna (2018).

En ese sentido, los avances han sido modestos, como lo demuestra la implantación parcial y posterior desarticulación de un nuevo sistema de carrera; la imposibilidad de formar una burocracia meritocrática de alto nivel basada en la gestión por resultados; y la desarticulación exhibida por los sistemas de evaluación de desempeño. La carrera en el sector público uruguayo no goza de prestigio o posibilidades de desarrollo profesional, para lo cual sería menester modificar la estructura de incentivos e innovar en las estrategias de captación, formación y evaluación de personal (RAMOS; MILANESI, 2016). El Estatuto de Funcionario Público aprobado en 2013 registra avances en materia de condiciones de trabajo, derechos, obligaciones, recategorización de vínculos laborales y nuevos componentes de flexibilidad laboral horizontal. No obstante, continúa anclado en una concepción corporativa y particularista de la función pública, dejando irresoluta la no correspondencia entre tipo de ocupación, posibilidades de carrera y remuneraciones, e impidiendo la posibilidad de carreras transversales y ascensos entre distintos organismos del Estado (RAMOS, 2013). Asimismo, han proliferado estrategias de *by-pass* a los marcos del derecho público, para gestionar en estructuras flexibles del derecho privado y se mantiene vigente la problemática del complejo vínculo entre partidos y burocracias, históricamente basado en patronazgo y clientelismo, y culpable de haber bloqueado el desarrollo de una burocracia autónoma de los partidos (RAMOS, 2003). En ese sentido, el uso de la maquinaria estatal como moneda de negociación inter e intra partidaria se ha efectivizado mediante el ingreso selectivo de personal de confianza partidaria en cargos de conducción con alta remuneración y estatus, mediante mecanismos informales paralelos a la carrera administrativa. Este fenómeno ha llevado a una primacía de la lógica política y la *political responsiveness* sobre la racionalidad técnico-burocrática en la gestión pública, habilitando a una participación muy limitada de la alta burocracia en el diseño de políticas y generando en consecuencia un déficit de capacidades netamente estatales.

En síntesis, el proceso de construcción de un servicio civil nacional requiere de estrategias consistentes y políticamente sostenibles. Buena parte de los procesos de reforma ha tornado los esfuerzos al respecto en dificultosos, esposmáticos y desbalanceados, dada la presencia de un excesivo número de *decision-makers* con poder de veto y escasas capacidades que lo vehiculicen. Todo ello afecta en última instancia las capacidades de una *governance* del sector público basada en criterios de desempeño y responsabilidad política como, motores de desarrollo de los respectivos países.

## Referencias bibliográficas

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. BID. Washington DC. 2014.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Diálogo Regional de Políticas. Barcelona. 2002.
- CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2015.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.
- CORTÁZAR, J. C.; FUENZALIDA, J.; LAFUENTE, M. *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio*. BID. 2016.
- DIAS, R. *As carreiras no serviço público federal brasileiro: breve retrospecto e perspectivas Brasil*. Ipea, 2010.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO Pública (Enap). *Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas*. Enap. Brasília. 2015.
- EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” State structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.
- FILGUEIRA, F. *et al. La economía política de la reforma del servicio civil en Uruguay: los años 90*. BID. 2002.
- GAETANI, F.; HEREDIA, B. *La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: Los Años de Cardoso*. BID. 2002.
- GARCÍA, F. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2005.
- GRAEF, A.; BARBOSA, M. d. P. *A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira - O Papel das Carreiras Transversais*. A Política de Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: Eixos, Desafios, Resultados 2008.
- GRINDLE, M. *Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. 2010.
- GUINOVART, B. *Diagnóstico institucional de sistema de servicio civil: el caso de Uruguay*. BID. 2002.
- HOOD, C. Relationships between Ministers/Politicians and Public Servants. In: PETERS, G.; SAVOIE, D. (Ed.). *Governance in the Twenty-first Century*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2000.
- IACOVIELLO, M.; RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. Uruguay. In: (Ed.). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington DC: BID, 2006. (Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.).
- ITURBURU, M. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay*. 2014.

LANZARO, J. *La segunda transición en el Uruguay: gobierno y partidos en un tiempo de reformas*. Montevideo, FCU, 1998.

LONGO, F. La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. In: LONGO, F.; RAMOS, C. (Ed.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

LONGO, F.; RAMIÓ, C. *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona.: Fundación CIDOB, 2008.

LLANO, M. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil*. BID. 2014.

NARBONDO, P.; RAMOS, C. La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 11, p. 35-58, 1999.

NUESCH, E. *La política institucional de la reforma administrativa del Estado en Uruguay*. Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política ¿Qué ciencia política para qué democracia? Montevideo: AUCIP 2014.

OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL (ONSC). *Vínculos laborales con el Estado 2016*. ONSC. Montevideo. 2016.

PACHECO, R. Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública. In: LONGO, F.; RAMIÓ, C. (Ed.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

PHILIP, G. *Democracy in Latin America. Surviving conflict and crisis?* UK: Polity Publisher, 2003.

SECRETARIA DE GESTÃO Pública (Segep). *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais*. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília. 2017.

RAMOS, C. La racionalidad de la administración pública en el contexto de la reforma del Estado. In: BODEMER, K. (Ed.). *La Reforma del Estado. Más allá de la Privatización*. Montevideo: FESUR-ICP, 1993.

\_\_\_\_\_. La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres. In: RAMOS, C. (Ed.). *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoque políticos sobre la "Nueva Gestión Pública"*. Montevideo: ICP-EBP, 2003.

\_\_\_\_\_. El Nuevo Estatuto de Funcionario Público en Uruguay. In: ICP (Ed.). *Política en Tiempos de Mujica (III). Informe de Coyuntura*. Montevideo: ICP, 2013. p.257-270.

RAMOS, C.; MILANESI, A. ¿Un neoweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio In: CAO, H. e BLUTMAN, G. (Ed.). *Estado y administración pública: paradojas en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Públicas - FCE-UBA, 2016. cap. 10, p.241-279.

RAMOS, C.; SCROLLINI, F. Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 22, n. 1, p. 11-36, 2013.

REINER, L. *La reforma administrativa en Brasil: El proceso en la Cámara de Diputados*. Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latino Americanos. Guadalajara 1997.

SANGUINETTI, M. N. *La profesionalización de la función pública en Uruguay 2005-2013. Avances en la profesionalización del servicio civil en Uruguay. De la minimización a la resignificación de los servidores públicos*. In: XVIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo: Clad 2013.

SOUZA, C. La nueva gramática política y burocrática del Gobierno Federal de Brasil. In: BLUTMAN, G.; CAO, H. (Ed.). *Estado y Administración Pública: Paradojas en América Latina*. Buenos Aires.: UBA-FCE, 2016.