

---

# *Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais*

---

**Marta Ferreira Santos Farah**

Neste artigo discute-se a crise do Estado e de sua ação na área social e a constituição de uma agenda de reforma das políticas sociais a partir do final dos anos 70, considerando tanto o caso brasileiro como o processo mais abrangente da crise do modelo de provisão estatal instituído nos países capitalistas após a Segunda Guerra. À luz da análise da crise e da agenda de reforma, são examinadas iniciativas recentes de governos estaduais e municipais promovidas a partir da década de 80, as quais fazem parte de um movimento de inovação e reforma da ação estatal na área de provisão e gestão de serviços públicos no País.

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

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

A crise do Estado foi acompanhada, no primeiro momento, por verdadeira inversão das concepções até então prevalecentes nos países centrais a respeito do papel do Estado. Progressivamente, cai por terra a concepção, hegemônica por cerca de 30 anos, de que cabia ao Estado a correção de falhas do mercado, a superação das crises econômicas e a sustentação do nível de atividade econômica, ganhando força as teses de cunho neoliberal de defesa do mercado. O pressuposto da imperfeição dos mercados foi substituído pelo pressuposto de uma inevitável imperfeição do Estado. Questiona-se também o Estado do Bem-Estar, o qual assume a responsabilidade pela inserção social dos cidadãos por meio da implementação de políticas voltadas à garantia de renda e à provisão de serviços públicos.

Este artigo tem por base a pesquisa **Novas formas de provisão e gestão de serviços públicos**, coordenada pela autora, parte do projeto integrado de pesquisa **Gestão do Setor Público no Brasil em Contexto de Reforma do Estado**, financiado pelo CNPq, sob a coordenação de Maria Rita Loureiro Durand. Participaram também do Subprojeto Maria do Carmo Themístocles Esperança e Carolina Moretti (assistentes de pesquisa), Francisco Rogério Lima da Silva e Augusto Silberstein (bolsistas de iniciação científica). Colaboraram Neusa Cavalcante Lima, Emília Accioli Nobre Bretan e Marlei de Oliveira. A parte relativa às iniciativas de governos subnacionais consiste em análise de projetos e programas governamentais inscritos em 1996 no **Gestão Pública e Cidadania**, programa de premiação e disseminação de experiências inovadoras de governos subnacionais, uma iniciativa conjunta da FGV de São Paulo e da Fundação Ford.

Recebido em dezembro/97

---

*Marta Ferreira Santos Farah*, Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, é Professora da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), Coordenadora do Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV e Vice-diretora do Programa Gestão Pública e Cidadania.  
Fax: (011) 287-5095  
E-mail: mfarah@eaesp.fgvsp.br

Nos países do Terceiro Mundo também teve lugar uma transformação na visão do Estado. Questiona-se o Estado Nacional-Desenvolvimentista, forma específica que o Estado interventor assumira em países periféricos do sistema capitalista, como o Brasil. Antes de ser um corretivo do mercado, característica do Estado do Bem-Estar consolidado nos países centrais, o Estado foi, nessa região, e no Brasil em particular, o indutor da própria constituição do mercado. Esse modelo de Estado entra em crise nos anos 80. Como mostra Evans (1993:107-156), a experiência das últimas décadas “aviltou a imagem do Estado enquanto principal agente transformador, produzindo em seu lugar uma imagem de espelho do Estado como o obstáculo primeiro do desenvolvimento”.

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

Com base nessa polarização, ganha força a tese do Estado mínimo e estrutura-se uma proposta de reforma do Estado, de corte neoliberal, cujos eixos são:

- corte dos gastos públicos;
- contenção do crédito;
- diminuição dos tributos sobre as empresas;
- retomada do equilíbrio orçamentário com a eliminação do déficit público;
- redução da regulação sobre as empresas.

De forma simplificada, pode-se dizer que, segundo a tese neoliberal, o aparelho de Estado e as atividades estatais devem ser reduzidos ao mínimo, existindo apenas para garantir o livre funcionamento das forças do mercado, deixando de ser uma esfera que disputa recursos escassos com o mercado. Nessa perspectiva, propõe-se também o **desmantelamento** do Estado do Bem-Estar (Buchanan, 1985). Ele teria sido responsável, em função de suas características redistributivas, pela própria crise, ao retirar recursos de setores economicamente dinâmicos, destinando-os a setores apenas absorvedores de recursos (setor público, setores de baixa renda e segmentos populacionais improdutivos — idosos e doentes) (Navarro, 1991).

A crise do Estado no Brasil e na América Latina, por sua vez, enquanto crise do Estado Nacional-Desenvolvi-

mentista, é a um só tempo a crise de um modelo de desenvolvimento e a crise do Estado indutor desse modelo. Nesse caso, também houve uma leitura neoliberal da crise e a formulação de uma agenda de reforma de corte neoliberal. Essa visão, hegemônica durante toda a década de 80 no âmbito das instituições financeiras internacionais e consagrada nas doutrinas do chamado “Consenso de Washington”, segundo a expressão utilizada por John Williamson, atribuía a crise essencialmente ao tipo de intervenção estatal estabelecido na América Latina desde o pós-guerra. Com base em tal diagnóstico, foram formulados os programas de ajuste para a América Latina, os quais supõem um conjunto de reformas de corte neoliberal, tendo como seus principais eixos a redução do tamanho do Estado, a desregulamentação da economia e a abertura do mercado (Portella Filho, 1994).

Draibe (1993) identifica uma agenda de reforma de inspiração neoliberal para a área social, a qual tem como eixos a privatização, a descentralização e a focalização. A **privatização** consiste na transferência da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, tendo como objetivos aliviar a crise fiscal, evitar a irracionalidade no uso de recursos decorrente da gratuidade de certos serviços e aumentar a progressividade do gasto público, ao evitar que segmentos de alta renda se apropriem de benefícios não-proporcionais à sua contribuição, num processo de distribuição de renda às avessas (Issuani, 1990). A **descentralização**<sup>(1)</sup> das políticas sociais da esfera federal para as instâncias locais de governo é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, ao aproximar problemas e gestão, aumentando o vínculo entre clientes e entidade responsável pelas decisões sobre os serviços. A **focalização** consiste na restrição da ação social do Estado de forma a concentrá-la em determinados programas e segmentos da população. O gasto social só se justifica, assim, para os muito pobres e em programas considerados essenciais e não-passíveis de oferta no mercado.

A proposta neoliberal de reforma da intervenção do Estado na área social completa-se em sua proposta de reforma da gestão das políticas, dos programas e das instituições estatais atuando nessa área. Procura-se garantir a eficiência do gasto do setor público e maior eficácia a suas ações, nas áreas em que o Estado permanece, seja como provisor direto, seja coordenando a provisão transferida ao setor privado. Isso significa que se propõe que o gasto público que permanece deve caracterizar-se por relação entre *inputs* e *outputs* otimizada (eficiência) e pelo maior grau possível de aderência entre metas e resultados (eficácia). Procura-se incorporar à ação do Estado parâmetros vistos como típicos do setor privado, o que significa dizer que, onde não for possível ou desejável privatizar, o Estado deve procurar agir segundo a lógica do setor privado. O setor privado, nas últimas décadas,

tem tido de se adaptar ao esgotamento de um modelo de produção em larga escala, baseado no consumo de massa, em que a **quantidade** e a **padronização** eram os componentes centrais. Novo modelo de produção começou a se configurar orientado para a produção em pequena escala, para um mercado segmentado.

A busca de reforma do aparato estatal nasce igualmente de crítica aos resultados da ação do Estado — vinda dos neoliberais, mas também da esquerda e de movimentos de usuários e cidadãos —, relativa à má qualidade dos serviços e à ausência de adequação a cidadãos e usuários (Clarke, 1993). Esse mal desempenho é atribuído a características do aparato estatal e do padrão de gestão prevalente no setor público, o padrão burocrático, o qual obedece a princípios semelhantes aos da organização fordista, típica do setor privado entre os anos 30 e 70.

A reforma do Estado nos países centrais teria incorporado, assim, uma tendência de reformulação do padrão de gestão no setor público, em que se destacam as seguintes mudanças:

- de ênfase em processos internos para preocupação com resultados;
- de ênfase em processo hierárquico de tomada de decisões para abordagem que valoriza a delegação e a responsabilidade pessoal;
- de foco na quantidade de serviço oferecido para ênfase na qualidade;
- de cultura de estabilidade de valores e uniformidade para cultura que estimula a inovação e a diversidade.

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

Nos países centrais, também o pensamento progressista<sup>(2)</sup> procura formular alternativas para a reforma do Estado. Essas alternativas diferenciam-se da vertente neoliberal a partir do próprio diagnóstico da crise. Em que pese a existência de diferentes interpretações sobre a natureza da crise (Draibe & Henrique, 1988; Bresser Pereira, 1992), esta não é atribuída à natureza do Estado. O que se critica é um Estado historicamente datado. Nesse sentido, as propostas que se elaboram não priorizam uma redução radical do tamanho do Estado — o Estado mínimo —, mas caminham no sentido da reconstrução do Estado, de forma a adequar suas características aos desafios postos pela própria crise. O primeiro passo nessa direção consiste na identificação da provisão estatal como forma histórica de provisão de serviços públicos. É possível que a presente crise leve à construção social de novas formas de socialização do consumo ou de provisão de serviços públicos e de resposta às necessidades no plano social.

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

*O primeiro movimento de inovação diz respeito às mudanças na relação entre Estado e sociedade civil, destacando-se, em primeiro lugar, a tendência de inclusão de novos atores na formulação e na implementação das políticas públicas.*

No que se refere às propostas, constata-se que alguns elementos presentes no receituário neoliberal reaparecem com novo significado na perspectiva progressista (Draibe, 1993). Não se trata, no caso, de privatização como alternativa prioritária ou exclusiva, mas de **novas formas de articulação com o setor privado**, visando à garantia da provisão de serviços públicos, ocorrendo a substituição do modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e o fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou em parceria com ela.

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

Finalmente, é possível identificar também na vertente progressista propostas de reforma da administração pública, da gestão de políticas, programas e instituições estatais na área social. Essas propostas decorrem do entendimento de que as reformas no conteúdo das políticas só se efetivarão se a **máquina pública** também for reformada. O sentido dessa reforma da gestão é a um só tempo sua **modernização** e sua democratização. Dentre as propostas de reforma da administração destacam-se:

- democratização interna da máquina, com alteração do processo de tomada de decisão do tipo hierárquico;
- estímulo à inovação, superando os processos rotineiros de estrito cumprimento da norma, o que está associado também a processos decisórios mais democráticos e descentralizados, envolvendo menor distância entre concepção e execução;
- aproximação entre as entidades prestadoras de serviços e os cidadãos-usuários, envolvendo capacidade de responder a necessidades não-massificadas, transparência e possibilidade de controle, além de mecanismos de participação na gestão dos próprios serviços;
- articulação com a sociedade civil para a provisão de serviços públicos, envolvendo a coordenação pelo Estado de programas desenvolvidos pela própria comunidade, pelo terceiro setor e pelo setor privado;
- estabelecimento de política de valorização de recursos humanos que viabilize, novamente, a dignificação da função pública, a qual deve incluir necessariamente programas de formação e requalificação do pessoal do Estado;
- de forma complementar à descentralização das políticas, deve-se promover a descentralização da máquina pública, medida que contribuirá para a democratização e para a melhor resposta da administração às necessidades regionalizadas<sup>(3)</sup>.

## A EVOLUÇÃO DA AGENDA DE REFORMA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

No Brasil, identificam-se dois momentos no debate sobre a reforma do Estado nas áreas sociais. O primeiro momento teve início na década de 70 e ganhou impulso nos anos 80, no âmbito do processo de democratização do país. A agenda de reforma então definida, inspirando iniciativas inovadoras por parte de governos estaduais de oposição e consolidando-se na Constituição de 1988, teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados.

Tratava-se, nesse momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas, do Estado em ação (O'Donnell, 1989),

procurando-se superar as características críticas do padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social:

- centralização decisória e financeira na esfera federal;
- fragmentação institucional;
- gestão das políticas sociais a partir de lógica financeira, levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos;
- atuação setorial;
- penetração na estrutura estatal de interesses privados;
- condução das políticas sociais segundo lógicas clientelistas;
- padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos;
- exclusão da sociedade civil dos processos decisórios;
- opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário;
- ausência de controle social e de avaliação.

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

No segundo momento, já sob o impacto da crise do Estado, a escassez de recursos passa a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Assim, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, são introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, bem como com a qualidade dos serviços públicos. Incorporam-se a essa agenda algumas das propostas apresentadas anteriormente, vindas ora da vertente neoliberal, ora de perspectiva que mantém a centralidade da ação estatal, mas procurando reformá-la diante de um novo contexto.

Assim, no final dos anos 80, as propostas são redefinidas, sendo enfatizadas — além da tese da **descentralização** — a necessidade de estabelecimento de **prioridades de ação**; a busca de **novas formas de articulação com a sociedade civil**, envolvendo a participação de ONGs, da comunidade organizada e do setor privado na provisão de serviços públicos; e a introdução de **novas formas de gestão** nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maiores agilidade, eficiência e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios. É tendo tal agenda por referência que podem ser analisadas iniciativas governamentais — sobretudo de governos locais — surgidas dos anos 80 para cá, as quais assinalam a emergência de novas formas de gestão pública no país<sup>(4)</sup>.

## NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS NA ESFERA SUBNACIONAL DE GOVERNO

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

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

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

### Novas políticas sociais

A primeira tendência de inovação consiste em **mudanças na concepção sobre a natureza dos serviços prestados**, com repercussões sobre a própria política. Constituem exemplos desse tipo de inflexão ações na área da saúde, em que medidas de caráter preventivo substituem o padrão exclusivamente curativo que vinha prevalecendo nesse setor. Tal é o caso de programas de saúde da família, nos quais se enfatiza a **formação** para a saúde, no próprio espaço familiar, em oposição aos programas tradicionais voltados apenas ao tratamento da doença. Podem ser citados como exemplos dessa perspectiva o **Programa Saúde Global**, de Joaíma, em Minas Gerais,

em que equipes multidisciplinares de saúde se deslocam para atender comunidades rurais, desenvolvendo ações de caráter tanto preventivo como curativo, e o **Programa Médico da Família**, de Londrina, no Paraná, no qual a equipe de saúde, que inclui agentes comunitários, reside no distrito rural, atuando de forma a prestar atenção integral à saúde da comunidade.

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

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

No entanto, a perspectiva predominante nas iniciativas de reforma nessa área é a da qualidade do ensino e do combate à evasão e à repetência. Essa perspectiva envolve medidas que incidem tanto sobre o conteúdo das políticas como sobre a gestão da política e dos programas educacionais. Diversos são os programas cujo eixo corresponde a alterações nas características do ensino oferecido — conteúdo, avaliação, estratégia didática, conteúdo pedagógico —, condição para o combate à evasão e à repetência escolar, como o **Programa Zerando a Repetência**, de Itabuna, na Bahia, que busca combater o fracasso escolar no ciclo básico por meio da reformulação de procedimentos didático-pedagógicos, e o **Projeto Desafio**, de Ipatinga, Minas Gerais, no âmbito do qual oficinas interativas e pedagógicas foram implantadas como estratégia de redução da evasão e da repetência. Em outros programas a ênfase recai sobre a gestão, procurando-se fazer chegar a democratização **até a ponta do sistema** — a

própria escola —, como forma de garantir a adequação ao público-alvo, a melhoria da qualidade e a redução da evasão e da repetência. É o caso do programa **Centro de Educação Infantil Comunitário**, de Quixadá, no Ceará, no qual as unidades de educação infantil da prefeitura são gerenciadas por associações de bairro. Observa-se, também, nesse caso, que às metas da universalização do acesso e da democratização vem agregar-se a preocupação com a eficácia e a efetividade do sistema de provisão (orientação para a qualidade e para o combate à evasão e à repetência).

O terceiro movimento de mudança consiste na implementação de programas governamentais voltados para segmentos da população tradicionalmente não-atendidos pelo setor público, assinalando um movimento no sentido da **ampliação do espaço da cidadania**. Assim, há ações governamentais dirigidas aos idosos, aos deficientes, à mulher e à comunidade negra. Constituem exemplos desses programas:

- **Centro de Referência de Atendimento ao Idoso**, de Vitória, no Espírito Santo, no qual o atendimento de saúde ao idoso, voltado à promoção do bem-estar de pessoas idosas, envolve várias ações complementares dirigidas à integração social dessa população;
- **Inserção de Pessoas Portadoras de Deficiência no Mercado de Trabalho**, programa desenvolvido pelo estado do Rio de Janeiro;
- **Projeto Casa Rosa Mulher**, de Rio Branco, no Acre, voltado ao atendimento integral de meninas, adolescentes e mulheres em situação de risco pessoal e social — prostituição e violência doméstica —, visando à integração social das mulheres e ao resgate de sua auto-estima;
- **Projeto Auto-Estima das Crianças Negras**, do estado do Maranhão, que procura resgatar as raízes culturais e étnicas de descendentes de moradores de quilombos e, ao mesmo tempo, atender a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, com ênfase ao resgate de sua cidadania.

Diversos projetos e programas dirigidos a crianças e adolescentes também estão voltados para a ampliação do espaço da cidadania. São programas que buscam alternativas para a reinserção social de crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco, com base na noção de direitos, tendo como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, caracterizando, portanto, uma ruptura com relação às políticas tradicionais dirigidas ao **menor**, de caráter assistencialista-repressivo (Ferrarezi, 1995). Podem ser citados como exemplos:

- **Programa Cidade Mãe**, de Salvador, Bahia, um sistema de ações visando à inserção social de crianças e adolescentes em situação de risco e ao atendimento de

crianças e adolescentes da comunidade de baixa renda — neste último caso, caracterizando ações de natureza preventiva;

- **Programa Meninas de Santos**, de Santos, em São Paulo, que busca garantir atendimento integral à criança e ao adolescente em situação de risco — meninas em situação de prostituição, crianças em situação de rua, envolvidas com drogas, expostas à desagregação familiar etc.

Ainda no campo das novas políticas, merecem registro programas de geração de emprego e renda e de desenvolvimento local que parecem assinalar uma ampliação da esfera de ação do governo local, da prestação de serviços urbanos clássicos ou de políticas sociais tradicionais para a formulação e a implementação de políticas geradoras de atividade econômica e de renda. Programas de geração de emprego e renda por si não podem ser considerados inovadores, quando inseridos em perspectiva de curto prazo, de caráter emergencial, e quando tendem a assumir feição paternalista, restringindo-se a atividades economicamente secundárias, com pouca possibilidade de resultar em auto-sustentabilidade, uma vez retirado o apoio estatal. Algumas iniciativas recentes parecem apontar para uma perspectiva distinta, como é o caso dos seguintes projetos: **Programa de Geração de Emprego e Renda**, do município de Quixadá, no Ceará; **Projeto SOS Trabalhador**, de Vitória, no Espírito Santo; e **Fundo de Geração de Emprego e Renda** (Funger), de Teresina, no Piauí. Esses programas oferecem apoio financeiro e capacitação a pequenas empresas, associações de produtores, trabalhadores autônomos e do setor informal e a desempregados.

### Novas formas de gestão (novos processos)

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

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

Podem ser citados como exemplos de programas com essa ênfase:

- **Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte**, de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, fórum de debates permanente, por meio do qual se procura garantir o envolvimento de diversos segmentos sociais no processo de discussão dos problemas da cidade e na formulação de políticas públicas de âmbito municipal;
- **Orçamento Participativo**, programa desenvolvido atualmente por diversos municípios brasileiros a partir da experiência pioneira de Porto Alegre (RS), podendo ser mencionados os seguintes municípios: Soledade (RS), Campo Mourão (PR), Londrina (PR), Franca (SP), Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES), Belo Horizonte (MG) e Ipatinga (MG);
- **Polícia Interativa**, programa desenvolvido pelo estado do Espírito Santo, no município de Guaçuí, por iniciativa da Polícia Militar daquele estado, cujo objetivo consiste em melhorar os níveis de segurança da comunidade por meio da interação entre órgãos de segurança pública e segmentos organizados da sociedade civil;
- **Projeto São Pedro — Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal**, programa do município de Vitória, no Espírito Santo, que corresponde a conjunto de ações integradas nas áreas de habitação, infra-estrutura, meio ambiente, saúde, educação etc., voltadas à melhoria das condições de vida de cerca de 15 mil famílias e à preservação das áreas de manguezal ocupadas por essa população. O programa envolve, desde o início, a participação da população por meio de associações de moradores e do Conselho Popular de Vitória.

Ainda com relação à inclusão de novos atores nos processos de formulação e de implementação de políticas, observa-se que, embora sob direção de uma entidade governamental, vários projetos se estruturam como **redes** de entidades e instituições, mobilizadas e articuladas em torno de um problema de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado. Constitui exemplo desse tipo de programa a **Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho no Estado do Mato Grosso do Sul**, desenvolvida de forma conjunta por 19 entidades de governo e 19 entidades não-governamentais.

É importante destacar, dentre os que envolvem outros atores, aqueles programas em que a própria provisão e a gestão dos serviços ou da política pública passam a ser compartilhadas, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado. Entre os programas com essa característica podem ser citados:

- **Gestão de Qualidade Ambiental do Município**, programa desenvolvido pela prefeitura de Estância Velha, no Rio Grande do Sul, por meio de parceria com o setor privado, para a redução da poluição no município, o

que significou a melhoria da posição relativa do mesmo em *ranking* de municípios poluidores naquele estado — de 3º maior poluidor para a 42ª posição;

- **Intervenção Ética de Impacto e Controle Social nos Ambientes de Trabalho**, programa desenvolvido conjuntamente pela prefeitura de Volta Redonda, no Rio de Janeiro, e por sindicatos de trabalhadores, visando à eliminação de riscos e problemas de saúde do trabalhador;
- **Mutirão em Autogestão**, programa habitacional da prefeitura de Ipatinga, Minas Gerais, desenvolvido em parceria com uma ONG, à qual cabe a gestão de recursos e do programa de construção de moradias;
- **Centro de Educação Infantil Comunitário**, do município de Quixadá, no Ceará, em que as unidades de educação infantil da prefeitura são gerenciadas por associações de bairro que deliberam sobre currículo, calendário etc.;
- **Democracia Caipira**, de Campina de Monte Alegre, município do estado de São Paulo, programa que consiste na implantação de um modelo de gestão pública em que os recursos são geridos com a participação de conselhos populares e em que, ao mesmo tempo, 100% dos serviços da prefeitura são terceirizados.

Os exemplos citados refletem a tendência de inclusão de novos atores na provisão e na gestão dos serviços públicos, deixando as políticas públicas na área social de serem vistas como responsabilidade exclusiva do Estado.

A segunda tendência de inovação relativa aos processos e à gestão das políticas públicas incide sobre a **gestão de programas e políticas estatais e da própria máquina pública**, sendo possível identificar entre as iniciativas analisadas os seguintes eixos de mudança:

- descentralização e democratização da gestão e do processo decisório, com ênfase à participação do servidor público nesses processos;
- descentralização das estruturas de decisão em direção à unidade prestadora do serviço, buscando maior proximidade em relação ao cidadão-usuário;
- formação e qualificação de servidores;
- valorização do funcionalismo por meio de melhoria das condições de trabalho e de melhoria salarial;
- reforço para sistemas de apoio a decisões — banco de dados, estatísticas gerenciais etc.;
- introdução de sistemas de avaliação de desempenho;
- adoção de programas de qualidade e produtividade;
- redução de custos.

Alguns exemplos de programas com essa orientação são:

- **Autonomia e Fortalecimento da Direção da Escola**, do estado de Minas Gerais, programa que confere maior autonomia às escolas na definição de metas, na

avaliação de desempenho e na organização, incluindo processos internos de eleição de diretor e formação de colegiado;

- **Aumento da Satisfação de Quem Recorre ao Judiciário**, do estado do Rio Grande do Sul, programa de gestão de qualidade total que reduziu o tempo para publicação de sentenças nos tribunais de pequenas causas, passando a atender quatro vezes mais processos em um mesmo período de tempo;
- **Capacitação do Funcionário Público**, de Santa Catarina, programa de capacitação do funcionalismo envolvendo 28 instituições públicas.

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

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentou-se, neste artigo, a evolução do debate sobre a Reforma do Estado a partir dos anos 70, considerando em particular a intervenção na área social. Por meio da análise da agenda de Reforma das Políticas Sociais no Brasil e de suas transformações ao longo da década de 80 e nos anos 90, mostrou-se como a ênfase para a democratização das políticas e dos processos decisórios veio se somar a preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, o que se traduziu na ênfase a

questões como qualidade, capacidade de resposta a perfis diferenciados de usuários, e à gestão propriamente dita dos programas sociais e da máquina pública. Os programas de governo analisados, iniciativas de governos municipais e estaduais inscritos em programa de premiação e disseminação de práticas governamentais (Gestão Pública e Cidadania), revelam estar em curso um processo incremental de mudança e de Reforma do Estado no Brasil. Esse processo reflete, na esfera subnacional de governo, a evolução da agenda de Reforma da Ação do Estado na área social.

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

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

## NOTAS

- (1) A noção de descentralização não é utilizada apenas com esse sentido, sendo também associada a outros movimentos de transferência das políticas sociais para **fora** do Estado, como a própria privatização e como o processo de **descentralização** das decisões no aparelho do Estado, num movimento de redução das decisões do tipo hierárquico. Na perspectiva progressista, analisada adiante, a descentralização implica, necessariamente, distribuição de poder.
- (2) Adota-se aqui o sentido proposto por Draibe & Henrique (1988:53-78) para a classificação de abordagens e autores como progressistas. Trata-se de “autores que, em que pese suas divergências, partem do suposto valorativo da necessidade de se caminhar para graus cada vez menores de pobreza, desigualdade e injustiça social”.
- (3) Constituem exemplos de propostas que se inserem na perspectiva de construção de uma agenda alternativa as propostas de Kligberg (1994) e de Dowbor (1994).
- (4) As considerações desenvolvidas a seguir baseiam-se em análise dos programas de governos subnacionais inscritos no Programa Gestão Pública e Cidadania em 1996. Foram também incluídos na análise alguns dos programas inscritos em 1997 (Ciclo de Premiação ainda em curso quando da elaboração deste artigo). Sobre esse programa, ver também Spink & Clemente (1997), Farah (1997) e Beltrão (1997).

## RESUMO

Discute-se neste artigo a crise do Estado e a constituição de uma agenda de Reforma do Estado a partir do final dos anos 70 no Brasil, com ênfase na área social. Analisa-se, também, à luz dessa discussão, iniciativas inovadoras de governos estaduais e municipais, as quais configuram novas políticas públicas e novas formas de gestão que se contrapõem a algumas das características críticas do padrão tradicional do Estado no Brasil. Dentre as tendências de mudança analisadas destacam-se: a inclusão de novos segmentos sociais no espaço da cidadania; a redefinição da natureza dos serviços prestados ao cidadão, com ênfase à dimensão preventiva e à qualidade; a inclusão de novos atores na formulação e na implementação de políticas públicas; a modernização da gestão de organizações estatais. Essas tendências refletem, na esfera subnacional de governo, a evolução da agenda de Reforma da Ação do Estado na área social.

**Palavras-chave:** gestão pública, cidadania, políticas sociais, governo local, reforma do Estado.

## ABSTRACT

This paper discusses the crises of the State and the constitution of a State Reform agenda since the late seventies in Brazil, with focus on Social Policies. A set of innovative programs promoted by State and Local government in Brazil is analyzed, suggesting that changes on public policies and in public administration are taking place, mainly at the subnational level of government. The main innovative trends in public policy are the inclusion of new groups within the definition of citizenship and changes in the nature of services emphasizing the preventive and quality aspects. The main changes on service management, on the other hand, consist of an increased civil society participation in the formulation and implementation of public choices and modernization of state agencies administration.

**Uniterms:** public management, citizenship, social policies, local government, State reform.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez. *A administração pública brasileira inovando a forma de governar: ciclo de premiação 1996*. São Paulo, FGVSP, 1997. [Cadernos Gestão Pública e Cidadania, n.1]
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crítica da direita e da esquerda a um Estado em crise. *Lua Nova*, n.25, p. 225-247, 1992.
- BUCHANAN, James. *Liberty, market and the state*. New York, New York University Press, 1985. [Cap.16: Dismantling the Welfare State]
- CLARKE, Thomas. *Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability*. Leeds, Leeds Business School, 1993. p.2
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, v.118, p.95-118, jan./jul. 1994.
- DRAIBE, Sonia. *Brasil — o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Projeto Reformas de políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina, Nepp, UNICAMP/CEPAL, 1992. [Texto datilografado]
- \_\_\_\_\_. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, n.17, p.86-101, 1993. [Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo]
- DRAIBE, Sonia & HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.3, n.6, p.53-78, fev. 1988.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n.28/29, p.107-156, 1993.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil*. São Paulo, FGVSP, 1997. [Cadernos Gestão Pública e Cidadania, n.4]
- FERRAREZI, Elisabete Roseli. *Evolução das políticas dirigidas à infância e à adolescência: a Secretaria do Menor de São Paulo e a introdução de um novo paradigma*. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado) — Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV.
- ISSUANI, A. Crisis, Estado y opciones de política social. SEMINÁRIO ESTADO, ECONOMIA E SAÚDE. OPS-Udual-UNICAMP, 1990. *Apud* DRAIBE, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, n.17, p.86-101, 1993. [Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo]
- KLIGSBURG, Bernardo. Uma gerência pública para os novos tempos. *Revista do Serviço Público*, v.118, p.119-142, jan./jul. 1994.
- NAVARRO, Vicente. Welfare e "keynesianismo militarista" na era Reagan. *Lua Nova*, n.24, p.189-210, set. 1991.
- O'DONNELL, Guillermo. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. In: MOURA, Alexandrina Sobreira. *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo, Vértice; Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1989. p.390-391
- PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. *Lua Nova*, n.32, p.108-109, 1994.
- SPINK, Peter & CLEMENTE, Roberta (Orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.