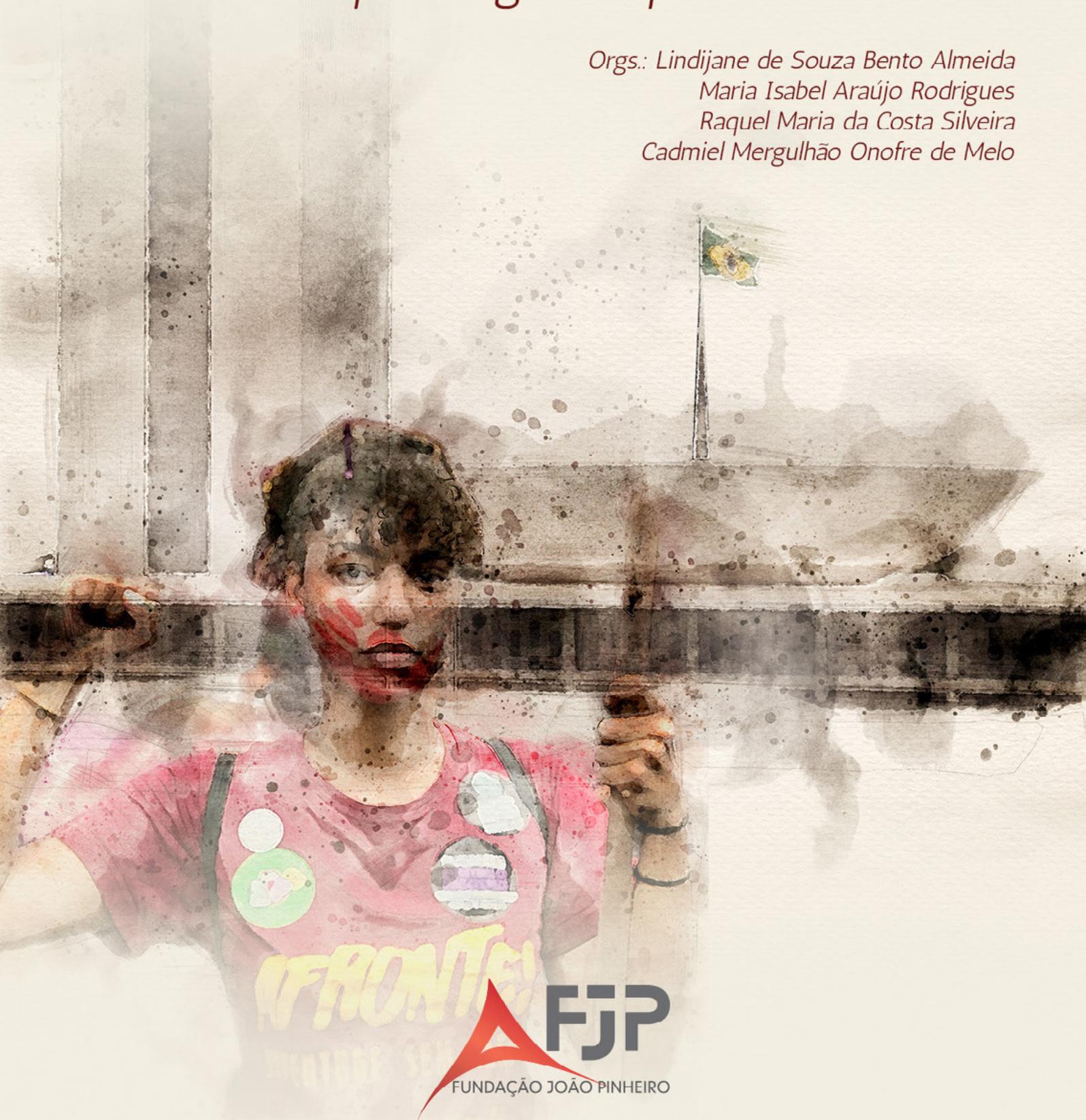


# CONTRIBUIÇÕES DO CAMPO DE PÚBLICAS:

*um olhar sobre democracia no século XXI  
e os desafios para a gestão pública*

*Orgs.: Lindijane de Souza Bento Almeida  
Maria Isabel Araújo Rodrigues  
Raquel Maria da Costa Silveira  
Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo*



*Lindijane de Souza Bento Almeida  
Maria Isabel Araújo Rodrigues  
Raquel Maria da Costa Silveira  
Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo  
Organizadores*

# CONTRIBUIÇÕES DO CAMPO DE PÚBLICAS

*Um olhar sobre democracia no Século XXI  
e os desafios para a gestão pública*

Belo Horizonte  
Fundação João Pinheiro  
2020



## **FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**

Alameda das Acácias, 70, São Luiz

Belo Horizonte – MG

CEP 31275-150

Telefones: (31) 3448-9580 e 3448-9581

E-mail: [comunicacao@fjp.mg.gov.br](mailto:comunicacao@fjp.mg.gov.br)

Site: <http://www.fjp.gov.br>

*Presidente* | Helger Marra Lopes

*Vice-presidente* | Mônica Moreira Esteves Bernardi

*Diretora Geral da Escola de Governo* | Maria Isabel Araújo Rodrigues

## **GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

*Governador* | Romeu Zema

*Vice-governador* | Paulo Brant

*Secretário de Estado de Planejamento e Gestão* | Otto Alexandre Levy Reis

C764 Contribuições do Campo de Públicas : um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública / organizado por Lindijane de Souza Bento Almeida, Maria Isabel Araújo Rodrigues, Raquel Maria da Costa Silveira e Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo. – Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2020.

111 p.

Formato: PDF

ISBN 978-65-88757-00-0 [recurso eletrônico]

1. Administração Pública – Brasil. I. Almeida, Lindijane de Souza Bento. II. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. III. Silveira, Raquel Maria da Costa. IV. Melo, Cadmiel Mergulhão Onofre de. V. Fundação João Pinheiro.

CDU 35(81)

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula da Silva CRB-6 / 2390

Todos os direitos reservados à Fundação João Pinheiro. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, por qualquer meio, desde que citada a fonte.

Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/>

### ***Organização***

Lindijane de Souza Bento Almeida  
Maria Isabel Araújo Rodrigues  
Raquel Maria da Costa Silveira  
Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

### ***Preparação do texto***

Lindijane de Souza Bento Almeida  
Maria Isabel Araújo Rodrigues  
Raquel Maria da Costa Silveira  
Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

### ***Autores***

Diogo Demarco  
Doriana Daroit  
Eduardo José Grin  
Fernanda Natasha Bravo Cruz  
Fernando de Souza Coelho  
Lindijane de Souza Bento Almeida  
Luciana Leite Lima  
Luciana Pazini Papi  
Maria Isabel Araújo Rodrigues  
Peter Kevin Spink  
Raquel Maria da Costa Silveira  
Regina Claudia Laisner  
Zilma Borges

### ***Revisão e normatização***

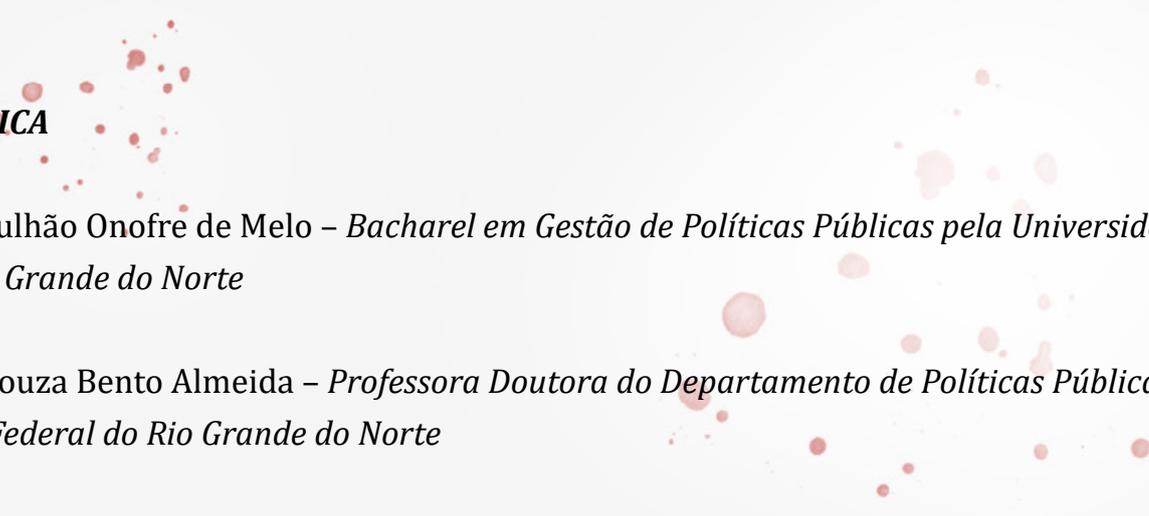
Lindijane de Souza Bento Almeida  
Maria Isabel Araújo Rodrigues  
Raquel Maria da Costa Silveira  
Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

### ***Diagramação e capa***

Gabriela Silveira Reis

### ***Fotografias***

Gabriela Silveira Reis



***EQUIPE TÉCNICA***

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo – *Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

Lindijane de Souza Bento Almeida – *Professora Doutora do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

Maria Isabel Araújo Rodrigues – *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Diretora Geral da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro*

Raquel Maria da Costa Silveira – *Professora Doutora do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte*





# SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| Apresentação   | 6   |
| Prefácio<br><i>Fernando de Souza Coelho (EACH/USP)</i>   | 8   |
| Planejamento governamental municipal e o desafio na construção de Capacidades Estatais<br><i>Luciana Pazini Papi (UFRGS), Luciana Leite Lima (UFRGS) e Diogo Demarco (UFRGS)</i>   | 12  |
| Caminhos da Ação Pública Transversal para o Desenvolvimento Democrático<br><i>Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB), Doriana Daroit (UnB), Zilma Borges (FGV- EAESP) e Regina Claudia Laisner (UNESP)</i>  | 27  |
| Arranjos federativos de cooperação territorial e o caso Comitê de Articulação Federativa no Brasil: quando poder de enforcement e de suporte jurídico importam<br><i>Eduardo José Grin (FGV-SP)</i>  | 44  |
| Ensino, Pesquisa e Extensão no Campo de Públicas: a contribuição dos Cursos de Administração Pública (EG/FJP) e de Gestão de Políticas Públicas (UFRN) na identificação de uma identidade coletiva para os cursos do Campo de Públicas<br><i>Maria Isabel Araújo Rodrigues (EG/FJP), Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN) e Raquel Maria da Costa Silveira (UFRN)</i> | 76  |
| Posfácio: Um olhar pessoal sobre parte da formação do campo de públicas<br><i>Peter Kevin Spink (CEAPG/EAESP-FGV)</i>  | 101 |
| Sobre os autores   | 109 |

# APRESENTAÇÃO

O presente e-book nasceu a partir de encontros que o Campo de Públicas nos proporciona. Em nossas atividades de pesquisa, participamos de eventos, encontramos colegas, discutimos novas propostas e nos despedimos brevemente até a próxima oportunidade para a troca de ideias. Muitas vezes, deixamos de registrar esses momentos de forma perene.

A ideia deste e-book é, portanto, registrar (para além das fotografias) as ricas ideias trocadas a partir de eventos e encontros ocorridos em 2019, deixando contribuições para aqueles que buscarem conhecer um pouco mais sobre o Campo de Públicas e a democracia.

Os encontros aos quais nos referimos foram marcados pela participação dos organizadores em três eventos específicos, os quais foram marcados por ricos debates.

O primeiro evento foi o III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), realizado em Natal, em agosto de 2019, com o tema: “Democracia no Século XXI e os Desafios para a Gestão Pública”. Nesta oportunidade, nossa atuação na organização do evento e nas diversas mesas redondas e grupos de trabalho (ST 1 “Ensino e Extensão no Campo de Públicas” e ST6. “Estado e democracia: representação, participação e controle social na gestão pública”) nos fez despertar para a importância de que o atual momento do Campo de Públicas e do debate sobre a democracia fossem retratados não somente nas belas imagens do evento e de seus participantes, mas, principalmente, em textos.

O segundo evento foi o X Congresso GIGAPP, evento realizado em Madri, em setembro de 2019, pelo *Grupo de Investigación em Gobierno,*

*Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), e que contou com a realização do Grupo de Trabalho GT.pol 2019-25 “Ensino, pesquisa e extensão no Campo de Públicas: identificando uma identidade coletiva”.* A atividade foi coordenada pelas professoras Maria Isabel Rodrigues e Lindijane Almeida, reafirmando-se a necessidade de que pudéssemos registrar um olhar atual sobre o Campo de Públicas, gestão pública e a democracia.

O terceiro evento foi o 13º Congresso de Gestão Pública do Rio Grande do Norte. Na oportunidade, como então Diretora da Escola de Governo do Rio Grande do Norte, a professora Raquel Silveira enxergou a Mesa Redonda “A formação na área da Administração Pública e o desafio do Desenvolvimento Regional” como uma nova oportunidade de encontro, convidando as professoras Maria Isabel Rodrigues e Lindijane Almeida (além dos professores Glenda Dantas e Alexandro Ferreira) para o diálogo sobre o Campo. Neste momento, o debate evidenciou a necessidade de criação de uma identidade coletiva para o Campo de Públicas.

Assim, surgiu um e-book diverso como o Campo de Públicas, agregando ideias, experiências e encontros em forma de texto. O passo seguinte foi o convite aos nossos colegas (que estiveram presentes conosco em alguns dos eventos acima citados), os quais nos brindaram com artigos inéditos e instigantes.

**autoras/es**

*Lindijane de Souza Bento Almeida  
Maria Isabel Araújo Rodrigues  
Raquel Maria da Costa Silveira  
Cadmil Mergulhão Onofre de Melo*

No primeiro texto deste e-book, a partir do estudo dos planos plurianuais de 15 municípios do Rio Grande do Sul, Luciana Pazini Papi (UFRGS), Luciana Leite Lima (UFRGS) e Diogo Demarco (UFRGS) demonstram que os municípios brasileiros possuem dificuldades na formulação dos seus planejamentos governamentais, fruto de uma reduzida capacidade burocrática. Apesar da causa ter origens no histórico concentrador de autoridade política e posteriormente burocrática do governo central brasileiro, esse fenômeno continua assolando os municípios, principalmente no processo de formulação de políticas públicas.

Em seguida, no capítulo 2, Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB), Doriana Daroit (UnB), Zilma Borges (FGV- EAESP) e Regina Claudia Laisner (UNESP) explanam a importância, em um ambiente democrático, da promoção de ação pública com caráter transversal, de modo a ampliar a participação de vários atores e demandas historicamente minimizadas. Essa ação, pautada no maior diálogo multiatorial, proporcionaria uma maior troca de experiências resultante em uma maior capacidade de resolução de problemas sociais complexos. Tal fator mostra-se um potencializador da ação pública, aumentando sua legitimidade perante setores sociais e ampliando sua atuação na sociedade.

O terceiro capítulo, escrito por Eduardo José Grin (FGV-SP), discute as relações intergovernamentais a partir da experiência do Comitê de Articulação Federativa (CAF), responsável por mediar as relações intergovernamentais principalmente nos anos 2000. O histórico de atuação do CAF é comparado com experiências internacionais, concluindo que seu funcionamento foi insatisfatório devido aos valores mínimos de recursos de poder e de bases jurídicas e normativas. O estudo contribui para detecção de gargalos na mediação das relações intergovernamentais brasileiras, além de

evidenciar que é possível a criação de uma arena de resolução das questões federativas que seja efetiva, a partir da experiência do CAF.

No capítulo 4, Maria Isabel Araújo Rodrigues (EG/FJP), Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN) e Raquel Maria da Costa Silveira (UFRN) relatam a formação e trajetória do Campo de Públicas, trazendo dois exemplos de seus cursos: Administração Pública (EG/FJP) e Gestão de Políticas Públicas (GPP/UFRN). Apresenta-se uma ideia e proposta inicial de identidade coletiva do Campo de Públicas, a partir do ensino, pesquisa e atividades de extensão, permitindo a incorporação de competências e visões de mundo compartilhadas pelos profissionais e estudantes da área, voltadas à gestão pública e às políticas públicas.

No Posfácio, a partir de uma experiência pessoal de atuação com mais de 40 anos, o professor Peter Kevin Spink (CEAPG/EAESP-FGV) relata suas visões sobre a formação do Campo de Públicas, no início dos anos 1980, e sobre os atuais e novos desafios que se põem à sua frente. São trazidos relatos sobre o processo de construção dos primeiros projetos e atividades na área, como também indagações que devem ser levadas por cada integrante do Campo para tornar sua atuação mais cívica, atenta às experiências e mais compreensivas às várias e diversas particularidades brasileiras. Trata-se de uma rica oportunidade de encontro nosso e de cada leitor(a) com a voz da experiência.

Nosso agradecimento ao Peter Spink e a todas e todos os colegas que embarcaram conosco neste projeto e toparam concretizar o nosso desejo de tornar perenes os ricos encontros que tivemos em 2019. Ainda, nossa gratidão a Fernando Coelho que, com sua rica contribuição para o Campo de Públicas, apresentou-nos um prefácio que guia o(a) leitor(a) pelos caminhos deste nosso livro.

## PREFÁCIO

Na ocasião em que redijo este prefácio, lá se vão quatro meses de isolamento social no Brasil em decorrência da pandemia do coronavírus. Uma crise sanitária global – com impactos econômicos catastróficos e efeitos sociais dramáticos – que, em nosso país, se interpenetra com uma crise política no (des)governo federal. Paradoxalmente, estamos em uma conjuntura na qual o protagonismo do setor público-estatal é fundamental, mas, no Poder Executivo da União, observa-se o binômio incompetência/negligência na coordenação federativa e na gestão de políticas públicas. Resultado: tornamo-nos um dos epicentros da COVID-19 no mundo.

Óbvio que a inoperância e o status “à deriva” da gestão governamental em Brasília na atualidade não traduz a realidade da administração pública brasileira. Temos muitas inovações e boas práticas na nossa gestão pública – que, por vezes, permanecem abaixo do radar político e dos holofotes midiáticos – coproduzidas por organizações e atores estatais e da sociedade civil em todos os níveis de governo e nos diversos setores de atividade. Na educação superior, por exemplo, um alento é o **Campo de Públicas**, formado pela comunidade acadêmica de professores(as), pesquisadores(as), estudantes e egressos(as) dos cursos de graduação de Administração Pública (AP), Gestão Pública (GP), Políticas Públicas (PP), Gestão de Políticas Públicas (GPP), Gestão Social (GS) e Ciências do Estado e identificado por Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN)<sup>1</sup> instituídas em 2014, as quais regem os

bacharelados voltados ao Estado, ao governo e à administração pública.

E este livro, como aventa seu título – “*Contribuições do Campo de Públicas: um olhar sobre democracia no século XXI e os desafios para gestão pública*” –, é uma das múltiplas demonstrações da institucionalização desse movimento de ensino, pesquisa e extensão nas universidades do país nesta década. Elementarmente, porque o manuscrito integra, entre organizadores e autores, treze acadêmicos (12 docentes e um aluno de pós-graduação) de seis instituições de educação superior (IES) de norte a sul do Brasil (UFRN, UnB, EG-FJP/MG, UNESP, FGV-SP e UFRGS) que ofertam cursos de graduação de distintas matrizes curriculares nesse campo do saber. E, principalmente, porque essa pluralidade institucional da obra e os variados temas de seus cinco capítulos – que comungam do *ethos* público –, são resultado do III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), realizado em Natal/RN em 2019; um congresso científico bienal, organizado pela Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP) e que per se manifesta a afluência de pesquisadores de diversas áreas de conhecimento (Administração, Ciência Política, Ciências Ambientais, Comunicação Social,

---

1 Resolução CNE/CES 1/2014. **Diário Oficial da União (DOU)**. Brasília, 14 de janeiro de 2014 – Seção 1 –, páginas 17-18.

autor

Fernando de Souza Coelho (EACH/USP)

Contabilidade, Demografia, Direito, Economia, Educação, Planejamento Urbano e Regional, Psicologia, Relações Internacionais, Saúde Coletiva, Serviço Social e Sociologia) que perfazem a multidisciplinaridade das investigações sobre o objeto de estudo “público”.

No último capítulo deste livro, organizado como posfácio e oriundo da seção de encerramento do III ENEPCP, o nosso mestre/professor Peter Spink explica com perspicácia essa natureza multidisciplinar em torno do bem comum, da esfera pública e da ação coletiva que caracteriza o vocábulo *Campo de Públicas*:

“A expressão ‘campo de públicas’ evoca, para mim, o mesmo sentido político e emocional da expressão inglesa ‘*public affairs*’. Sei que não é uma tradução literal e minha vivência mais ou menos bilíngue no nosso campo já me ensinou que tradução – mesmo quando a palavra tem raiz similar – é uma arte literária e não uma ciência. (...) Mas em que sentido emocional? Permitam-me uma resposta empírica. (...) Estamos aqui quebrando nossas cabeças sobre a *Democracia no Século XXI e os Desafios para a Gestão Pública*, porque **achamos que a obrigação de cuidar deste pequeno planeta no sistema solar não pode ser deixada nas mãos das ideias, princípios e de teorias de convivência administrativa da iniciativa privada. Somos defensores de uma ideia bem recente na história humana – a ideia de que o público quer dizer ‘o público’ e não alguém que fala em nome do público. Ao mesmo tempo, usamos o plural: ‘públicas’. Sabemos que as relações entre os distintos pedaços institucionais desta arena híbrida não são sempre – e ainda bem – harmônicas. Por isso, adoro a ideia de *campo de públicas*. Evoca imagens variadas de movimentos, de diferentes orientações acadêmicas e profissionais e das lutas para dizer: ‘isso é um assunto público.’**” (grifo nosso, pág. 101)

Perante uma trajetória no século XX de desenvolvimento do ensino de graduação de Administração Pública no Brasil sob a égide do *management* (e com o currículo mínimo de gestão empresarial) e da divisão no sistema de

pós-graduação das áreas de conhecimento das ciências humanas e das ciências sociais aplicadas, a constituição de uma comunidade acadêmica de *public affairs* no país tardou. Um arranjo pluridisciplinar e multiprofissional em torno do interesse público foi oportunizado neste século XXI, sobretudo, pela implantação de novos e renovados cursos de bacharelado e tecnólogos que ressignificaram a educação superior nacional de gestão pública, originando o Campo de Públicas.

O termo Campo de Públicas completou 10 anos em 2020. A nomenclatura surgiu como corolário da Audiência Pública realizada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) no dia 5 de abril de 2010 para discutir o estabelecimento de DCN de Administração Pública, reunindo alguns conselheiros da Câmara de Educação Superior (CES) do CNE, vários especialistas em gestão e políticas públicas e 16 coordenadores de curso de graduação em AP, GP, PP, GPP e GS de IES de todas as regiões político-administrativas. A locução suprime os substantivos *Administração, Gestão e Política* e destaca o adjetivo *Pública* para emblemar a “unidade na diversidade” do campo.

Transcorrida uma década, o Campo de Públicas é uma realidade: cerca de 250 cursos de graduação, DCN, ENADE, entidades representativas, eventos, periódicos, livros, artigos e redes sociais. Edificamos uma comunidade acadêmica (e de práticas) com orientações, princípios e valores em torno da noção de *coisa pública* que adotou, crescentemente, a expressão *Campo de Públicas* como uma identidade coletiva. Uma pesquisa no *Google* com o termo entre aspas localiza, de imediato, cerca de 60.000 resultados. No *Google Acadêmico* são aproximadamente 650 documentos para todo o período 2010-2020, contra um texto

em 2010. Nesse rol de produção científica sobre o Campo de Públicas, este livro que ora prefacio constitui, sem dúvida, um importante aporte.

Parabenizo os organizadores – as professoras Lindijane Almeida, Raquel Silveira e Maria Isabel Rodrigues, e o acadêmico Cadmiel Melo, colegas do Campo de Públicas – pela iniciativa desta publicação, e todos os autores pela qualidade dos capítulos, apresentados como *working papers* no III ENEPCP. Salienta-se que a realização desse encontro em Natal/RN, após duas edições em Brasília/DF, foi simbólica, uma vez que a ANEPCP foi fundada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) em 2015.

As professoras Lindijane Almeida (UFRN) e Maria Isabel Rodrigues (EG-FJP/MG) têm contribuído com o Campo de Públicas em muitas ações como a gestão da ANEPCP no biênio 2018-2019 como presidente e diretora, respectivamente, e a organização de livros. Cito, *verbi gratia*, duas coletâneas coordenadas por elas em 2017 que propalaram o conceito do Campo de Públicos, a saber: a obra *Pioneirismo, Renovação e Desafios - experiências do Campo de Públicas no Brasil*, coeditada pela professora Lindijane Almeida, em conjunto com a professora Patrícia Vendramini, e impressa pela UDESC; e o manuscrito *Campo de Públicas em Ação – coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*, coorganizado pela professora Maria Isabel Rodrigues, em colaboração com a professora Luciana Lima, e editorado pela UFRGS. E, por sua vez, a professora Raquel Silveira e o acadêmico Cadmiel Melo representam genuinamente neste livro a geração de pesquisadores que nasce com o DNA do Campo de Públicas.

Além das três organizadores da obra que, igualmente, são autoras do capítulo 4, o qual discute uma identidade/matriz comum para os

cursos de graduação do Campo de Públicas baseada nos bacharelados de AP da EG-FJP/MG e de GPP da UFRN, o livro tem vários autores que referenciam alguns temas na literatura nacional. O capítulo 1, de autoria dos professores Luciana Papi, Luciana Lima e Diogo Demarco da UFRGS, versa sobre a relação entre planejamento governamental municipal e capacidades estatais – uma agenda de pesquisa que eles têm desenvolvido com robustez, gerando muitas publicações em revistas. O capítulo 2, que versa sobre a ação pública transversal, articula o objeto de estudo da tese de doutorado da professora Fernanda Cruz na UnB, orientada pela professora Doriana Daroit, com os constructos de território e participação advindos das colaborações das professoras Zilma Borges (FGV-SP) e Regina Laisner (UNESP); enfim, uma amostra das conexões que o Campo de Públicas enseja.

Por seu turno, o capítulo 3, escrito pelo professor Eduardo Grin (FGV-SP), aborda os arranjos federativos de cooperação territorial analisando o caso do Comitê de Articulação Federativa no Brasil. Os trabalhos deste docente são bibliografia obrigatória para o ensino e a pesquisa sobre federalismo e poder local no país. E o último capítulo que cumpre, outrossim, o papel de posfácio, redigido pelo nosso professor Peter Spink, é um testemunho que interliga o Campo de Públicas tal como o (re)conhecemos no presente com os seus antecedentes (processos, ideias e pessoas) do passado, notadamente entre o prelúdio da década de 1980 e meados dos anos 2000. Como afirma o mestre no início de seu texto:

“(…) Se há um campo vibrante que hoje chamamos de ‘campo de públicas’, é uma consequência de múltiplos momentos nos quais, em tempos difíceis, **diversas gerações [de muitas áreas de conhecimento] se levantaram com suas canetas, blocos de papel, gravadores, máquinas de escrever. E agora, laptops e smartphones para dizer ‘isso é importante’.**” (grifo nosso, pág. 101).

Assim, aproveitando as palavras do professor Peter Spink para finalizar este prefácio, agradecemos a todos os(as) professores(as) e pesquisadores(as) das “diversas gerações” (e áreas de conhecimento) que construíram o ensino de administração/gestão/políticas pública(s) no Brasil em seus “múltiplos momentos” que precederam o Campo de Públicas. A todos(as), nosso muito obrigado!

E para você leitor(a), meu desejo de uma boa leitura. E lembre-se sempre: “*Mesma coisa, nada! Gestão pública não é gestão privada.*”<sup>2</sup>. Viva o Campo de Públicas!

---

2 Coro de estudantes de cursos de graduação do Campo de Públicas durante manifestação em reunião do CNE realizada em 1º de outubro de 2013. Na ocasião, o CNE julgou e negou o recurso impetrado pelo Conselho Federal de Administração (CFA) e pela Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD) contra o estabelecimento de Diretrizes Nacionais Curriculares (DCN) para a formação acadêmica em Administração Pública, abarcando todos os bacharelados do Campo de Públicas.

# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL MUNICIPAL E O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS

## 1. INTRODUÇÃO

As principais experiências históricas de planejamento governamental no Brasil estiveram ligadas ao governo central. O processo de estruturação de um sistema de planejamento nacional esteve vinculado ao esforço do *state-building*, este informado por uma ideologia nacional-desenvolvimentista (BIELCHOWSKY, 2004). Em decorrência, o planejamento governamental foi marcado pela concentração de capacidades técnicas e políticas na União. Neste quadro, os municípios funcionavam como extensões do centro, membros de um corpo sobre o qual tinham pouco protagonismo.

O perfil centralizado do planejamento governamental refletiu duas questões. Primeiro, mesmo antes do país tornar-se uma federação, o poder executivo federal constituiu-se em fonte irradiadora da política nacional. Por razões históricas e raízes que remontam a processos como a colonização portuguesa e a formação como Estado-nação pelo topo, a nossa trajetória, embora tenha alternado momentos de centralização e descentralização, operou majoritariamente no sentido da concentração da autoridade política no centro (HOLANDA, 2006; CARVALHO, 2007; FAORO, 2012; ARRETCHE, 2012).

Em segundo lugar, a característica centralizada do planejamento foi produto do contexto histórico de construção do Estado moderno e do capitalismo no país, iniciados na Era Vargas sob as bases do nacional-

desenvolvimentismo. De forma semelhante ao ocorrido nos países centrais, no caso brasileiro, tais fenômenos foram seguidos de movimentos fortemente centralizadores e concentradores (ANDERSON, 2004). Isso se consubstanciou na construção de uma burocracia estatal e no reforço das capacidades do Estado para promover a transformação da infraestrutura, da produção, das políticas sociais - mesmo que seletivas - (BRESSER-PEREIRA, 2012). Diante do que foi exposto, pode-se afirmar que o planejamento governamental no Brasil foi um instrumento desenvolvido em técnica e aparatos burocráticos pelo âmbito central.

Advém que a Constituição Federal de 1988 descentralizou a atribuição do planejamento para os municípios, bem como, ampliou suas responsabilidades na formulação e implementação de políticas públicas. De maneira específica, o artigo 165 da constituição, estabeleceu que os três entes federativos deveriam formular seus planos plurianuais (PPA) para gerir autonomamente seu território. Entretanto, como demonstra a literatura sobre o federalismo brasileiro, e mais recentemente sobre capacidades estatais, são

**autoras/es**

*Luciana Pazini Papi (UFRGS)*

*Luciana Leite Lima (UFRGS)*

*Diogo Demarco (UFRGS)*

desiguais as condições burocráticas, fiscais e socioeconômicas dos municípios brasileiros; assim como, vigora, em sua maioria, a precariedade nas estruturas administrativas (ARRETCHE, 2012; SOUZA 2006).

Em relação aos PPA, pode-se tomá-los como *proxy* para investigar os processos de planejamento. Nessa linha, já foram produzidas importantes análises com foco no governo central (CAVALCANTE, 2007; ARANTES, 2010; COUTO, 2011; CARDOSO JUNIOR, 2011; REZENDE, 2011). De forma geral, os trabalhos apontam fragilidades: os Planos Plurianuais federais tenderiam a confundir-se com o orçamento, conformando-se em documentos extremamente formalistas e de baixa utilidade estratégica.

No âmbito local, em que pese haver poucos trabalhos, Pfeiffer (2000) aponta que a maioria dos municípios não demonstrava condições organizacionais, técnicas e administrativas para a produção do planejamento. Também neste nível de governo, os PPA assemelham-se muito mais a peças orçamentárias do que a ferramentas de reflexão e modelagem do futuro desejado.

Em face a este cenário, no início dos anos 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) buscaram resgatar o sentido estratégico do planejamento. Tal propósito foi operacionalizado por meio da oferta de cursos de capacitação, *in loco* e Educação a Distância (EAD), direcionados aos agentes de planejamento local. Neste esforço, se destaca o curso de capacitação EAD em “planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial” executado em 2013 pelo Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)

do MPOG. O curso tinha o objetivo de orientar a construção dos Planos Plurianuais; e obteve a participação 336 gestores e técnicos de 230 municípios.

Diante do exposto, este artigo busca investigar as capacidades burocráticas desenvolvidas para o planejamento após aqueles incentivos federais aos municípios. Os dados utilizados neste trabalho são provenientes de pesquisa qualitativa realizada em 2015 pelo MPOG e pelo CEGOV, em um conjunto de 14 municípios de pequeno, médio e grande porte no Rio Grande do Sul. Para a seleção da amostra, estabeleceu-se, previamente, o número de 14 (quatorze) dos 496 municípios do Rio Grande do Sul (RS) à época. A partir disso, utilizou-se os critérios: porte populacional e distribuição regional dos municípios. A amostra é composta por todos os 07 portes populacionais (conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) refletindo a caracterização do estado do RS neste quesito, como por exemplo, a maior parte dos municípios (45%) tem até 5 mil habitantes (porte 1) e a maior fatia da amostra (29%) está representada por municípios deste porte e assim sucessivamente, com a adição, do município de Porto Alegre por razões decorrentes dos próprios objetivos do estudo, conforme descrito na Tabela 1, apresentada na seção 3 deste estudo.

A pesquisa considerou três dimensões de análise: o processo de elaboração do PPA; a concepção e o conteúdo programático do plano, atinente a visão de futuro; o monitoramento e avaliação do PPA e seus usos na gestão. Foram feitas análise documental e aplicação de questionários semiestruturados *in loco*, on-line e por telefone a gestores das secretarias ou setores de planejamento municipais.

## 2. CAPACIDADES ESTATAIS E O PLANEJAMENTO

Há certo consenso de que o conceito de capacidades estatais abarca múltiplas dimensões por conta de ter incorporado concepções teóricas de diversos campos, tais como a economia, a sociologia e a ciência política. Em seu debate originário, o conceito nasce do interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento, como parte da agenda da sociologia política da segunda metade do século XX (CINGOLANI, 2013). Conforme a autora, diante dos efeitos redistributivos das políticas de bem-estar social na Europa pós II Guerra, surgiram críticas à visão marxista tradicional sugerindo que há espaço para pensar o Estado como portador de “autonomia relativa” em relação à classe dominante (POULANTZAS, 1974; OFFE, 1972).

A segunda onda de trabalhos que mobilizaram a concepção de autonomia do Estado veio dos EUA, sobretudo dos trabalhos de Charles Tilly (1975). Aqui a base é a tradição weberiana, enfatizando o poder coercivo da administração central e a centralidade da formação de quadros profissionais permanentes e insulados para a arrecadação e fortalecimento do Estado. Uma perspectiva semelhante é apresentada na influente obra *Bringing the State Back in* de Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985). Nela os autores se debruçam sobre os mecanismos pelos quais opera o poder autônomo do Estado. Nesse sentido, Skocpol (1985, p.9) define que a capacidade do Estado se refere à implementação de “metas e objetivos sobre a real ou potencial oposição de grupos sociais poderosos, em contextos de retração socioeconômicos”. Já a autonomia tange à não subordinação do Estado aos interesses dos grupos sociais, consubstanciada na capacidade de formular e perseguir objetivos próprios.

No Brasil, nos últimos 10 anos, proliferaram trabalhos sobre o tema, associados geralmente a análise de políticas públicas. Neste campo destacam-se os trabalhos de Gomide e Pires (2014), Gomide e Boschi (2016), Souza (2017) e Pinho (2017).

Gomide e Pires (2014) debatem os desafios do Estado no contexto democrático diante da tarefa de retomar o desenvolvimento econômico e social; nesse caminho, atentam para as capacidades de formulação e de implementação de políticas de desenvolvimento. Os autores sustentam que o Estado está alicerçado em arranjos institucionais que “dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos” (GOMIDE E PIRES, 2014, p.20). Esses arranjos constituíram diferentes burocracias, níveis de governo, relação com a sociedade civil e partidos que precisam ser coordenados na tarefa de implementação de políticas públicas. No sentido de operacionalizar o conceito de capacidades, os autores oferecem dois componentes que convêm para esse trabalho: o técnico-administrativo e o político.

O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 21).

Na mesma lógica, Souza (2017), afirma que o conceito de capacidade estatal incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Para a autora, a capacidade estatal diz respeito ao conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los.

Colocado sob a forma de componentes, o conceito incorpora quatro grandes grupos: político, legal,

organizacional/administrativo e de política pública. O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, objeto deste artigo, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes ressalvas sobre a capacidade do Estado é sua desigualdade ou variedade entre áreas de políticas públicas (SOUZA, 2017, p.31).

Neste trabalho a capacidade administrativa ou burocrática refere-se a existência de um corpo administrativo profissional, dotado de recursos e de instrumentos próprios (CINGOLANI, 2013; SOUZA, 2017). Tal capacidade é percebida como essencial à implementação de políticas públicas, uma condição necessária para qualquer Estado que se pretenda autônomo e capaz de realizar tarefas voltadas ao desenvolvimento. E é neste escopo que se insere o papel do planejamento.

Definiremos o planejamento como um instrumento que viabiliza a projeção e a modelagem do futuro de forma sistemática. Nessa acepção, é elemento fundante da capacidade estatal administrativa e, ao mesmo tempo, demanda capacidades estatais para ser construído; em um movimento dialético. É por meio desse instrumento que a administração pode elaborar e implementar políticas públicas de forma sistemática, atendendo ao interesse do conjunto da população de forma eficaz, minimizando o desperdício dos recursos sociais e o imprevisto.

Tal definição pode ser alicerçada nas ideias de Carlos Matus (1993; 1996), que chamava a atenção para a importância do planejamento participativo para um Estado autônomo e capaz já na década de 1970 e 1980. Seus trabalhos partem

do pressuposto de que o planejamento é essencial para construção da sociedade que queremos. Dessa maneira, Matus marca sua centralidade enquanto meio de ação que envolve técnica e política, orientado ao desenvolvimento econômico e social.

Em observação aos casos trazidos nesse trabalho, partimos do pressuposto que a falta de priorização do planejamento na gestão pública, somada a baixa aplicabilidade das técnicas de planejamento estratégico, pode ser compreendida à luz da construção do arranjo institucional brasileiro no que tange a duas dimensões: a construção centralizada da federação e a construção de capacidades burocráticas para o planejamento em nível federal.

Tendo tais premissas passamos na próxima seção, a uma reflexão sobre a construção da federação e do planejamento, centralizados, no Brasil.

### **2.1. A federação e formação de capacidades estatais para planejamento nos municípios brasileiros**

A formação de capacidades estatais na federação brasileira está relacionada à lógica de construção institucional do Estado que, em seu percurso histórico, passou a concentrar no Executivo federal, cada vez mais, a sustentação de todo o arranjo federativo. Do ponto de vista conceitual, o federalismo impõe a divisão de poder entre as instituições centrais e estados membros, onde se promove a integração de diferentes entidades territoriais respeitando sua diversidade e observando sua imprescindível unidade estatal (WATTS, 2006). Trata-se, portanto, de uma estratégia para distribuição de poder estatal encontrada por estados e nações com distintas composições étnicas, linguísticas, com grande extensão territorial, para garantir

a unidade e a autonomia das partes. Enquanto instituição, o federalismo organiza a distribuição das competências exclusivas e concorrentes entre os entes federados, o grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e os mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns (LASSANCE, 2012, p.25).

No caso brasileiro, a fórmula federativa foi adotada formalmente em 1891. Entretanto, sabe-se que a história da federação brasileira foi marcada por um processo sinuoso de altos e baixos (momentos de maior centralização e descentralização) em que se alteraram as competências da União, estados e municípios, assim como se modificaram as competências institucionais da União. Esse processo, que alternou a distribuição de competências e recursos, acabou por contribuir no desenvolvimento de diferentes capacidades estatais no centro e na periferia, utilizando a expressão de Balán (1974).

Entendemos tal movimento de alternância, como uma consequência da matriz fundadora do Estado brasileiro. Tal matriz foi herdeira da transposição do Estado português para a Colônia, cuja marca foi a centralização e a ‘solução por cima’ das questões nacionais (HOLANDA, 2006; FAORO, 2012). Além disso, constituiu-se paralelamente uma elite local, oriunda da formação das capitânias hereditárias, que governavam seus territórios com grande autonomia durante longo tempo (LEAL, 1997). Esta conformação originária compôs a base das elites locais e nacionais que se alternaram, disputaram e se articularam em torno de seus interesses durante toda história política do país. Entretanto, apesar desse movimento, sabe-se que após a proclamação da república paulatinamente o governo central passou a concentrar autoridade e recursos que o dotaram de capacidades para levar a cabo os projetos de desenvolvimento nacional. O caso do planejamento reflete essa trajetória.

Na república velha, apesar de vigorar o modelo localista-descentralizado atrelado ao modelo agrário exportador (BRESSER-PEREIRA, 2015), o desenvolvimento de capacidades burocráticas para o planejamento era incipiente. Dessa forma, embora este período tenha pendido para a descentralização, a partir do governo Vargas, o discurso centralista ganha força e papel renovado, sustentando-se na justificativa da necessidade de se promover a modernização do Estado para superar o atraso da ‘periferia’ (BIELCHOWSKY, 2004). Para tanto, transformações profundas eram necessárias: a formação de uma burocracia central e moderna, e a construção de uma identidade nacional que superasse o peso histórico das identidades locais.

Com efeito, a Era Vargas (1937-1945) foi um período de grandes transformações para Estado e sociedade. No que tange à modernização do Estado, a criação de uma *expertise* burocrática centralizada no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) é considerada uma das iniciativas mais relevantes (ABRUCIO, PEDROTI E PÓ, 2010). O DASP era responsável por elaborar orçamentos, recrutar e selecionar servidores, treinar pessoal, racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material (COSTA, 2007). Tal processo acabou por aprofundar a diferença de qualidade entre as burocracias federais e locais, na medida em que não conseguiu se espalhar para as ‘pontas’ através dos “daspinhos”. Esses passaram a funcionar como estruturas paralelas, pouco contribuindo para a modernização das burocracias locais (ABRUCIO, PEDROTI E PÓ, 2010). Ou seja, na medida em que esse processo de centralização se aprofundava, cada vez mais a máxima de Visconde do Uruguai fazia-se contemporânea: a de que “o governo brasileiro tinha uma cabeça enorme, mas não tinha braços e pernas” (apud CARVALHO, 1993, p. 64).

O aprofundamento desta centralização burocrática se deu com a concentração tributária, como mecanismo estratégico para tornar o executivo federal dotado de poder sobre os entes federados. Além disso, as bases simbólicas do federalismo foram derrubadas no ritual de queima das bandeiras estaduais feita por Getúlio Vargas no começo do Estado Novo. Ainda, os dispositivos para legislar sobre a maioria dos temas nacionais e das políticas públicas igualmente foram centralizados no governo federal, durante toda a vigência do Estado desenvolvimentista.

Dessa forma, a despeito do status federativo, o que se viu durante esse período foi um modelo de relações que, na prática, mais se assemelhavam às de um Estado Unitário (ARRETCHE, 2012); com a licença breve do interregno de 1946-1964 em que se redemocratiza o sistema político e são restabelecidos os poderes locais. Do ponto de vista da organização do planejamento, adensou-se o modelo centralizado, e os planos adquiriram um caráter econômico e tecnocrático. Foi assim nos demais governos, planos globais com o objetivo de transformar a sociedade por meio de programações econômicas (REZENDE, 2011).

De forma resumida, podemos perceber aquele caráter nos seguintes planos. No governo Dutra, o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) configurou um programa de organização dos gastos públicos em setores infra estruturais e sociais que tampouco pôde ser implementado. Na volta do governo Vargas, em mais um surto de intervenção do Estado na economia, o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico direcionou o foco para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base. No governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas avançou na noção de plano com características de programação global da economia, em que pese terem sido selecionados

projetos prioritários e esbarrar em problemas como falta de um esquema racional e adequado de financiamento (CARDOSO, 2011).

No Regime Militar (1964-1985), a estratégia de desenvolvimento nacional se ancorava, de forma análoga, no discurso de que caberia ao Estado, e seu aparato burocrático/administrativo centralizador, promover a prosperidade e o crescimento econômico. Nesse período aprofunda-se o modelo centralizado de planejamento, de forma que se formula a primeira experiência de planejamento a longo prazo: o Plano Decenal - um plano de modelo macroeconômico para o desenvolvimento do Brasil (10 anos) e propostas setoriais. Seguiram-se a ele, no governo Médici, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), voltado para grandes projetos de integração nacional; e o II PND que representou a mais articulada experiência de planejamento após o Plano de Metas, assumindo os riscos de aumento da dívida externa ao investir em infraestrutura com financiamento externo (REZENDE, 2011).

Dentre os legados do passado autoritário, destacamos a centralidade do poder do executivo federal na política nacional, produto da utilização da centralização de poder como principal tática para implementar políticas e projetos de transformação social. E esse legado não foi apenas simbólico. Com efeito, as principais estruturas burocráticas, fiscais e institucionais modernas e com relativa capacidade estatal foram desenvolvidas no centro. Na periferia, ou no âmbito local, com raras exceções, restaram espaços dominados pela precariedade administrativa e baixo desenvolvimento do domínio público, tornando-se alvo de captura política e reprodução de velhas elites.

Dessa forma, com a abertura democrática e o processo de descentralização, que tem início

nos anos 1980 e percorre os 1990, os principais dilemas da administração pública brasileira correspondem a legados daquela trajetória. Apesar dos municípios terem galgado autonomia constitucional para eleger seus governantes e legisladores, comandar sua administração, elaborar legislação referente às competências que lhe cabem e cuidar de sua estrutura tributária e financeira; sabe-se que muitos municípios só se tornaram autônomos para definir políticas em áreas de pouca relevância para o governo federal (ARRETCHE, 2012). Nesta perspectiva, pode-se afirmar que o processo descentralizador e a Constituição Federal 1988 não foram capazes de reverter a marca do federalismo brasileiro, que reside na centralidade do papel ordenador do governo central e sua capacidade de propor políticas e programas públicos aos governos locais, que cada vez mais atuam como implementadores de políticas públicas (PAPI, 2014).

Com efeito, as novas responsabilidades assumidas pelas administrações locais a partir da Constituição de 1988, nas quais se incluem aquelas relacionadas à produção de peças de planejamento, têm provocado a necessidade de produção de capacidades estatais. Os casos trazidos nesse artigo demonstram esses desafios na atualidade.

### **3. CAPACIDADES PARA O PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL**

O artigo 165 da Constituição Federal impôs aos três entes federados a tarefa de construir seus Planos Plurianuais de quatro em quatro anos, nos quais devem constar as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo para a administração pública. Reforçando a centralidade do planejamento governamental, o artigo 174

estabelece que tal função é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público sobretudo como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Entretanto, conforme demonstrou Rezende (2011), na década de 1990, o planejamento era percebido como uma peça de pouca utilidade, em virtude de sua associação com práticas autoritárias. Ademais, tratava-se o planejamento como sinônimo de orçamento, diminuindo seu papel político. A descentralização federativa no contexto da democratização contribui com esse cenário de esvaziamento do sentido do planejamento. Isso porque incentivou a fragmentação das iniciativas de estados e municípios no campo do planejamento e da formulação de políticas setoriais.

Foi nesse contexto que os Planos Plurianuais começam a ser desenhados nos municípios do Rio Grande do Sul. Em que pese o início formal dessas atividades em 1992, não foram encontrados registros sobre seu desenvolvimento. A Tabela 1 apresenta os municípios estudados.

**Tabela 1 – Municípios selecionados e porte populacional**

| <b>Município</b>  | <b>População</b> | <b>Categ.</b> |
|-------------------|------------------|---------------|
| Aceguá            | 4.468            | 1             |
| Ajuricaba         | 7.239            | 2             |
| Arroio do Tigre   | 12.743           | 3             |
| Estrela           | 31.005           | 4             |
| Gaurama           | 5.796            | 2             |
| Monte Belo do Sul | 2.683            | 1             |
| Morrinhos do Sul  | 3.098            | 1             |
| Nova Hartz        | 18.810           | 3             |
| Pantano Grande    | 9.738            | 2             |
| Porto Alegre      | 1.417.721        | 7             |
| Rio Grande        | 198.795          | 6             |
| São Gabriel       | 60.529           | 5             |
| Três de Maio      | 23.707           | 4             |
| Unistalda         | 2.439            | 1             |

**Fonte:** Elaboração própria a partir da base de dados do IBGE (2014).

### **3.1. Processo de Elaboração dos PPA municipais 2014-2017**

Sobre o processo de elaboração do PPA, uma primeira questão que chamou a atenção foi a ausência de qualquer referência nos documentos que formam e circundam o PPA. Somente três municípios (Monte Belo do Sul, Porto Alegre e Rio Grande) mencionaram nos documentos os procedimentos de elaboração. Outro aspecto relevante, refere-se à ausência de referências, na maioria dos municípios estudados, sobre capacitações realizadas para realização de oficinas de planejamento. Somente três municípios (Ajuricaba, Três de Maio e Porto Alegre) referem ter realizado oficinas de planejamento com público interno para a elaboração do PPA. Com exceção de Porto Alegre, os demais municípios contrataram cursos de prestador privado.

### **3.2. Estrutura organizacional responsável pela elaboração do PPA**

Em relação ao arranjo organizacional observou-se a existência de duas configurações. Seis municípios mantinham arranjo organizacional sistêmico, isto é, uma secretaria/órgão responsável pela coordenação, sistematização e elaboração do PPA. De outra forma, oito municípios não possuíam este tipo de estrutura, recorrendo a um arranjo ad hoc. Na dinâmica destes dois tipos, observou-se heterogeneidades no que se refere aos atores/secretarias envolvidas, ao grau de participação, às atribuições e etapas do processo de criação do plano.

Em relação aos municípios que possuem um arranjo sistêmico, viu-se que em três (São Gabriel, Porto Alegre e Três de Maio) houve a participação direta de todas as secretarias do município na elaboração. Nos demais (Gaurama, Rio Grande e Nova Hartz) a participação ficou restrita à Secretaria da Fazenda ou ao Gabinete do Prefeito.

Em Rio Grande e Porto Alegre foram realizadas reuniões entre a secretaria responsável pelo PPA e as demais, construindo as diretrizes/ações a serem incluídas no plano. No caso de São Gabriel, Três de Maio e Nova Hartz, a secretaria responsável apenas solicitou aos demais órgãos o envio de propostas a serem contempladas no plano. E, em Gaurama, as secretarias somente revisaram o PPA preparado pela Secretaria de Administração e pelo Gabinete do Prefeito.

Nos municípios que utilizaram o arranjo organizacional ad hoc averiguou-se grande envolvimento de profissionais da contabilidade, demonstrando a preocupação com a parte orçamentária do plano. Em cinco municípios (Unistalda, Arroio do Tigre, Ajuricaba, Monte Belo do Sul e Morrinhos do Sul) identificou-se a participação de secretários e/ou do prefeito

no processo. No caso de Aceguá foi criado um formulário, pela estrutura provisória, a ser preenchido por todos os secretários. Em Estrela e Aceguá a estrutura ad hoc empregou servidores em cargos de comissão. Já em Pantano Grande foram realizadas reuniões com os secretários para a inclusão das ações no plano.

Destaca-se a diversidade de formato das equipes responsáveis pela elaboração dos PPA, tanto nos arranjos sistêmicos quanto nos ad hoc. Frisa-se o fato de não atenderem as condições indicadas pela SPI/MPOG: autoridade e legitimidade política perante o Prefeito para debater prioridades/estratégias do governo; conhecimento técnico de como funciona a Prefeitura (processo orçamentário, sobre o território municipal/demandas e interesses dos diversos setores da cidade e existência de gestores permanentes com conhecimento técnico na área de planejamento) e disposição política e tempo para organizar/planejar a elaboração do PPA. Por outro lado, ressalta-se a importância dada à participação dos contadores das prefeituras neste processo, sobretudo nos municípios de menor porte, o que indica que, de um lado, pode estar predominando nestes locais a ênfase da orçamentação em detrimento do planejamento.

No que se refere ao grau de centralização, predomina (13 municípios) a descentralização, conferindo maior grau de autonomia às secretarias setoriais para a inclusão de programas e ações na elaboração do PPA. Esta característica parece não estar relacionada à existência ou não de uma estrutura sistêmica, e sim de aspectos específicos da gestão das prefeituras e da capacidade do Chefe do Executivo de estar presente durante o processo. Em relação ao uso de ferramentas tecnológicas, oito municípios (Gaurama, Unistalda, Aceguá, Pantano Grande, Porto Alegre, Morrinhos do Sul, Arroio do Tigre e Ajuricaba) utilizaram um sistema

específico de contabilidade ou planejamento.

No que tange o diagnóstico socioeconômico utilizado na elaboração do PPA, somente dois municípios (Porto Alegre e Ajuricaba) realizaram tal estudo. Porto Alegre utilizou informações produzidas pelo partido do prefeito; ao passo que em Ajuricaba foram consultados estudos realizados pela prefeitura sobre o orçamento participativo, além de PPA de outros municípios e do governo do estado.

Em Monte Belo do Sul foi consultada a previsão de receitas da FAMURS (Federação das Associações dos Municípios do RS), e em Rio Grande foram utilizadas estatísticas de diversas instituições, como o IBGE, o TCE-RS, a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e as estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD). Apenas nos municípios de Morrinhos do Sul, Arroio do Tigre e Monte Belo do Sul os programas e ações presentes no PPA não foram baseados no plano de governo apresentado durante as eleições pela gestão eleita. O fato de a maioria (12) dos municípios da amostra terem elaborado o PPA sem diagnóstico prévio, aponta que o PPA pode estar sendo elaborado como uma formalidade para cumprir norma constitucional, descumprindo a dimensão estratégica do planejamento, qual seja, de traçar a visão de futuro a ser alcançada.

### **3.3 Interlocação do Poder Executivo com a sociedade civil**

Desde os dispositivos de participação previstos na Carta Magna de 1988, o Brasil vem experienciando vários canais de participação na formulação e implementação de políticas públicas. Corroborando este cenário, observou-se que na totalidade dos municípios da pesquisa existe algum tipo de espaço deste tipo voltado ao PPA 2014-2017. No que concerne ao canal de interlocação do

Poder público municipal com a sociedade civil, em 13 dos 14 municípios pesquisados a participação ocorre via audiência pública; sendo que no município de Rio Grande, são utilizadas plenárias e, em Porto Alegre, a dinâmica do Orçamento Participativo (OP).

No que se refere à natureza da participação, se consultiva, informativa e ou deliberativa, observou-se que: em três municípios (Rio Grande, Porto Alegre e Ajuricaba), vigorou o tipo deliberativo; em quatro (Pantano Grande, Estrela, Arroio do Tigre e Três de Maio), o consultivo; e nos sete restantes, o informativo. Se cruzarmos este dado com o porte populacional dos municípios verifica-se que: nos dois de grande porte (Porto Alegre e Rio Grande) a natureza era deliberativa, e, entre os menores municípios, a participação foi predominantemente informativa. No que se refere à realização de oficinas de planejamento com o público externo, conforme orientação do governo federal inserida no Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPA Municipais 2014-2017 que preconiza que:

Nesta rodada deve-se organizar com o conjunto da cidade, com os diversos segmentos previamente mapeados, a apresentação do documento base do PPA 2014 - 2017 com o objetivo de: comunicar à população a estratégia e os programas do Plano e sobretudo ouvir as críticas e sugestões. É fundamental que o Governo municipal, após o processo de consulta e participação social, sistematize as propostas e faça o feedback à população, sobre o que foi incorporado ou não ao texto final” (BRASIL, 2013a, p.53).

Observou-se que nenhum município pesquisado realizou tal atividade. Portanto, não foi formada comissão da sociedade civil para o acompanhamento da tramitação do PPA, tampouco referente ao monitoramento e avaliação.

Em síntese viu-se que a participação no processo de elaboração do PPA, nos municípios pesquisados, foi incipiente; dado que não foram realizadas as rodadas de oficinas com o público

externo, e, igualmente, não houve articulação com o conjunto de conselhos, permanecendo apenas uma participação individual e setorializada de alguns dos conselhos municipais.

### **3.4 Concepção e Conteúdo do PPA municipal 2014-2017**

No que tange a análise de concepção dos PPA observou-se aspectos relacionados com a dimensão estratégica e a visão de futuro, através da Mensagem do Chefe do Poder Executivo e da Lei dos PPA municipais 2014-2017. Dois municípios (Morrinhos do Sul e Arroio do Tigre) não apresentaram a Mensagem do Chefe do Executivo no PPA 2014-2017. Em três municípios, que correspondem aos maiores (Porto Alegre, Rio Grande e São Gabriel), o referido documento continha uma descrição da situação socioeconômica e ambiental do município; e, apenas Porto Alegre e Ajuricaba, apresentaram uma descrição do cenário fiscal do município. Nos demais, o conteúdo da Mensagem do Chefe do Executivo baseou-se em modelos de anos anteriores.

Em relação à visão de futuro para o município, macro objetivos a serem perseguidos no médio prazo e um conjunto de estratégias de como fazer cumprir os objetivos apresentados, somente Porto Alegre apresentou os três elementos. São Gabriel e Rio Grande apresentaram somente macro objetivos e estratégias, indicando que, em termos formais, os PPA dos municípios de maior porte apresentam um conteúdo mais programático que os de menor porte.

### **3.5 O Sistema de Monitoramento e Avaliação dos PPA municipais**

No que diz respeito ao sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2014-2017 dos municípios pesquisados, a análise considerou

aspectos como a previsão legal, questões operacionais do sistema, e avaliação dos resultados do monitoramento e da avaliação.

A previsão legal de um sistema de monitoramento e avaliação surgiu na Lei do PPA 2014-2017 de dez municípios, com exceção de Arroio do Tigre, Gaurama, Nova Hartz e São Gabriel. Em geral, a definição legal estabelece como e com que periodicidade será realizada a avaliação das metas do plano, sem haver a definição de como se dará o monitoramento das mesmas. Assim, em alguns municípios, mesmo com a previsão legal da realização de avaliação dos resultados, não há, na prática, sistema de monitoramento. Isso foi identificado em Aceguá, Monte Belo do Sul e Pantano Grande, três dos menores municípios da amostra. Gaurama, São Gabriel e Nova Hartz juntam-se a esses três municípios no que se refere à ausência de um sistema de monitoramento do PPA. Os demais oito municípios da amostra possuem sistema de monitoramento e previsão legal sobre a avaliação, com exceção do município de Arroio do Tigre, que possui um sistema de monitoramento, mesmo sem a definição legal de uma avaliação periódica dos resultados do plano.

A realização do monitoramento ocorre de duas formas: atribuído a um órgão da estrutura administrativa do município, que centraliza a tarefa; e operado de forma descentralizada, por vários órgãos simultaneamente. A existência de um sistema de monitoramento e avaliação do PPA não parece estar diretamente relacionada à existência de uma configuração estrutural sistêmica ou ad hoc de elaboração. Pois o monitoramento, em alguns casos, é desempenhado de forma descentralizada ou sem a existência de um sistema específico definido, o que na prática, significa a ausência de monitoramento, impedindo assim a avaliação dos programas e correções de rumos eventualmente necessárias. Em todos os municípios que dispõem

de sistema de monitoramento, o principal usuário das informações geradas é o público interno das prefeituras. Porto Alegre se diferencia pela existência de monitoramento paralelo dos programas do PPA, realizado por uma instituição sem fins lucrativos.

No tocante à avaliação dos programas monitorados, três municípios (Porto Alegre, Rio Grande e Três de Maio) apontaram que foi feita através de reuniões periódicas com pauta específica sobre o andamento dos programas do PPA. Estas avaliações periódicas subsidiaram alterações no plano ao longo da sua execução. Nos demais onze municípios, não ocorreu avaliação dos programas monitorados; sendo que em Aceguá, Arroio do Tigre, Gaurama e Nova Hartz, as alterações ocorrem através da Lei Orçamentária, com o objetivo de promover alterações para a inclusão de despesas e/ou receitas que não estavam inseridas no instrumento original do PPA. Isso ocorreu mesmo naqueles municípios em que há a previsão legal de avaliação. Esta prática aponta precariedade no entendimento sobre qual é a função de cada um dos três instrumentos que compõem o ciclo orçamentário, o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Denota-se que o monitoramento e avaliação do PPA, na maioria dos municípios pesquisados, caracteriza-se por precariedade e até mesmo inexistência. Sendo o monitoramento um ato contínuo, sistemático e organizado de acompanhamento, com vista a intervenção tempestiva para correção de rumos; aqueles municípios que informaram realiza-lo de forma descontínua ou sem periodicidade, na prática, não o fazem. Por outro lado, o fato de apenas três municípios apontarem para a realização da avaliação, corrobora, em alguma medida, que nos demais, ou o monitoramento inexistente ou é muito precário.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização do PPA como instrumento de planejamento está prevista desde a Carta Magna de 1988, no entanto, somente a partir de 2000, com a vigência da Lei Complementar n. 101/2000, predominou a interpretação de que o mesmo é obrigatório, inclusive, para todos os municípios brasileiros. O processo de elaboração dos PPA municipais 2014-2017 refletiu a predominância de uma estrutura organizacional ad hoc e com baixa participação da sociedade civil no processo de elaboração. No entanto, esta interlocução com a sociedade civil organizada é de alcance limitado dado o caráter consultivo ou informativo. Outro aspecto que chama atenção é o baixo alcance das ações de capacitação de servidores públicos municipais, voltadas a qualificar a elaboração e gestão dos PPA, em comparação com as capacitações ofertadas por consultorias contratadas do setor privado.

A dimensão estratégica do conteúdo do plano (Lei e Mensagem do Executivo) reflete a reduzida importância política dada pelos governos municipais aos PPA como instrumento de planejamento. Este desprestígio se observa pela ausência de consulta prévia a diagnósticos sobre a realidade econômica, social, ambiental do município (que demonstram quais os problemas que devem ser atacados) e tampouco aponta quais as estratégias ou políticas associadas que serão adotadas para enfrentar problemas que o município enfrenta. Este quadro tem como resultados, objetivos e diretrizes estratégicas genéricas e, por vezes, reproduzindo o conteúdo do PPA anterior, quando não redigido por servidor que não estava na equipe de elaboração do plano. Assim a pesquisa não permite afirmar que o PPA tenha se transformado num instrumento de planejamento capaz de dar suporte à gestão

estratégica do governo. Ao contrário, a elaboração dos referidos documentos, em larga medida, cumpre uma formalidade, dada o conjunto de lacunas.

Para que esse cenário seja revertido deve haver um necessário equilíbrio entre as responsabilidades e funções constitucionalmente atribuídas aos municípios e os recursos financeiros a eles dedicados. Ademais a construção de capacidades estatais que sustentem um projeto de desenvolvimento local alçado sobre diagnósticos sócio territoriais se fazem urgentes. Se é possível perceber os limites reais ao discurso localista/municipalista como eixo virtuoso da gestão pública, por outro lado não se pode pensar no avanço da gestão pública e da entrega de políticas qualificadas sem defender o reforço das capacidades locais. Sabe-se que a efetivação destas possibilidades é um imenso desafio dada a importante heterogeneidade de situações enfrentadas pelos municípios, sobretudo aqueles de pequeno porte (menos de 20 mil habitantes) nos quais a dependência de recursos financeiros frente às transferências constitucionais é acentuada.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, p. 41-67. 2005.
- ABRUCIO, F.L; PEDROTI, P; PÓ, M.V. A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M.R *et al.* **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI.** Rio de Janeiro, FGV, 2010, p. 27-71.
- ANDERSON, P. **Linhagens do Estado absolutista.** São Paulo: Brasiliense, 2004.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro. Editora FGV; FIOCRUZ, 2012.
- BALÁN, J (org). **Centro e Periferia no desenvolvimento brasileiro.** São Paulo: Editora Difel, 1974.
- BIELCHOWSKI, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964.** Rio de Janeiro, CONTRAPONTO, 2004.
- BRASIL. **Programa de Apoio a elaboração e implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. ENAP, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. O Estadista, a Nação e a Democracia. In: **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade.** São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- CARDOSO, J. C. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília, IPEA, 2011.
- CARDOSO, J.C; SANTOS, J.C; PIRES, R.R. **PPA 2012-2015 A experiência Subnacional de Planejamento no Brasil.** Brasília, IPEA, 2015.
- CARVALHO, J. M. *Federalismo y centralización em el império brasileiro: história e argumento.* In: CARMAGNANI, M. **Federalismos latino-americanos: México, Brasil e Argentina.** Fundo de cultura econômica, México, 1993.
- CARVALHO, J. M. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CAVALCANTE, L. P. **O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil.** Revista do Serviço Público Brasília 58 (2): 129-150 Abr/Jun 2007.
- CINGOLANI. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures.* Maastricht: UNU-MERIT, *Working Paper*, n. 53, 2013.
- COSTA, Aureliano. Federalismo. In: AVELAR e CINTRA (org). **Sistema Político Brasileiro: Uma introdução.** Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer- Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007.
- COUTO, Leandro. **Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios.** RBPO, Brasília. Volume 1, nº 1, 2011.

DEMARCO, Diogo Joel e CHIEZA, Rosa Ângela (orgs). **Pesquisa de Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação do Alinhamento do PPA Municipal e aplicação ao caso Sul-Riograndense**. Relatório de Pesquisa. CEGOV - Porto Alegre/Brasília. 2015. 140p.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Alabama: *university of alabama* Press, 1987.

EVANS, P. O Estado como Problema e Solução. In: **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, 28/29, São Paulo: CEDEC, 1993.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back in**. Cambridge, *Cambridge University Press*, 1985.

FAORO. Raymundo. **A Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5º ed. São Paulo: Ed. Globo, 2012.

FERREIRA, G.N. **Centralização e Descentralização no Império: O debate entre Tavarez Bastos e Visconde do Uruguai**. SP, Ed.34, 1999.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (ORG). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE; PEREIRA; MACHADO. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. *Sociedade e Cultura*, v. 20, p. 3–12, 2017.

GOMIDE; PIRES (EDITORES). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. *Www.Ipea.Gov.Br*, p. 385, 2014.

HOLANDA, S. Buarque. **Raízes do Brasil**. 26º edição. São Paulo: companhia das letras, 2006.

HUERTAS, F. **Entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: Linhares, P. Mendes, C.C. Lassance, A. **Federalismo à Brasileira: questões para discussão**. Brasília, IPEA, 2012.

LEAL, V. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

MATUS, C. **Estrategia e plan. Mexico, Siglo Veintiuno Editores**. Décima edição 1993.

MATUS, C. **Política, Planejamento e governo**. Brasília, IPEA, 1996.

OFFE, C. **Advanced capitalism and the welfare state**. *Politics & Society*, 2(4):479–488, 1972.

PAULO, A, F. L. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. *Revista do Serviço Público*, Brasília. 61 (2): 171-187; Abr//jun 2010.

PAPI, L, P. **Repactuação das Relações Intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2014, 110p.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem.** Texto para discussão nº 37, ENAP, DF, 2000.

PINHO, C. **Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático: auge e deterioração das capacidades estatais (2003-2016).** Revista Política e Planejamento Regional, v. 4, n. 2, p. 331-368, 2017.

POULANTZAS, N. **Internationalisation of capitalist relations and the nationstate.** *Economy and Society*, 3(2):145–179. 1974.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, J. C. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília, IPEA, 2011.

SKOCPOL, Theda. *Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.* In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the State Back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias*, [s. l.], v. 8, n. 16: 20–45, 2006.

SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.** *Revista de Administração Pública*, [s. l.], v. 51, n. 1: 27–45, 2017.

TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe.* Princeton: Princeton University Press, 1975.

WATTS, R. **Sistemas federados comparados.** *Ediciones Juridicas y sociales.* Barcelona, 2006.

# CAMINHOS DA AÇÃO PÚBLICA TRANSVERSAL PARA O DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO

## 1. INTRODUÇÃO

A noção de setor remete ao modelo clássico de administração pública, que repercute o pensamento científico disciplinar, tido como o mais viável para a efetividade, a eficiência e a eficácia de políticas públicas. Entretanto, a emergência de problemas públicos complexos (ou *wicked*) interpela a estrutura estatal fragmentária, questionando a inflexibilidade de arranjos setoriais e das disciplinas. Ademais, novas demandas remetem às necessárias intersecções de classe, gênero, raça, e orientação sexual para compreender os problemas públicos, perpassados transversalmente por questões territoriais, ambientais e culturais, priorizando a democracia participativa e a dialogicidade entre múltiplos atores, o que exige novos instrumentos e nexos para a ação pública.

Concebendo a ação pública como uma construção social na qual os diferentes atores estão ligados entre si por uma rede ou um sistema de relações, esta ação pode surgir tanto em tom propositivo em torno de interesses comuns, como em oposição a ações iniciadas por outros atores (OSTROM, 2007; CEFAL, 2007). Essas construções podem se originar de ações coletivas que emergem de práticas de sociabilidades, de processos de convivência e organização política, do exercício da cidadania e busca de direitos e de conflitos que gerem novas possibilidades, cruzando diferentes lógicas.

Como uma abordagem que ajude a compreender estas perspectivas, toma-se como

referência, neste capítulo, a base teórica da Sociologia da Ação Pública como campo que se desenvolveu fortemente com uma vertente relacional, com metodologias e instrumentos para a construção da intermediação entre o governo e a sociedade (HALPERN; LASCOUMES E LE GALÈS, 2014). Este campo de estudo remete a uma possível transição da forma como se pensa a administração pública, em direção a concepções híbridas de gestão, co-produzidas entre Estado e sociedade, e focaliza essencialmente os modos de interação entre os atores, de construção e diálogo, elaboração de conflitos e articulações para a inclusão de interesses múltiplos (CHATEAURAYNAUD, 2011). Assim, uma concepção da ação pública que inclui estes diversos elementos é a de “um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos, como por objetivos, conteúdos e projetos de atores” (LASCOUMES E LE GALÈS, 2004, p.12) que se faz no coração das interações sociais e por isso mesmo passível de ser mais fluída e flexível.

Nesta proposição, o papel da sociedade, junto ao Estado, ganha importância, não só na definição dos problemas públicos, como também na concepção, viabilização e avaliação de políticas públicas. E, em particular, neste esforço, agregamos

**autoras**

*Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB)*  
*Doriana Daroit (UnB)*  
*Zilma Borges (FGV-EAESP)*  
*Regina Claudia Laisner (UNESP)*

à reflexão convencional da ação pública horizontes de sentido político democratizante, prezando por processos participativos e dialógicos. Nele discute-se que o êxito de ações que emergem da sociedade não está restrito ao alcance de soluções, mas também em colocar em pauta temas invisibilizados, na ampliação de atores e debates em torno dos problemas, e na explicitação de conflitos e controvérsias.

Deste modo, o caminho proposto para esta reflexão, inaugurada na mesa redonda realizada em agosto de 2019, durante o III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), inicia com a discussão da ação pública transversal a partir de uma abordagem de reconhecimento articulada com a lógica participativa, enquanto aspecto normativo, mediante à aproximação pela diferença, nas suas interconexões com a igualdade, na construção de uma cidadania expandida. Em seguida, consideram-se os referenciais da ação pública como orientadores de sentido que, mediante fóruns para encontros dialógicos e processos de hibridação, podem perfazer vetores de transformação capazes de responder a questões sociais complexas. O argumento que segue sobre ação pública concerne ao seu lugar: o componente territorial onde se encontram suas linguagens, atributos e relações que podem configurar maior reconhecimento e aproximação do espaço. Finalmente, observamos os atores-rede, suas relações e atravessamentos, conectando identidades, sentidos, territórios e, respectivos instrumentos, na perspectiva de aguilhoar repertórios mais elaborados para o desenvolvimento democrático.

## **2. OLHARES TRANSVERSAIS: A APROXIMAÇÃO DAS LENTES DE ANÁLISE PELO RECONHECIMENTO**

A análise de políticas públicas requer abordagens que sobreponham uma perspectiva pautada somente no Estado, e que se abra para demais atores, a propósito, a ampla gama de atores e respectivos valores e ideias que a devem compor. Estas abordagens permitem a criação de instrumentos que sejam capazes de dar voz aos diferentes atores e temas, envolvidos no processo das políticas públicas.

Na perspectiva do debate da ação pública, tal como defendem Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 21) um instrumento com este caráter “[...] constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador”.

Por certo há várias formas de se estabelecer este instrumento e o que se propõe aqui, em uma leitura própria, é que este instrumento se efetiva, fundamentalmente, a partir da lógica participativa. Nela, torna-se possível construir-se, nos diferentes momentos da política, uma modalidade de maior aproximação entre governados e governantes que, desde à elaboração das políticas públicas à sua avaliação, dá visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e propiciando aos seus participantes acesso à informação, conhecimento e poder (SOUZA, LAISNER e LIMA, 2018).

Muito tem se estudado sobre a lógica e a prática participativa, tanto em sua defesa, como em termos de sua operacionalização e resultados. Ocorre que, a universalização dos direitos da cidadania, nos tempos atuais, e em sociedades cada

vez mais fragmentadas e complexas, tem exigido ferramentas participativas cada vez mais refinadas para lidar com as demandas e necessidades dos cidadãos (BRUGUÉ, 2008). Assim, como afirma Fraser (2006), as demandas de “reconhecimento da diferença”, que se colocaram com mais força desde o final do século, só ganham espaço, e exigem cada vez mais mecanismos que enfrentem a justiça também em termos simbólicos e culturais.

Desta maneira, é necessário que se leve em consideração, na lógica da participação que, para além das tradicionais formas de compreensão da diversidade de atores e respectivos valores e ideias, considere-se a construção de suas identidades sociais e históricas. Estas identidades não são naturais. São resultado de processos de interação - produto do meio social. Assim, a construção da identidade é simbólica e social, e a luta por afirmação de uma ou outra identidade ou diferença é sempre um resultado coletivo, não sem conflitos, mas nada natural (LAISNER, 2019).

A questão da raça, por exemplo, traz consigo dilemas muito complexos que dizem respeito a como lidar com a questão da classificação das pessoas, pela sociedade e por si mesmas. Isso tem implicações em várias ordens que se referem a como definir o que é ser negro e como trabalhar concretamente com essa categoria.

Não é mais fácil a tarefa de trabalhar com a categoria de gênero. Os debates sobre a origem da desigualdade entre homens e mulheres, que nas primeiras contextualizações se apropriaram de expressões como a “diferença de sexo”, começaram a trazer luz às possíveis naturalizações que poderiam resultar dos termos utilizados e, desde aí, passaram a estimular o surgimento de uma gama significativa de novos termos e novos significados.

A discussão do ponto de vista da orientação

sexual também traz um grande conjunto de desafios: a sexualidade humana é uma combinação de fatores biológicos, psicológicos e sociais e é formada ao longo de processos complexos. É por isso que lidar com essa questão é lidar com vários aspectos ao mesmo tempo, com as categorias as mais diversas e complexas, na medida em que se reconhece uma grande variedade de possibilidades de viver a sexualidade e a identidade de gênero.

Porém, para além das dificuldades apontadas em dimensões tais como as apresentadas anteriormente, mais ainda desafiador torna-se a tarefa de levá-las em consideração quando se busca pensar na transversalidade entre elas.

Muitas reflexões e investigações foram feitas sobre a promoção de abordagens interdepartamentais à intervenção pública, mas transversalidade é algo muito mais profundo e mais exigente. Este conceito nasce no campo das políticas de igualdade de gênero, no início dos anos 1990, disseminado como *Gender Mainstreaming* (ou *mainstreaming* de gênero) e, desde então, tem sido proposto como a necessidade de abordar transversalmente as temáticas dos grupos vulneráveis<sup>1</sup>.

Não basta mirar políticas específicas de diminuição da desigualdade. É necessário

---

1 “Con el concepto de *mainstreaming* de género se denomina una nueva estrategia de intervención de las políticas de igualdad, que pretende superar las limitaciones detectadas hasta ese momento. Se pretende corregir la tendencia de que estas políticas se centren en el desarrollo de acciones específicas ad hoc –en muchos casos dirigidas a las mujeres– dirigidas a la compensación de los efectos de la desigualdad, en lugar de enfocarse en los procesos e instituciones donde esta desigualdad se produce. De esta manera se plantea que es imprescindible no sólo desarrollar acciones positivas y específicas contra la desigualdad sino también incidir en el conjunto de la maquinaria de las políticas públicas –la corriente principal de las políticas. De ahí la terminología de *mainstreaming* gender: se pretende que la igualdad de género forme parte de la agenda política principal y la modifique, en lugar de ser un añadido.” (ALFAMA, CRUELLES, 2011, p. 03).

“enfocarse en los procesos e instituciones donde esta desigualdad se produce” (ALFAMA, CRUELLS, 2011). Neste sentido, faz-se necessário uma base de análise que sirva de referência para a construção de indicadores da transversalidade das políticas, desde uma perspectiva mais complexa e mais completa, incorporando todos os direitos dos cidadãos, ou seja, desde uma ampla perspectiva de cidadania. E o caminho aqui proposto segue pela apresentação de quatro categorias consideradas fundamentais para a construção desta análise, quais sejam: identidade, reconhecimento, solidariedade e igualdade/diferença, como dois lados de um mesmo processo (LAISNER, 2019).

A *identidade*, de acordo com Woodward (2000), é marcada pela diferença e pelos símbolos que ajudam a identificá-la. Assim a construção da identidade é tanto simbólica quanto social e a luta para afirmar uma ou outra identidade ou as diferenças que as cercam tem causas e consequências materiais. Esta identidade torna-se assim um importante mecanismo de luta que pode se dar de duas formas principais: pela singularidade do grupo, que pode, no limite, levar a uma posição de caráter essencialista, mas por outro lado pode justamente contrapor-se a ela, demonstrando-se que as identidades são fluidas. O negro não é. Nem tampouco o branco, diria Fannon, de acordo com Bhabha (1998), referindo-se ao fato de que esta busca desesperada pela pré-classificação das pessoas, identificando-as previamente, seja pela classe, seja pela cor, seja pela etnia é uma atitude que se recusa a olhar a complexidade da construção das identidades.

Joan Scott (2005) trata a questão da identidade em termos de paradoxos, o que torna a reflexão sobre a inteligibilidade da *igualdade* e da *diferença*, dos direitos individuais e os de grupo, como fundamentais e que devem ser debatidos em conjunto para que não se perca as suas

interconexões. Assim que é necessário considerar que a igualdade e diferença não se apresentam como conceitos opostos, afirma a autora, mas sim interdependentes, devendo ser analisados em suas composições políticas particulares e não de maneira moral e intemporal. Deste modo, o melhor caminho é relativizar as questões da identidade individual e das identidades de grupo, observando-se como surgiram esses processos de diferenciação que muitas vezes produzem a ausência de equidade, considerando-os parte de processos políticos e sociais.

Deste modo, assim como para combater as injustiças econômicas é proposta a política de redistribuição, de acordo com Fraser (2006), para se combater essas injustiças, é proposta, neste caso, a política de *reconhecimento*. A primeira pode envolver controles democráticos do investimento, reorganização da divisão do trabalho, redistribuição de renda ou outras formas de transformação de estruturas econômicas básicas. Já a política de reconhecimento está relacionada à valorização da diversidade cultural, de determinados produtos culturais (estigmatizados) e de identidades (depreciadas).

O caminho para a *solidariedade*, como ferramenta central na construção do reconhecimento, nos termos de Gide, citado por Westphal (2008), passa pela associação voluntária em forma de cooperação, que pode revolucionar a ordem econômica, assim como social e cultural. O mesmo autor também defende que, para que a solidariedade desejada torne-se efetiva, é necessária a intervenção do Estado como formulador da legislação social. Assim, o objetivo do Estado é instituir a justiça entre seus membros. Ainda que cada indivíduo esteja comprometido com o bem-estar do outro, o Estado tem papel de coordenação central neste processo, baseado no princípio da justiça social.

A proposta é transformar estas categorias, de cunho teórico, e mais gerais, em dimensões mais operacionais, que tornem possível o levantamento de dados da realidade empírica da ação pública. E para tal tarefa nos valem das indicações de Avtar Brah (1996) que, desenha algo semelhante para o tema da diferença, mas que buscamos expandir aqui para o conjunto das categorias apresentadas. Esta autora, ao trabalhar com a diferença, não prioriza níveis micro, nem macro. Ao contrário, defende uma visão construída na intersecção de ambas as esferas, na medida em que considera os discursos articulantes e as práticas que se inserem nas relações sociais, posições dos sujeitos e subjetividades, a partir de quatro dimensões de análise: dimensão como experiência, dimensão como relação social, dimensão como subjetividade e dimensão como identidade.

A dimensão como experiência refere-se não a algo pressuposto, mas a algo que deve ser questionado. Assim, podemos compreender que o espaço da experiência dos indivíduos é um espaço de contestação: um espaço discursivo em que tem-se, em cada uma das dimensões, diferentes posições dos sujeitos e suas respectivas subjetividades são inscritas. A dimensão como relação social refere-se às formas pelas quais cada dimensão é constituída e organizada dentro das relações sistemáticas por meio de discursos econômicos, culturais, políticos e institucionais. Esta dimensão de caráter coletivo não está desarticulada da anterior e vice-versa. Já a dimensão da subjetividade incorpora a descentralização e heterogeneidade dos próprios sujeitos: eles não são únicos e fixos, mas sim fragmentados e dinâmicos. Por fim, a dimensão da identidade, congrega todas as dimensões anteriores, articulando-as, não de forma simplificadora. Muito ao contrário, explorando sua complexidade e contradições.

Tendo em vista as categorias e dimensões

propostas, considera-se possível, estabelecer os primeiros passos para a expansão e o refinamento da análise da ação pública, dada nossa proposta de constituí-la a partir de um pressuposto participativo, na direção da fluidez e da intersecção entre o coletivo e o individual.

### 3. SENTIDOS PARA A AÇÃO PÚBLICA TRANSVERSAL

Identidade, experiência, relação social e subjetividade incentivam um olhar para o campo dos *sentidos* ou *referenciais* da ação pública. Isso também é interessante para alçarmos o que seja o transversal: na passagem entre fragmentação e articulação, um aspecto importante é o reconhecimento dos limites do referencial setorial. Nesse esforço, podemos tomar em conta a abordagem cognitiva da ação pública, que entende que as políticas públicas são o ‘Estado em ação’. Nesta abordagem, as políticas públicas vão além do mero processo decisório para alçar a produção de sentidos da sociedade sobre si, materializados em suas relações com o mundo (MULLER, 2018).

Ao discutir a ação pública, Muller (2013, *apud* CRUZ, 2017, p. 128) nomeia por referencial sua noção de visão de mundo. Para ele, o referencial articula quatro níveis de percepção:

- Os valores, que representam o que é desejável ou rejeitável;
- As normas, que definem os princípios de ação, distinguindo entre o real percebido e o real objetivado;
- As lógicas ou relações causais que estabelecem a ação;
- E as imagens, que são os atalhos cognitivos que prestam sentido imediato.

A partir dessa proposta, é possível distinguir entre referencial global e referencial setorial, para apresentar uma relação entre as duas composições, a relação global-setorial. O referencial global é a visão geral em torno da qual

as diferentes representações setoriais se ordenam e se hierarquizam, passa pelo Estado, mas não apenas por ele, juntando a noção da sociedade em relação com o mundo e de sua capacidade de agir sobre si. Tal referencial se compõe por valores diversos, como se organizasse um grande quadro de interpretação do mundo.

Por sua vez, o referencial setorial é a representação de um setor, disciplina ou profissão. É o referencial setorial que define as fronteiras do setor, que são objetos de permanente conflito, que está presente nas identidades fragmentárias. É possível compreender *setor* como o domínio que conta com referencial específico, estabelecendo suas fronteiras, lógicas, regras de funcionamento, normas e valores conforme os grupos de interesse (inclusive, de *expertise* profissionais) que lhe conformam.

Em sua versão específica, o referencial também tem múltiplas concepções da natureza e dos limites setoriais, um deles dominante e propagado como referência por ser equivalente ao referencial global. As relações entre setorial e global são mediadas por atores que conseguem transitar entre esses universos de sentido. Esses mediadores buscam imprimir um tom identitário ao referencial, concernente ao lugar de seus grupos e de seus papéis na sociedade.

De qualquer forma, o referencial não é um recurso facilmente manipulável, e se insere na complexa relação entre trabalho, crenças, visões de mundo, recursos monetários e organizacionais – estes se apresentando ora como elementos de constrangimento, ora como elementos que conferem autonomia, já que é a mobilização dos recursos que permite realizar ou não mudanças de referencial.

Considerando o referencial global, o regime econômico e social e o regime de cidadania, Muller

(2018) distingue quatro mudanças de ciclo de ação pública na França (quais sejam: liberal industrial, Estado providência, Estado empresa e governança global). Devido a essas mudanças de ciclo, não são operadas transformações radicais no seio da ação pública, ainda que sejam reconfigurados o papel e o funcionamento das instituições.

No Brasil atual, é possível perceber que o referencial global da ação pública preza antes pela performance eficiente, de baixo custo e perceptível no curto prazo, do que pelo bem-estar social ou a garantia de direitos. Esse referencial global da eficiência que afasta sentidos mais abrangentes da garantia de direitos, dificulta o estabelecimento de projetos políticos democratizantes voltados ao reconhecimento e à construção de justiça social. Se por um lado é muito difícil operar mudanças no referencial global da ação pública, por outro é possível estabelecer estratégias de produção de sentido e ação para aproximar e hibridizar referenciais setoriais.

A consideração da diversidade de referenciais setoriais, que obedecem às dinâmicas profissionais disciplinares e à conjuntura que subjaz o referencial global da ação pública, nos permite perceber como a promoção da ação pública transversal corresponde não apenas a um desafio organizacional, como também a um desafio cognitivo.

No que tange à dimensão cognitiva, a aproximação entre múltiplos atores pode representar um choque de valores, normas, lógicas e imagens sobre um determinado tema, arriscando desenvolver-se fragilmente ou por meio de dinâmicas antes competitivas do que colaborativas. São corriqueiras as disputas por liderança, recursos ou orientação de objetivos.

A passagem dos referenciais para os resultados da ação pública é realizada por meio de

atores em interação, que estabelecem processos, mobilizam recursos, institucionalizando, obedecendo e transformando instrumentos e normas, para artefaturar ações. Dentro das (e entre as) organizações, os processos interacionais geralmente ocorrem em rotinas, padrões de ações repetitivas e reconhecíveis desempenhadas por múltiplos atores (FELDMAN, PENTLAND, 2003). São redes que transformam-se no tempo e no espaço pela ação dos atores e tanto obedecem como geram mudanças nos instrumentos e suas tecnologias e, portanto, nas organizações.

Mudanças, ainda que longe de radicais, podem ocorrer pois rotinas apresentam dois aspectos: um ostensivo e outro performativo. O aspecto ostensivo corresponde à estrutura, da rotina, é seu *script*. O aspecto performativo corresponde às ações específicas de atores em um espaço e tempo específicos, ou seja, é o modo como os atores desempenham e, realizam as rotinas. Este entendimento de rotinas não desvincula a política da técnica (FELDMAN, PENTLAND, 2003) – ao contrário, as combina enquanto *tecnopolítica*. Assim, o estabelecimento de mudanças, quase que paradoxalmente, pode derivar das rotinas que se realizam nas repetições do trabalho coletivo, nos ambientes de encontro, na construção de ações e sentidos compartilhados. A consideração da relevância das rotinas na ação pública nos leva a corroborar a noção de que a frequência de interações é um fator importante para a geração de dinâmicas densas de transversalidade (BRUGUÉ, CANAL, PAYA, 2015).

Em sua dimensão performativa, acontecimentos que emergem e viabilizam a ação pública transversal correspondem não apenas a uma instrução formal governamental, como também à disposição para a aprendizagem colaborativa (TARRAGÓ, BRUGUÉ, CARDOSO JR, 2015), visando a construção coletiva e reflexiva

de novos modos de inteligência gestonária que rompam com dinâmicas setoriais fragmentadas.

Para se alcançar novas respostas, efetivas para a resolução de problemas públicos complexos, importa estabelecer fóruns, ambientes nos quais haja a presença de atores que partilhem de diferentes referenciais, representantes de diversas identidades, nos distintos ambientes coprodutores da ação pública – incluindo grupos de trabalho interministeriais/interdepartamentais, comitês, comissões, conselhos, conferências e outras instituições participativas.

A diversidade atorial, naqueles espaços híbridos onde acontecem os diálogos transversais e participativos (ou fóruns híbridos, para usar da noção de Callon, Lascoumes e Barthe), representa uma das principais possibilidades de se transmitir sentidos e propósitos de partilha de objetivos para o estabelecimento de lutas coletivas e, por consequência, mudanças na gestão pública, em suas rotinas e instrumentos.

Essa difusão de referenciais pode levar à produção de novos elementos nos referenciais setoriais e, com muito esforço, novos referenciais híbridos, que representam a aproximação de pautas: saúde da mulher, agroecologia, socioambientalismo, por exemplo, são temas interessantes correspondentes a aproximações de lutas e pautas que constituem novos referenciais híbridos e reverberam nas políticas públicas.

A oportunização do diálogo para a aproximação de lutas e incidência na ação pública via amplos fóruns híbridos, como os Fóruns

Interconselhos<sup>2</sup> entre 2011 e 2014, é passível de gerar efeitos notáveis, tais como foram o tratamento de questões de *gênero e segurança alimentar e nutricional* como diretrizes de um Plano Plurianual nacional (CRUZ, 2017). Justamente, o referencial híbrido (em alusão à noção de hibridismo de Bhabha) da ação pública é decorrente de processos de recombinação, articulação, negociação e reinscrição entre referenciais setoriais. Esse referencial exige fóruns com alto grau de dialogismo para exprimir-se, transformando símbolos que se propagam via discursos e ações formais e informais.

As práticas interacionais que articulam temas e pautas dos vários atores podem estar voltadas, por exemplo, à denúncia de violações para defesa de direitos já garantidos, ao impedimento de retrocessos, ao incentivo do uso de boas práticas ou à construção de novos modos de produção da ação pública. Na pesquisa realizada em conselhos nacionais de políticas públicas (CRUZ, 2017, CRUZ *et al*, 2019), foi possível verificar uma ampla diversidade de dinâmicas e estratégias transversais responsivas a demandas públicas complexas: atendimento a convite a órgãos externos; convite a especialista, atores governamentais e de entidades da sociedade civil que não fazem parte da composição conselhistas; reuniões com autoridades governamentais; organização e divulgação de atos de protesto; participação em audiências públicas, em outros conselhos, em comitês ministeriais distintos daqueles que recebem seus conselhos de

origem; realização de missões em locais que vivenciam problemas críticos, produção de recomendações a órgãos públicos; e produção de instrumentos de ação pública tais como resoluções e notas técnicas. Foi por meio de estratégias como essas que as instituições conselhistas tentaram incidir e minorar temas como o da emergência do *zika*virus, o desastre ambiental de Mariana/MG e o processo de ruptura democrática de 2016.

Subjazem estratégias interacionais de caráter transversal e participativo aqueles instrumentos orientadores da ação pública que gerem os espaços onde os diálogos acontecem, como é o caso dos regimentos internos de instituições participativas. Nos casos onde o dialogismo é alto, toma-se em conta critérios para que haja presença paritária entre atores governamentais e não-governamentais, leigos concernidos e cientistas, sem estabelecer uma dependência entre os grupos e prezando por interações frequentes para a construção de laços. O quadro 1 sintetiza estes critérios de forma relacionada às dimensões nas quais estes se materializam.

---

2 Realizados na articulação entre conselhos nacionais de políticas públicas para monitoramento e incidência no Plano Plurianual, sob coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, A experiência, que nasceu em âmbito federal e visou aperfeiçoar a metodologia de PPA participativos do governo Lula, foi também feita em Estados e municípios.

**Quadro 1 – Critérios de dialogismo para fóruns de articulação transversal e participativa**

| <b>Dimensão</b>               | <b>Critério</b>   |
|-------------------------------|---|
| Filosofia de gestão           | Considera múltiplos referenciais<br>Negociadora, orienta a construção do <i>comum</i> , do Cidadão orienta o debate   |
| Modelo organizacional         | Tendente à horizontalidade<br>Diversidade e independência de grupos<br>Transparência e traceabilidade<br>Repetição de interações<br>Clareza de regras de organização  |
| Substrato técnico- científico | Múltiplos conhecimentos<br>Conhecimentos jurídicos para a composição de normas técnicas<br>Conhecimentos científicos<br>Conhecimentos práticos de leigos (concernidos a problemas públicos) de gestores, técnicos burocráticos e políticos (concernentes a trâmites burocráticos e à articulação política). |

**Fonte:** CRUZ, DAROIT, 2017.

A qualidade do modelo organizacional e da composição multiatorial são chaves para que a produção da ação pública possa considerar distintas pautas e referenciais, de modo que os processos de negociação e reinscrição deliberativa possam produzir novos laços referenciais híbridos para atingir aquilo que os próprios atores (CRUZ, DAROIT, 2017a) que viabilizam a ação pública transversal denominam por transversalidade: *aquilo que está além da caixinha e não é setorial, precisa estar articulado, passa por outros temas.*

Compreendemos, portanto, que as dinâmicas transversais se realizam em oportunidades ou situações complexas que interpelam a lógica disciplinar/setorial/fragmentada convencional, incentivando o despertar de fóruns para o exercício dialógico entre atores de diferentes trajetórias, identidades e experiências, com o ímpeto de gerarem a reorientação de sentidos, dispositivos e ações públicas.

#### **4. O OLHAR TERRITORIAL – A AÇÃO PÚBLICA EM FORMAÇÃO**

No que concerne ao âmbito territorial, entre as formas pelas quais a ação pública se materializa, estão exemplos como as construções relacionadas à ação coletiva organizada por familiares de presos, que conseguem trazer do campo privado das famílias para a esfera pública a questão dos direitos humanos no cárcere (PASTORAL CARCERÁRIA, 2018), como também propostas de atores e redes que articulam a agricultura urbana com a segurança alimentar e nutricional em grandes cidades como São Paulo, Toronto e Montreal (PORTO, 2017). As articulações e o tipo de inovação social presente em experiências que ocorrem de forma tão diversa e com mobilizações de recursos criados de acordo ao contexto próprio de cada realidade e lugar, trazem perspectivas valiosas para a compreensão de problemas públicos e abrem possibilidades de valorização de novas linguagens sociais para as quais é necessário afinar o olhar, tanto nos micro espaços do cotidiano, como nas arenas públicas tecidas nas grandes cidades (SPINK, 2019).

Nesta discussão, como referencial de análise, considera-se uma concepção de território, a partir da proposição de Raffestin (1990) em uma de suas contribuições essenciais à Geografia Política. Para ele o território se constitui de todas as relações que uma sociedade não só mantém com si mesmo, mas também com o exterior e a alteridade, por meio de mediadores, buscando satisfazer suas necessidades para adquirir a maior autonomia possível e considerando os recursos do sistema. Assim, trata-se de compreender o âmbito territorial como parte de construções culturais ou simbólicas e de realidades materiais, em uma concepção muito mais ampla do que a vinculada apenas a atributos físicos regionais (BORGES, 2018).

É nesta direção, que se propõe neste capítulo um olhar para as potencialidades que podem se revelar no âmbito territorial, surgidas a partir de interesses específicos e singularidades do próprio lugar e que podem a seu turno, legitimar a organização de grupos e projetos em direção a uma ação pública que se relacione com o Estado, mesmo que este não esteja no centro das iniciativas.

As singularidades de cada território representam muitas vezes características, práticas de sociabilidades e racionalidades gestadas em processo de convivência e organização política, que criam fluxos e trocas compatíveis com sentidos e formas de operar da população. Por outro lado, a perspectiva territorial inclui também desafios relacionados à complexidade inerente à variedade de atores, com valores visões e interesses múltiplos e a espaços assimétricos de poder na relação com o poder público e entre os próprios atores. Dessa forma, as iniciativas de ação que emergem de demandas de associações, grupos e coletivos, entre outros atores vinculados a determinados problemas públicos, pode surgir, tanto em torno de interesses comuns, como pela explicitação de

conflitos que permeiam o território.

Defende-se neste sentido, que o reconhecimento das potencialidades de produção da ação pública, presentes, mesmo em processos conflituosos, requer criar condições e espaços para o cruzamento de diferentes lógicas, identificação de controvérsias e compreensão da variedade de percepções dos problemas públicos que atingem os envolvidos. Torna-se assim, necessário o desenvolvimento de metodologias, instrumentos, recursos tecnológicos e sociais que incluam proposições vindas de saberes locais, recuperem a história e os sentidos da ação que mobiliza as pessoas.

Um caminho de análise valioso para captar essas novas 'linguagens de ação pública', conforme termo utilizado por Spink (2019) envolve o entendimento do lugar de onde parte a ação, como este lugar pauta ou ressignifica os problemas públicos e como ele cria formas de mobilização da ação coletiva (BORGES, 2018). Dito de outra forma, o lugar onde ocorre a ação evidencia questões que se originam da relação concreta dos habitantes com seu espaço de vida, problemas públicos que os atingem, conflitos e diversidade de interesses do contexto no qual estão inseridos. Avançando nesta direção, estas ações enraizadas nos acenam para uma recomposição de bases da ação social e do fazer político que tem o lugar como promotor de vínculos, de composição de interesses comuns e de conexões ampliadas, criadas pela própria população, gestores e articuladores locais, entre outros atores relacionados (BORGES et alii, 2016; VANIER, 2015).

Como proposição de caminhos de investigação das dinâmicas acima apresentadas, alguns dos elementos a serem diagnosticados passam por identificar onde e como ocorrem os eventos nos territórios; em quais redes de sociabilidades

e institucionalidades; a partir de quais temas, causas sociais e demandas. Junto a isto é preciso desenvolver instrumentos de gestão que captem as parcerias mais fluídas, os vínculos informais, as dinâmicas do lugar onde se inicia a ação e se tece relações cotidianas. Dessa forma, a proposta de retornar ao território como uma referência da ação pública envolve a aproximação dos lugares, bairros, distritos e micro espaços do cotidiano, de forma a captar o tecido social e as dimensões dificilmente vistas de fora, bem como situações de vulnerabilidade institucional nas quais o Estado praticamente é ausente, deixando de exercer seu papel e responsabilidades na gestão pública. Um dos pontos-chaves que motiva esta perspectiva é a análise de alternativas que fortaleçam possibilidades de reinvenção democrática, valorizem experiências de participação popular e captem experiências de outros projetos políticos invisibilizadas na sociedade.

## **5. REDES E INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA TRANSVERSAL: UMA POSSIBILIDADE DE ARTICULAÇÃO DE ELEMENTOS CONSTITUTIVOS**

A transformação das demandas sociais em políticas públicas, que requerem ação estatal, passa pela elaboração de instrumentos que materializem os debates e definições que constroem os problemas públicos e mobilizem os atores heterogêneos para a geração das transformações sociais. A importância dos instrumentos para a análise das políticas públicas foi fortemente expressa por Hood (1983), Salamon e Lund (1989), Linder e Peters (1989) que, embora ressaltando diferentes pontos, em comum assumem a centralidade dos instrumentos para a compreensão da relação sociedade e Estado e o caráter político, não meramente técnico, dos instrumentos. Com Moisdon (2005), os instrumentos assumem a

natureza instável e relacional do poder, sendo considerados uma síntese poder/saber.

De acordo com Lascoumes (2005), o Estado, na Sociologia da Ação Pública, constitui-se como um ator em meio a um emaranhado de relações, um conjunto resultante da multiplicidade de ações, abstenções e práticas que o tornam mutante e, em grande medida, com resultados imprevisíveis. Esta abordagem de Estado é fundamental para a compreensão da ação pública e seus instrumentos. Cada vez mais compreendemos a sociedade como sendo heterogênea, um espaço onde múltiplos atores com múltiplas identidades, referenciais, estratégias, práticas, tecnologias, interesses, afetividades, modos de organização no território colaboram ou concorrem. O mesmo se dá com o Estado. Ele pode ser compreendido sob inúmeras perspectivas e a partir de diversas posições. Apresenta sentidos, discursos, ferramentas e práticas heterogêneas, muitas vezes contraditórias e fragmentadas, pois é parte implicada e constituinte das associações entre atores heterogêneos (humanos e não-humanos) que compõem a sociedade. Neste sentido, o Estado não é homogêneo e nem monolítico.

Embora seja um ator fundamental, dada sua permeabilidade no espaço social, o Estado é um ator em uma rede de atores múltiplos e heterogêneos cujas relações de poder, mediadas por instrumentos, (re)configuram o curso da ação, a qual pode tornar-se, de fato, coletiva e orientada para a solução de problemas públicos (ação pública). O Estado não trabalha 'para' a sociedade, mas 'com' a sociedade em relações com complementaridades diversas, com maior ou menor proximidade. Seguindo esta abordagem, a ação pública só faz sentido em contextos democráticos, nos quais a capacidade de apresentar-se e agir de diferentes formas, por meio de estruturas diferenciadas - induzida pelas

relações entre os atores da rede - configura a permeabilidade do Estado às distintas demandas sociais (Estado metamórfico). Um regime não democrático, por diminuir a possibilidade de construção e expressão de significados, identidades e demandas sociais, acaba por reduzir o caráter metamórfico do Estado, inibindo a construção pública das ações e dos instrumentos.

O Estado metamórfico se concretiza por meio de seus instrumentos que são ao mesmo tempo técnicos e políticos por incorporarem significados e escolhas coletivas, definidas em seu longo processo de construção e utilização em redes multiatoriais. De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012b), a ação pública é um espaço sociopolítico onde estão em interação atores, representações, instituições, processos e resultados. As redes de interações entre estes cinco elementos são dinâmicas e constroem ou selecionam os instrumentos para tratar dos problemas públicos. Ao fazer isso, o problema público é constantemente (re)definido e expresso no instrumento com precisão variável. Ao serem constituídos, os instrumentos conferem uma certa estabilidade, mesmo que provisoriamente, à ação pública.

Ainda de acordo com Lascoumes e Le Galès (2012a, p.20), a instrumentação da ação pública é “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental”. Nesta abordagem, a centralidade dos instrumentos, segundo Halpern, Lascoumes e Le Galès (2014), é suportada pela discussão da Sociologia da Ciência e das técnicas que não desvincula as construções tecnológicas das construções políticas e sociais, e centra seus estudos na análise das interações multiatoriais que constituem as redes. A rede é o resultado destas interações que geram os instrumentos de ação pública. Portanto, os

instrumentos são construídos e operados em redes.

As redes são associações entre atores humanos e não-humanos onde estão em disputa e em constituição interesses e instrumentos (LATOUR, 2005). Os interesses não são compreendidos somente a partir de uma racionalidade instrumental e estratégica, mas como uma expressão das identidades dos atores, dos significados e sentidos que imprimem a suas representações e ações, bem como das práticas que constroem em suas associações e do contexto em que estão inseridos e transformam.

Como já discutido neste texto, em contextos democráticos, as associações entre os atores ocorrem em espaços discursivos em disputa, nos quais constituem-se e se expressam identidades individuais articuladas à identidades coletivas. Neste sentido, o ator é sempre um ator-rede (LATOUR, 2006), pois constitui sua identidade a partir da associação com outros atores, compartilhando significados, negociando interesses e modificando sua subjetividade e posições. Este é um elemento essencial à compreensão da transversalidade. Os sujeitos, em suas associações, são atravessados - de forma não-determinística - por outras subjetividades e posições, constituindo-se por multiplicidades dinâmicas e muitas vezes contraditórias que expressam-se no campo discursivo de suas associações para a construção de um problema público e do instrumento para seu enfrentamento.

Esse campo discursivo das identidades abre caminho para a constituição dos referenciais híbridos (já apresentados), ou seja, para a construção de sentidos compartilhados a partir das interações dos atores que promovem atravessamentos entre referencial global e referenciais setoriais. Estas interações geram

rotinas e práticas que constroem e dão suporte ao compartilhamento de significados. Por vezes, estas interações acontecem em interfaces socioestatais institucionalizadas como fóruns, conselhos e conferências para definição de problemas públicos e construção de instrumentos. Nestes espaços, os instrumentos que os normatizam são fundamentais, pois influenciam as relações de poder ao definirem práticas e rotinas de realização do discurso. Ou seja, os instrumentos também vinculam os atores. Porém, as próprias associações entre os atores carregam a possibilidade de transformação das práticas e rotinas por meio dos processos dialógicos que ocorrem nesses espaços.

Em uma rede, as práticas elucidam disputas (LAW, 2002) e não seguem o modelo hierárquico usualmente associado à estrutura estatal (BEVIR, RICHARDS, 2009). Isto implica em dizer que a ação na rede – seja ela em espaços institucionalizados ou não – é deslocalizada (LATOUR, 2006), ou seja, originada das práticas de atores heterogêneos cujos resultados não podem ser totalmente previstos. As práticas constituem-se como outro elemento essencial à transversalidade. Por meio delas, as identidades são colocadas em jogo, (re)construídas pelo compartilhamento de significados e moldam os resultados dessa dinâmica. No entanto, as práticas não são desvinculadas do espaço e tempo nos quais elas acontecem. Estão imersas em história, cultura, formas de fazer e se relacionar que tanto são preexistentes, quanto moldadas pela própria construção da rede no território que corresponde a espaços e tempos específicos.

É no território que os instrumentos de ação pública são mobilizados, (re)construídos e geram resultados. Como debatido anteriormente, o território possui sua própria dinâmica que é (re)configurada pelos atores – humanos e não-humanos – e suas relações. Estes atores podem se mobilizar politicamente para a identificação,

definição e resolução de seus problemas com ou sem a presença do Estado. A dinâmica destas relações pode ser transformada com o Estado, por meio de seus instrumentos ou, ao contrário, os instrumentos podem ser modificados pelas dinâmicas territoriais.

O fato é que a ação pública se dá neste território que não comporta somente limites geográficos, mas também relações sociais, simbólicas e materiais que delineiam um local vivenciado em suas multiplicidades e em suas conexões internas e com outros territórios. Os sujeitos, em seus territórios, dadas as possibilidades de conexões, vivenciam e constroem territórios-rede (HAESBAERT, 2003). Este território-rede coincide com as conexões estabelecidas pelas práticas, pois, seguindo Latour (1997), é possível entender que limites da rede são coextensivos à área de influência dos esquemas práticos, ou seja, dependem da maneira como os humanos organizam sua experiência, especialmente em suas relações com os não-humanos.

Ao organizarem sua experiência individual e coletiva que também é histórica, cultural, técnica, geográfica, ambiental, política, os instrumentos são moldados e transformados no território, gerando resultados específicos aquele local. O território é, portanto, outro elemento central à transversalidade da ação pública, pois ele é palco de múltiplos atravessamentos identitários, de práticas e de instrumentos.

Os instrumentos são o resultado destes elementos que permeiam as dinâmicas da ação pública e, simultaneamente, transformam estas dinâmicas. Compreendê-los passa pelo entendimento de como a transversalidade é inerente aos sujeitos, práticas e territórios e, portanto, aos próprios instrumentos. A multiatorialidade essencial ao debate dos problemas públicos, em

processos participativos, não se esgota na sua definição. Os caminhos escolhidos para responder aos problemas públicos nos quais são construídos os instrumentos configuram uma rede de atores heterogêneos, a qual conecta-se tanto à definição do problema quanto à realização dos instrumentos no território onde os resultados concretizam-se. Estes fluxos não são lineares e unidirecionais. Cada um deles pode gerar transformações - muitas vezes inesperadas - nos demais e promover uma nova reconfiguração da rede e, portanto, do instrumento. O instrumento, como ator-rede, é um dos mediadores entre o local e o global, entre o micro e o macro. Apresenta extensão temporal e espacial, horizontal e transversal. Deste modo, a transversalidade é intrínseca à ação pública.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portomare conta a relevância dos encontros, valorizamos também a força que desponta do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Dentre suas várias sementes, está uma maneira própria de compreender a ação pública transversal: mais do que uma característica do processo de políticas públicas, ela é um modo de compreender, de interpretar e de construir novos conhecimentos e ferramentas. Neste exercício, ele mesmo transversal, escrito por várias mãos, as autoras prezaram pela aproximação entre suas abordagens para considerar a complexidade das questões sociais e demonstrar caminhos possíveis de articulações, atravessamentos e enredamentos, comprometidos com a construção democrática.

Caminhos que foram percorridos na perspectiva do reconhecimento, da análise dos sentidos, da territorialidade e dos constitutivos das redes e respectivos instrumentos. Os pressupostos são aqueles da garantia dos direitos dos cidadãos e da justiça social em contextos democráticos, alargados na proposição da qualificação dos

dispositivos que mediam relações socioestatais. Nos interessa demonstrar que os instrumentos de ação pública, ao comprometerem-se com a diversidade multiatorial, passam a ser dotados de capacidades transversais e participativas, e podem abrir-se para responder às demandas por igualdade e reconhecimento.

Das relações concretas do local às relações mediadas do nacional, dinâmicas transversais articulam sentidos políticos, interesses e atores, vinculando pessoas, ambientes e temas, caminhando desde o nível de compreensão dos problemas para uma possibilidade fluida de interações, mediações e intervenções socioestatais conectadas com a complexidade do social.

As associações que compõem as redes de ação pública transversal podem orientar processos de desenvolvimento territorial, regional e nacional de caráter democratizante, desde que suas ferramentas e atores partilhem de disposição para estabelecer relações considerando a diferença, a diversidade de linguagens, o diálogo e o senso de solidariedade. É esse também o ponto de partida para a transição do referencial de caráter fragmentário, setorial, para um referencial híbrido: a disposição dialógica. De certa forma, a ideia força ora discutida colabora com a noção de que “um outro desenvolvimento é possível”, aquele que os movimentos altermundistas tanto urgem.

## REFERÊNCIAS

- ALFAMA, Eva & CRUELLS, Marta. *Evaluación y políticas transversales: el caso de las políticas de género*. X Congreso de AECPA, 2011.
- BEVIR, M., RICHARDS, D. *Decentring policy networks: a theoretical agenda*. *Public Administration*, v.87, n.1, p.3-14, 2009.
- BHABHA, H. K. **O local da cultura**. Belo Horizonte. Editora da UFMG, 1998.
- BORGES, Zilma. **Perspectivas Territoriais na Produção da Ação Pública entre Sociedade e Estado**. *Revista Nau Social*, v.9, p. 24-32, 2018.
- BORGES, Zilma et alii. **Public action and the construction of new urban territoriality in Belo Horizonte, Brazil**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 22, p. 12-25, n. 2016.
- BRAH, A. *Cartographies of Diaspora: contesting identities*. London and New York. Routledge, 1996.
- BRUGUE, Q. *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. *Kaliedos Red Fundació*, 2008.
- BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. *¿Inteligencia administrativa para abordar» problemas malditos»? El caso de las comisiones interdepartamentales*. *Gestión y política pública*, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.
- CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. *Acting in an Uncertain World: an essay on technical democracy*. Cambridge: MIT ed, 2009.
- CEFAI, Daniel, TERZI ; Cédric (dir.), *L'expérience des problèmes publics*. *Perspectives pragmatistes, Paris, Éditions de l'EHESS*, series: « *Raisons pratiques* », 2012
- CEFAI, Daniel. *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*. *La Découverte*; series: *Bibliothèque du Mauss*, 2007.
- CHATEAURAYNAUD, Francis. *Argumenter dans un champ de forces*. Paris, Editions Pétra, 2011.
- CROWE, Jaime et alii. **Fórum em Defesa da Vida: 20 anos de resistência pela vida dos jovens que vivem nas periferias da zona sul de São Paulo**. Estação de Pesquisa Urbana M'Boi – série documentos de trabalho. CEAPG/FGV,2016.
- CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des) caminhos do desenvolvimento democrático**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Brasília: UnB, 2017.
- CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. **Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa**. *Revista GIGAPP Estudos Working Papers*, v. 66-71, p. 231-254, 2017.
- CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. **Dos nexos efêmeros ao fazer estado: ensaio sobre transversalidade em conferências nacionais de políticas públicas**. *NAU Social*, v. 8, n. 15, 2017a.

CRUZ, F. N. B.; SILVA, G.C.N.; Damacena, R.G.; CASTRO, N. V. Instrumentos e dinâmicas da transversalidade: análise de instituições participativas de cultura, educação, gênero, geração, raça e assistência social. In: **Anais do III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**. Natal: ANEPCP, 2019. Disponível em: <https://anepcp.org.br/acp/anaisenepcp>

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. **Commun. Essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle**. Paris, La Découverte, 2014.

ESTEVEES, Egeu; PEREIRA, C. e SPINK, Peter. **Conexões da zona sul: levantamento participativo da economia solidária na zona sul da cidade de São Paulo**, Athenea Digital. V, 19, p 2180-18, 2019.

FELDMAN, Martha S.; PENTLAND, Brian T. **Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change**. *Administrative science quarterly*, v. 48, n. 1, p. 94-118, 2003.

FRASER, N. **Da redistribuição ao reconhecimento: Dilemas da justiça numa era pós-socialista**. São Paulo. Cadernos de Campo, 2006.

GOMIDE e PIRES (orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014

HAESBAERT, R. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. Boletim Gaúcho de Geografia, v.29, n.1, p.11-24, 2003.

HALPERN,C.; LASCOUMES, P; LE GALÈS,P. **L'instrumentation de l'Action Publique**. Presses de Science-Po, 2014.

HOOD, C.C. **The tools of government**. London: The MacMillan Press Ltd, 1983.

LASCOUMES, P. **De l'État à la gouvernementalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique**. In: HATCHUEL, A. et al. **Gouvernement, organization et gestion: l'héritage de Michel Foucault**. Canadá: Les Presses de l'Université Laval, 2005.

LASCOUMES, P, LE GALÈS, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. Revista Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012a.

LASCOUMES, P, LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012b.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologie de l'Action Publique**. 2<sup>a</sup> ed. Paris: Armand Colin, 2009.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick (dir.) **Gouverner par les Instruments**. 1<sup>a</sup> ed. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004.

LATOUR, Bruno. **Changer de société. Refaire de la sociologie**. Paris: La Découverte, 2006.

LATOUR, B. **La science in action: introduction à la sociologie des sciences**. Paris: La Découverte, 2005.

LATOUR, B. **Nous n'avons jamais été modernes**. Paris: La Découverte, 1997.

LAW, J. **Aircraft Stories: Decentering the Object in Technoscience**. Durham: Duke University Press, 2002.

LAISNER, Regina Claudia. *Evaluation and transversal public policies: race, gender and sexual diversity*. In: **4th International Conference on Public Policy (ICPP4)**, June 26-28, 2019 – Montréal. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5d141ed345c00.pdf>

LINDER, S.H, PETERS, B. G.. **Instruments of government: perceptions and contexts**. Journal of Public Policy, v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.

MOISDON, J.C. *Sur le largeur des mailles du filet: savoirs incomplets et gouvernement des organisations*. In: HATCHUEL, A. et al. **Gouvernement, organization et gestion: l'héritage de Michel Foucault**. Canadá: Les Presses de l'Université Laval, 2005.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. 1a ed. Niterói: Ed UFF, 2018.

OSTROM, E. **Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development**. *World Development*, 24(6), 1073-1087, 1996.

OSTROM, Elinor e HESS, Charlotte. **Understanding knowledge as a commons**. Cambridge, MIT Press, Cambridge, 2007.

PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL. **Amparar e construir resistências com os familiares e amigos de pessoas presas**. Tortura em Tempos de Encarceramento em Massa, CNBB - Brasil p. 33- 43, 11 dez. 2018.

PORTO, Lya. **Redes, ideias e ação pública na agricultura urbana: São Paulo, Montreal e Toronto**. Tese de Doutorado. Fundação Getulio Vargas, 2017.

RAFFESTIN Claude. *Pour une géographie Du pouvoir*, Paris, *Librairies Techniques*, 1990.

SALAMON, L.M.; LUND, M.S. (Eds.) **Beyond privatization: the tools of government action**. Washington, DC: The Urban Institute Press, 1989.

SCOTT, J.W; KLANOVICZ, J; FUNCK, S.B. **O enigma da igualdade**. Estudos Feministas, 2005.

SPINK, Peter. **Beyond public policy: a public action languages approach**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

SPINK, Peter. **Vulnerabilidade Institucional e a falta de conectividade em M' Boi Mirim: Relatório de Pesquisa**. CEAPG. São Paulo: FGV, 2015.

SOUZA, Gustavo Costa de; LAISNER, Regina Claudia e LIMA, Luciana Leite. **Estratégias de Análise da Ação Pública**. Revista NAU Social v.09, n.17, p. 59 – 75, 2018.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO JR, José Celso. **A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público**. Brasília: IPEA, 2015.

VANIER, M. **Demain les territoires**. *Capitalisme réticulaire et espace politique*, Paris; Hermann, 2015.

WESTPHAL, V. H. **Diferentes matizes da ideia de solidariedade**. Florianópolis. Katalysis, 2008.

WOODWARD, K. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. A perspectiva dos Estudos Culturais. In: SILVA, T. T ; HALL, S ; WOODWARD, K. **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Rio de Janeiro: Petrópolis. Vozes, 2000.

# ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL:

Quando poder de enforcement e de suporte jurídico importam

## 1. INTRODUÇÃO

A Federação brasileira pós-1988 não logrou ter muito sucesso na construção de formas institucionalizadas de cooperação intergovernamental sob bases territoriais. Em comparação com as principais federações essa não deixa de ser uma singularidade. No Brasil, mesmo com a descentralização das atribuições, em especial para os municípios, a opção prioritária para o desenho do relacionamento cooperativo foi organizada setorialmente nas políticas públicas, por exemplo, a partir de sistemas nacionais de políticas como nas áreas de saúde e assistência social.

Este trabalho discute um caso em que o federalismo brasileiro buscou inovar ao implantar um arranjo de cooperação territorial de negociação institucionalizada entre a União e os municípios. Teoricamente, com base na literatura sobre fóruns federativos de cooperação intergovernamental, a pergunta orientadora desse capítulo é: quais são os aspectos políticos e jurídicos necessários para que essas instâncias sejam dotadas de poder decisório? Empiricamente, o Comitê de Articulação Federativa (CAF), criado pelo governo Lula I no ano de 2003, é o caso escolhido para analisar a questão orientadora desse capítulo.

Até o final do regime militar, em 1985, a relação entre União e os municípios era implementada por uma combinação de hierarquia e controle centralizado, e as relações

intergovernamentais, ainda que crescentemente desconcentrando atribuições, não caminharam para constituir instâncias de pactuação federativa. Mas, mesmo com as novas regras constitucionais que, após 1988, ampliaram as responsabilidades municipais, as parcerias intergovernamentais cresceram sem institucionalizar um fórum federativo com a participação dos entes subnacionais. Quando houve, esse processo ficou restrito à lógica das políticas públicas (Abrucio, 2005). Esta foi a realidade até o final do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 2002.

Nesse período, de forma incipiente, organizou-se uma mesa federativa com os municípios. A Medida Provisória (MP) 1911/1999 transferiu as funções da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Casa Civil, a quem cabia a interlocução intergovernamental, para a Secretaria de Assuntos Federativos, vinculada à Secretaria Geral da Presidência. Esta articulação foi revista pelo governo Lula com a criação do CAF em 2003 (entrevista 1) e a volta da articulação federativa para a Casa Civil por meio da Subsecretaria de Assuntos Federativos (entrevista 3).

**autor**

*Eduardo José Grin (FGV-SP)*

Todavia, o empreendimento de pôr em marcha um fórum de cooperativa organizado em bases territoriais foi uma tarefa assumida pelo governo Lula, já no seu início, no ano de 2003. Nesse sentido, esse artigo discute o processo de formação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) e as dificuldades de implementação dessa arena de cooperação intergovernamental. De forma mais específica, toma-se a questão do apoio federal para promover capacidades estatais municipais e sua efetividade como eixo central de análise.

Para analisar o CAF, realizou-se um estudo de caso que, segundo Gerring (2007), trata-se de um *pathway case* (caso que segue um caminho já existente em situações similares, nesse caso o que explica o “sucesso” da cooperação federativa territorial em outros países). Onde já há uma hipótese confirmada em outras análises, é aconselhável que a pesquisa se debruce sobre casos onde efeitos causais podem ser isolados de outros potenciais fatores de confusão. Essa técnica de seleção e análise de casos é focada sobre fatores causais específicos, denotado um vetor X1, que prevê o valor positivo de Y (=1). Todas as demais possíveis causas produzem predições “erradas” e são representadas por um vetor X2 de covariáveis.

Uma premissa essencial é a existência de casos bem estudados que permitem obter-se experiências situadas dentro de uma amostra já conhecida. A lógica do *pathway case* é mais clara em situações de suficiência causal, ao menos em algumas circunstâncias onde o fator causal de interesse X1 é o suficiente para gerar um resultado particular Y. Nesse caso, a experiência internacional mostra que as dimensões explicativas para o êxito de tais arranjos são centralmente duas: possuir recursos políticos de poder e suporte jurídico-normativo. Duas variáveis associadas às duas dimensões também importam: capacidade

institucional e *locus* organizacional dessas arenas na hierarquia organizacional governamental em nível nacional. Estas dimensões e variáveis obtidas da literatura servirão para analisar o CAF.

Para tanto, o capítulo está assim organizado. Inicia-se com a revisão da literatura sobre experiências de cooperação territorial em países federais. Segue-se com a discussão do caso, indicando as diferenças frente aos modelos internacionais comparados. Na conclusão são apresentadas as principais questões que influíram para a trajetória pouco exitosa do CAF para inovar as relações intergovernamentais entre União e municípios.

## **2. As experiências internacionais de cooperação territorial em países federais**

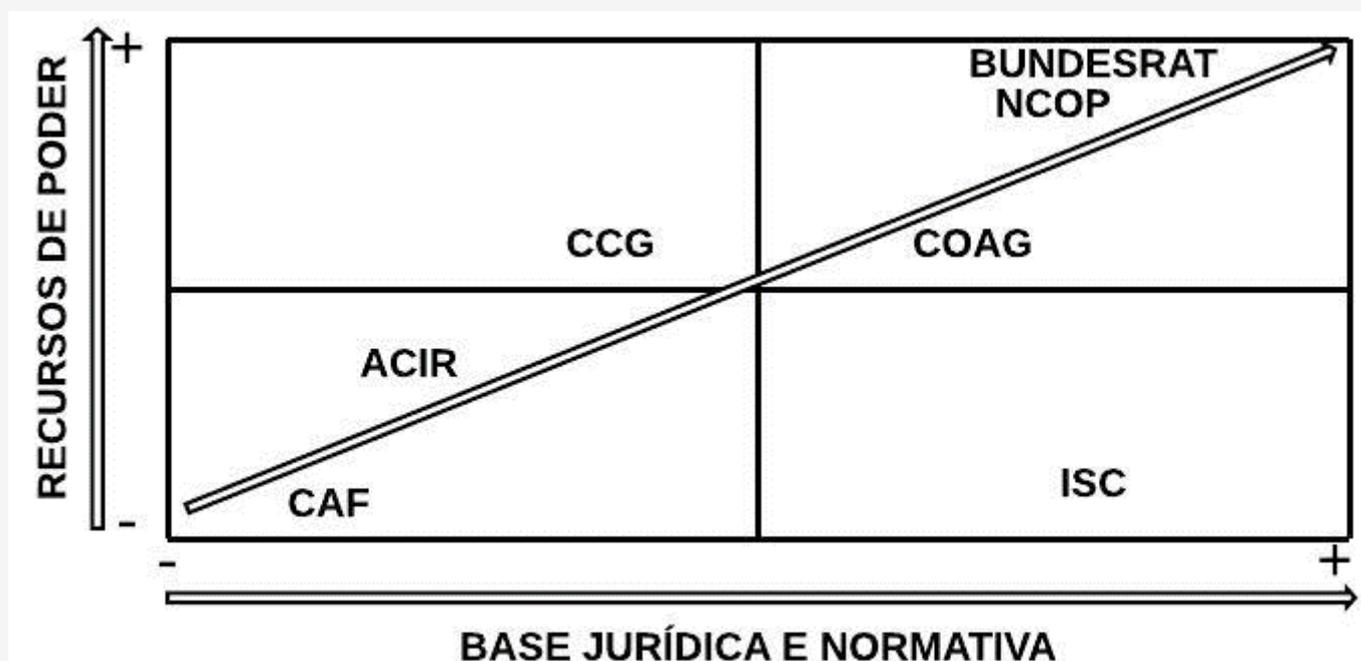
Há algumas experiências de cooperação territorial vertical nas democracias federais, apesar de diferenças entre os modelos adotados, como são os casos da Alemanha, Índia, Suíça, Austrália e Estados Unidos. Estas foram as experiências selecionadas por serem as mais relevantes dentre as mais de duas dúzias de federações existentes. Cada um desses arranjos têm um formato institucional derivado de sua base jurídica e normativa que define limites de autoridade decisória e os atores federativos que os integram, o que gerou diferentes resultados de cooperação intergovernamental.

O que busca avaliar é o quanto essas instâncias possuem de poder governamental (Berman, 2003:1): capacidade de uma unidade de governo influenciar outras ou ainda a capacidade de um tipo de governo em defender-se ou promover seus interesses no sistema de relações intergovernamentais. Se fóruns territoriais são desprovidos desses recursos de poder intragovernamental, reduz-se sua possibilidade de ação na arena intergovernamental, o que pode

condicionar o alcance objetivo de suas decisões. Se essas arenas não detêm recursos políticos e institucionais para implantar políticas, perdem em capacidade de indução e credibilidade junto aos governos locais.

A figura 1 apresenta o esquema explicativo que conecta as dimensões de análise aplicadas aos seis modelos de cooperação federativa. No quadrante superior direito, os casos mais avançados, pela ordem, o *Bundesrat* alemão e o Conselho Nacional das Províncias – (NCOP) (África do Sul). No mesmo quadrante, mas com menos autoridade decisória e suporte jurídico, o Conselho dos Governos Australianos. No quadrante inferior direito, o Conselho Inter-estadual na Índia (ISC). No quadrante superior esquerdo o Conselho dos Governos Cantonais (CCG) (Suíça). No quadrante inferior esquerdo os dois modelos com menos suporte legal e recursos de poder: *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR) nos Estados Unidos e o CAF no Brasil.

Figura 1 – Os modelos de cooperação federativa



Fonte: elaborado pelo autor.

A revisão da literatura sobre fóruns de cooperação federativa permite inferir as duas dimensões do modelo explicativo. O estoque de recursos de poder diz respeito à capacidade de produzir decisões ou de vetar questões que afetem interesses dos entes federativos envolvidos. Este indicador pode variar de um mínimo onde esse recurso inexistente até um máximo onde ele pode ser exercido plenamente. A base normativa e jurídica indica o quanto os arranjos de cooperação são inseridos no desenho legal e constitucional dos países. Quanto maior for a inserção e o suporte formal desses fóruns nessa hierarquia normativa, maior será sua autoridade política para produzir decisões vinculantes para todas as esferas de governo envolvidas.

Dois variáveis instrumentais são ainda importantes de serem adicionadas a esse esquema explicativo. A primeira, a localização desse fórum no interior da hierarquia organizacional do governo nacional. Em tese, quanto mais próximo estiver do núcleo político decisório de governo, maior será sua capacidade de ao menos influir em decisões que produzam impactos sobre todas as esferas de governo. A segunda, a capacidade institucional que esses fóruns possuem, pois não basta ser um meio de cooperação federativa

desprovida de recursos para implementar decisões, produzir estudos e outras demandas decorrentes de suas decisões. Carências quanto a esse aspecto tendem a transformar esses arranjos em “facilitadores generalistas” (INWOOD, JOHNS e O’REILLY 2011).

### 2.1. O *Bundesrat* alemão

No caso alemão, as relações territoriais têm suporte constitucional e são organizadas por meio de um Conselho Federal (*Bundesrat*) formado por representantes dos *Länder* (estados)<sup>1</sup>. Essa instância, que materializa relações intergovernamentais são altamente institucionalizadas (Watts, 2003), pode decidir sobre assuntos legais e administrativos que envolvem a Federação e os governos subnacionais. O *Bundesrat* é quase uma segunda casa legislativa (assembleia de membros dos gabinetes dos *Länder*, pois o parlamentarismo é o sistema de governo e as unidades subnacionais elegem seus *premiers*) (WEHLING, 1989; GUNLICKS, 2003).

Todos os estados federais possuem algum tipo de segunda câmara que participa do processo legislativo e representa as unidades territoriais. Na Alemanha, o *Bundesrat* é um caso único, pois é um órgão federal e em que os *Länder* indicam representantes governamentais, presididos por seus primeiros ministros, ao invés de estes serem eleitos diretamente nos seus estados (Watts, 2003). Estes representantes têm mandato imperativo e não expressam posições pessoais. Apenas esses representantes indicados podem votar nas suas

sessões plenárias, enquanto servidores podem participar das reuniões de suas comissões. O *Bundesrat* é uma arena que decide por meio do consenso entre os seus membros (WEHLING, 1989; GUNLICKS, 2003).

Juntamente com o *Bundestag*, o governo federal, o presidente do país e a corte constitucional, o *Bundesrat* é um órgão constitucional da Federação, mas como sobre questões federativas. Trata-se de uma segunda câmara, mas não a *upper house* do parlamento ou uma câmara dos *Länder* para lidar com temas que os afetam como unidades regionais. Por isso, é em parte um corpo legislativo e também um órgão executivo. O Conselho é tanto um corpo executivo como legislativo, embora ele não o parlamento, que é o *Bundestag*. Essa característica, por sua vez, promove o uso do termo “federalismo administrativo” ou “participativo” (Gunlicks, 2003) como uma variante do modelo cooperativo.

O *Bundesrat* pode propor leis, embora seja mais usual se posicionar sobre as aquelas que provêm do governo federal, que costumam ser 60% do total. Esse exerce seu poder de veto nas leis aprovadas pelo *Bundestag* (parlamento) de duas formas: por maioria na legislação geral (leis “simples” ou de “objeção” aplica-se veto suspensivo) e por ausência de consenso entre seus membros na legislação que trata de temas de interesse financeiro e administrativo dos *Länder* (WEHLING, 1989).

As leis “simples” aprovadas pelo *Bundesrat* seguem para sanção presidencial, caso contrário ele pode chamar o Comitê de Mediação formado proporcionalmente por membros dos *Land* e do *Bundestag*, em um total de vinte e dois. Havendo acordo, a lei segue para sanção presidencial; persistindo desacordo dos representantes do *Bundesrat* essa arena usa seu poder de veto,

---

1 Além do *Bundesrat* e de seus comitês existem outros órgãos extraconstitucionais para consulta e coordenação intergovernamentais. Isso inclui uma Conferência de Ministros-Presidente (*Premiers*), na qual o Primeiro-Ministro. Participa. Também existem numerosas conferências de ministros setoriais da Federação e dos *Länder* (WATTS, 2003).

que só pode ser derrubado pelo *Bundestag* por maioria absoluta ou dois terços de votos, o que é virtualmente impossível. Nas “leis de consenso”, o *Bundesrat* tem poder absoluto de veto e se equivale ao *Bundestag* em poder legislativo, o que ocorre quando em temas de interesse financeiro e administrativo (GUNLICKS, 2003; BENZ, 1999; NIEDOBITEK, 2018).

Segundo Gunlicks (2003), os números podem ser enganosos, pois a taxa de sucesso das leis propostas pelo governo federal foi de 86% entre 1949 e 1994, enquanto as iniciativas do *Bundesrat* alcançaram apenas 33%. Ademais, esse fórum costuma aprovar 98% das leis provenientes do *Bundestag*, de forma que tende ou a aceitá-las ou concordar com as decisões adotadas na Comissão de Mediação. Todavia, o *Bundesrat* não possui pouco poder, pois:

- Está envolvido no processo legislativo do início ao fim, exceto nas leis iniciadas pelo *Bundestag*, e desfruta de muitas formas de exercer influência.
- Muitas deliberações da Comissão de Mediação acabam sendo compromissos aceitáveis para as duas casas e o governo federal.
- Quando rejeita uma lei e qualquer acordo na Comissão de Mediação, torna-se uma importante peça de legislação, seja ela uma objeção ou lei consensual.
- A ampliação das competências concorrentes no governo federal faz com que o consenso requerido tenha sido ampliado, pois aumenta a quantidade de leis a serem administradas de maneira mais uniforme nos *Lander*.

Com efeito, o *Bundesrat* ocupa uma posição constitucional e organizacional que lhe confere um poder muito significativo de decisão e de veto. Possui a dupla função de representar os *Lander* perante o governo federal e participa do *legislative decision making process* nível nacional em uma posição estratégica e constitucionalmente

garantida, sobretudo no que diz respeito a temas de seu interesse. A seu modo, o federalismo alemão tem nessa arena uma instituição de *check and balance* (GUNLICKS, 2003).

Este Conselho é um instrumento de ação dos *Lander*, mas não de suas legislaturas, embora essas elejam o *premier* em nível regional. Em função das características do federalismo alemão, que confere a essa arena possibilidades de veto, a tendência das relações intergovernamentais é buscar consensos. Isso gera a visão que esse é um sistema federal unitário, pois a uniformização de regras resultante da barganha entre os entes acaba incentivando um “federalismo consensual” (BENZ, 1999; NIEDOBITEK, 2018; WEHLING, 1989).

Sua estrutura técnica é potente e está baseada nas burocracias dos *Lander*, a possibilidade de controle federativo também é afetada, pois as decisões desses entes podem basear-se em aspectos pouco acessíveis aos parlamentos locais. Como o federalismo alemão possui burocracias subnacionais mais equipadas que suas contrapartes em nível nacional, todos os *Lander* espelham territorialmente todas as comissões temáticas do *Bundesrat*. A capacidade institucional dessa arena intergovernamental ainda é acrescida pela presença de servidores dos *Lander* em suas comissões.

## 2.2. Conselho Nacional de Províncias (NCOP)<sup>2</sup> – África do Sul

A estrutura federal altamente centralizada e integrada na constituição de 1996 foi amplamente modelada pelo modelo alemão e baseado na cooperação intergovernamental como filosofia para a conduta do governo e às relações entre os níveis nacional, provincial e local. Além disso, para incentivar a cooperação intergovernamental, a constituição autoriza o Tribunal Constitucional, se não estiver satisfeito com todos os esforços razoáveis para resolver uma controvérsia por negociação intergovernamental, para encaminhar uma controvérsia aos governos envolvidos (WATTS, 2003).

Como na Alemanha, a segunda câmara federal da África do Sul, o Conselho Nacional das Províncias (NCOP), é composta por delegados das províncias, que têm um veto absoluto a certos tipos de legislação e um veto suspensivo a outros. Ao contrário do exemplo alemão, no entanto, as delegações provinciais consistem de membros do executivo provincial e de uma maioria formada pelos legisladores provinciais com base em uma representação proporcional dos partidos político. Incluir representantes das legislaturas provinciais foi considerado um avanço democrático frente ao modelo alemão como de não secundarizar o papel do parlamento. Contudo, essa composição mista de delegações provinciais o tornou um órgão menos coerente e eficaz para a condução de

relações não-governamentais do que na Alemanha (WATTS, 2003).

O NCOP garante que as nove províncias e o governo local tenham voz no Parlamento quando as leis forem feitas. O Conselho representa as províncias para garantir que os seus interesses considerados na esfera nacional do governo, o que ocorre por meio da participação no processo legislativo nacional e pela instalação de um fórum nacional que lida com questões que afetam as províncias. O Conselho tem um papel importante a desempenhar na promoção da unidade nacional e nas relações entre os governos nacional, provincial e local. Embora os delegados no NCOP representem seus partidos políticos seu dever mais importante é representar suas províncias<sup>3</sup>.

Cada província possui dez delegados, não importando seu tamanho. Existem seis delegados permanentes e quatro delegados não permanentes “especiais” em cada delegação. Cada um é chefiado pelo *Premier* (como um dos delegados especiais). A delegação deve refletir a proporcional a divisão política na província. Além das nove delegações provinciais, o Conselho inclui uma delegação da Associação de Governo Local da África do Sul (SALGA), cujos dez representantes sem direito a voto são escolhidos de um grupo de representantes das nove associações de governos locais provinciais<sup>4</sup>.

Quanto à legislação referente as províncias, são relacionadas a áreas de competência legislativa nacional e provincial compartilhada. Ao decidir os projetos de lei relativos às províncias, as delegações provinciais votam de acordo com o mandato que lhes é conferido pelas respectivas legislaturas provinciais.

---

2 Existem outros órgãos extra-constitucionais para facilitar a cooperação intergovernamental. O Conselho Coordenador do Presidente (PCC) é constituído pelo Presidente na presidência, pelos nove premiers provinciais e pelo Ministro nacional para os Governo Provincial e Local. É um órgão consultivo cujas decisões não são formalmente vinculantes. Além disso, existem inúmeros conselhos constituídos por ministros e representantes dos governos provinciais (WATTS, 2003).

---

3 Ver em: <<https://www.pa.org.za/info/national-council-provinces>>.

4 Ver em: <<https://www.pa.org.za/info/national-council-provinces>>.

Cada província tem um voto e um projeto de lei é aprovado se pelo menos cinco das nove províncias votam a favor<sup>5</sup>. Diferentemente do *Bundesrat*, a decisão ocorre pela regra da maioria e não por consenso.

Grande parte do trabalho das legislaturas é delegado às suas comissões temáticas a quem cabe debater e fundamentar suas propostas antes de irem para o plenário, o que pode incluir a realização de audiências públicas sobre assuntos específicos. Seus integrantes possuem experiência e conhecimento profundo nos campos de políticas. As comissões não decidem, mas fazem recomendações técnicas para o parlamento. Cada comissão é apoiada por um *staff* administrativo. Com efeito, as capacidades institucionais do Conselho são bastante robustas.

O Conselho, após 1997, é constitucionalmente considerado a *upper house* do parlamento sul-africano, de forma que seu *locus* político e institucional lhe garante um poder de *enforcement* bastante significativo.

### 2.3 O Comitê de Governos Australianos (COAG)

A implantação de instrumentos de cooperação territorial data da década de 1920, embora na trajetória mais recente destaquem-se duas iniciativas: o COAG, criado em 1992, e a Comissão de *Premiers* de Estados (SPC), estabelecida em 2006. O principal objetivo do COAG é aumentar a cooperação entre os governos, supervisionar e coordenar o trabalho dos vários conselhos ministeriais setoriais formados membros federais e estaduais (Watts, 2003). O vínculo territorial entre os entes é menos institucionalizado, mas nem por isso desprovido de influência federativa ou de uma base legal que lhe garanta poder de

*enforcement*.

Como ocorre em muitas ocasiões, o fato disparador para a criação do COAG foi a necessidade de fortalecer e ampliar a competitividade da economia, o que não poderia ser alcançado sem a participação dos estados. Este último fórum busca construir consensos entre os estados que são então levados ao COAG (LEVY, 2011). Ambos são fóruns de adesão subnacional voluntária e não possuem a mesma vinculação constitucional que o caso alemão.

O COAG foi o desenvolvimento alinhado à forma como as relações intergovernamentais são conduzidas na Austrália. Mesmo sendo mais regularizado do que fóruns previamente existentes, o governo da *Commonwealth* manteve muito de seu poder constitucional e fiscal e seguiu com sua estratégia de “conquistar e dividir”. A abordagem do *carrot and stick* é a que predomina nas relações federativas verticais. Todas as suas reuniões são convocadas pelo Primeiro Ministro, o que simboliza qual esfera de governo o comanda (COLLINS, 2012). Quanto ao seu status político e organizacional, o COAG é uma arena localizada junto ao gabinete do Primeiro Ministro. Há, no entanto, duas avaliações distintas sobre sua atuação: os estados com frequência o veem como uma construção institucional e um avanço para a cooperação federativa, mas outros o identificam como um instrumento de submissão dos estados ao governo central: a agenda é definida pelo governo central e o Primeiro Ministro preside o organismo (LEVY, 2011: 104). Contudo, sua viabilidade vai e volta conforme a vontade política de cada primeiro ministro (KINCAID, 2011).

Todavia, em oposição à divisão dos entes, a construção de soluções coordenadas é uma resposta, o que requer capacidades técnicas e políticas, sobretudo dos atores subnacionais

5 Ver em: <<https://www.pa.org.za/info/national-council-provinces>>.

envolvidos. Essa parece ser uma condição necessária para ampliar os resultados da cooperação intergovernamental, já que um dos seus desafios é organizar distintas agendas setoriais coordenadas por essa “mesa federativa”. Para Painter (1998), esse seria um meio político e institucional para “cercar” as agências centrais e os ministros. Esta experiência indica que as agências centrais se envolveram para criar esses “corpos intergovernamentais com mandatos nacionais”. Esses são os conselhos ministeriais que analisam as políticas que serão debatidas pelo COAG, assim como supervisionam a sua implantação (LEVY, 2011).

O COAG é o ápice de um fórum intergovernamental formado pelo Primeiro Ministro, *premiers* estaduais, Ministro Chefe dos Territórios e o Presidente da Associação Australiana de Governos Locais. Suas decisões são adotadas por unanimidade para ampliar a possibilidade de adesão de todos entes governamentais. Sua estrutura de apoio técnico é formada por grupos de trabalho e comissões permanentes para preparar agendas, propor políticas e alinhar acordos. Esses grupos aproximam a relação entre a Comissão Diretiva composta pelo primeiro ministro e os chefes de governo estaduais (PAINTER, 1998; 1996).

Há uma ascendência da União, sobretudo em temas de natureza fiscal, e esse é um aspecto essencial para induzir a coordenação federativa. Como lembra Painter (1998, p. 89), “*there was something of the traditional take-it-or-leave-it approach here*”. Todavia, para Painter (1996), mesmo que o COAG tenha resultado de uma “intervenção centralista” induzida pelo *power of the purse* da União, ele continha elementos descentralizadores e de maior interdependência federativa. Para tanto, duas importantes características foram as interações regulares de um

grupo de agências centrais e o desenvolvimento de reforçados vínculos intergovernamentais dessas com os entes subnacionais. E esse processo gerou um aprendizado sobre os benefícios que mesmo uma limitada cooperação pode criar dentro de um sistema federal conflituoso (PAINTER, 1998). Em outras palavras, e similar ao *Bundesrat*, as burocracias estaduais e o funcionamento de comissões temáticas evidenciam que as capacidades institucionais que o COAG mobiliza para gerar seus acordos é significativa.

Ainda que os acordos não tenham amparo constitucional como no caso do *Bundesrat*, desde seu início, o COAG produziu numerosos esquemas conjuntos de atuação intergovernamental, legislações uniformes e instalou diversos corpos intergovernamentais com mandatos nacionais (PAINTER, 1998; 1996). Há dois exemplos nessa direção. O primeiro, o Conselho Ministerial de Relações Financeiras da Federação, “presidido pelo titular do Tesouro Federal e reúne os tesoureiros dos estados, para pelo menos uma reunião anual e outras consultas e comunicações que os conselheiros entendam necessárias, no período entre as reuniões” (LEVY, 2011, p.94). O segundo, a implantação do Conselho de Reforma do COAG (CRC) tem a responsabilidade de informar o Primeiro Ministro e os *premiers* sobre: o desempenho dos estados quanto às metas previstas nos Acordos Nacionais em áreas como saúde, educação, qualificação da força de trabalho e habitação e demais agendas de reformas previstas na pelo COAG. O CRC tem uma Secretaria Executiva e um corpo de 25 servidores provenientes do governo nacional (LEVY, 2011: 100).

Os vínculos criados entre as esferas de governo se impuseram como necessidade para que a negociação pudesse ser realizada de forma mais equilibrada. Seus acordos gerados por consenso e unanimidade são vinculantes para os participantes,

embora assim como aderem voluntariamente podem, da mesma maneira, se afastarem. Porém, o COAG reduziu a ação unilateral do governo federal ao por em prática mecanismos de ação federativa coordenada para atingir objetivos nacionais ou finalidades específicas (LEVY, 2011).

Essa arena introduziu um elemento de federalismo nas relações intergovernamentais ampliar sua flexibilidade, variedade e multiplicidade de opções de atuação conjunta conforme um escopo nacional. Dessa forma, reduziu muito da hostilidade da esfera federal nos estados, assim como diminuiu a dinâmica competitiva do federalismo. Contudo, o que é sua fortaleza é também sua fraqueza: por ter sido criado por acordo entre as esferas de governo ele também pode dissolvido se as partes deixarem de encontrar benefícios mútuos (PAINTER, 1996).

#### **2.4. Advisory Committee on Intergovernmental Relations (ACIR) – Estados Unidos**

Esse fórum, criado por lei pelo Congresso Americano, existiu entre 1959 e 1996 como órgão de assessoria, discussão e consulta com a finalidade de melhorar a cooperação intergovernamental (AGRANOFF, 2007; WRIGHT, 1965; McDOWELL, 1997). A instalação foi proposta pelo Congresso Nacional e ratificada por lei que definiu sua composição com 26 membros representando os governos federal, estadual e local. Era um corpo quase bipartidário composto por políticos eleitos (três senadores, três representantes da *House of Representatives*, quatro governadores, três deputados estaduais, três representantes de condados, três cidadãos e três funcionários do gabinete presidencial) (KINCAID, 2011; McDOWELL, 1997; WATTS, 2003). A maioria da comissão provinha de representantes de governos subnacionais indicados por suas respectivas

entidades de representação (WRIGHT, 1965).

A comissão não foi proposta pelo Poder Executivo, sobretudo porque a forma de indicação de seus membros por meio de painéis oriundos das associações de representação dos governos estaduais e municipais não era bem aceita pelo governo Eisenhower<sup>6</sup> (WRIGHT, 1965; KINCAID, 2011). Ademais, nessa época, a prioridade presidencial era fortalecer o *Joint Federal-State Action Committee* no qual sete servidores da alta administração e dez governadores buscavam identificar as funções federais que poderiam retornar aos estados (McDOWELL, 1997). A ACIR era um órgão bastante independente e neutra politicamente, pois todos os seus representantes tinham liberdade para identificar questões, deliberar e recomendar os meios para melhorar a eficiência da coordenação intergovernamental. Seus estatutos definiam que lhe cabia considerar problemas comuns quanto à coordenação e cooperação intergovernamental.

Quanto à sua localização na estrutura governamental, caracterizá-la como independente do Presidente e do Congresso não seria adequado. O mais correto seria dizer que ocupou um papel ambíguo com relação aos poderes executivo e legislativo em nível nacional. Seus deveres e composição lhe asseguravam um espaço como unidade de aconselhamento no campo das relações intergovernamentais. Todavia, a ACIR nunca ocupou uma posição de alta relevância junto aos Presidentes, pois para as grandes políticas

---

6 Os vinte integrantes locais e da sociedade eram indicados pelo Presidente do país, mas apenas em seis cargos (os três membros da sociedade e os três do Poder Executivo federal), havia discricionariedade na escolha. Os demais quatorze integrantes estaduais e locais provinham de um painel de nomes submetido pelas respectivas associações de representação de governos subnacionais.

nacionais esse fórum não era consultado. Sua formação mista e o contexto da confidencialidade das iniciativas presidenciais militavam contra. Nesse sentido, suas recomendações e estudos tinham um baixo poder de *enforcement* ao se constituir como uma instância essencialmente consultiva (WRIGHT, 1965).

A ACIR decidia por consenso, o que sempre foi contingente do clima político nacional ser favorável ou não certos temas. Legalmente lhe cabia: lidar com problemas comuns para estados, União e governos locais, coordenação dos *federal grants* e suas regras de implantação, assistência técnica para os poderes legislativo e executivo, problemas públicos que requeriam coordenação intergovernamental, alocação de receitas, funções e responsabilidades entre as esferas de governo, coordenação e simplificação de leis e práticas administrativas para reduzir a competição fiscal entre os entes (McDOWELL, 1997; COLMAN, 1965).

De forma geral, a ACIR gerou novas fontes de conhecimento sobre temas intergovernamentais partilhados em uma arena até então inexistente, o que serviu para melhorar o diálogo federativo e, sobretudo, ampliar a conscientização do governo federal sobre a importância desses vínculos. Uma função de destaque era reservada para questões administrativas e organizacionais das relações intergovernamentais, razão pela qual enfatizava-se a necessidade de reforçar as capacidades de todos os níveis de governo para lidar com os problemas que os confrontavam. Um exemplo de recomendação nessa direção está no estudo de *The Challenge of Local Governmental Reorganization* (ACIR, 1974). O relatório recomendava mudanças incrementais no fornecimento da assistência técnica federal e a supervisão que facilitasse a devolução de responsabilidades para o nível local.

Sua estrutura organizacional iniciou, na década de 1960, com um staff de doze membros e, no seu auge no final dos anos 1970 chegou a ter cinquenta funcionários. Em seu último ano, em 1996, encerrou as atividades com seis servidores (McDOWELL, 1997; WRIGHT, 1965). Ao longo de sua trajetória, a ACIR nunca teve um escopo de atuação e corpo técnico quantitativamente comparável com outras agências federais. No quesito de capacidade institucional a fragilidade sempre foi a marca da Comissão.

## 2.5. Conselho de Governos Cantonais na Suíça

Na Suíça, em 1993, foi criado o Conselho de Governos Cantonais (CCG), visando ampliar a cooperação horizontal e com a Confederação. A Constituição Federal define uma série de áreas em que a cooperação vertical deve ser realizada. Como resultado dessas disposições, a consulta e a cooperação federal e inter-cantonal são muito extensas na Suíça. Nenhum conselho formal cantonal federal foi criado, mas dada a existência de 26 cantões, um órgão para sua coordenação foi considerado desejável. A CCG visa facilitar a colaboração inter-cantonal e, igualmente importante, servir como o principal canal de coordenação cantonal nas consultas e negociações nos cantos federal (WATTS, 2003).

As relações intergovernamentais no federalismo suíço, historicamente, foram largamente informais. Exatamente por isso os cantões demandavam maior institucionalização, o conduziu para a criação do CCG para ampliar seu peso político nas negociações com a Confederação. Uma das poucas provisões de caráter constitucional sobre a participação dos cantões refere-se à sua participação e consulta na legislação considerada importante (!), projetos de impacto substancial e tratados internacionais. Sobre esse último tema,

uma lei federal formalizou a participação cantonal (SCHMITT, 2006). Os cantões sempre foram consultados na fase pré-parlamentar de elaboração legislativa, para o que o CCG veio a reforçar esse papel. Uma das formas de incrementar essa forma de atuação tem sido os acordos inter-cantonais (*concordats*) (DARDANELLI, 2013).

Ademais, a história das relações intergovernamentais verticais era baseada em fóruns setoriais que, a partir da década de 1980, começaram a se mostrar insuficientes para lidar com os desafios de ampliar a presença dos cantões na esfera federal. Ao mesmo tempo, o Conselho dos Estados (similar ao Senado Federal) não conseguia suprir essa lacuna. Conforme Schmitt (2006, p.70), para os cantões, esse tem sido um meio de preservar seu papel no Estado Federal, bem como sua autonomia e espaço de manobra. O CCG busca garantir a coordenação de esforços entre os entes subnacionais, sobretudo quanto às atividades que os impactam no âmbito federativo e sua divisão com a Confederação. Nesse sentido, atua como uma salvaguarda federativa ao consolidar posições para a atuação dos cantões na esfera nacional (SCHMITT, 2006).

O mais importante parceiro do CCG é o Conselho Federal (poder executivo), que participa como convidado de suas reuniões plenárias. Como decorrência desse processo, foi criado o “Diálogo Confederativo” que reúne ambas esferas de governo três vezes ao ano. Informalmente, o CCG tem estreitado contatos com todos os níveis da administração federal, apesar das preocupações quanto à sua cooptação. Nesse sentido, o CCG também serve aos propósitos da Confederação para sensibilizar os cantões sobre seus objetivos, o que representa uma forma de cooperação vertical que, inclusive, também passou a envolver os municípios.

O CCG também se relaciona com a Associação Suíça de Municipalidades, Associação das Comunas Suíças e a União das Cidades Suíças. Em especial, a cooperação com essa última é mais acessível, pois os governos locais costumam buscar soluções diretas com a Confederação. E isso influi na perda de poder dos cantões diante das localidades, sobretudo porque esse é um dos mais relevantes poderes exclusivos que esses possuem para coordenar a divisão de responsabilidades confederativas. Segundo Schmitt (2006), o CCG é útil para os cantões e para a Confederação ao cumprir funções de articulação horizontal e vertical entre os níveis de governo. Nessa direção tem caminhado o esforço de trazer os municípios para o interior de um sistema de cooperação intergovernamental entre as três esferas de governo.

Legalmente, o Conselho é baseado em um acordo administrativo entre os vinte e seis cantões, o que suscita questionamentos sobre sua legitimidade democrática e constitucional para cumprir as tarefas que assumiu. Definir seu status legal segue sendo uma brecha a ser preenchida, inclusive com demandas para constitucionalmente definir seu espaço formal na Confederação. Este é um fórum de cooperação dos governos cantonais que atua junto ao Conselho Federal, mas não é um corpo intergovernamental federal como é o *Bundesrat* alemão.

Com efeito, constitucionalmente falando o CCG não dispõe desse nível de autoridade constituída e a cooperação federativa horizontal e vertical é baseada essencialmente em vínculos informais. O CCG facilita as negociações federal-provincial ao ser um fórum que busca alcançar um consenso prévio sobre temas que envolvem ambos os níveis de governo (WATTS, 2003). Em outras palavras, incrementalismo, barganha e negociação são as regras das relações intergovernamentais.

O CCG define suas posições por maioria qualificada (18 votos do total de 26 cantões), mas segue preservada a possibilidade de existirem opiniões divergentes. Sua estrutura institucional, ainda que tenha sido ampliada, não é tão robusta. Sua gestão foi confiada para uma fundação privada que foi instituída, em 1967, por todos os cantões com a finalidade de estimular sua cooperação, tanto que esteve envolvida na criação do CCG. O Secretariado do CCG tinha treze funcionários em 2006 e *ch*-Foundation ocupava a função de Secretaria Geral. O custeio do Conselho é dividido proporcionalmente entre os cantões. Um problema básico é a insuficiente participação dos cantões na tomada de decisão em nível federal (SCHMITT, 2006).

As instâncias organizadas de gestão desse fórum são: Assembleia Plenária (decide por maioria dos membros, não obstante cada cantão tem autonomia para manter suas posições); o Conselho (formado por sete a nove membros eleitos dentre os membros regionais que opera como um órgão executivo) e o Secretário permanente indicado pela sessão plenária para monitorar os comitês. O Conselho Federal é convidado para as plenárias do CCG, no que é chamado de “Diálogo Confederativo” que ocorre duas a três vezes ao ano. Esta arena é útil para os cantões e a Confederação por cumprir funções de articulação horizontal e vertical. Nessa direção tem caminhado o esforço de trazer os municípios para o interior da cooperação intergovernamental entre as três esferas de governo (SCHMITT, 2006).

## 2.6. Conselho Inter-Estados (ISC) – Índia<sup>7</sup>

A Constituição prevê a formação desse Conselho não permanente para organizar as relações de interdependência entre União e estados que foi instalado em 1990, mas apenas iniciou suas atividades em 1996 (WATTS, 2003). Possui a função de coordenação federativa entre os entes subnacionais e a União em torno de políticas públicas e temas de interesse comum (descentralização de poderes para os estados, transferências fiscais, empréstimos para os entes subnacionais e implantação das forças armadas com ou sem solicitação estadual). Suas deliberações e recomendações são adotadas por meio de consenso.

É o único órgão constitucional para resolver disputas federativas, visando reforçar a cooperação horizontal e vertical, afora seu papel consultivo e de recomendação sobre alocação fiscal (SEN e BHADADA, 2014; SHARMA, 2011). Todavia, não administra disputas inter-federativas, o que reduz em muito o seu alcance político como instância de negociação e coordenação, considerando o grande número de Estados. Este papel de produção de consensos de forma voluntária é considerado o meio de não interferir na autonomia dos estados.

O ISC foi instalado como forma de reduzir o número de diferentes canais *ad hoc* e fragmentados, de forma avaliou-se essencial um único órgão para tratar de temas nacionais e

---

7 Um número extenso de fóruns intergovernamentais extra-constitucionais foi estabelecido, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento (NDC), criado em 1952 para aprovação intergovernamental dos planos quinquenais. Existem também vários conselhos nacionais intergovernamentais em políticas e áreas como governos locais, saúde e população. No campo das relações financeiras, a Comissão Financeira, igualmente apoiada na Constituição Federal, serve como arena que decide sobre as transferências constitucionais para os estados (WATTS, 2003).

abrangentes. Outra razão derivou da necessidade de qualificar a coordenação intergovernamental que não mais poderia ser realizada por meio de canais partidários (Sen e Bhadada, 2014; Kincaid, 2011). Todavia, o ISC não pode tratar dos seguintes temas: questões que podem ser solucionadas na esfera ministerial, temas que podem ser tratados com outros fóruns temáticos de cooperação como os Conselhos Nacional de Desenvolvimento e Integração e as Comissões de Finanças e Planejamento, questões sub-judice ou em debate no parlamento e questões que, na opinião do Primeiro Ministro, podem criar discórdia entre os estados, serem contra a segurança e a soberania do Estado (Sharma, 2011; Sen e Bhadada, 2014).

Até 2014 reuniu-se 10 vezes, sendo a última em 2006. No entanto, a formalização do ISC não considerou um dispositivo constitucional que determina ser esse um fórum de mediação de conflitos federativos. Assim, ficou limitado seu poder na arena intergovernamental, o que faz dele mais um órgão de aconselhamento que geralmente não é seguido pelo governo central (CUTS INTERNATIONAL, 2014). Suas reuniões são privadas e os encaminhamentos não são tornados públicos, bem como suas decisões são consideradas recomendações e não deveres a serem assumidos pela União ou estados.

O ISC é formado pelo Primeiro Ministro (na função de presidente), *Premiers* estaduais (ou governadores estaduais onde for o caso), administradores de territórios onde inexistente uma Assembleia Legislativa, seis ministros do gabinete indicados pelo Primeiro Ministro com base em uma lista da escolha realizada na União do Conselho de Ministros. Outros ministros podem ser convidados, caso indicados pelo *chairman* desse conselho ou quando agendas setoriais são discutidas. Existe uma comissão permanente para as funções executivas formada por alguns

Ministros da União e presidida pelo Ministro do Interior (SEN e BHADADA, 2014; Sharma, 2011).

A estrutura do ISC não é facilitadora da participação dos Estados, pois sua abordagem é mais *top-down* e não provê uma base comum de discussão e informação com os entes. Dentre as falhas na sua estrutura estão a ausência de um secretariado independente e formado por representantes estaduais (CUTS INTERNACIONAL, 2014)

O estatuto legal é frágil, pois inexistem regras obrigatórias para a realização de reuniões com calendário regular. O ISC não possui independência funcional e nenhum status jurídico, o que lhe torna um fórum orientado pela definição e disposição política do primeiro ministro. Ainda que seja um corpo constitucional para consulta e coordenação federativa, sua base legal é frágil, pois depende de uma Ordem Presidencial que define sua composição, procedimentos e frequência de reuniões que deveria ter. Portanto, está sujeito a mudanças unilaterais do governo central, assim como inexistem regras sobre como considerar suas recomendações, o que fragiliza sua autoridade decisória. O parlamento não precisa ser consultado sobre nenhuma medida relativa à instalação e funcionamento do ISC (SEN e BHADADA, 2014).

As capacidades institucionais são fracas, pois apesar de ser instalada uma Comissão Permanente, formada pelo Ministro do Interior (presidente), cinco ministros do gabinete e nove ministros chefes nos estados indicados pelo presidente do ISC. Embora seu objetivo fosse assegurar uma consulta contínua e processar temas de interesse, esse objetivo não foi alcançado (SHARMA, 2011). Uma das razões que explica seu papel limitado e baixa efetividade é a falta de autonomia funcional e a ausência de um secretariado profissional tecnicamente qualificado.

Não há uma comissão de especialistas em temas de interesse federativo (economia, administração pública e finanças). Pelos mesmos motivos, o ISC não possui capacidade de monitorar a implementação de suas decisões ou condições de promover intercâmbio técnico com os ministérios sobre questões de contencioso federativo. Todo suporte administrativo é indicado pelo Primeiro Ministro sem que os demais membros possam opinar sobre essas escolhas (SEN e BHADADA, 2014). Com efeito, há uma ausência de recursos organizacionais e de autoridade técnica e política para permitir que o ISC realize suas funções com mais autonomia.

Um resumo dessas seis experiências de fóruns de coordenação federativa mostra diferentes combinações das duas dimensões de análise e das duas variáveis instrumentais. Conforme a figura 1, o caso alemão possui o nível mais elevado de status constitucional e poder de *enforcement*, afora sua posição privilegiada no arranjo federativo e capacidade institucional. O caso sul-africano é muito similar em termos de estatura política, mesmo porque inspirado no *Bundesrat*, mas duas diferenças: suas decisões podem ocorrer por maioria e representantes dos parlamentos provinciais também o integram.

O COAG possui menos musculatura jurídica, mas seus acordos nacionais têm produzido decisões vinculantes à base de estímulos financeiros, o que incentiva sua aceitação pelos estados. Ainda que dependente da vontade política do primeiro ministro, ocupa um espaço de poder importante e possui um excelente suporte técnico.

O terceiro modelo em termos de poder governamental é o CCG suíço, pois apesar de ser um fórum marcadamente horizontal de cooperação tem conseguido abrir espaços de barganha e negociação com a Confederação

em temas de interesse cantonal e municipal. Constitucionalmente e legalmente seu apoio é menor e restrito a exigência de o Conselho Federal consultar os cantões quanto à política internacional. O CCG não ocupa nenhum espaço formal na hierarquia governamental, ainda que o Conselho Federal participe de suas reuniões. Suas capacidades institucionais não são muito desenvolvidas.

A ACIR possuía um status legal híbrido, o que sempre foi motivo de fragilidade formal e política. Seu escopo de atuação nunca lhe conferiu mais papéis do que ser um corpo de aconselhamento e produção de conhecimento. Por conta de seu status jurídico, sua localização na estrutura de governo não lhe conferiu uma maior proeminência política e administrativa. Pela mesma razão, em comparação com outras agências federais, suas capacidades institucionais sempre foram menores. O ISC é o caso com menor poder governamental, ainda que derivado de uma regra constitucional. É totalmente dependente da vontade política do primeiro ministro, o que virtualmente não lhe confere nenhum poder de *enforcement*. Igualmente, o que poderia ser uma força – vinculação ao primeiro ministro – é a sua grande fraqueza. Não possui nenhuma capacidade técnica ou institucional.

A próxima seção analisa o CAF tendo essas seis experiências internacionais de cooperação federativa como referências.

### 3. O COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA: LIMITES NA COOPERAÇÃO VERTICAL NO BRASIL

Essa seção discute a experiência do CAF à luz do modelo analítico apresentado na figura 1 e em comparação com seis experiências de cooperação federativa. O período de análise coincide com o auge dessa arena, que ocorreu durante os dois governos Lula (2003-2010). As gestões Dilma Rousseff gradualmente desidrataram esse fórum que, em definitivo, perdeu seu reduzido peso político no governo Michel Temer (2016-2018).

#### 3.1. Origens e objetivos: entre a ousadia e a impossibilidade

A VI Marcha dos Prefeitos, em março de 2003, no início do primeiro governo Lula, propôs o “encontro de agendas” entre os municípios e o governo federal em torno do chamado “contencioso federativo”<sup>8</sup>. Este foi a base do Protocolo de Cooperação Federativa entre a União e associações nacionais de representação municipal que gerou o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa (TREVAS, 2004; RAVANELLI, 2008). A intenção era criar um novo vínculo com os municípios que fosse além da mera “relação sindical” na qual reivindicavam questões específicas, mas vínculos mais consolidados e continuados.

Em função do potencial de conflito federativo, considerava-se necessário institucionalizar um fórum para construir uma agenda compartilhada. A meta era constituir uma

8 Reforma do Pacto Federativo (regulamentação do artigo 23 da Constituição), reforma tributária (ampliar o percentual dos municípios na arrecadação nacional) e reforma da previdência. A recentralização financeira em favor da União desde a metade da década de 1990 não compôs essa agenda (entrevista 3).

contratualização federativa em que os governos locais demandassem, mas o governo federal também tinha suas políticas públicas de interesse para debater com os municípios. Os governos locais deveriam deixar de ser coadjuvantes para gerar um encontro de agendas na construção de políticas públicas (entrevista 1).

No Brasil, não havia experiência prévia de um comitê federativo envolvendo apenas União e governos municipais<sup>9</sup>. Ao menos até 1988, o legado das relações intergovernamentais entre essas esferas de governo fora marcado pelo controle e ascendência hierárquica do nível federal. Ademais, tratava-se de um formato inédito nas federações, pois tais fóruns costumam envolver os três níveis de governo (caso suíço, australiano, americano e sul-africano) ou ao menos União e os estados (casos alemão, canadense e indiano). Com gradações, como discutido, esses fóruns caracterizam-se por deterem estoques de poder governamental. No caso do CAF, mesmo vinculado à Presidência, seu poder de incidência no jogo político intragovernamental foi reduzido, como será visto.

Diferente das políticas sociais, em gestão pública e finanças municipais não havia nenhuma instância federativa, excetuada a ABRASF<sup>10</sup>. Os

9 No documento com as conclusões do Seminário Internacional “Mecanismos de Articulação e Gestão Intergovernamental: experiência internacional e desafios para o Brasil”, realizado pelo CAF em parceria com o Fórum das Federações, a recomendação foi que o foco “inicial da Subchefia seja os pequenos e médios municípios [...]. Não parece realista buscar um relacionamento mais estreito com os governos estaduais e prefeituras metropolitanas que têm um acesso mais fácil aos poderes centrais e agendas extremamente complicadas” (COSTA, 2003: 18-19).

10 Associação Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais, mas que não envolve nem todos os municípios e menos ainda uma relação institucionalizada entre governo federal e os governos locais.

fóruns de coordenação federativa nessas áreas envolvem os Estados: CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária), CONSAD (Conselho Nacional de Secretários de Estados da Administração) e CONSEPLAN (Conselho Nacional de Secretários de Estados do Planejamento). Esses são fóruns setoriais, tal como as Comissões Intergestores na saúde (TREVAS, 2004; CUNHA, 2004, p. 9), mas não são organizados em bases de cooperação territorial.

Esta era a realidade prévia das ações caracterizadas por sua fragmentação ministerial, pois não eram integradas em um fórum de cooperação entre os entes. Com o CAF, a pactuação federativa adquiriu relevância política ao ser abrigada na Casa Civil da Presidência e com o Comitê atuando como a expressão direta do chefe de governo. O Presidente, como chefe de Estado, também tem o papel de equilibrar os conflitos federativos, conforme o pacto constitucional, e por isso o CAF propunha-se a ir além de ser uma relação na base do “nós dispomos, vocês demandam” (PRESSMAN, 1975), pois seu objetivo maior era apoiar uma nova organização do Estado nacional. Uma das tarefas para essa alcançar essa meta era fortalecer as capacidades institucionais dos municípios por meio de novos mecanismos federativos que superassem relações intergovernamentais “sindicais” (entrevista 8). Esta foi uma diferença significativa com a ACIR, pois o congênere americano pautou-se mais por questões específicas do que por propor grandes

mudanças no pacto federativo<sup>11</sup>.

O padrão de relações que se buscava inseria-se em um novo ciclo de desenvolvimento que requeria uma Federação em que os municípios ocupassem um papel de destaque. Seus déficits de capacidade institucional eram um empecilho que dificultava lidar com as desigualdades e assimetrias regionais. Ademais, era preciso avançar em direção a uma agenda de desenvolvimento institucional e qualidade da burocracia em um ambiente regulatório que complexificava a ação municipal (por exemplo, as exigências do Estatuto da Cidade e os requerimentos para modernizar a política urbana naquelas com mais de 20 mil habitantes).

No entanto, a construção do Estado nacional com essa visão não foi capaz de ser encaminhada a contento pelo CAF, e tampouco as ofertas para gerar capacidades estatais municipais por meio de programas federais voltados para esse fim (entrevista 3). Enfrentar a “disparidade de poder” territorial, que pela proposta desse fórum deveria orientar-se pelo ponto de vista das menores e mais fracas unidades federativas (BURGESS, 2006), não logrou êxito.

Outra questão que embasou esse fórum foi a tradição municipalista do PT, pois até 2002 a trajetória partidária fora marcada pelo “modo petista de governar” nas cidades. Com esse legado, o PT assumiu o governo federal tendo os municípios

---

11 No mesmo período, o governo federal instalou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. O chamado “Conselhão” seria a forma para institucionalizar o diálogo com a sociedade civil, em especial com o mundo empresarial. Assim, havia um ambiente incentivador para fortalecer esses vínculos federativos e sociais (entrevistas 3 e 4). Ainda no âmbito das relações intergovernamentais em bases territoriais deve ser lembrada a criação do Conselho das Cidades vinculado ao recém-criado Ministério das Cidades. Ademais, em diversas políticas públicas foram incentivadas as conferências nacionais, como o caso da assistência social que promoveu a criação do Sistema Único da Assistência Social.

como um dos eixos centrais de sua plataforma, sobretudo pelas inovações locais e o experimentalismo em políticas que daí adveio. Este aprendizado prévio ampliou a sensibilidade do governo Lula para a realidade da gestão municipal (entrevista 3).

O *lobby* municipalista foi importante para impulsionar o CAF, afora o fato de que a maioria dos Estados eram governados pela oposição, o que também influenciou na escolha do governo para organizar o diálogo direto com os municípios. Também contou a favor dessa opção a relação ruim do governo FHC com as entidades municipalistas, o que foi visto como uma janela de oportunidade para “pular” sobre os estados. O argumento central para implantá-lo foi que a descentralização política e fiscal não havia gerado mecanismos eficazes de relações intergovernamentais, para o que se buscava um “contrato bilateral” entre governos municipais e federal (RAVANELLI, 2008, p. 9). Nos termos de Duchacek (1987), buscar mais eficiência e equidade deveriam ser metas chave da cooperação federativa.

O CAF foi constituído como instância consultiva da Presidência da República, similar à ACIR, embora essa fosse composta por representantes dos três níveis de governo, da sociedade e congressistas (WRIGHT, 1965)<sup>12</sup>. A exemplo do CONFAZ e das Comissões Intergestores Tripartite, o CAF decide por consenso (RAVANELLI, 2008), como também é essa a regra nos casos alemão e australiano. Para conferir autoridade política ao CAF, a coordenação intergovernamental foi alocada no núcleo de governo como órgão de assessoria da Presidência, o que se materializou com a SRI<sup>13</sup>. No entanto, quando comparado com as experiências australiana e indiana, em que os premiers e/ou presidentes dirigem as arenas de cooperação, o CAF não teve a mesma densidade política.

Como fórum de articulação federativa, o CAF não possuía capacidade operacional, autoridade de gestão e recursos de coordenação. A cooperação territorial nos casos alemão, suíço e australiano mostra que essa é uma condição necessária para que fóruns dessa natureza tenham capacidade executiva para serem “um corpo intergovernamental com mandato nacional” (PAINTER, 1988).

A proposta era que quando o governo formulasse uma política pública ela fosse pactuada com os municípios. No primeiro governo Lula, esse modelo foi parcialmente implementado, mas a segunda gestão

---

12 A ACIR é a experiência mais próxima do modelo do CAF como órgão de aconselhamento permanente formado por representantes do Poder Executivo e aqueles indicados pelos governos subnacionais, mas com algumas diferenças: sua origem e orçamento vieram do Congresso Nacional, que indicava seis dos seus 26 integrantes, e foi formalizada por meio de Lei. Na sua composição havia governadores de estado e o Poder Executivo tinha 9 representantes e não a maioria, ainda que com a alegação de que não mudava o processo decisório consensual, no caso do CAF. A ACIR desfrutava de um status legal que lhe conferia mais autonomia frente ao Legislativo e Executivo do que o CAF vinculado como órgão de assessoria da Presidência. A ACIR, similar ao CAF, não foi um corpo intergovernamental sempre escutado pela Presidência, pois muitas políticas de impacto federativo não foram debatidas e formuladas nesse fórum. Durante seus anos iniciais, a ACIR dispunha de um reduzido *staff* de 12 pessoas, como foi com o CAF no período analisado nessa pesquisa. Em termos de como agir e o que priorizar, no caso americano, a ênfase não eram grandes questões envolvendo as relações intergovernamentais (tipo propor uma “federação renovada” como fez o CAF), mas focada em solucionar problemas. Nesse caso, por vias opostas, ambos comitês pautaram a questão financeira e tributária dos governos subnacionais, se propunham a operar sob o mote do “federalismo cooperativo” e decidiam por consenso. Para Colman (1965), cabia à ACIR, de forma similar ao CAF: reunir representantes dos três níveis de governo em torno de problemas comuns como o apoio financeiro federal, viabilizar assistência técnica e recomendar a melhor forma de alocar responsabilidades e receita entre os níveis de governo, incluindo a partilha tributária.

13 Pela Lei n. 10.683/2003, a SRI passou a responder à Presidência da República. A Subsecretaria de Assuntos Federativos (SAF) passou a compor a SRI e assumiu a Secretaria Executiva do CAF.

não conseguiu ajustar entre os ministérios uma linguagem para a interlocução com os municípios. Não havia unidade interna para dizer “não, sentem aqui e vamos conversar”, pois os Ministérios chegavam com a “receita pronta” e poucos dispostos ao diálogo (entrevista 1). Embora a discussão fosse democrática, eram duras e nem sempre muito amigáveis, na linha da “cooperação antagônica” (GRODZINS, 1984), pois:

Há uma certa ideia que vem de muitos anos de que Brasília sabe tudo. O corpo técnico federal tem uma noção muito diferente do que é o Brasil na ponta, que é o Brasil verdadeiro. Então há uma acusação que os municípios são incompetentes. É o senso comum que o [...] problema é lá na ponta. [...]. Então há uma acusação mútua dos dois lados e para tu conseguires fazer com que as coisas funcionem um dos dois tem que ceder. E isso é um processo complicado nas mesas de reuniões porque todo mundo vem com a sua verdade, e o fato de ter essa mesa é para que se chegue a um entendimento, mas isso sempre foi uma discussão bastante dura (entrevista 1).

### 3.2. Estrutura e *locus* organizacional e a carência de capacidades institucionais

O CAF, desde a sua criação, esteve localizado no coração decisório da Presidência da República. Inicialmente na Casa Civil em uma área chamada de Subsecretaria de Assuntos Federativos (SAF) (primeiro governo Lula). Ao final desse mandato, com a criação da Secretaria de Relações Institucionais (SRI), a SAF foi realocada. Durante o segundo governo Lula, a SRI ganhou status de Ministério das Relações Institucionais e a SAF passou a ser uma Secretaria. Todavia, e similar ao ISC e a ACIR, seria enganoso concluir que a localização perto do centro decisório da presidência fosse condição suficiente e necessária para o CAF ampliar seus recursos de poder. Ao contrário, essa proximidade serviu para reforçar seu papel consultivo e crescentemente fortalecer a centralização decisória governamental em temas de impacto federativo. A tabela 1 mostra a influência do CAF na arena intergovernamental.

O CAF foi organizado com três níveis de gestão: Pleno, Secretaria Técnica e Grupos de Trabalho. O Pleno compunha-se dos membros indicados pelo poder executivo e entidades nacionais de representação de municípios. Conforme o Decreto 6.181/2007 era a instância máxima de decisão formada por 37 membros (quadro 1). Eram 19 representantes do governo federal e 18 das associações municipais (seus presidentes e mais cinco representantes, sendo um de cada macrorregião do país para garantir representação regional, similarmente às regras organizativas da ACIR). Mesmo com a maioria dos integrantes sendo do governo federal, era uma composição paritária, pois o presidente (Ministro da SRI) só votava pró-forma, já que regimentalmente as deliberações eram consensuais (CARMO, 2010).

**Quadro 1 - Composição do Comitê de Articulação Federativa**

| <b>Governo Federal (Poder Executivo)</b>   | <b>Associações municipalistas</b>                                 |
|--|---|
| Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais (Presidente)                         |   |
| Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais (Secretário Executivo) (SAF) |   |
| Casa Civil da Presidência da República   | Seis representantes da Confederação Nacional de Municípios (CNM): |
| Controladoria Geral da União   | a) Presidente nacional  |
| Ministério da Justiça (MJ)   | b) Um representante de cada uma das cinco macro-regiões do país   |
| Ministério da Fazenda (MF)   | Seis representantes da Associação Brasileira de Municípios (ABM): |
| Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)  | a) Presidente nacional  |
| Ministério da Saúde  | b) Um representante de cada uma das cinco macro-regiões do país   |
| Ministério da Educação (MEC)   | Seis representantes da Frente Nacional de Prefeitos (FNP):        |
| Ministério da Relações Exteriores  | a) Presidente nacional  |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)  | b) Um representante de cada uma das cinco macro-regiões do país   |
| Ministério do Turismo  |   |
| Ministério do Esporte  |   |
| Ministério da Cultura  |   |
| Ministério da Integração Nacional  |   |
| Ministério das Cidades (MC)  |   |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário  |   |
| Ministério do Meio Ambiente  |   |
| Ministério da Previdência Social   |   |

**Fonte: Decreto 6.181/2007.**

A CNM foi criada em 1980, na esteira das lutas pela descentralização em oposição ao regime militar. Seu objetivo é consolidar o municipalismo e fortalecer a autonomia local a partir de ações que visem à excelência na gestão e a qualidade de vida da população. Sua atuação é voltada à representação político-institucional dos municípios junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional. Representa prioritariamente pequenos e médios municípios.

A ABM foi criada em 1946 durante os debates sobre autonomia municipal inseridos na elaboração da Constituição Federal aprovada nesse ano. Entre seus objetivos estão: formular diretrizes do municipalismo, defendendo iniciativas para a descentralização administrativa e econômica, de modo a dotar os municípios de recursos financeiros e técnicos para que possam desenvolver-se e responder de forma efetiva suas responsabilidades como ente federativo. Representa essencialmente os micros e pequenos municípios.

A FNP foi criada em 1989 e reúne mais de 250 municípios, incluindo a participação de 26 capitais e de mais de 100 localidades de médio e pequeno porte, com prioridade para aquelas com mais de 80 mil habitantes. É a única representante dirigida exclusivamente por prefeitos e prefeitas no exercício de seus

mandatos. A FNP visa promover a participação dos entes locais nas questões urbanas e na interlocução com os poderes estadual e federal e a sociedade civil organizada.

Esta caracterização dos formuladores das demandas municipais evidencia um universo bastante diverso e assimétrico em termos socioeconômicos (BURGESS, 2006) e com capacidades para abrigar programas federais (DUCHACEK, 1987). Nesse contexto, o PT tinha mais experiência em gerir médias e grandes cidades. Por exemplo, a FNP surgiu por iniciativa da Prefeita Luiza Erundina, durante sua gestão na cidade de São Paulo (1989-1992). Este público difere das cidades representadas pela CNM. A ABM integrou-se posteriormente, pois era mais desaparelhada institucionalmente. Assim, era necessário gerar um equilíbrio político entre esses atores federativos e suas diferentes agendas, sem o que a legitimidade do CAF como fórum intergovernamental seria comprometida (entrevista 3).

Conforme o artigo 4º do Decreto 6.181/2007, a **Secretaria Técnica** do CAF era formada pelos Secretários Executivos das associações municipais e representantes do MF, MPOG e pela Subchefia de Assuntos Federativos da SRI. A SAF era a Secretaria Executiva, embora sua estrutura organizacional e técnica fosse inexistente para tal. Esta é uma diferença marcante diante dos casos alemão, suíço, africano, canadense e australiano que, em diferentes graus possuíam maior capacidade institucional. Para minimizar essa carência nas ações da SAF foi organizado o Sistema de Assessoramento Federativo (SASF) (Decreto 6.005/2006). Ele era composto pelas assessorias nos órgãos federais que lidavam com temas de interesses dos entes subnacionais.

### 3.3. Recursos de poder e resultados obtidos pelo CAF

O CAF não tinha suporte constitucional que lhe conferisse autoridade decisória intergovernamental<sup>14</sup>. O Decreto que o formalizou é de 2007, quatro anos após sua criação, o que configurou um arranjo precário e dependente da vontade política presidencial. Assim, o CAF não pôde ser mais que um “facilitador generalista” (INWOOD, JOHNS e O'REILLY, 2011) para mediar relações federativas e com as agências centrais. Tal como a ACIR, o CAF não possuía autoridade política para mudar o curso de políticas federais, pois sua ação foi mais restrita na arena intragovernamental como fórum consultivo. Esse acabou sendo o grande limitador para garantir a implantação sustentável de suas políticas.

Para Inwood, Johns e O'Reilly (2011), um fórum com essa formação depende dos órgãos especializados do governo central. O caso australiano mostra que um fator chave na operação do COAG foi a gestão transversal sobre as áreas funcionais. Em situações como essa em que o consenso não está dado *a priori*, a dinâmica das *relações intragovernamentais* pode ser decisiva para o formato das *relações intergovernamentais*. Nesse caso, uma das razões que explica a pouca capacidade de o CAF incidir na agenda de governo foi:

[...] não ter uma equipe permanente, burocrática [...] capaz de fazer a gestão desta instância. De produzir a pauta, de produzir convocatórias, de ter “ritual”. Você não pode cuidar de uma instância complexa como esta de maneira [...] voluntarista. Não pode depender da disputa no dia-a-dia da agenda de funcionários, já bastante tensionados, para organizar esta instância que é complexa (entrevista 4).

14 Até 2007, anualmente, a União e as entidades municipalistas renovavam o vínculo via o “Protocolo de Cooperação Federativa” como um meio para minimamente formalizar a existência do CAF.

Em função da natureza e características do CAF, a busca por coordenar as agências federais resultou em um nível de envolvimento desigual, o que gerou impactos distintos nas áreas e políticas debatidas. Para Wright (1965, p.202) e Krane e Wright (2000), com base na experiência da ACIR, um dos desafios era enfrentar a divisão do governo em políticas setoriais. Mas obter a adesão de órgãos centrais não foi possível para um fórum federativo com limites de autoridade decisória e desprovido de capacidade técnica. Assim, a cooperação intragovernamental não foi a regra, e tampouco uma constante, como ilustra a passagem abaixo sobre o relatório do Grupo de Trabalho que o CAF coordenou sobre a gestão municipal:

[O] presente Relatório foi elaborado a partir de informações obtidas junto a servidores que participaram à época do GT em questão, bem como, de dados extraídos de documentos, apresentações e atas produzidas nas reuniões do Grupo, uma vez que os atuais interlocutores do Ministério da Fazenda não estiveram presentes no desenvolvimento dos trabalhos do GT, no período de 2007 até a presente data (GT Interfederativo, 2011: 51).

Com efeito, a instalação de uma arena de “gerenciamento intergovernamental” que decide por consenso, mas sem poder de *enforcement* junto a integrantes governamentais, pode criar suas próprias armadilhas que fragilizam a cooperação federativa. A precária organização administrativa e a falta de suporte técnico explicam muito desses limites de ação, considerando-se a experiência suíça, alemã, sul-africana e australiana. Inwoord, Jonhs e O’Reilly (2011) e Wright (1965) argumentam que sem essas capacidades esse tipo de fórum tanto pode ser ouvido como ignorado, pois não passa de um corpo de aconselhamento.

Em 2009 foi elaborada uma proposta para reforçar o suporte legal e modificar o status do CAF. O anteprojeto de lei visando dotá-lo de musculatura organizacional, com orçamento próprio, estrutura física e de pessoal não avançou no interior do

governo. O principal óbice foi de cunho político, pois se ampliaria a pressão para debater questões de impacto federativo diretamente no âmbito da Presidência. Como em temas de conflito intergovernamental, e que afetavam a gestão municipal, a Presidência centralizou as decisões e não as debateu no CAF, pois fortalecer legalmente essa arena poderia ser um risco<sup>15</sup>.

Comparativamente aos casos internacionais, a capacidade institucional do CAF assemelhava-se ao ISC e era virtualmente inexistente, para além dos quadros políticos e gerenciais indicados para assumir tarefas de relações institucionais com associações municipalistas ou para participar de seus Grupos de Trabalho e Secretaria Técnica.

Esta falta de estrutura organizacional fez com que ações de impacto na gestão municipal fossem apoiadas por outros órgãos federais, mas sem a participação das associações municipalistas. Por exemplo, grupos como o GT Interministerial, criado em 2008 para “consolidar as informações existentes no Governo Federal sobre os Municípios e colaborar para a efetividade da transição

---

15 Pelo anteprojeto, conforme a Lei nº 10.683/2003, pretendia-se transformar o CAF em órgão de assessoramento direto da Presidência.

governamental municipal”<sup>16</sup>.

Este também foi o caso do Sistema Nacional de Informação das Cidades, gerado pelo Ministério das Cidades, e o Sistema de Informações Socioeconômicas (SIMBrasil) dos Municípios Brasileiros criado pela Caixa Econômica Federal. Estes são exemplos da fragilidade do CAF para coordenar os entes federativos em agendas com responsabilidades pactuadas. A ascendência das agências centrais se sobrepôs ao modelo de rede federativa e gradualmente minou as bases da cooperação com os entes. Ademais, essas ações não exigiam maior complexidade de articulação intragovernamental e não alteravam regras de iniciativas já existentes junto às burocracias dos órgãos federais que ajudaram a produzi-las.

Como a produção legislativa mostra (Quadro 2), sendo o CAF fórum de cooperação federativa de natureza consultiva, o governo não tinha

obrigação legal de discutir todas suas pautas. A seletividade das questões encaminhadas pelo Executivo é um indicador da falta de autoridade e *enforcement* intragovernamental, nos termos de Berman (2003), desse comitê. Das trinta medidas legislativas com impacto municipal que foram identificadas, em dezenove delas o CAF foi um ator político ausente. Mais ainda, questões de maior impacto fiscal ou federativo não foram objeto de acordos intergovernamentais mediados por essa arena, como foram os casos da reforma tributária e da repartição dos royalties do petróleo. Por fim, o uso da palavra pactuada busca destacar o mais importante: suas decisões consensuais não tinham nenhum caráter vinculante, sendo apenas uma referência para a decisão presidencial. Comparado com as experiências internacionais, seu papel consultivo essa foi uma das maiores fragilidades.

Considerando a análise realizada, é preciso matizar os resultados do CAF em matérias financeiras e tributárias, ainda que as iniciativas legais e constitucionais mediadas nessa arena tenham contribuído para incrementar as receitas municipais. Mas os mandatos que o CAF se propôs a enfrentar na arena intergovernamental não se mostraram nem sustentáveis e nem factíveis. Essa falha sequencial pode ser explicada, sobretudo, pela sua falta de autoridade intragovernamental e de capacidade política e técnica. Nos termos de Wright (1988), a frágil coordenação federativa que vinha se esboçando não teve força política para caminhar em direção a um modelo de autoridade mais compartilhada.

---

16 Conforme a apresentação “GTI de Apoio à Transição Governamental nos Municípios” (VI Reunião SASF de 01/07/2008), coube a esse GT produzir as seguintes ações de apoio federal aos municípios:

- a) Subgrupo de informações sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros e informações sobre políticas setoriais que gerou o SIMBrasil, disponibilizado pela CEF e o Portal Federativo, ambos com informações socioeconômicas dos municípios. Coordenação do MPOG e integrado pelos Ministérios da Cultura, MDS, MEC, MC, Saúde, MF, MJ e Previdência, BNDES, BB, CEF e IPEA.
- b) Subgrupo do Guia de final de mandato: Coordenação da CGU e MF e integrado pela CEF, SRI, MPOG, Saúde, MDS, Casa Civil e MEC. O manual “Orientações para o gestor municipal: encerramento do mandato” foi reeditado pela SRI em 2012, inspirado na Lei 10.609/2002 que instituiu equipe de transição para a Presidência da República.
- c) Subgrupo da Cartilha para os novos gestores: informações sobre convênios existentes para diminuir a perda de recursos no momento da transição. Coordenação da SRI e formado pela Casa Civil, MF, MPOG, MJ, CGU e Advocacia Geral da União. O manual “Guia Básico para Gestão nos Municípios” foi editado em 2008 pelo MPOG e em 2012 reeditado pela SRI.
- d) Subgrupo do “Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos Municípios” contendo todos os programas voltados para os municípios previstos no PPA. Foi elaborado pelo IBAM, editado pelo MPOG e disponibilizado para os novos prefeitos em 2009.

**Quadro 2 - Legislação federal sobre temas administrativos, tributários fiscais ou previdenciários com impacto na gestão municipal e o papel do CAF**

**Lula (2003-2010)**

|  |                |        |  |              |
|--|----------------|--------|--|--------------|
| PEC 40/2003                                | Previdenciária | TNJR   | Institui a “Reforma Previdenciária” ou “Reforma da Previdência Social”.  | Não pactuada |
| PEC 41/2003                                | Tributária     | TNJR   | Altera o Sistema Tributário Nacional (modifica os critérios de partilha federativa da CIDE e permite a cobrança do Imposto Territorial Rural pelos municípios). Desvincula receitas da União.                            | Pactuada     |
| PLP 41/2003                                | Administrativa | VETT   | Regulamenta o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, dispondo sobre o período de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.  | Não pactuada |
| PL 475/2003                                | Fiscal         | TNJR   | Fixa percentual a ser distribuído aos municípios, pelo FUNDEF, do valor total arrecadado do salário-educação.  | Pactuada     |
| PL 2504/2003                               | Financeira     | PRJDO  | Dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos no âmbito dos Municípios.   | Não pactuada |
| MPV 107/2003*                              | Financeira     | TNJR   | Institui o PAES (Programa Especial de Parcelamento de Débitos) que incorporou parcelas arrecadadas pela União com débitos no cálculo do Fundo de Participação dos Municípios.  | Não pactuada |
| MPV 167/2004                               | Previdenciária | TNJR   | Regulamenta a EC 41 da Reforma Previdenciária. Aumentou o percentual da contribuição patronal paga pelo município para 11% (mesmo percentual pago pelo servidor).  | Não pactuada |
| PEC 227/004                                | Previdenciária | TNJR   | PEC Paralela (Altera a Emenda Constitucional nº 41, de 2003 - Reforma da Previdência ou Previdenciária).   | Não pactuada |
| PEC 285/2004                               | Tributária     | EMTRAM | Desmembramento da PEC nº 255/2004 que é parte da remanescente da PEC nº 228/2004, esta última originada da PEC nº 41/2003). “Minirreforma ou Reforma Tributária”.  | Não Pactuada |
| PEC 228/2004, 255/2004, 293/2004 e 62/2007 | Tributária     | EMTRAM | Altera o Sistema Tributário Nacional (dispõe sobre a tributação do ICMS que terá alíquotas uniformes em todo o Território Nacional). Proposta de “Minireforma ou reforma tributária”. Envolve o tema da “guerra fiscal”. | Não pactuada |
| EC 44/2004                                 | Financeiro     | TNJR   | Aumenta o repasse da CIDE de 29% para os estados, mas manteve em 25% o repasse para os municípios.   | Pactuada     |

|   |                       |      |   |              |
|---|-----------------------|------|---|--------------|
| MPV 161/2004  | Tributário-financeiro | TNJR | Institui cobrança da CIDE sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível.  | Não pactuada |
| PLP 217/2004  | Financeira            | TNJR | Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal para a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados e Municípios. | Não pactuada |
| MPVs<br>193/2004, 237<br>e 271/2005,<br>328/2006, 355<br>e 368/2007,<br>464/2009,<br>501/2010 | Financeira            | TNJR | Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de fomentar as exportações do País (Fundo de Exportação - FEX).                    | Não Pactuada |
| PLP 244/2005  |                       |      | Altera dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS.  | Não pactuada |
| PL 4896/2005  | Financeira            | TNJR | Regulamenta artigo 153 da Constituição Federal (possibilidade de cobrança do ITR pelos municípios).   | Pactuada     |
| PLP 380/2006  |                       |      | Altera dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS.  | Não pactuada |
| PEC 495/2006  | Administrativa        | TNJR | Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.   | Não pactuada |
| PEC 415/2005  | Fiscal                | TNJR | Cria o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).  | Não pactuada |
| PEC 50/2007   | Tributária            | TNJR | Prorroga a vigência da desvinculação de arrecadação da União até 31/12/2015 e da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.        | Não pactuada |
| PEC 58/2007   | Fiscal                | TNJR | Altera o art. 159 da Constituição e aumenta recursos da União ao Fundo de Participação dos Municípios.  | Pactuada     |

|              |                |        |   |              |
|--------------|----------------|--------|---|--------------|
| PL 3721/2008 | Financeira     | TNJR   | Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2008, com o objetivo de fomentar as exportações do País (Fundo de Exportação - FEX). | Não Pactuada |
| MPV 451/2008 | Administrativa | TNJR   | Altera a legislação tributária federal (municípios podem conveniar com a União mesmo estando inadimplentes).  | Pactuada     |
| PEC 351/2009 | Financeira     | TNJR   | Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados e Municípios.          | Pactuada     |
| MV 462/2009  | Financeira     | TNJR   | Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do FPM, no exercício de jan.2009/jan. 2010, para compensar perdas desse fundo com a redução do IPI.              | Pactuada     |
| MV 457/2009  | Financeira     | TNJR   | Altera os arts. 96 e 102 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que dispõem sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios decorrentes de contribuições sociais.                          | Pactuada     |
| PL 4666/2009 | Administrativa | EMTRAM | Dispõe sobre a transição governamental.   | Não pactuada |
| MV 492/2010  | Financeira     | TNJR   | Acresce dispositivo ao art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, que abre prazo para os Municípios regularizarem os parcelamentos relativos a contribuições sociais previdenciárias.                   | Pactuada     |
| PL 8051/2010 | Fiscal         | EMTRAM | Dispõe sobre os royalties devidos da produção de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção em áreas do pré-sal e estratégicas.   | Não pactuada |

Fonte: elaboração própria com base em Arretche (2009), Batista (2008), Portal da Legislação do Governo Federal (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>) e sitio da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>). Nota: Considerou-se apenas os projetos de origem do Poder Executivo ou que receberam sua chancela de forma direta (aprovação da legislação) ou indireta (recomendando aprovação das bancadas de apoio ao governo). Como critérios de classificação da forma de decisão: não pactuada (ausência de debate com os municípios) e pactuada (quando houve esse debate). A classificação sobre a forma dessas decisões baseou-se nas informações coletadas junto às associações de municípios, especialmente a CNM. Quanto aos tipos de decisão: medida provisória (MPV), Proposta de Emenda Constitucional (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLP) e Projeto de Lei Ordinária (PL). Situação: TNJR (Transformada em Norma Jurídica), RJTDO (Rejeitado), RTPA (Retirada), EMTRAM (Em tramitação), PRJDO (Prejudicada) e ARQVD (Arquivada). As propostas legais marcadas com \* não foram debatidas com os municípios, mas foram resultado de sua pressão ou lobby sobre o Poder Executivo e/ou Poder Legislativo.

Um dos efeitos da indefinição do papel desse fórum foi sua ação contraditória de ora decidir de forma pactuada, ora sofrer os efeitos de definições adotadas de forma centralizada. Quando e enquanto as condições fiscais e políticas viabilizaram acordos, o CAF andou na direção da “federação renovada”. Assim, a promoção de capacidades financeiras municipais promovidas nessa arena se tornou uma variável dependente não dos arranjos políticos e institucionais construídos nesse fórum, mas sim do tema em questão e das condições de sustentabilidade dos pactos. Em outros termos, cooperação intergovernamental não é um resultado automático da instalação de um fórum federativo quando órgãos federais são pouco compelidos a atuar cooperativamente.

Por outro lado, temas relevantes que apareceram na agenda federativa, como foi a repartição dos *royalties* do pré-sal, o CAF não discutiu. Esta questão foi pautada apenas pelo SASF (VIII reunião em 01/09/2009 e IV reunião em 04/05/2010), mas nesse fórum as associações municipalistas não participam. Os limites de ação intragovernamental do CAF ainda podem ser lembrados na cobrança da Contribuição sobre a Iluminação Pública. A Agência Nacional de Energia Elétrica definiu, na resolução n. 414/2010, transferir para os municípios os ativos de iluminação pública (luminárias, lâmpadas e reatores) e seus custos de manutenção. A “Agenda Federativa” apresentada na V Reunião do SASF (07/06/2011) informou que a despesa anual dos municípios com iluminação pública aumentaria, em média, 28% com essa decisão. Essa medida também não foi debatida com o CAF.

Estas são evidências da seletividade das questões que o Poder Executivo debatia nesse fórum, a depender do seu grau de conflito. Quando tratou-se de debater temas com maior potencial de disputa federativa, o poder executivo,

usando a prerrogativa legal de o CAF ser apenas arena consultiva, excluiu os municípios desse processo. Em linha com Burgess (2006), o CAF teve dificuldade de lidar com as exigências da pactuação federativa e do escopo das relações intergovernamentais, pois deveria:

ter constituído uma instância de diálogo permanente institucionalizado entre os municípios e o Governo Federal. Isso não foi capaz de construir. Pode estar nas suas declarações, nas intenções, mas por esvaziamento não tem, e aí entra periodicidade de reuniões, de esvaziamento da secretaria técnica do CAF [...]. Tem outro agravante também: [...] o Governo Federal foi pouco provocador no diálogo federativo [...]. A maior dificuldade foi a falta de compreensão dos agentes do Governo, encarregados na promoção desse diálogo, de confundir o diálogo, de associar o diálogo com o uso fiscal necessariamente. Essa é de cortar o coração, vamos dizer assim, aos amantes do federalismo, porque é bom compreender a necessidade de conversa permanente para fazer pactuação federativa (entrevista 4).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fóruns de cooperação intergovernamental organizados em bases territoriais precisam definir a forma como abordarão as disputas federativas. Esta é uma condição necessária para decidir sobre questões que afetam o nível central e as contrapartes subnacionais, mas são insuficientes para transformar essas arenas em canais efetivos para lidar com a desigualdade federativa. Ainda que uma “autoridade coordenada” (Wright, 1988) venha a ser adotada como caminho para gerar consenso em temas de alcance intergovernamental, a definição dessas regras não garante efetividade na implementação das pactuações que foram geradas.

A experiência internacional mostra que os casos bem-sucedidos conseguiram conectar as dimensões da política (relações de poder entre territórios), *policies* (regras inseridas nas iniciativas federais) e administrativas (vínculos entre gestores). Em outras palavras, consolidaram-se como fórum de *polities*, alinharam *policies*

e operaram na gestão intergovernamental ao dispor de capacidades técnicas e organizacionais para estabelecer laços entre o nível central e suas contrapartes locais. A reunião dessas três dimensões depende da legitimidade política federativa conquistada, mas também é uma função das regras legais e/ou constitucionais que definem o escopo decisório dessas arenas. Se forem desprovidos de recursos de poder intragovernamental, reduz-se sua possibilidade de atuar de forma efetiva nas relações intergovernamentais, o que pode condicionar o alcance prático de suas decisões.

Este é um aspecto importante, pois a autoridade política da cooperação entre os entes depende dos mecanismos para induzir a sua participação, mas também das capacidades existentes para garantir a execução do que foi pactuado. Assim, examinar como essas arenas são constituídas importa, pois daí resulta um primeiro indicativo do quanto podem dispor de poder para lidar com a agenda que propõem. Os casos onde a cooperação territorial é institucionalizada, e possui vinculações legais e/ou constitucionais definidas sobre temas que afetam as relações intergovernamentais, mostram que essa é uma premissa central. Ademais, se esse tipo de arena não desfrutar de legitimidade política junto aos entes federativos, e não dispuser de autoridade intragovernamental, dificilmente reunirá condições de ser vista como um espaço relevante para produzir acordos.

As considerações acerca do status jurídico e político são essenciais para avaliar os recursos de poder que a União possui, visando gerar coordenação e indução que aproximem os entes subnacionais de suas iniciativas. O contorno dessas duas questões pode diferenciar fóruns com capacidade de *enforcement* daqueles que não passam de “pseudo-arenas” (PRESSMAN, 1975) ou “grupos de aconselhamento” (INWOOD,

JOHNS e O'REILLY, 2011). Nesse sentido, regras institucionais e o suporte legal desses fóruns importam, pois indicam mais ou menos constrangimentos (IMMERGUT, 1992) para a sua ação, mas sobretudo para viabilizar e manter suas decisões no contexto das relações intergovernamentais.

Em linha com Agranoff (2007), esse fórum mediou a criação de novas competências legais para os municípios (possibilidade de tributação por meio do ISS e ITR) e ampliou os dispositivos econômicos de financiamento (CIDE, salário-educação e o incremento do FPM). Contudo, nem todas as novas regras de pactuação federativa eram governáveis, pois como “refletem o produto de um processo altamente político” (AGRANOFF, 2001), mas pouco institucionalizado, o CAF não foi exitoso como um ator relevante nas barganhas federativas.

Os poderes do governo federal para manejar temas de cunho fiscal e decidir sobre eles de forma discricionária não necessariamente podem gerar falta de cooperação federativa, como mostra a experiência do COAG australiano. Nos termos de Painter (1998), o *power of the purse* da União serviu para induzir a cooperação e não para reduzi-la, sobretudo quando a realidade econômica do país demandava uma pactuação intergovernamental.

A análise do o CAF mostrou que essa instância não teve poder decisório para assegurar seus próprios encaminhamentos, pois coube às agências federais definir as regras operacionais de políticas que influem nas capacidades estatais municipais. Como esse fórum não incidia sobre políticas de outros órgãos, não alterou o “federalismo de cercados” e a segmentação na ação das burocracias federais. Diferentemente do caso alemão com o *Bunderast* e sua dinâmica de “federalismo consensual”, o CAF não possuía

autoridade intragovernamental. Também não tinha estrutura técnica capaz de gerar vínculos verticais com as burocracias dos governos subnacionais que, de acordo com as experiências internacionais bem-sucedidas, garantem a implementação das decisões adotadas.

Ademais, o CAF se ressentiu de um amparo legal maior (está formalizado por decreto) e de capacidade organizacional e administrativa de *enforcement* sobre suas decisões. Comparado ao caso australiano, faltou ao CAF autoridade política, pois na sua composição não estavam presentes representantes de governos subnacionais (como os *premiers*), a não ser indiretamente. E como se trata de uma arena consultiva, os ministérios foram substituindo seus titulares pelos secretários executivos e esses por diretores de área ou assessores sem poder decisório, pois o decreto que o regulamenta é vago nesse ponto.

Voltando à pergunta inicial desse capítulo sobre os aspectos políticos e jurídicos necessários para que fóruns de cooperação federativa vertical sejam dotadas de poder decisório, o CAF se encontra na extremidade mais inferior do quadrante à esquerda na figura 1. O CAF, como arena intergovernamental consultiva, não possuía poder governamental ou poder de *enforcement* sobre suas decisões, se ressentiu de um amparo legal maior (foi formalizado por decreto) e de capacidade organizacional e administrativa para implementar sobre suas deliberações. A localização dessa instância junto ao centro de governo mostrou-se pouco relevante para reforçar seus recursos de poder.

O CAF acabou se tornando uma “pseudo-arena” (PRESSMAN, 1975), pois não dispunha de mandato legal para intervir na política intragovernamental, nem suporte técnico para incidir na implantação das decisões. Em linha com

a hipótese de trabalho, a forma de cooperação territorial instituída pelo CAF não foi exitosa. Conforme o mecanismo explicativo apresentado, a falta de poder intragovernamental manifestou-se de forma recorrente. Cotejando a discussão teórica com a análise empírica, as evidências geradas por essa pesquisa mostram que uma arena com as características do CAF não reúne os requisitos necessários como fórum de cooperação federativa vertical.

Diante da experiência internacional, e dada a relevância desse tipo de fórum ter que deter poder intragovernamental para incidir sobre temas de impacto federativo, institucionalidades como o CAF são pouco habilitadas a atuar na arena intergovernamental. O aprendizado da trajetória institucional do CAF deveria servir de referência para novos experimentos de cooperação federativa no Brasil. Se há uma lição chave é que o modelo do CAF é um contra exemplo para as federações que desejam instalar fóruns de coordenação intergovernamental vertical em bases territoriais.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005, p. 41-67.
- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **The challenge of local governmental reorganization: substate regionalism and the federal system**. Washington, D.C: ACIR, 1974. 202 p.
- AGRANOFF, R. *Intergovernmental Policy Management: cooperative practices in federal systems*. In: PAGANO, Michael A. and LEONARDI, Robert (eds.). **The dynamics of federalism in national and supranational political systems**. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 248-285.
- AGRANOFF, R. **American Federalism and the Search for Models of Management**. *Public Administration Review*, v. 61, n. 6, 2001, pp. 671- 681.
- ARRETCHE, M. T. S. **Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995**. Dados – Revista de Ciências Sociais, 2009, v. 52, n. 2, 2009, pp. 377-423.
- BATISTA, M. B. **Os municípios nos governos FHC e Lula: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa**. Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro, 2008. 59 p.
- BENZ, A. **From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years**. *Publius – The Journal of Federalism*, v. 29, n. 4, 1999, pp. 55-78.
- BERMAN, David R. **Local Government and States: autonomy, politics, and policy**. New York: M. E. Sharpe, 2003. 224 p.
- BURGESS, M. **Comparative federalism: theory and practice**. Nova York, Taylor & Francis Group, 2006.357 p.
- CARMO, R. F. **Relações federativas no Brasil: a experiência do Comitê de Articulação Federativa**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010. 45 p.
- COLLINS, Emmet. **Alternate routes: intergovernmental relations in Canada and Australia**. *Canadian Political Science Association. Annual General Meeting, Edmonton, June 13-15, 2012*.
- COLMAN, W. C. **The Role of the Federal Government in the Design and Administration of Intergovernmental Programs**. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 359, 1965, pp. 23-34.
- COSTA, V. **Relatório Síntese do Seminário Internacional “Mecanismos de Articulação e Gestão Intergovernamental: experiência internacional e desafios para o Brasil”**. Brasília: Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Fórum das Federações, 2003. mimeografado.
- CUNHA, R. E. **Federalismo e Relação Intergovernamental: O caso do Comitê de Articulação Federativa**. Brasília: ENAP, 2004. 23 p.
- CUTS INTERNATIONAL. **Rethinking sub-national cooperation. Reforming the Inter-state Council**. *Issues for parliamentarians*, n. 3, 2014. 6 p.

- DARDANELLI, P. *Switzerland: Europe's first federation*. In: LOUGHLIN, J.; KINCAID, J, and SWENDEN, W. (eds.). ***Routledge Handbook of Regionalism & Federalism***. New York: Routledge, 2013.
- DUCHACEK, I. D. ***Comparative Federalism: the territorial dimension of politics***. New York: University Press of America, 1987. 370 p.
- GERRING, John. ***Cases Study Research: principles and practices***. New York: Cambridge University Press, 2007. 279 p.
- GRODZINS, M. ***The American System: a new view of government in the United States***. Chicago: Rand McNally & Company, 1984. 404 p.
- GUNLICKS, A. B. ***The Länder and German federalism***. Manchester and New York: Manchester University Press, 2003. 442 p.
- IMMERGUT, E. *The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden*. In: STEINMO, Sven.; THELEN, Kathlenn.; LONGSTRETH, Frank. ***Structuring politics: historical institucionalism in comparative analysis***. Cambridge: Cambridge University Press; 1992. p. 57-89.
- INWOOD, G. J., JOHNS, C. M, and O'REILLY, P. L. ***Intergovernmental policy capacity in Canada: inside the world of finance, environment, trade, and health***. Montreal: McGill Queens University Press, 2011.
- KINCAID, J. ***The U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Unique Artifact of a Bygone Era***. *Public Administration Review, Special Issue*, 2011, pp. 1-9.
- KRANE, D. and WRIGHT, D. *Intergovernmental Relations*. In: SHAFRTIZ, Jay (org.). ***Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration***. Colorado: United Kingdom: Westview Press. 2000. p. 83-101.
- LEVY, E. ***Eficácia na contratualização intergovernamental na Austrália***. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 1. n. 2, 2011, pp. 87-112.
- McDOWELL, B. D. ***Advisory Commission on Intergovernmental Relations in 1996: the end of an era***. *Publius - The Journal of Federalism* v. 27, n .20, 1997, pp 111-127.
- NIEDOBITEK, Mathias. ***The German Bundesrat and Executive Federalism***. *Perspectives on federalism*, v.10, n. 2, 2018, pp 1-17.
- PAINTER, M. ***Collaborative Federalism: economic reform in Australia in the 1990s***. Cambridge: Cambridge University Press. 1998. 207 p.
- PAINTER, M. ***The Council of Australian Governments and Intergovernmental Relations: A Case of Cooperative Federalism***. *Publius – The Journal of Federalism*, v. 26, n. 2, 1996, pp. 101-120.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. ***Orientações para o gestor municipal: encerramento de mandato***. Brasília: Secretaria de Relações Institucionais, 2012. 31 p.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. ***Catálogo de programas do governo federal destinados aos municípios***. Brasília: Subchefia de Assuntos Federativos - Secretaria de Relações Institucionais. Elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2008, 248 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Guia Básico de Gestão dos Municípios**. Brasília: Subchefia de Assuntos Federativos: Secretaria de Gestão: Ministério do Planejamento: BID, 2008. 50 p.

PRESSMAN, J. L. **Federal Programs and City Politics**. Berkeley: University of California Press, 1975. 162 p.

RAVANELLI, P. L. **Agenda nacional de apoio à gestão municipal**. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013. 10 p.

RAVANELLI, P. L. **O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil**. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. 15 p.

SCHMITT, N. *Intergovernmental cooperation in Switzerland: the Conference of Cantonal Governments*. In: ARBÖS, Xavier (org.). **La cooperación intergubernamental en los estados compuestos**. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2006. Cap. 2. p. 61-96.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS. **Consolidação do Relatório do Grupo de Trabalho de Fortalecimento Institucional e de Qualificação da Gestão dos Municípios do Comitê de Articulação Federativa-CAF-2011**. Brasília: Presidência da República, 2011. 66 p.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS. **O Brasil mostra sua força. O diálogo federativo fortalece os municípios e melhora a vida dos brasileiros**. Brasília: Presidência da República, 2010. 40 p.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS. **GTI de apoio à transição governamental nos municípios**. Brasília: SRI: SAF. Apresentação na VI Reunião SASF em 01 de julho de 2008.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS. **Protocolo de cooperação federativa (entre a Secretaria de Relações Institucionais, Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios e Frente Nacional de Prefeitos)**. Brasília. Presidência da República, 2007. 4 p.

SEN, Srijoni and BHADADA, Shubhangi. **Research report on queries raised by the fourteenth Finance Commission**. Centre for Legal Policy, 2014.

SHARMA, C. K. **Intergovernmental Coordination Mechanisms in India**. 2011. Disponível <<https://mpr.ub.uni-muenchen.de/74251/>>. Acesso: 20 Nov. 2019.

TREVAS, V. P. **O Governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do Comitê de Articulação Federativa**. IX Congreso del CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Madrid, 2 -5 Noviembre, 2004.

WATTS, R. L. **Intergovernmental councils in federations**. Disponível em: <<https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca.iigrwww/files/files/WorkingPapers/CouncilFederation/FedEN/2.pdf>>. Consulta: 30 de Out. 2019.

WEHLING, Hans-Georg. **The Bundesrat. Federalism and Intergovernmental Relations in West Germany: A Fortieth Year Appraisal**. Publius – The Journal of Federalism, v. 19 n. 4, 1989, pp. 53-64.

WRIGHT, D. S. **Understanding Intergovernmental Relations**. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1988. 511 p.

WRIGHT, D. S. *The Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Unique Features and Policy Orientation*. *Public Administration Review*, v. 25, n. 3, 1965, pp. 193-202.

## OUTRAS FONTES

BRASIL. **Decreto 6.181, de 03 de agosto de 2007**. Institui o Comitê de Articulação Federativa - CAF. Diário Oficial da União, Brasília, 06 de ago. 2007.

BRASIL. **Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 mai 2003. Seção 1, p. 2.

COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA. **Resolução CAF No 4, de 6 de agosto de 2007**. Institui o Grupo de Trabalho interfederativo com a finalidade de debater e formar uma ação sinérgica entre os diferentes atores envolvidos no fomento às ações de fortalecimento institucional e qualificação da gestão dos municípios.

## Sítios consultados

*Peoples's Assembly: connecting people with their representatives*. Disponível em: <https://www.pa.org.za/info/national-council-provinces>. Consulta em: 12 de Dez. 2019.

BRASIL. **Portal da Legislação do Governo Federal**. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso: 15 de jul. 2015.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acesso: 13 de jul. 2015.

## Entrevistas

Eduardo Strantz, Coordenador de Estudos Técnicos da Confederação Nacional de Municípios.

Eduardo Tadeu Pereira, Presidente da Associação Brasileira de Municípios.

Gilberto Perre, Secretário Executivo da Frente Nacional de Prefeitos.

Vicente Trevas, Subsecretário de Assuntos Federativos entre 2003-2008.

# ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NO CAMPO DE PÚBLICAS:

a contribuição dos Cursos de Administração Pública (EG/FJP) e de Gestão de Políticas Públicas (UFRN) na identificação de uma identidade coletiva para os cursos do Campo de Públicas

## 1. INTRODUÇÃO

A partir de meados da década de 80 o Brasil passou por um processo de redemocratização, ocasião na qual foi promovida reforma administrativa (1985-1989) que objetivou dentre outros prover os quadros do serviço público federal de servidores qualificados para corresponder às novas demandas da sociedade. Neste contexto, em 1986 foi criada a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e posteriormente, em 1989, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no âmbito do Governo Federal (EPPGG). A criação de tal carreira tinha por finalidade formar uma alta burocracia técnica e moderna.

Movimentos na mesma direção foram iniciados em outros Estados, merecendo destaque o caso do então Curso Superior de Administração com ênfase em Administração Pública (Csap) para ingresso na carreira de Administrador Público. O curso, criado em 1986, inicialmente era ministrado pelo Centro de Desenvolvimento em Administração da Fundação João Pinheiro (FJP), passando a ser ministrado pela Escola de Governo (EG) em 1992. O curso foi reconhecido em 1994 e em 1998 a carreira foi transformada de Administrador Público para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

O curso de Administração Pública da EG/FJP é um dos cursos que compõe o Campo de Públicas no Brasil, assim como o Curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP) da UFRN. No entanto, o GPP foi criado em 2008 a partir da janela de oportunidade criada com o Programa de Reestruturação das Instituições de Ensino Superior (REUNI) do governo federal, que permitiu a criação e expansão de 126 cursos na área de Administração Pública.

O Campo de Públicas é um campo recém criado no Brasil e compreende o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, Governo, Administração Pública e Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Gestão de Políticas Públicas e todos os cursos que nele se reconheçam (ALMEIDA *et al*, 2018). A sua formalização se deu a partir da publicação da Resolução nº 01/2014 – MEC, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) da Administração Pública.

**autoras/es**

*Maria Isabel Araújo Rodrigues (EG/FJP)*  
*Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)*  
*Raquel Maria da Costa Silveira (UFRN)*

Considerando sua recente criação, faz-se necessária a formação de uma identidade coletiva para os cursos do Campo de Públicas. É neste contexto que se insere o presente artigo, que busca demonstrar a importância do diálogo entre ensino, pesquisa e extensão na formação de uma identidade coletiva para os cursos do Campo de Públicas.

Visando apresentar a evolução do Campo de Públicas ao longo dos anos e sua importância para modernização da Administração Pública foi realizado levantamento documental em ata de reunião do Conselho Nacional de Educação; na Resolução CNE nº 01/2014, que institui as Diretrizes Curriculares para os cursos do Campo de Públicas (DCN); e na legislação que regulamenta o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para os cursos do Campo de Públicas. Além disso, foi realizado um estudo dos projetos Pedagógicos dos cursos de Administração Pública da Escola de Governo/Fundação João Pinheiro e do Curso de Gestão de Políticas Públicas (UFRN), visando descrever suas práticas interdisciplinares e experiências inovadoras, considerando o tripé ensino, pesquisa e extensão e sua interrelação. O período de análise se estende do ano de criação da carreira de Administrador Público (1986) até o período atual (2019).

Isto posto, o presente artigo, além desta introdução apresentará em sua segunda seção uma breve descrição do Campo de Públicas; em seguida apresentará a importância na articulação entre ensino, pesquisa e extensão para consolidação do curso de Administração Pública da EG/FJP e do Curso de Gestão de Políticas Públicas da UFRN. Na quarta seção, apresentará uma matriz de competências para os Cursos do Campo de Públicas no Brasil, e sua importância na identificação de uma identidade coletiva, para em seguida apresentar as considerações finais.

## 2. O CAMPO DE PÚBLICAS

A formação do Campo de Públicas no Brasil reflete, a partir do final da década de 1980, a experiência internacional que refletiu na distinção entre a administração de negócios (business) e a administração pública entre os anos de 1960 e 1970 (FARAH, 2013).

No ano de 1995, existiam 354 cursos ativos de Administração no Brasil, dentre os quais 13 possuíam habilitação em Administração Pública, sendo o curso de Administração Pública da FJP um dos destaques dentre os 13 cursos (Coelho, 2006). No ano de 2006, segundo Coelho (2006), os cursos de Administração Pública já somavam 78.

Foi neste contexto de crescimento dos cursos de Administração Pública que surgiu a necessidade de aprovação de Diretrizes Curriculares próprias. Sendo assim, em 5 de abril de 2010 foi realizada Audiência Pública, na sede do Conselho Nacional de Educação, com a participação dos Conselheiros: Maria Beatriz Luce, Clélia Brandão Alvarenga Craveiro, Presidente do Conselho Nacional de Educação à época, e Antonio de Araújo Freitas, que a presidiu. Da audiência participaram: Prof.<sup>a</sup> Helena Amaral – Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Prof. Mauro Kreuz – Presidente da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD); Prof.<sup>a</sup> Tania Fischer – Universidade Federal da Bahia (UFBA); Prof. João Luiz Becker – Coordenador de Avaliação dos cursos de Administração, Contábeis e Turismo da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Representante do Presidente da CAPES; Prof.<sup>a</sup> Marta Farah – Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP); Prof. Roberto Carvalho Cardoso – Presidente do Conselho Federal de Administração (CFA); Prof. Luiz Carlos Bresser Pereira; Prof.<sup>a</sup> Regina Pacheco – ex-Presidente da ENAP; Prof.<sup>a</sup> Maria Isabel

Araújo Rodrigues – (EG/FJP); e Prof. Fernando Abrúcio – Docente e Pesquisador da FGV/SP. Além disto, estiveram presentes diversos docentes, discentes e coordenadores de cursos do Campo de Públicas, que também tiveram oportunidade de manifestação durante a realização da Audiência.

Tal Audiência visava avaliar a pertinência de criação de Diretrizes Curriculares Nacionais para um curso de Administração Pública ou de incluir esta área como habilitação/ênfase do curso de Administração. Ao iniciar a discussão acerca da aprovação das diretrizes, verificou-se a amplitude e diversidade dos cursos, para além da denominação Administração Pública.

Em 10 de dezembro de 2010, por meio do Parecer CNE/CES nº 266/2010 o Conselho Nacional de Educação manifestou-se favorável à aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos do Campo de Públicas. Contudo, em uma situação inédita no âmbito da aprovação de diretrizes curriculares, o Conselho Federal de Administração interpôs recurso administrativo, protelando a aprovação das Diretrizes até o ano de 2014, o que ocorreu por meio da Resolução CNE/CES nº 1 de 13 de janeiro de 2014. Foi neste contexto de aprovação de Diretrizes Curriculares que se consolidou o Campo de Públicas.

O Campo de Públicas é uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais e dirigentes de cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas, de universidades brasileiras, para designar, essencialmente, um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres técnico-políticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas

públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia (PIRES *et al*, 2014).

O presente trabalho abordará as especificidades do Campo de Públicas no Brasil, em termos acadêmicos e da inserção do egresso no mundo do trabalho. Versará ainda sobre os processos e relações que afetam a configuração contemporânea dos grupos profissionais que surgiram com o REUNI, programa do governo federal que ampliou o número de cursos de graduação no país, em sua maioria com novas diretrizes curriculares e com novos grandes desafios para a regulamentação da profissão. Os egressos do Campo estão na busca por legitimação de suas ocupações, buscando romper monopólios de grupos estabelecidos, em especial o Conselho Federal de Administração.

Uma das principais inovações do Campo de Públicas encontra-se na sua definição: campo multidisciplinar de formação acadêmica, científica e profissional de nível superior, assim como da pesquisa científica, comprometido com a consolidação democrática. Com as transformações ocorridas na gestão pública no Brasil contemporâneo, ampliando a participação direta da sociedade civil nas políticas públicas e na governança democrática, os novos cursos do Campo de Públicas inovam na forma de compreender o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Hoje temos no ensino superior um intenso debate entre pesquisadores do Campo de Públicas que investigam os processos contemporâneos que orientam a gestão pública de âmbito estatal e

não estatal, nas suas várias dimensões, buscando inovar o ensino e a pesquisa na área de políticas públicas.

Acompanhando a tendência mundial, o Brasil vem inovando na forma de refletir, tanto na produção intelectual sobre a gestão das políticas públicas, quanto na multiplicação de cursos de graduação e pós-graduação, visando à formação de quadros profissionais competentes para atuar na formulação, implementação, análise e avaliação de políticas públicas.

A partir de diferentes temas - Relações entre Estado/Governo e Sociedade, que inclui Planejamento Governamental, Governança e Governabilidade; Participação, Controle Social e Cidadania; Intersetorialidade e Interinstitucionalidade; Relações intergovernamentais, que inclui Federalismo; Gestão pública, que inclui Tecnologias, Instrumentos de Gestão e Formulação de Estratégia; Gestão de Pessoas; Capacidade e Execução Orçamentária e Financeira; Monitoramento e avaliação de políticas públicas - o Campo de Públicas vem formando um profissional capaz de *desenvolver e difundir novas metodologias e técnicas, propor inovações sociais e promover processos que contribuam para o fortalecimento da esfera pública, a qualificação e melhoria da ação governamental e a intensificação e ampliação das formas de participação da sociedade civil na condução dos assuntos públicos* (CARTA DE BRASÍLIA, 2013).

Uma discussão acerca do seio de sustentação do campo, assim como de natureza mais empírica, nas quais ganham relevo os novos desafios, limites e possibilidades para consolidação do Campo no Brasil, em especial nas Instituições Federais de Ensino (IFES) faz-se necessário chamar a atenção para o fato de que os Cursos de graduação do Campo de Públicas, *campo multidisciplinar de*

*formação acadêmica, científica e profissional de nível superior; assim como da pesquisa científica, comprometido com a consolidação democrática* (CARTA DE BRASÍLIA, 2013), compreendem uma concepção epistemológica que justifica a diversidade intelectual do seu corpo docente, o qual foi projetado levando em consideração a necessidade de atender as quatro principais áreas do conhecimento do Campo: ciências sociais, economia, direito e administração.

A atuação multidisciplinar do corpo docente gera novas experiências e possibilita formar um gestor com capacidade de dialogar com economistas, arquitetos, cientistas sociais, cientistas políticos, administradores, sociólogos, geógrafos e historiadores. Os novos conhecimentos no ensino e na aprendizagem na concepção epistemológica adotada nos cursos do Campo de Públicas são orientados para capacitar os alunos na formação de uma visão crítica da realidade na qual estão inseridos.

No nosso entendimento, produzir uma formação mais adequada para os desafios postos ao futuro egresso dos cursos do Campo de Públicas em pleno século XXI exige formar um gestor que tenha a capacidade de melhorar a qualidade da provisão dos serviços públicos de modo democrático, eticamente orientado e contando com a participação efetiva dos afetados pelas políticas. Olhando para a realidade brasileira, além da necessidade urgente dos governos estaduais, municipais e federal contarem com gestores capacitados para bem formular, implementar, acompanhar e avaliar as políticas públicas, é necessário a capacidade de trabalhar com a gestão participativa, aplicando uma visão global, interdisciplinar e baseada nos princípios de justiça social e participação efetiva na tomada de decisões e no gerenciamento das políticas públicas.

Uma das principais metas dos Cursos do Campo de Públicas é, portanto, formar um gestor que compreenda os fenômenos e as necessidades da sociedade contemporânea, o reconhecimento dos direitos de cidadania assim como das relações entre Estado e Sociedade, os fundamentos teóricos da agenda contemporânea, a dinâmica das organizações públicas e sociais, sua cultura e seu comportamento, o papel do dirigente e do gestor público, com atribuições de integrar programas de políticas públicas, de otimizar recursos públicos, de reformular programas e projetos, de monitorar e avaliar políticas públicas.

Embora ainda não tenhamos, portanto, uma avaliação sistemática do corpo docente das inúmeras Instituições no Brasil, algumas impressões preliminares já podem ser apresentadas por ser de grande valia não apenas para os cursos do Campo de Públicas, mas para provocar o debate sobre o tipo de gestor público, em nível de graduação, que se faz necessário em pleno século XXI.

A maioria dos Projetos Pedagógicos (PPP) dos cursos do Campo de Públicas apresenta como ideal uma formação generalista, multidisciplinar, por meio de uma flexibilidade curricular. Esse foi o resultado apontado por Almeida et al (2018) ao analisar Projetos Pedagógicos do Campo de Públicas nas 5 regiões do país, com enfoque para os cinco casos pioneiros das universidades federais pós-REUNI: Administração Pública – UNIRIO, Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional – UFOPA, Gestão de Políticas Públicas – UFRN, Gestão de Políticas Públicas – UnB, e por fim, Políticas Públicas – UFRGS.

A referida multidisciplinaridade tem como enfoque a formação de um gestor que tenha condições de ter uma visão ampla dos vários aspectos complexos que envolvem a gestão de uma

política pública. Para ilustrar tal complexidade poderíamos citar: o desafio de planejar, de encontrar desenhos institucionais viáveis não apenas em termos técnicos ou orçamentários, mas também do ponto de vista do ambiente político, o monitoramento sistemático e de perto das políticas (pois as políticas falham em sua implementação), a necessidade de introduzir a cultura da avaliação “sem medo de ser avaliado”, a capacidade de enxergar os atores envolvidos e seus interesses, o conhecimento das regras existentes, das relações de causa e efeito assumidas nas políticas, a necessidade de ouvir a população interessada de forma efetiva e não como mera formalidade a ser cumprida etc. Diante da realidade das cidades brasileiras a lista de competências que esperamos pode aumentar ainda mais.

O nosso ponto é que queremos formar um profissional que enxergue soluções ainda não pensadas, que tenha a capacidade de ter uma visão ampla da política pública e que, em termos práticos, possa estabelecer diálogos efetivos com os diferentes campos tradicionais do conhecimento. Em outras palavras, não esperamos formar cientistas políticos, sociólogos, economistas, etc., mas dar o instrumental básico para que o futuro gestor possa estabelecer diálogos com esses campos do conhecimento. Nosso entendimento é que para de fato se efetivar o ideal da tão propagada necessidade de multidisciplinaridade é preciso que esta seja um princípio norteador durante a própria formação dos alunos.

Tais inovações, por outro lado, não vêm sem barreiras externas ao curso. A despeito do arrazoado de discursos sobre a necessidade de prezarmos pela multidisciplinaridade na formação de nossos alunos e pela flexibilidade curricular, o fato é que tanto a forma de organização acadêmica das Universidades brasileiras como a própria forma de atuar e avaliar do Ministério

da Educação brasileiro ainda persistem na lógica da “disciplinariedade”, isto é, em campos do conhecimento separados.

Garantir, efetivamente, a pluralidade de projetos de formação no Campo de Públicas, portanto, não será tarefa simples, pois aliar Diretrizes Nacionais com as especificidades de cada curso, respeitando a aposta, o ideal de formação de cada um, demandará um exercício bastante complexo de diálogo e construção de consensos.

Entendemos que este artigo será de fundamental importância para ampliar o debate sobre a identidade que garante uma ação coletiva marca do Campo de Públicas no Brasil. Portanto, trata-se de uma proposta que permitirá um diálogo entre os cursos de Administração Pública da FJP e de Gestão de Políticas Públicas da UFRN à luz do ensino, pesquisa e extensão, e sua contribuição na formação de uma identidade coletiva para os cursos do Campo de Públicas.

Com a publicação das Diretrizes Curriculares verificou-se a necessidade de institucionalização do Campo de Públicas. Neste contexto, em 13 de março de 2015, foi realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Norte em Natal, o XV Fórum de Coordenadores e Professores do Campo de Públicas, marcando o início da expansão das atividades do Campo de Públicas do eixo Sul-Sudeste e a criação da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (Anepcp).

Dentre as finalidades da Anepcp previstas no artigo 4º do Estatuto, tem-se:

I – Apoiar, aperfeiçoar, estimular e realizar estudos que contribuam para o fortalecimento do ensino, da pesquisa e da extensão universitária nos cursos do Campo de Públicas. (...)

IV – Promover o intercâmbio e a interação entre professores, pesquisadores, gestores acadêmicos, estudantes e egressos dos cursos de graduação e pós-graduação do Campo de Públicas.

V – Contribuir para o aprimoramento do desempenho dos cursos de graduação e pós-graduação do Campo de Públicas na formação acadêmica, científica, ética, cultural e profissional dos estudantes. (...)

X – Promover o intercâmbio de estudantes e egressos dos programas e cursos de graduação e pós-graduação do Campo de Públicas, do Brasil e do exterior. (...)

XV – Fomentar a prática da educação continuada entre os egressos dos cursos de graduação e pós-graduação do Campo de Públicas. (BRASÍLIA, 2015).

Considerando as finalidades acima descritas, verifica-se a preocupação da Anepcp que corrobora a importância do presente trabalho acerca da identificação de uma identidade coletiva para os cursos do Campo de Públicas.

Desde a sua criação, a Anepcp tem se mostrado como ator fundamental na consolidação da identidade coletiva do Campo de Públicas. Exemplo disto é a realização bianual do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (Enepcp). O I Enepcp foi realizado em Brasília no período compreendido entre 30 de novembro e 03 de dezembro de 2015. O II Enepcp também foi realizado em Brasília no período compreendido de 04 a 08 de dezembro de 2017. Já o III Enepcp foi realizado em Natal no período compreendido entre 27 a 30 de agosto de 2019.

Durante a realização do III Enepcp, foi possível verificar a evolução e crescimento do Campo de Públicas. A programação do evento contou com uma conferência de abertura; dez mesas redondas; oito oficinas; uma mesa de encerramento; dezenove sessões temáticas; a I Mostra de desenvolvimento tecnológico e extensão inovadora do Campo de Públicas; o lançamento de dez livros; a realização de um cine debate; um fórum de núcleos docentes estruturantes do Campo de Públicas; e a assembleia geral da Anepcp. O evento contou com mais de 700 participantes e mais de 200 artigos apresentados e publicados em anais.

Realizada esta breve contextualização acerca da criação do Campo de Públicas, passar-se-á a apresentação do Curso de Administração Pública da Escola de Governo/FJP demonstrando o alinhamento na articulação entre ensino, pesquisa e extensão e sua influência na formação de uma identidade coletiva para os cursos do Campo de Públicas.

### **3. A IMPORTÂNCIA NA ARTICULAÇÃO ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO PARA CONSOLIDAÇÃO DO CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ESCOLA DE GOVERNO/FJP**

É indiscutível a importância do princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para o sucesso de um curso superior e para a construção da identidade coletiva dos cursos superiores, por este motivo será brevemente descrito, a seguir, o tripé que compõe o curso de Administração Pública da Escola de Governo/FJP.

Desde a sua criação, o curso já passou por algumas reformas de currículo, baseadas em avaliações internas realizadas. Sempre com o intuito de modernizar velhas práticas e inovar em práticas e procedimentos, ajustes e atualizações são necessários. A última reforma no currículo do curso aconteceu no ano de 2012, tendo sido implementada no ano de 2013. Desde então a Escola de Governo vem buscando utilizar em suas disciplinas e atividades metodologias ativas de ensino e aprendizagem, pois não é possível dissociar o ensino do Campo de Públicas da formação para a prática.

A utilização de metodologias ativas de ensino e aprendizagem transfere para o aluno o protagonismo na sua formação. A necessidade de repensar as metodologias de ensino, optando pela utilização de metodologias ativas tem como

uma das causas o perfil dos alunos que chega às Instituições de ensino superior.

Acerca da última reforma do currículo do curso de Administração Pública<sup>1</sup>, ocorrida no ano de 2012, o ponto central foi a valorização das atividades de extensão, baseando-se em práticas inovadoras de ensino em Administração Pública, que consistem na aproximação do aprendizado com a prática. As principais atividades presentes no atual projeto pedagógico do Csap, considerando a importância na gestão do tripé da formação acadêmica, a saber o ensino, a pesquisa e a extensão, encontram-se descritas a seguir<sup>2</sup>.

No que se refere às ações de ensino, tem-se que as disciplinas obrigatórias do Csap encontram-se distribuídas por áreas temáticas: Fundamentos Quantitativos; Finanças, Orçamento e Controle; Administração; Gestão Pública; Sociologia e Política; Economia; Direito e Metodologia.

Dentre as disciplinas obrigatórias foram criadas as disciplinas referentes à Projeto Aplicado I, II e III, que ocorrem no segundo, quarto e sexto períodos, respectivamente. Tais disciplinas têm como objetivo incentivar o aluno a aplicar conceitos aprendidos em sala de aula, articulando o conteúdo das diferentes disciplinas com as experiências do setor público mineiro, propondo ações concretas de melhoria. Durante a disciplina, os alunos são colocados em contato com um

---

1 A reforma, além de observar a questão de ordem legal, que foi a eminente publicação da Diretriz Curricular Nacional dos cursos do Campo de Públicas, observou questões internas, posto que o processo para sua construção partiu de um movimento articulado entre Coordenação do Curso, docentes e discentes. Atualmente existe comissão formalmente constituída para realização de nova reforma no currículo do curso.

2 O currículo do curso, contemplando as atividades, disciplinas e respectivos períodos, encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Projeto-pedagogico.pdf>.

ambiente de trabalho que em um futuro próximo passarão a integrar. Os discentes são colocados em contato com atividades que permitem que verifiquem o dia a dia do funcionamento do órgão ou entidade e ajudem a encontrar soluções para os desafios e problemas enfrentados, associando as experiências práticas com os conteúdos ministrados em sala de aula. Tais disciplinas permitem ainda o desenvolvimento da capacidade de reflexão crítica sobre a experiência obtida durante o período da atividade, utilizando-se de perspectiva multidisciplinar, conciliando teoria e prática.

O atual currículo também contemplou a inclusão de disciplinas optativas visando conferir maior autonomia ao aluno no que tange à sua formação, permitindo que aprofunde conhecimentos nas áreas de seu interesse. Dentre as disciplinas optativas, merecem destaque as disciplinas de Tópicos Especiais em Administração Pública I e II, que tratam de temas contemporâneos e pesquisas realizadas no âmbito da Fundação João Pinheiro; e a disciplina Políticas Setoriais que possui conteúdo variável relacionado à política setorial específica. A inclusão das disciplinas optativas no currículo do Csap, além de atender a uma inquietação de docentes e discentes na busca de uma maior especialização em áreas de interesse, tem a ver também com mudanças na estrutura de governança.

Por fim, no que se refere às ações de ensino, uma importante alteração do currículo do curso, visando conciliar teoria e prática e ainda entregar ao estado um primeiro produto, foi o aumento da carga horária do Estágio Supervisionado de 300 para 500 horas. É neste momento que o aluno elabora o Trabalho de Conclusão de Curso que deve guardar relação com as atribuições da unidade administrativa na qual realiza o estágio. A importância desta relação deve-se ao fato que, em

regra, após formado, o egresso deve permanecer em exercício por pelo menos um ano nessa unidade administrativa. Além disso, pode facilitar o aprendizado do aluno em relação aos projetos e ações desenvolvidos e possibilitar a oportunidade do aluno, ainda no trabalho de conclusão de curso, contribuir com os desafios do órgão no qual está inserido. Ainda em relação ao Estágio Curricular, é preciso ressaltar sua importância na transição entre a posição de aluno e a de egresso do curso de Administração Pública. Tal estágio ocorria obrigatoriamente no 7º e 8º períodos do curso.

Percebe-se que as mudanças curriculares empreendidas no Csap, fruto de reflexões internas considerada a necessidade de manter o curso moderno e inovador, refletem a preocupação da instituição em vencer o desafio de desenhar uma proposta de curso pautada na formação generalista necessária à atuação da carreira e que garanta organicidade às disciplinas que compõem sua estrutura curricular. Outro desafio é possibilitar a aplicabilidade dos conceitos e instrumentos às atividades cotidianas dos profissionais no exercício da carreira.

No que se refere à pesquisa, considerando que a Escola de Governo é uma diretoria da Fundação João Pinheiro tem-se que a maioria dos professores do Csap encontra-se investida no cargo de Ciências Aplicadas e Políticas Públicas, muitas vezes desenvolvendo pesquisas financiadas por agências de fomento.

Visando estimular o envolvimento dos alunos nas pesquisas realizadas e disseminar o conhecimento adquirido pela Fundação João Pinheiro que é, por excelência o órgão de pesquisa do Governo de Minas Gerais, foi reformulada a disciplina Tópicos Especiais em Administração Pública I e II visando tratar exclusivamente de temas que estão sendo desenvolvidos por

meio de pesquisas realizadas no âmbito da FJP, demonstrando-se uma forte interação entre ensino e pesquisa no Csap.

Uma função importante do currículo e da gestão é a integração entre as atividades de pesquisa e extensão, no sentido de compreendê-las enquanto inseridas em um processo de retroalimentação. Sendo assim, a seguir será traçado um breve relato das atividades de extensão no âmbito da EG, após a última reforma do currículo do curso.

A Extensão adquire novo significado e importância na Escola de Governo com a publicação do projeto pedagógico do Csap em 2013, com a inclusão das Atividades de Imersão e Conexão, com carga horária mínima de 60 horas a ser cumprida por cada um dos alunos. Desde então, é possível apontar um processo de valorização das atividades de extensão da Escola de Governo. Esse processo é decorrente do aumento de servidores da gerência, crescimento expressivo das atividades

de extensão, orçamento próprio e aumento do reconhecimento pelos alunos da importância da sua participação.

A partir do histórico de projetos desenvolvidos e das demandas dos próprios estudantes, Souza (2017) aponta que de acordo com registros internos da Gerência, no 1º semestre de 2017, houve 14 projetos ativos na Escola de Governo e mais de 50% dos alunos matriculados no Csap já participaram de algum projeto de extensão. Dentre esses projetos, identificam-se projetos sociais, em que há contato maior com outros setores da sociedade e público diretamente beneficiado; projetos de imersão municipal, em que os estudantes permanecem algumas semanas nas municipalidades, atuando para fortalecimento da administração local; e projetos de desenvolvimento acadêmico/profissional, todos articulando Ensino, Pesquisa e Extensão. Souza (2017) elaborou a figura 1, a seguir, que situa cada um dos projetos.

Figura 1 – Diagrama de Projetos de imersão ativos no primeiro semestre de 2019, por eixo temático.



Fonte: Escola de Governo (2019).

Os projetos de imersão municipal abrangem as iniciativas que levam o estudante do Csap a conhecer *in loco* a diversidade da realidade brasileira possibilitando aos mesmos o desenvolvimento da capacidade de reflexão crítica sobre a experiência obtida durante o período de observação e atuação nas regiões visitadas. As primeiras iniciativas de imersão inauguraram-se com a proposta de estágio de inverno em 2013 e com um projeto piloto de municipalização das práticas de gestão pública. Tal projeto contava com alunos do Curso de Administração Pública para a realização de diagnóstico da qualidade gerencial em municípios mineiros.

Com a aprovação do novo Projeto Pedagógico do curso, em 2014 formalizou-se a gradativa valorização da extensão na Escola, em especial em relação aos projetos sociais e os projetos de imersão, os quais passaram a fazer parte da carga horária obrigatória do curso (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017). A partir de então passa a se diversificar as atividades de imersão, as quais são desenvolvidas em conformidade com a metodologia de pesquisa-ação, na qual o estudante atua e, ao mesmo tempo, aprende em conjunto com a comunidade local por meio da troca de saberes, de experiências e da vivência, solidificando, assim, seus conhecimentos acadêmicos, e, ao desenvolver uma prática contextualizada, é capaz de questioná-los, validá-los e/ou retificá-los (TRIPP, 2005). Os discentes são preparados por um professor orientador durante o semestre letivo para elaboração do pré-diagnóstico do município e elaboração do planejamento inicial, que norteará as ações na localidade. Enquanto prática compartilhada e desenvolvida pela pesquisa-ação, a definição de quais serão as ações a serem de fato desenvolvidas somente ocorrerão após os estudantes, *in loco*, conversarem com os servidores e demais envolvidos em busca de compreender as

demandas e os recursos disponíveis.

O Programa de Internato em Administração e Gestão Municipal (Prinagem) é um dos projetos de imersão em que os estudantes permanecem durante o período de férias por quatro semanas em um município localizado preferencialmente fora da Região Metropolitana de Belo Horizonte, atuando em projetos da administração municipal nas áreas: gestão e avaliação de projetos e políticas públicas; mapeamento e redesenho de processos; e fortalecimento de ações voltadas para a participação social.

Nogueira *et al* (2017) relatam que o Programa iniciou-se em julho de 2016 e enviou cinquenta e dois estudantes de todos os períodos do Csap a dezoito municípios de Minas Gerais. Nessas experiências, os alunos têm desenvolvido diversas atividades para o aprimoramento da gestão local, tais como: organização do setor de recursos humanos, realizando contagem de férias atrasadas dos servidores e pesquisas de clima organizacional; estruturação dos sites das prefeituras, buscando colaborar para uma administração transparente; acompanhamento e sugestão de boas práticas nos setores de licitação e compras; suporte para elaboração de diagnósticos para o Plano Plurianual; suporte no processo de regularização fundiária urbana; suporte no processo de cadastramento de famílias junto à assistência social de comunidades nos municípios.

Ainda conforme Nogueira *et al* (2017), de maneira geral, o retorno recebido pela Gerência de Extensão da Fundação João Pinheiro por parte dos estudantes participantes do Prinagem tem correspondido às expectativas. Os alunos que realizaram essa imersão consideram que a experiência possibilitou o emprego, na prática, de conceitos teóricos aprendidos na graduação em Administração Pública; estimulou a pensar

em soluções e propostas diante da realidade e problemas sociais da administração pública local; possibilitou perceber realidades sociais diversas das quais convivem; contribuiu para a formação enquanto cidadãos e futuros servidores públicos; e foi uma oportunidade de desenvolvimento de habilidades interpessoais, relevantes para o contexto profissional. Essas informações foram auferidas no formulário de avaliação do Programa, preenchido pelos alunos participantes após o fim da imersão.

Os projetos de aperfeiçoamento profissional/acadêmico são iniciativas que pela natureza de suas atividades incentivam a pesquisa ou o desempenho de técnico. Uma dessas atividades desenvolvidas é a Consultoria Júnior em Administração Pública<sup>3</sup>. Desenvolvido em conformidade com o conceito de empresa júnior, a João Pinheiro Júnior presta serviços de consultoria, assessoria e elaboração de projetos nas diversas áreas da gestão pública, atuando junto a órgãos das esferas municipal, estadual e federal. Os objetivos são desenvolver profissionais capazes de contribuir para a melhoria da administração pública e proporcionar aprendizado e experiência extracurricular aos estudantes do curso de Administração Pública.

Para cada projeto desenvolvido, é formada uma equipe de consultores juniores (alunos) que com o auxílio de um professor do Csap desenvolve as atividades contratadas pelos clientes. As atividades em suma, estão relacionadas: ao mapeamento, pesquisa e diagnóstico de políticas

públicas; à otimização de processos; à pesquisa de clima organizacional; ao planejamento estratégico; à construção de planos de cargos, carreiras e vencimentos; ao auxílio em treinamentos; à modernização da gestão pública de municípios; à aplicação e coleta de dados em pesquisas; bem como ao auxílio na elaboração de planos diretores. De acordo com os registros da João Pinheiro Júnior, desde 1998 mais de 700 alunos participaram do projeto.

Tais experiências trazem como consequência uma expertise maior tornando-os mais capazes de elaborar políticas públicas efetivas. O cuidado em manter sempre um professor da Escola de Governo responsável pelas práticas de extensão (incluindo a supervisão dos projetos desenvolvidos pela Consultoria Júnior) reflete o alinhamento entre ensino, pesquisa e extensão, reforçando a importância deste tripé na formação acadêmica.

Por sua vez, os projetos sociais são os que permitem que os estudantes estejam em contato com pessoas da comunidade nos entornos da universidade, preferencialmente em áreas de vulnerabilidade social, desenvolvendo atividades em conjunto, proporcionando o contato com a realidade social contemporânea ao mesmo tempo em que favorecem a troca de conhecimentos e experiências. Dentre os projetos destaca-se o Fica Ativo! Cidadania, por meio do qual a Escola de Governo promove a interação dos estudantes do Curso de Administração Pública com alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) de escolas públicas localizadas em áreas de vulnerabilidade social. São realizados encontros periódicos em que se debatem temas que estimulam a reflexão temática do cotidiano relacionando-as à cidadania e à problemática social e histórica em que estão inseridos, para que esses alunos possam se identificar como cidadãos capazes de atuar de

---

3 A João Pinheiro Júnior é uma associação civil, sem fins lucrativos, constituída e gerida por alunos do Curso de Administração Pública da Escola de Governo, sob supervisão da Gerência de Extensão e Relações Institucionais. A Consultoria Júnior atende às organizações do setor público como secretarias, prefeituras, câmaras municipais, empresas públicas, fundações, autarquias, sociedades de economia mista e ainda Organizações não-governamentais.

maneira transformadora diante das contradições sociais.

Segundo Nogueira *et al* (2017), os temas são definidos a partir de dinâmicas realizadas com os alunos do EJA, pelas quais se têm a intenção de captar quais temas são interessantes e significativos para os próprios alunos, priorizando aqueles temas que estimulam a discussão e a crítica a partir de experiências compartilhadas. Os alunos da Escola de Governo são estimulados à autocrítica, à conscientização da importância do planejamento e organização e são expostos a situações de que exigem tomadas de decisão. O projeto existe desde 2013 e já atendeu 840 jovens e adultos, contando com a participação de 119 (cento e dezenove) alunos do Curso de Administração Pública.

Verifica-se, portanto, que embora relativamente recentes, posto que as atividades de extensão ganharam força apenas com a última reforma curricular realizada, tais atividades tem se destacado como ponto forte do curso de Administração Pública, à medida que aproximam de fato o estudante à realidade da população.

Realizado este breve relato foi possível verificar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão no curso de Administração Pública da Escola de Governo. A verificação de tal indissociabilidade nos demais cursos pode ser considerada um primeiro passo para a construção de uma identidade coletiva dos cursos do Campo de Públicas. Para iniciar este debate, a seção abaixo abordará o Curso de Gestão de Políticas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

#### **4. A IMPORTÂNCIA NA ARTICULAÇÃO ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO PARA CONSOLIDAÇÃO DO CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UFRN<sup>4</sup>**

A criação do Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas – Bacharelado – na UFRN objetivou o melhoramento do setor público no país, na região Nordeste e no Rio Grande do Norte, numa perspectiva de formação interdisciplinar dos futuros gestores e técnicas das organizações governamentais e não-governamentais. O curso constituiu-se como mais uma iniciativa da UFRN em resposta às demandas da sociedade e à necessidade premente de aglutinação dos estudos, dos pesquisadores e do aprofundamento teórico da temática sob o ponto de vista interdisciplinar.

O GPP integrou o Plano de Expansão da UFRN, conforme princípios e diretrizes do REUNI, para o período 2009-2012. A primeira turma teve início no ano de 2012, proporcionando o aumento da oferta de vagas no ensino de graduação, com meta anual para formação de 120 bacharéis gestores em políticas públicas, em um curso com estrutura curricular multidisciplinar e flexível e capaz de oferecer novos desenhos itinerários formativos.

Em 2018, ocorreu a alteração da estrutura curricular do GPP com foco na implementação de um novo Projeto Pedagógico do Curso (PPC), visando atender às DCN do Campo de Públicas. Ou seja, o novo PPC foi elaborado com base no conteúdo instituído pela Resolução 01/2014 do Ministério da Educação, a qual estabelece as Diretrizes Curriculares

---

4 O presente item foi elaborado com base no Projeto Pedagógico do Curso de Gestão de Políticas Públicas da UFRN (2018).

Nacionais do curso de graduação em Administração Pública - Resolução 01/2014 (MEC).

De acordo com o PPC (2018), o GPP é metodologicamente estruturado em um viés interdisciplinar, transdisciplinar e multidisciplinar, visando atender às DCN - Resolução CNE/CES nº 1/2014, que regulamenta os cursos da área de Administração Pública, mais conhecido como Campo de Públicas e ratificado pela Nota Técnica Nº 136/2016/CGLNRS/DPR/SERES/SERES, de 1º de junho de 2016 do MEC.

A alteração proposta tinha como ponto fundamental a percepção de que os cursos abrangidos pelas DCN deverão propiciar formação humanista e crítica de profissionais e pesquisadores, tornando-os aptos a atuar como políticos, administradores ou gestores públicos na administração pública estatal e não estatal, nacional e internacional, e analistas e formuladores de políticas públicas.

No novo projeto do GPP, foram atendidas todas as exigências das referidas DCN e do Plano Nacional de Educação (2014/2024), em especial uma das suas metas, ou seja, a que busca contemplar, no mínimo, 10% da carga horária total dos cursos de graduação com extensão, o que significou 300 horas de extensão curricular na nova estrutura curricular do Curso de Gestão de Políticas Públicas da UFRN.

O Curso de GPP, diante da miríade de problemas que se colocam na realidade da gestão pública, busca contribuir com a profissionalização dos quadros dos governos, especialmente com novos gestores cujos princípios de Ética, responsabilidade social e atenção à coisa pública são elementos básicos na sua formação. Tem-se como pressuposto o combate à fragmentação institucional, a promoção da melhor integração entre os níveis de governo, a melhoria dos setores dos governos e dos poderes constituídos, além das políticas públicas setoriais.

A formação do GPP ainda enfoca nas articulações

e conexões entre os governos e a sociedade no sentido de promover mecanismos de aplicação do conhecimento gerado, buscando estabelecer canais permanentes de diálogo entre os governos e a sociedade e consolidando as estruturas já existentes de promoção da democracia participativa, a exemplo dos Conselhos, dos Orçamentos Participativos, das Consultas Públicas.

De acordo com o Projeto Pedagógico do Curso, o gestor em políticas públicas formado pela UFRN deverá ser capaz de trabalhar em equipes multiprofissionais e com gestão participativa. Em sua atuação, deverá aplicar métodos qualitativos e quantitativos, com visão global e interdisciplinar. Ainda, lhe cabe assumir posições de liderança no desenvolvimento das atividades de direção, coordenação, consultoria, assessoria, planejamento, execução e avaliação de políticas públicas.

A gestão das políticas públicas também pressupõe que este profissional possa tomar decisões e gerenciar políticas públicas, com base nos princípios cidadãos de justiça social e participação, e compreender os fenômenos e as necessidades que envolvem a vida moderna, a existência do cidadão e a sociedade contemporânea.

As relações entre o Estado e a Sociedade no mundo atual devem ser compreendidas por este gestor, assim como os fundamentos teóricos da agenda contemporânea, a dinâmica das organizações públicas e sociais, sua cultura e seu comportamento. O profissional formado pela UFRN deverá ter competências para analisar os modelos e os instrumentos de gestão pública, a estruturação de organismos governamentais e não governamentais formuladores e implementadores de políticas públicas e compreender o papel do dirigente e do gestor público, com atribuições de integrar programas de políticas públicas, de otimizar recursos públicos, de reformular programas e projetos, de monitorar e avaliar políticas públicas.

De forma fundamental, deverá o futuro gestor de políticas públicas selecionar e utilizar instrumentos de políticas públicas de modo a estabelecer relações intergovernamentais e interinstitucionais e promover a interlocução, a negociação e a formalização de resultados e compreender os princípios básicos do serviço público brasileiro e das organizações sociais não-governamentais nos três níveis de governo. Cumpra a ele(ela) formular políticas públicas, propondo estruturas e modelos de gerenciamento e propor a simplificação e o aperfeiçoamento dos modelos gerenciais, demonstrando iniciativa e criatividade.

Diante dessas competências, é necessário chamar a atenção para o fato de que a formação está fundamentada em dois eixos articulados: um humanista e outro instrumental.

Dessa forma, as disciplinas e atividades pedagógicas deverão proporcionar o entendimento sobre os princípios da ética, do respeito, da promoção dos direitos humanos, da justiça social, da participação política e da legalidade democrática. Os estudos são interdependentes de tal forma que ao gestor seja possível a compreensão crítica de qual deva ser o melhor desenho de política pública para o serviço público brasileiro. Para tanto, como chama a atenção o PPC do Curso, os componentes curriculares estão organizados de modo a permitir a formação básica, profissional e complementar, visando atender às exigências das DCN do Campo de Públicas.

A organização curricular apresentada no Quadro foi construída à luz da ideia de que o conhecimento gerado no curso deve permitir o exercício ético com base em princípios democráticos e humanísticos na resolução de problemas públicos no contexto da gestão pública.

A estrutura curricular do Curso GPP, visando seguir as orientações da formação básica e profissional, definiu cinco eixos formadores, sendo distribuídos da seguinte forma: os eixos 1. Instrumental, 2. Cidadão e 3. Organização social e dos governos, se alinham para atender a formação básica; e os eixos 4. Gestão Pública e 5. Planejamento e Políticas se estruturam para atender à formação profissional. É importante destacar que cada Eixo de Formação contém um objetivo específico, que é alcançado mediante a oferta de um conjunto de componentes curriculares que atendem aos objetivos propostos.

**Quadro 1 - Distribuição da Carga Horária Total por estruturas de formação e eixos formadores.**

| ESTRUTURAS DE FORMAÇÃO | EIXOS FORMADORES                     | CARGA HORÁRIA (EM HORAS) | PERCENTUAL NO TOTAL DA CARGA HORÁRIA | CARGA HORÁRIA MÍNIMA OBRIGATÓRIA POR EIXO | PERCENTUAL MÍNIMO POR EIXO |
|------------------------|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|---|----------------------------|
| 1- BÁSICA              | 1- Instrumental                      | 360                      | 12%                                  | 270                                       | 75,0%                      |
|                        | 2- Cidadão                           | 450                      | 15%                                  | 330                                       | 73,3%                      |
|                        | 3- Organização social e dos governos | 510                      | 17%                                  | 390                                       | 76,5%                      |
| 2- PROFISSIONAL        | 4- Gestão pública                    | 390                      | 13%                                  | 390                                       | 100%                       |
|                        | 5- Planejamento e políticas públicas | 1140                     | 38%                                  | 1110                                      | 100%                       |
| 3- COMPLEMENTAR        | Atividades Complementar              | 150                      | 5%                                   | 150                                       | 100%                       |
| CHT                    | CHT Carga Horária Total              | 3000                     | 100%                                 | 2640                                      | 88,0%                      |

Fonte: PPC/GPP/UFRN.

Com base no Quadro 1, pode-se observar como se apresenta cada uma das estruturas de formação do GPP. A descrição a seguir ajudará a compreender como se desenvolve cada estrutura de formação do GPP e seus respectivos Eixos:

1) Estrutura de Formação Básica - corresponde a 1.320 horas, o equivalente a 44% da Carga Horária Total do curso. Essa estrutura é integrada por três eixos formadores: Instrumental, Cidadão, Organização social e dos governos, que é composto pelos conteúdos básicos, conforme prevê a DCN - Resolução CNE/CES nº 1/2014. Ou seja, a estrutura básica do curso é formada integralmente por disciplinas optativas, o que permite flexibilidade na composição curricular pelo ingressante no Curso, que lhe é facultado construir seu caminho curricular ao longo de sua trajetória acadêmica, uma outra característica identificada nos Cursos do Campo de Públicas.

2) Estrutura de Formação Profissional - corresponde a 1.530 horas, o que significa 51% da Carga Horária Total do curso. Integram a formação profissional os eixos de 4. Gestão Pública e 5. Planejamento e Políticas, constituídos por componentes curriculares obrigatórios em sua totalidade e que são delineados considerando os conteúdos da formação profissional de acordo com o que prevê a DCN - Resolução CNE/CES nº 1/2014.

3) Formação Complementar - corresponde a 150 horas, ou seja, 5% da Carga Horária Total do curso. Essa estrutura se caracteriza pela integralização via aproveitamento de atividades previstas em resolução própria do GPP.

Como foi dito anteriormente, o GPP foi pensando à luz das três estruturas de formação acima alinhadas com seus eixos de formação. Segue abaixo uma síntese dos objetivos e conteúdos

trabalhados em cada eixo na formação do aluno GPP:

- Eixo Instrumental-Objetivo: dotar o discente de meios técnicos e instrumentais desenvolvendo um conjunto de habilidades necessário para o pleno desenvolvimento das ações relativas a um pesquisador e gestor de Políticas Públicas (conteúdos relacionados à capacidade de leitura, escrita, expressão e comunicação, metodológica, matemática, tecnologias da comunicação e da informação e ético-profissionais).

- Eixo Cidadão - Objetivo: capacitar os discentes para uma visão crítica das temáticas do mundo contemporâneo (conteúdos básicos: estudos antropológicos e de diversidade étnico-racial e cultural, meio ambiente, direitos humanos, sociológicos, filosóficos, psicológicos que caracteriza os componentes curriculares com ênfase no estado da arte das teorias sobre o Estado e a Sociedade, como também sobre o desenvolvimento econômico, social, político e ambiental do Brasil e do estado do Rio Grande do Norte).

- Eixo Organização social e dos governos - Objetivo: conhecer como são constituídas e funcionam as instituições e os órgãos públicos e sociais, objeto do Curso (conteúdos relacionados aos partidos políticos, sistemas de governo, aspectos administrativos e orçamentários dentre outros, sempre na perspectiva comparada a outros governos e experiências estudadas na Administração, nas Ciências Contábeis, na Ciência Política, na Economia e no Direito).

- Eixo Gestão Pública – Objetivo: analisar, em cada nível de governo e nas instituições sociais, as formas e modelos de gestão mais adotados. (conteúdo relacionados às políticas públicas e a gestão governamental).

- Eixo Planejamento e Políticas - Objetivos:

exercitar as habilidades práticas relativas ao exercício do planejamento e gestão de políticas públicas, como a formulação de planos, projetos, programas, relatórios, pareceres, monitoramento, avaliação, levantamentos, análises, diagnósticos etc. (conteúdos com foco na aplicação prática de conteúdos complementares ou especializados, transversais, interdisciplinar e aplicados) (PPC/DPP/UFRN, 2018).

No que se refere aos componentes curriculares do Curso é preciso ressaltar, ainda, a importância dada no PPC à articulação do conhecimento teórico com a ação prática na análise e na intervenção relacionadas com a gestão de políticas públicas. Ao longo dos quatro anos de Curso são desenvolvidas atividades pedagógicas que estimulam a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Além disso, o gestor de políticas públicas deve ser capaz de elaborar um diagnóstico adequado, propor soluções, construir indicadores de monitoramento e avaliação e levar em conta as demandas provenientes da sociedade, incluindo os movimentos sociais e as instituições representativas dos diversos interesses em pauta. A multidisciplinaridade e transdisciplinaridade, características do Curso, devem promover a apreensão de valores éticos e o respeito aos direitos humanos (PPC/DPP/UFRN, 2018).

Em conformidade com as diretrizes e os princípios das DCN dos Cursos do Campo de Públicas, as disciplinas e as atividades do Curso devem propiciar ao aluno uma visão plural, interdisciplinar e intersetorial da gestão de políticas públicas, conferindo-lhe autonomia intelectual e profissional para dar continuidade à sua formação, fazendo frente às novas demandas e a uma agenda inclusiva contemplando questões relacionadas a: diversidade cultural, ambiental, política, social e econômica (PPC/DPP/UFRN, 2018).

Para atender às exigências do Projeto Pedagógico, o curso sofreu alteração na sua carga horária total, o que alterou a sua duração. Isto é, o curso tem duração mínima de 04 (quatro) anos, distribuídos em 08 (oito) semestres e, máxima de 6 anos (seis anos) ou 12 semestres, uma vez que a carga horária passou de 2.410h (duas mil, quatrocentas e dez horas) para de 3.000 (três mil) horas, dada a exigência das DCN de Administração Pública.

Desse modo, os componentes curriculares foram distribuídos da seguinte forma: carga horária de 1.260 (mil duzentas e sessenta) horas/aula em disciplinas obrigatórias; e 1.350 (mil trezentas e cinquenta) horas/aula em disciplinas optativas; 150 (cento e cinquenta) horas em atividades complementares dinamicamente articuladas; 150 (cento e cinquenta) horas de estágio supervisionado e 90 (noventa) horas de TCC (PPC/DPP/UFRN, 2018).

O GPP da UFRN conta com uma experiência exitosa que serviu de modelo para outros cursos<sup>5</sup> - os Ateliês de Gestão de Políticas Públicas e Extensão Aplicada (I a VI). Nessa Atividade de Formação Integradora teoria e prática são articuladas a partir da extensão universitária. O ensino e a pesquisa desenvolvida em sala de aula são pilares para a prática da extensão.

Considerando a meta do Plano Nacional de Educação em relação à extensão curricular, os Ateliês são componentes essenciais do curso pelo seu caráter inovador de aliar exercícios simulados de aplicação prática à luz do ensino e da pesquisa realizados ao longo do semestre, de optar por metodologias didáticas que privilegiam o protagonismo ativo e participativo dos discentes na realização dos exercícios numa perspectiva

de construção de capacidades organizativa, coordenada e de planejamento como essência do processo de aprendizagem. Os seis Ateliês tem outras especificidades: são ministrados sempre por 2 (dois) professores, sendo, para cada um, a carga horária de 120 horas, garantindo que os professores trabalhem juntos na sala de aula; e contam com mesas de estudos com design diferenciado dos demais cursos, assim como um laboratório de informática exclusivo para as aulas de Ateliê.

No que tange à extensão, cita-se ainda que a reformulação do PPC possibilitou a criação do componente curricular Vivências Públicas de Extensão, a qual consiste no desenvolvimento de um Projeto de Extensão Universitária a ser elaborado e aplicado de forma coletiva pelos discentes a partir da orientação de um docente articulador. Objetiva-se desenvolver o protagonismo dos discentes e a intervenção comunitária considerando a diversidade sociocultural, bem como as desigualdades e desvantagens sociais. O enfoque deste componente é a troca de saberes possível a partir da extensão. Trata-se de um componente curricular com 120 horas a ser cursado, preferencialmente, no 7º período. As seguintes etapas são seguidas na disciplina: seleção de uma comunidade; identificação de problema; diagnóstico do problema; identificação da técnica gerenciamento adequada à solução do problema; projeto de intervenção; resultados esperados ou alcançados. Ao final, os discentes deverão apresentar relatório que expresse o aprendizado e a troca de experiências.

Tanto nas vivências, quanto nos ateliês, os alunos são estimulados no universo da pesquisa, sendo esta fundamental para o desenvolvimento das atividades de extensão que caracterizam esses componentes. Além disso, o curso conta com o apoio de grupos de pesquisa coordenados por

---

5 GPP/UFC, por exemplo.

docentes do departamento, os quais desenvolvem pesquisas sobre temáticas diversas e abrangentes, considerando as políticas públicas com recorte rural e urbano, bem como a atuação do Estado e sua relação com a sociedade. Tais grupos se configuram como espaços abertos e férteis para que os discentes atuem como bolsistas ou voluntários em projetos de pesquisa e extensão como complemento fundamental a formação recebida na graduação.

A experiência da criação e reformulação do GPP/UFRN demonstra a necessidade de formação de uma identidade comum para o gestor de políticas públicas, considerando os elementos delineados e já praticados no curso. Ensino, pesquisa e extensão se articulam em componentes curriculares e no cotidiano dos discentes e docentes, criando um ambiente de rica interação com a gestão pública, nos mais diversos níveis, e com a comunidade.

## **5. A FORMAÇÃO DA IDENTIDADE COLETIVA À LUZ DAS COMPETÊNCIAS DOS EGRESSOS DO CAMPO DE PÚBLICAS**

A discussão acerca das competências que precisam ser desenvolvidas nos alunos dos cursos do Campo de Públicas é uma discussão urgente, pois, conforme art. 6º da Portaria Inep nº 437, de 30 de maio de 2018, a prova do Enade/2018, no Componente de Conhecimento Específico da Área de Administração Pública, avaliou se o estudante desenvolveu, no processo de formação, as seguintes competências:

- I. aplicar os princípios da administração pública no exercício da atividade profissional na condição de agente público;
- II. planejar, organizar e dirigir planos e programas públicos;
- III. controlar processo de tomada de decisão e inovação no ciclo de políticas e projetos públicos;

IV. reconhecer, definir, analisar e propor soluções para problemas e conflitos de interesse público;

V. aplicar métodos e técnicas de natureza quantitativa e qualitativa em atividades da administração pública;

VI. realizar processos de negociação e de mediação referentes à administração pública; e

VII. utilizar processos de comunicação intra/interinstitucional e social de forma assertiva, efetiva e legítima. (BRASIL, 2018).

No mês de abril de 2019, o Colegiado do Curso de graduação em Administração Pública e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Escola de Governo aprovaram a Matriz de Competências do Csap (Anexo Único) que estabelece o conjunto de capacidades esperadas dos egressos do Curso de Administração Pública da Escola de Governo. A Matriz de competências foi introduzida no Projeto Pedagógico do Curso e passou a subsidiar a discussão das competências de cada uma das disciplinas do Csap.

A Gestão por Competências tem como principal função preencher a lacuna existente entre as competências que a organização possui e aquelas de que ela precisa para alcançar com sucesso sua missão institucional (BRANDÃO E GUIMARÃES, 2001). O recrutamento e a seleção de pessoas e o desenvolvimento de suas capacidades são orientados para reduzir essa lacuna ou gap. Em outras palavras, as competências e as capacidades precisam ser trabalhadas e detectadas, de forma a se alinharem com as necessidades da instituição. Neste sentido, considera-se de grande importância a matriz de competências do Csap.

Para Durand apud Pires *et al.* (2005), a noção de competência perpassa por três dimensões: conhecimento, habilidades e atitudes. Assim, para que um indivíduo possua determinada competência é fundamental que detenha um conjunto de conhecimentos (saberes teóricos). Entretanto, esse fator não é suficiente, pois ao

conhecimento deve-se somar tanto às habilidades (saberes técnicos e capacidade de fazer), como às atitudes (determinação, motivação e identificação do agente com o objeto de trabalho), necessárias à consecução de determinado propósito.

A Administração Pública se mostra eficiente quando aproveita os conhecimentos, as habilidades e as atitudes dos servidores. Ao reconhecer a importância dessas dimensões, o Estado canaliza esforços e torna-se capaz de alcançar as metas institucionalmente propostas, pois, os resultados (interesse público) só são alcançados quando se trabalha nas pessoas, suas atitudes e seus conhecimentos.

Ainda nessa linha de raciocínio, Longo (2007), afirma que o sucesso no trabalho não depende apenas do domínio de especialidades técnicas, mas de uma série de qualidades relacionadas com o equilíbrio emocional e o autoconhecimento, com a capacidade de relacionar-se com outras pessoas, de lidar com emoções e de influenciar por meio da liderança.

No Curso de GPP da UFRN, por sua vez, não existe uma matriz de competências para cada disciplina, existe um Programa de Curso, aprovado em Plenária de Departamento em todos os semestres, com ementas fixas e bibliografia exigida independente do professor a ministrar aquele componente no semestre, alinhado com o seu projeto pedagógico que explicita competências e habilidades para o gestor.

Considerando o exposto, e alinhando as competências e habilidades expostas nos dois casos aqui analisados, tem-se que a matriz de competências do Csap tende a trazer resultados positivos à qualidade da formação no Campo de Públicas, uma vez que possibilita o alinhamento das disciplinas com as competências exigidas dos profissionais.

Além disso, a identificação das competências a serem desenvolvidas por disciplina permite avançar na utilização de metodologias ativas de ensino e aprendizagem diretamente destinadas à resolução de problemas e não apenas o ensino de conteúdos acadêmicos necessários à solução dos problemas públicos.

Conforme Projeto Pedagógico do Curso (2019), a matriz de competências do Csap considerou algumas perspectivas norteadoras da definição das competências a serem desenvolvidas nos alunos do Curso, tanto por meio das disciplinas, quanto nas atividades de Imersão e Extensão.

Dentre as perspectivas estão os princípios do projeto pedagógico do curso. O currículo do curso de administração pública está pautado na interdisciplinaridade, e ainda nas três dimensões da capacitação profissional, quais sejam: o saber, o saber fazer e o saber/querer ser, com o objetivo de formar de servidores públicos qualificados para atuarem no progresso da Administração Pública mineira. Desse modo, diversos saberes, conhecimentos, habilidades, atitudes e teorias precisam ser mobilizados e oferecidos para o alcance desse propósito.

Em seguida, observou-se a Diretriz Curricular Nacional contida na Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014. A DCN consolidou os princípios fundamentais a serem atingidos pelos cursos de administração pública: *ethos* republicano e democrático, interdisciplinaridade e flexibilidade. Ademais, estabeleceu competências e habilidades consideradas relevantes para a formação em administração pública: reconhecer, definir e analisar problemas de interesse público relativos às organizações e às políticas públicas; apresentar soluções para processos complexos, inclusive de forma preventiva; desenvolver consciência quanto às implicações éticas do exercício profissional,

em especial a compreensão do *ethos* republicano e democrático, indispensável à sua atuação; estar preparado para participar, em diferentes graus de complexidade, do processo de tomada de decisão e da formulação de políticas, programas, planos e projetos públicos e para desenvolver avaliações, análises e reflexões críticas sobre a área pública; desenvolver raciocínio lógico, crítico e analítico para operar com métodos quantitativos e qualitativos na análise de processos econômicos, sociais, políticos e administrativos; expressar-se de modo crítico e criativo diante dos diferentes contextos organizacionais e socioculturais, desenvolvendo expressão e comunicação adequadas aos processos de negociação e às comunicações interinstitucionais; e ter iniciativa, criatividade, determinação e abertura ao aprendizado permanente e às mudanças.

A terceira perspectiva considerada foram as competências essenciais dos servidores públicos estaduais, estabelecida pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão por meio da Resolução Seplag nº 001, de 03 de janeiro de 2013. Tais competências foram incluídas tendo em vista que o aluno da Escola de Governo é formado para ingressar na carreira de EPPGG pertencente ao Poder Executivo Estadual.

A última perspectiva considerada foi a concepção de competências cidadãs. A concepção de competências cidadãs abarca o conjunto de conhecimentos, habilidades cognitivas, emocionais, comunicativas, sociais e éticas que são demandados dos indivíduos nos contextos em que eles estão inseridos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2019).

Por fim, tem-se que a matriz de competências do Csap é composta por competências cognitivas; comunicativas e emocionais; associativas e cooperativas; de aprendizagem; cidadãs; e

técnicas e norteará a definição das competências a serem desenvolvidas nos alunos, tanto por meio das disciplinas como por meio das atividades de imersão.

Na construção da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, verifica-se o estabelecimento de diálogos necessários entre ensino, pesquisa e extensão, o que vai ao encontro do princípio da indissociabilidade previsto na Constituição da República de 1988.

No entanto, o alinhamento com o princípio da indissociabilidade, posto formalmente, ainda enfrenta muitos desafios e pode ser compreendido como um processo em construção. O que se pretende é propiciar aos alunos atividades de pesquisa ou produção de conhecimento, por meio do diálogo com outros saberes e disciplinas. A possibilidade de participarem de atividades formativas, atividades de extensão e inserção em pesquisas e outras se torna uma oportunidade relevante no processo de formação dos estudantes. No caso da extensão, a teoria se encontra com a prática, os conceitos e conhecimentos aprendidos e ensinados teoricamente na sala de aula são colocados em prática, tornando-se um momento de aprendizado reflexivo.

Para além da importância na articulação entre ensino, pesquisa e extensão para consolidação do curso de Administração Pública da Escola de Governo/FJP, a implementação da matriz de competências do Csap tem se mostrado essencial para a construção da identidade do curso. Sendo assim, acredita-se que para consolidação de uma identidade coletiva para os cursos do campo de públicas, esse seja um pontapé inicial.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada no presente artigo permitiu identificar que, no Projeto Pedagógico do Curso de GPP da UFRN, há muitas semelhanças em relação à matriz de competências utilizada no Csap. Ensino, pesquisa e extensão se encontram em componentes curriculares obrigatórios. Além disso, é possível encontrar aderência entre as competências presentes na matriz proposta pela EG/FJP e as competências esperadas do gestor de políticas públicas formado pela UFRN.

As competências cognitivas (relacionadas com a obtenção e o processamento de informações, e a construção do conhecimento) se apresentam com a aplicação de métodos qualitativos e quantitativos, com visão global e interdisciplinar, bem como com a compreensão dos fenômenos e as necessidades que envolvem a vida moderna, a existência do cidadão e a sociedade contemporânea, competências essas esperadas do gestor de políticas públicas formado pela UFRN.

As competências comunicativas e emocionais (capacidades de comunicação oral e escrita, capacidade de ouvir e entender, de transmitir conhecimentos, e defender propostas) e as competências cidadãs (capacidade de desenvolvimento de uma cultura de participação ativa, responsável e construtiva na busca do bem estar coletivo e do desenvolvimento do entorno profissional, educacional e social) previstas na matriz do curso da EG/FJP, igualmente se refletem nas competências relacionadas com o trabalho em equipes multiprofissionais e com gestão participativa, além da competência de tomar decisões e gerenciar políticas públicas, com base nos princípios cidadãos de justiça social e participação, e utilizar instrumentos de políticas públicas de modo a estabelecer relações intergovernamentais e interinstitucionais e

promover a interlocução, a negociação e a formalização de resultados, elementos exigidos na formação do gestor de políticas públicas.

As competências associativas e cooperativas previstas na matriz (capacidades interpessoais, de motivação e condução de metas em comum, compromisso com o meio sociocultural, além da capacidade de atuar em contextos diversos) se manifestam na necessidade de que o profissional formado pela UFRN assuma posições de liderança no desenvolvimento das atividades de direção, coordenação, consultoria, assessoria, planejamento, execução e avaliação de políticas públicas.

As competências de aprendizagem, por sua vez, consistem nas capacidades de aprender e se atualizar, de internalizar conceitos e práticas, de auto-formação, autoaprendizagem se explicitam por meio da competência esperada do gestor de políticas públicas (UFRN) de compreensão das relações entre o Estado e a Sociedade no mundo atual, os fundamentos teóricos da agenda contemporânea, a dinâmica das organizações públicas e sociais, sua cultura e seu comportamento, além da compreensão dos princípios básicos do serviço público brasileiro e das organizações sociais não-governamentais nos três níveis de governo.

As demais competências previstas no PPC do curso de Gestão de Políticas Públicas se alinham às competências técnicas (habilidades relacionadas a formação dos cursos de Administração pública, pactuadas na Resolução das Diretrizes Curriculares), a exemplo da análise de modelos e instrumentos de gestão pública, da estruturação de organismos governamentais e não governamentais formuladores e implementadores de políticas públicas; da compreensão do papel do dirigente e do gestor público, com atribuições de integrar

programas de políticas públicas, de otimizar recursos públicos, de reformular programas e projetos, de monitorar e avaliar políticas públicas. Citam-se, ainda, a competência de formular políticas públicas, propondo estruturas e modelos de gerenciamento e a proposição da simplificação e aperfeiçoamento dos modelos gerenciais, demonstrando iniciativa e criatividade.

Nesse sentido, os elementos aqui expostos permitem indicar a matriz da EG/FJP como orientadora para a formação e demonstração da existência de uma identidade coletiva para o Campo de Públicas, apontando-se a sua independência de outras áreas do conhecimento. Este artigo buscou trazer como contribuição a demonstração dessa identidade coletiva e a criação de uma estrutura orientadora que permita a aderência dos diversos cursos do Campo a esta identidade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; FERNANDES, Ana Vitória Araújo; ALVES, Louise Rodrigues de Lima. **Estratégias de ensino nos cursos do Campo de Públicas: análise do panorama atual e os desafios para o ensino multidisciplinar**. Revista NAU Social - v.09, n.16, p. 129 – 141 Maio 2018 / Out 2018. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31417/18742>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 8-15, jan./mar. 2001.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. **Resolução do Conselho Federal de Educação, nº 2, de 04 de outubro de 1993**.

BRASIL. **Parecer nº 266/2010 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior/Ministério da Educação**. 10 de dezembro de 2010.

BRASIL. **Portaria Inep nº 437, de 30 de maio de 2018**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/ Ministério da Educação.

BRASIL. **Resolução Mec nº 01 de 13/01/2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Administração Pública. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category\\_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192). Acesso em 27 de junho de 2016.

BRASIL. **NOTA TÉCNICA Nº 136/2016/CGLNRS/DPR/SERES/SERES, de 01 de junho de 2016**. Ministério da Educação.

BRASÍLIA. **Estatuto da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**.

COELHO, Fernando de Souza. **Educação Superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino de administração pública – em nível de graduação - no Brasil**. Tese de Doutorado. Escola de Administração de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2006.

FARAH, M. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: Marques, M. e Faria, C. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Projeto Pedagógico 2019: Curso de Administração Pública**. Escola de Governo. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2019.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: FUNDAP, 2007.

MINAS GERAIS. **Lei 18.974, de 29 de junho de 2010**. Estabelece a estrutura da carreira estratégica de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, altera as tabelas de vencimento das carreiras

policiais civis de que trata a Lei Complementar nº 84, de 25 de julho de 2005, e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. **Parecer nº 08/86**. Conselho Estadual de Educação. 1986.

NOGUEIRA, M. J. ; OLIVEIRA, B. C. ; SOUZA, R. E. S. ; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **As ações de extensão universitária na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro: avanços e desafios**. REVISTA DA EXTENSÃO DA UFRGS, v. 15, p. 27-34, 2017.

PIRES, Alexandre Kalil et al. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília, ENAP, 2005.

PIRES, V., SILVA, S. A. M., FONSECA, S. A., VENDRAMINI, P., Coelho, F. S. **Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais**. Administração Pública e Gestão Social, 6(3), jul-set 2014, 110-126. ISSN 2175-5787.

**PROJETO PEDAGÓGICO DO CURSO SUPERIOR DE BACHARELADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA MODALIDADE PRESENCIAL**. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES COORDENAÇÃO DO CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 2018. Disponível em: <<https://cchla.ufrn.br/dpp/wp-content/uploads/2018/08/Projeto-Pedag%C3%B3gico-de-Curso-Estrutura-Curricular-nova-02.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

RODRIGUES, Maria Isabel Araújo Rodrigues etall. **A gestão do ensino, da pesquisa e da extensão visando à formação do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado de Minas Gerais**. 2015. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/135925>. Acesso em 23 de junho de 2016.

SOUZA, Roberto Eduardo Santos. **Caminhos para a construção de uma sistemática de avaliação dos projetos de extensão da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro**. Monografia (Especialização em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2017.

TRIPP, David. **Pesquisa-ação: uma introdução metodológica**. *Educ. Pesqui.* [online]. 2005, vol.31, n.3, pp.443-466.

# ANEXO ÚNICO

## Matriz de competências do Csap

| <p><b>Competências cognitivas (relacionadas com a obtenção e o processamento de informações, e a construção do conhecimento)</b></p>   | <p><b>Competências comunicativas e emocionais (capacidades de comunicação oral e escrita, capacidade de ouvir e entender, de transmitir conhecimentos, e defender propostas)</b></p>   | <p><b>Competências associativas e cooperativas (capacidades interpessoais, de motivação e condução de metas em comum, compromisso com o meio sociocultural, além da capacidade de atuar em contextos diversos)</b></p>  | <p><b>Competências de aprendizagem (capacidades de aprender e se atualizar, de internalizar conceitos e práticas, de auto-formação, autoaprendizagem)</b></p>  | <p><b>Competências cidadãs (capacidade de desenvolvimento de uma cultura de participação ativa, responsável e construtiva na busca do bem estar coletivo e do desenvolvimento do entorno profissional, educacional e social)</b></p>  | <p><b>Competências técnicas (habilidades relacionadas a formação dos cursos de Administração pública, pactuadas na Resolução das Diretrizes Curriculares)</b></p>   |
|--|--|---|--|---|---|
| <p>Capacidade de: abstração, análise e síntese; aplicar os conhecimentos na prática; organizar e planejar o tempo; priorizar tarefas; e internalizar os conhecimentos da área de estudo e da profissão; crítica e autocrítica; atuar em novas situações; criativa; e de identificar e resolver problemas. Responsabilidade social e compromisso cidadão.</p> | <p>Capacidade de: comunicação oral e escrita; ouvir e entender os outros; argumentação e defesa de propostas; convencimento; e saber lidar com a frustração/sucesso. Capacidade para: transmitir conhecimentos; utilizar as tecnologias de informação e comunicação; falar em público.</p> | <p>Capacidade de: trabalho em equipe; e motivar e conduzir metas comuns. Capacidades Interpessoais. Compromisso com: a preservação do meio ambiente; e o meio sociocultural. Valorização e respeito pela diversidade e multiculturalidade. Habilidades para atuar em contextos diversos. Multifuncionalidade.</p> | <p>Capacidade de: aprender e se atualizar permanentemente; internalizar conceitos e práticas; auto formação; autoaprendizagem; e crítica e autocrítica/ aprendizagem pelo erro. Capacidades para buscar, processar, analisar informações de diferentes fontes. Dinamismo, adaptabilidade/ flexibilidade.</p> | <p>Habilidades para utilizar a linguagem, os símbolos e o texto de forma interativa. Capacidade para usar conhecimentos e a informação de forma interativa. Habilidades de: se relacionar com os demais; gerir ou resolver conflitos; afirmar direitos, interesses, limites e necessidades próprios; cooperação em atividades em grupo; formar e conduzir planos de vida e projetos sociais; utilizar a tecnologia de forma interativa; e tempo de resposta. Agilidade.</p> | <p>Capacidade para reconhecer, definir e analisar problemas de interesse público; Capacidade de: apresentar soluções para processos complexos, inclusive de forma preventiva; desenvolver <i>ethos</i> republicano e democrático em sua atuação; desenvolver raciocínio lógico sobre políticas públicas e gestão governamental; desenvolver raciocínio crítico sobre políticas públicas e gestão governamental; desenvolver raciocínio analítico sobre políticas públicas e gestão governamental; e identificar riscos. Habilidade para participar do ciclo das políticas públicas.</p> |

# UM OLHAR PESSOAL SOBRE PARTE DA FORMAÇÃO DO CAMPO DE PÚBLICAS<sup>1</sup>

Agradeço o convite de participar desta sessão de encerramento e de compartilhar algumas impressões sobre a formação de nosso campo, especialmente porque foi feito para acompanhar meu colega, amigo e parceiro de longa data, Fernando Tenório. Mas preciso dizer que há muitas outras pessoas que devem estar aqui na mesa e penso que aceitamos este reconhecimento em nome de todos - elas e eles. Se há um campo vibrante que hoje chamamos de “campo de públicas”, é uma consequência de múltiplos momentos nos quais, em tempos difíceis, diversas gerações se levantaram com suas canetas, blocos de papel, gravadores, máquinas de escrever... E agora, *laptops* e *smartphones* para dizer “isso é importante”.

A expressão “campo de públicas” evoca, para mim, o mesmo sentido político e emocional da expressão inglesa “*public affairs*”. Sei que não é uma tradução literal e minha vivência mais ou menos bilíngue no nosso campo já me ensinou que tradução – mesmo quando a palavra tem raiz similar – é uma arte literária e não uma ciência. “*Accountability*” e “*Contabilidade*” têm a mesma base no latim, porém ninguém consegue chegar do sentido cultural de uma para a outra. Mas em que sentido emocional?

Permitam-me uma resposta empírica. Todos nós aqui sabemos que há outros tópicos de estudo que são mais fáceis de investigar, em que é possível produzir um artigo por mês e ganhar pontos no lotérico do CNPq. Estamos aqui quebrando nossas cabeças sobre a *Democracia no Século XXI e os Desafios para a Gestão Pública*, porque achamos que a obrigação de cuidar deste pequeno planeta no sistema solar não pode ser deixada nas mãos das ideias, princípios e muito menos de teorias de convivência administrativa da iniciativa privada. Somos defensores de uma ideia bem recente na história humana – a ideia de que o público quer dizer “o público” e não alguém que fala em nome do público. Ao mesmo tempo, usamos o plural: públicas. Sabemos que as relações entre os distintos pedaços institucionais desta arena híbrida não são sempre – ainda bem – harmônicas. Por isso, adoro a ideia de *campo de públicas*. Evoca imagens variadas de movimentos, de diferentes orientações profissionais e acadêmicas e das lutas para dizer: “isso é um assunto público”.

Duzentos anos atrás, na segunda-feira 16 de agosto em Manchester, minha cidade natal, a cavalaria recebeu a ordem de dispersar uma

---

1 Contribuição para a Mesa de Encerramento do III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas. Natal RN: *Democracia no Século XXI e os Desafios para a Gestão Pública*, 27-30 de agosto, 2019.

autor

Peter Kevin Spink (CEAPG/EAESP-FGV)

reunião de mais de 60.000 pessoas que exigiam ampliação do direito de representação via voto. Setecentas pessoas foram feridas e dezoito, mortas, incluindo crianças (ficou conhecido como “O Massacre de Peterloo”). A reunião era simplesmente uma reunião, não era um protesto, e as pessoas presentes, de diferentes classes sociais, incluindo muito trabalhadores, estavam vestidas, como dizemos, nos seus trajes de domingo. Penso que cada um, ou uma, de nós aqui poderia falar sobre outras imagens e eventos que fazem com que a nossa atuação no campo de públicas seja muito mais do que um emprego.

No primeiro Encontro de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas, em Brasília em 2015, apresentei um trabalho com o título “Para Além da Política Pública: política pública e as múltiplas linguagens da ação pública” que está disponível no *Research Gate*. O texto deu continuidade a textos anteriores, incluindo uma apresentação em um seminário internacional, em 2011, com Mario Aquino Alves, intitulada “*Yes, we have no policies*” que levou a outros textos posteriores, com muitas discussões entre colegas, alunos e pesquisadores de outros países. O resultado foi o livro: *Beyond Public Policy: a publicaction languages approach*, publicado recentemente no Reino Unido e nos Estados Unidos pela Editora *Edward Elgar*, em versões impressa e eletrônica.<sup>2</sup> Foram dez anos desde as primeiras ideias até o livro ser publicado. Importa dizer isso, porque, no início, foi uma apresentação em *power-point* e poderia ter ficado assim; mas, tal como a pulga atrás da orelha, não parou...

Quem sabe quantas pulgas estão atrás das muitas orelhas nesta sala! Quantos ensaios,

*posters*, estudos e pequenos textos podem assumir contornos programáticos. O futuro do campo de públicas está entregue a essas pulgas criativas; precisamos saber escutá-las e dar espaço para pensar o que querem dizer. É com essa questão das pulgas conversadoras que vou terminar esta contribuição, mas, antes, quero pensar um pouco sobre o passado – seguindo a solicitação feita pelos organizadores desta mesa.

Era uma vez... Não é assim que falamos do passado? É dito que o grande Aristóteles reclamava que seus alunos não eram como antigamente, e é comum escutar a mesma expressão entre os nossos colegas. Lamento discordar: nossos alunos são cada vez mais maravilhosos, estão sempre prontos para arguir e brigar, contestar e apontar, independente das dificuldades. Não penso que o passado é de alguma maneira especial e determinante. É somente um passado que passou um bastão para o presente, e que fará o mesmo com o futuro. São todos momentos importantes. Falamos sobre o passado para reconhecer momentos e pessoas; mas não para definir processos. São elementos, pedaços, e cada um de nós vai construir uma história a partir deles. Aqui são alguns...

O novo livro de Fernando Coelho sobre o Ensino de Administração Pública no Brasil (1854 – 2006), disponível em acesso aberto no *site* da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), fornece uma excelente e obrigatória leitura da gradativa emergência de nosso campo. Eu vou somente comentar uma parte, aquela mais vinculada à pós-graduação e pesquisa. No início da década de 1980, quando nós, como família, tomamos a decisão de voltar e morar no Brasil, havia poucos centros ou agregações significativas de pessoas com foco na administração pública. Nessa época, também, a ciência política era, em grande parte, voltada às intensas transições políticas no Brasil e no restante da América Latina.

<sup>2</sup> No *site* da versão eletrônica (*elgar-on-line*) é possível fazer o *download* gratuito do primeiro capítulo; uma prática inovadora.

Em termos da administração pública – o campo em que me inseri como psicólogo social – pode-se mencionar as Universidades Federais da Bahia e Rio Grande do Sul (UFBA e URGs). No Rio de Janeiro, havia a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em São Paulo, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), entidade estadual, produto das articulações entre a Universidade de Campinas, a Universidade de São Paulo e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV, e em Belo Horizonte, a Fundação João Pinheiro. Havia pesquisadores individuais em outras instituições, mas, nas reuniões científicas para discutir pesquisa, por exemplo, o ENANPAD, era possível juntar a turma toda em uma pequena sala. Entre as explicações possíveis, uma era bastante óbvia: estávamos ainda sob a tutela militar, e poucas pessoas queriam se engajar com o governo federal. Onde, portanto, iniciar, ou melhor, retomar, os estudos de administração pública? A resposta foi: no nível local.

Em 1982, houve eleições diretas para vereadores, prefeitos de municípios que não estavam na situação de Área de Segurança Nacional, deputados estaduais, federais, senadores e governadores. Os demais municípios, incluindo as capitais, tiveram de esperar até 1985, ano em que houve a eleição indireta do primeiro Presidente, após a ditadura militar, Tancredo Neves.

Aqui, um grande passo coletivo foi articulado por Tânia Fischer. Em 1986, o Núcleo de Pós-graduação em Administração da UFBA elegeu o “local” como objeto de estudo e, pouco tempo depois, foram iniciados os Colóquios sobre o Poder Local, organizados pela UFBA – leia-se Tânia – junto com ANPAD e ANPUR. (Para uma foto desse momento, vale a pena o livro *Poder Local: Governo e Cidadania*, organizado por Tânia e publicado pela Editora da FGV em 1993.)

Na EAESP/FGV, houve outro passo: uma comissão presidida por Bresser Pereira em 1988, da qual eu e outros colegas participamos para discutir a pós-graduação em administração pública. O resultado foi um novo curso de mestrado com o título Administração Pública e Governo, e a criação de um Centro de Estudos em Administração Pública e Governo para agregar os poucos pesquisadores da área. O CEAPG foi o segundo centro de pesquisa da Escola de Administração de Empresas, algo que, à época, não era comum em nenhum lugar do mundo. Na comissão havia muita discussão sobre a ideia de “*policy schools*”, mas optamos por manter propositalmente a tensão das múltiplas intersecções entre governo e administração pública presentes na noção de “*public affairs*”. O País havia acordado à temática da administração pública, e nós da área de AP não éramos mais fontes de piada. Mais importante: a ideia da produção própria do conhecimento, uma mescla de teorias gerais em circulação, experiências empíricas e questões próprias, começou a ser levada a sério. A “achologia”, aquele bicho de sete cabeças que está sempre rondando nossos acampamentos – afinal campos são feitos de acampamentos – se afastou, pelo menos por alguns bons anos.

Em 1994, o escritório da Fundação Ford, no Brasil, começou a discutir a validade de uma experiência que tinha sido muito útil no debate sobre a competência dos governos subnacionais nos Estados Unidos, e havia sido também utilizado nas Filipinas – um prêmio anual para inovações exitosas em governos estaduais e locais. A ideia era simples: em vez de ficar criticando ou defendendo os governos locais – frequentemente por razões ou princípios ideológicos em ambos os lados – por que não ver o que os governos locais eram capazes de fazer? No Brasil, havia comentários similares sobre o *boom* dos municípios criados após a nova constituição. A equipe da Ford visitou

diversos centros no País e, no final, pediram para o CEAPG preparar uma proposta. Marta Farah e eu trabalhávamos nessas ideias e chegamos à conclusão que “sim”, fazia sentido, mas o foco não poderia ser somente gestão, porque os desafios no Brasil eram também de desigualdade, de exclusão e direitos. O resultado foi o Programa Gestão Pública e Cidadania do qual Tenório participou ativamente desde o início, em 1995, até o final do ciclo, em 2005.

O Programa foi um esforço coletivo, não somente do CEAPG, mas de colegas de outras universidades e de algumas das principais ONGs do País na área de direitos, gênero, raça, povos indígenas e governos locais. No final de dez anos, havíamos recebido mais de 8.000 experiências diferentes, de estados, municípios e dos governos próprios dos povos indígenas. Um número razoável delas continua, de formas diferentes, ainda hoje. Cada ano fizemos uma filtragem das cem inscrições que pareciam ter mais para contar; solicitamos maiores informações dessas “semifinalistas” e escolhemos 30 pré-finalistas para visitas. Saímos, professores, pesquisadores, alunos de doutorado e mestrado de Universidades e ONGs, de avião, ônibus, barco, jegue, e o que fosse necessário para fazer as visitas. Esta, penso, foi a expressiva contribuição da Fundação Ford. Tivemos os recursos financeiros e a disposição investigativa de jovens pesquisadores para chegar ao interior dos interiores, acima das cachoeiras, para lá onde o proverbial São Judas perdeu suas botas... e conversar sobre as experiências em curso. As diferentes reuniões do processo de seleção envolveram mais de 20 pessoas diferentes de cada vez, trabalhando em grupos mistos, e depois, debatendo as conclusões em reunião aberta. Cada experiência foi avaliada por dois grupos e, muitas vezes, no debate final, por outros grupos. Foi, como alguém comentou, uma aula de ação comunicativa.

Interessante é que, em momento algum, foi pedido para definir inovação – era uma questão de gestão pública e cidadania.

Os 20 finalistas foram convidados a falar sobre suas experiências em um evento aberto, no Rio de Janeiro, apoiado pelo BNDES que, naquela época, tinha vários programas focalizando governos locais. (Importante mencionar, em virtude das críticas atuais sobre o BNDES, que a área social naquela época, via Programa Gestão Pública e Cidadania, criou os primeiros apoios de projetos para os povos indígenas). O evento teve um impacto muito grande nas pessoas presentes, incluindo os próprios representantes das experiências - foi em outro Brasil, um Brasil possível. Lembro-me bem de um prefeito de município de médio porte – muito conhecido – dizendo publicamente ao final: “Pensei que meu papel era vir aqui e defender o nosso trabalho, mas descobri que, em vez disso, estou levando mais 19 ideias de volta para nosso município”. Toda essa base de dados, inscrições, relatórios, vídeos, livros, etc., continua em acesso aberto no *site* do CEAPG. Aliás, tornar visível o que acontece nas arenas subnacionais e garantir acesso às informações foi um de nossos princípios desde o início do programa e continua marcando o trabalho do Centro até hoje.

Ao falar sobre o Programa Gestão Pública e Cidadania, é importante ressaltar que, ao mesmo tempo, o campo de Gestão Social, com suas redes de pesquisadores, estava se firmando, em grande parte estimulado por Tânia e Tenório. Foi um “ir e vir” constante. Por exemplo, no Programa Gestão Pública e Cidadania, constatamos que, em somente 20% das experiências registradas, a agência pública envolvida estava agindo sozinha; ou seja, agindo dentro do modelo hierárquico e instrumental da administração pública que faz parte dos textos administrativos clássicos. Nos demais 80% de submissões, ou havia outras organizações públicas

envolvidas, ou organizações locais, incluindo as da sociedade civil e, em 60 % dos casos, ambas. Nos casos em que havia o envolvimento de empresas, na maioria, eram pequenas empresas locais. A ideia de gestão pública de base territorial, do engajamento de múltiplas organizações distintas que compartilhavam um senso de dever cívico, era algo muito diferente daquela que estava sendo ensinada. Felizmente, quando levamos esses dados aos encontros de Gestão Social, descobrimos que lá havia observações similares sobre as alianças no território. Talvez esses encontros tenham sido pelo menos uma parte da construção do campo de públicas, porque contribuíram para a construção de novos patamares em termos investigativos, conceituais e também institucionais.

“Investigativos”, porque consolidaram o “estudo de caso”, o “vai lá e olhar”, o “conversar no cotidiano” como procedimento legítimo. Junto a isso, veio também a posição epistemológica – e até ontológica – de valorizar o específico. Lembro-me bem de um seminário organizado pela Fundação Ford em Washington DC para falar sobre os resultados dos programas de inovação (chegamos a oito: África do Sul, Brasil, Chile, China, Estados Unidos, Filipinas, México e as Nações Tribais da América do Norte). No encontro, eu havia falado sobre algumas experiências brasileiras e, no intervalo, um consultor sênior do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) comentou: “Muito bom, mas o que é importante para nós é escala e replicabilidade”. Eu respondi, “Pode ser, mas o que é importante para Tupandi, um município de 10.000 habitantes no Rio Grande do Sul, ou Sobral no Ceará ou o povo Krahó, são as questões de desenvolvimento de Tupandi, Sobral ou do território Krahó. Será que eles não têm direito ao seu próprio conhecimento, a uma epistemologia que faça sentido e funcione bem para eles? Porque “conhecimento” tem que ser

replicável”. Mais tarde, Fernando Burgos e eu aprofundamos essa questão, e parte dos resultados está no livro coordenado por Gabriela Lotta sobre Implementação de Políticas Públicas, recém-lançado em acesso aberto pela ENAP.

Em termos “conceituais”, havia muito “ir e vir” entre os campos de gestão social e de governos locais, especialmente com as novas gerações de pesquisadores que chegavam trazendo novos insumos. Ação pública entrou pelas discussões no campo de gestão social e seus contatos férteis com a sociologia pragmática francesa. A discussão sobre *accountability* foi ampliada pelas experiências de uma segunda geração de orçamentos participativos e de inovações em Tribunais de Contas que Marco Antônio Teixeira aprofundou. Mas talvez, se tivesse de comentar sobre uma só noção que foi produzida nesse período, seria a expressão “governos subnacionais”.

Marta Farah e eu procurávamos uma maneira de dizer em poucas palavras: governos estaduais, municipais, agências públicas e os governos próprios dos povos indígenas. Afinal, os povos originários têm também suas formas de governar seus territórios, suas questões públicas e uma preocupação sobre a qualidade de suas vidas. Chegamos, sem alternativa, à palavra muito usada na língua inglesa: *subnational governments*. Estávamos em 1995, e as pessoas que estavam ajudando com as revisões do material descritivo do programa falaram: “Vocês não podem usar governos subnacionais porque não é uma palavra brasileira – não é dicionarizada”. Deixando de lado a pergunta “então como é que uma palavra chega ao dicionário?”, respondemos gentilmente que eles tinham razão, mas, infelizmente, a expressão “governos subnacionais” funcionava bem para aquilo que queríamos expressar.

Uma das consequências do uso da frase apareceu somente mais tarde, quando um de nossos colegas no campo indígena comentou: “Ficávamos (sic) felizes de ver a expressão, mas achávamos que seu programa ia ser fechado por pressão federal, quando vocês trataram os povos e territórios indígenas com o mesmo status dos estados e municípios”. Menciono este episódio porque faz parte de uma temática maior que esteve muito presente nos trabalhos que assisti em nosso encontro desta semana. Não há “um” federalismo, há, ao contrário, federalismos, e nenhum se resolve de maneira normativa. O nosso tem poucos anos de vida democrática e temos muito ainda a trabalhar.

Em termos “institucionais”, penso que a abertura maior aos diferentes aspectos da área pública, nesse período, gerou, tal como um rizoma, suas próprias formas de reflexão e conexão com diferentes locais e novas experiências. O campo foi se expandindo também com a chegada de pessoas com outras formações. O resultado foi o campo de públicas - uma expressão inclusiva que agrega tanta gente, conforme podemos ver na programação do encontro. Tanto faz se na época não fazia parte do dicionário de profissões e de campos acadêmicos - funciona muito bem para aquilo que se queria expressar.

Agora quero falar um pouco sobre desafios e sobre as pulgas conversadoras.

Sabemos que os desafios da desigualdade e da vulnerabilidade continuam presentes, e sabemos que a resposta não é a de entregar o setor público para os interesses comerciais. Mas compreendemos que, mesmo tendo exemplos que demonstram que é possível construir serviços a partir de princípios de dignidade humana, as lacunas são grandes. Continuamos sendo um país onde desigualdade é parte do dia a dia e onde boa parte das análises feitas na década de 1980 continua relevante hoje.

Quando os problemas são relativamente simples, o caminho de investigação, seguido pela busca de soluções e sua aplicação pode ser curto. Trata-se de um universo de problemas e ações que estão dentro do compreensível. Mas, na medida em que a complexidade aumenta, o caminho é mais confuso, difícil de compreender e, às vezes, só se sabe qual era o problema de fato, depois de sua resolução. Há muita tentativa e erro; a dedicação é de mais longo prazo, e os resultados sempre parciais. Há questões na arena de públicas que são do primeiro tipo, mas há muitas - vinculadas à temática do desenvolvimento e da ação democrática, que são do segundo tipo. Não há nada errado aqui, a não ser pela armadilha que criamos para nós mesmos, quando usamos critérios de avaliação acadêmica voltados ao primeiro tipo de situação para julgar o segundo.

O processo normalmente começa no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) ou no Mestrado, quando alguém comenta: “Vamos lá, precisamos um objetivo claro, uma bibliografia bem relacionada ao assunto, um plano de pesquisa que pode ser realizado em três meses, e uma análise usando métodos aceitáveis”. Fazemos quase o mesmo com o doutorado, já sobrecarregado com disciplinas sobre métodos que achamos necessárias; talvez com um pouco mais de tolerância de complexidade. Qual o resultado? Será que estamos criando um argumento do tipo “uma boa pesquisa precisa de um problema que pode ser resolvido a partir de uma teoria já consolidada e com resultados que podem ser fatiados em diversos artigos?” Será que é assim que queremos assumir o nosso lugar no mundo? Conhecimento, penso, não trata da confirmação do *status quo*, mas, ao contrário, de seu questionamento. Esta é a contribuição das pulgas conversadoras.

Precisamos admitir que o mundo acadêmico é bastante resistente às críticas feitas fora da

universidade sobre a falta de sua contribuição às questões urgentes da sociedade. Deixando de lado o momento atual, onde tais críticas têm outro teor, os questionamentos normalmente são respondidos com falas sobre a importância de “o livre pensar” do pesquisador, da busca para a verdade, do caminho da pesquisa teórica para a pesquisa aplicada, ou comentários sobre a importância da área de extensão; um termo que parece óbvio, mas é cheio de implicações. Quem se estende para quem? Quem produz o conhecimento e quem é o receptor? A relação é de mão única, é colaborativa ou é algo diferente, de mão dupla, que leva a outras ideias sobre conhecimento e outras a caminho para as universidades?

Aqui temos problemas, uma vez que a Constituição Brasileira declara: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Sabemos, professores, pesquisadores e ativistas, que juntar pesquisa e ensino não é fácil em termos de tempo e atenção. Sabemos também que juntar pesquisa e extensão é mais complicado e exige muito mais tempo, e as atividades e resultados são, às vezes, rotulados como “aplicados” ou “técnicos”. Ficamos felizes de saber que há pessoas que gostam de ensinar; pessoas que gostam de fazer pesquisa e pessoas que gostam de se envolver com extensão. Reconhecemos que há colegas que podem trabalhar com duas dessas dimensões, mas manter as três “bolas” no ar ao mesmo tempo e descrever isso no relatório Capes?!

Felizmente não estamos sozinhos nesses questionamentos. Há conversas ao redor do mundo sobre a importância de um conhecimento mais engajado e uma universidade mais cívica e mais presente na sociedade. Mas, felizmente, há muitos relatos de jovens pesquisadores buscando

ingressar na carreira acadêmica e professores assistentes durante suas carreiras sendo alertados a respeito da importância de se manter um bom nível de publicações e até do perigo de ser visto como uma pessoa que faz trabalhos, conforme a expressão, “sociais”.

Seis anos atrás, um pequeno grupo de pesquisadores e professores de diversas universidades de São Paulo, trabalhando sobre diferentes questões urbanas, decidiram localizar seus estudos em uma parte da região periférica da zona sul da cidade. A ideia era a de possibilitar a criação de sinergias possíveis entre diferentes temáticas urbanas, tanto na troca de informações quantitativas e qualitativas entre pesquisadores, quanto no potencial de impacto dos resultados de suas investigações no desenvolvimento territorial local. Juntos foram aprendendo sobre a região e sempre discutindo as informações coletadas em fóruns locais e com organizações de base.

Assim, pouco a pouco, se desenvolveu uma relação diferente daquela em que os pesquisadores fazem seus estudos, deixam – às vezes – cópias de seus relatórios e, depois, vão embora para fazer outros estudos em outros lugares. Nós, ao contrário, fomos ficando, participamos de fóruns e debates como qualquer outra pessoa ativa no lugar. Fomos atrás dos estudos já feitos sobre a região e encontramos quase 200 relatórios públicos, monografias, TCCs e demais materiais que são de utilidade para os movimentos e organizações locais. Agora são todos em acesso aberto para o uso dos fóruns, coletivos, cursinhos populares e organizações sociais locais. Entendemos que, se nossos estudos estão sendo feitos no mesmo lugar, a fim de se poder aprofundar a análise das complexidades urbanas, é nossa obrigação ser de maior utilidade para o próprio lugar. O resultado foi uma plataforma de pesquisa urbana dedicada a

uma ideia de “pesquisa em ação”.<sup>3</sup>

Não vou dizer que esta experiência é uma solução, mas, sem dúvida, é uma das diferentes contribuições para repensar uma universidade mais cívica, incluindo aqui as experiências relevantes da Universidade Nova no Brasil. Sim, eu e os demais pesquisadores envolvidos temos as mesmas pressões de produção que mencionei, mas estamos começando a produzir resultados e ter um pouco mais de clareza sobre as falhas de conexão entre serviços no dia a dia, o que pode ser descrito como vulnerabilidade institucional. Nesses anos temos tido experiências com pesquisa e ensino, criando cursos para gestores sociais e apoiando cursinhos populares. Temos contribuído para vários fóruns temáticos com informação e estudos, e temos agregado outros pesquisadores e jovens da região em discussões sobre seus trabalhos. Temos ajudado a trazer o tema do território específico para dentro da universidade e, quem sabe, possamos transladar um pouco da universidade para o território.

---

<sup>3</sup> Estação de Pesquisa Urbana de M’Boi, atualmente sediada no site do CEAPG ([www.fgv.br/ceapg](http://www.fgv.br/ceapg)).

## SOBRE OS AUTORES

### **Fernando de Souza Coelho**

é professor de Administração Pública do curso de bacharelado e do programa de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). É editor adjunto da Revista de Administração Pública (RAP) da FGV-RJ e pertence ao Corpo Editorial-Científico da Revista do Serviço Público (RSP) da ENAP. Foi presidente da SBAP (2016-2018) e coordenador da Divisão Acadêmica de Administração Pública da ANPAD (2018-2020). É Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV) e realizou seu pós-doutorado no Departamento de *Management* da *London School of Economics and Political Science* (LSE).

### **Luciana Pazini Papi**

é professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisadora coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal - NUPEGEM e pesquisadora do Núcleo de pesquisa em Desenvolvimento, instituições e Políticas públicas – NEDIPP, ambos da UFRGS. Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul com doutorado sanduíche PDSE-CAPES na Universidade *Torcuato Di Tella*.

### **Luciana Leite Lima**

é professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Participa do grupo de pesquisa Sociedade e Políticas Públicas do CNPq, do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM),

do Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT) e do GT Avaliação de Políticas Públicas do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). É membro da Sociedade Brasileira de Sociologia, da Associação Brasileira de Ciência Política e da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Possui doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

### **Diogo Joel Demarco**

é docente associado da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EA/UFRGS) no curso de Administração Pública e Social. É coordenador do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal: capacidades estatais, federalismo e administração municipal para o desenvolvimento na América Latina (NUPEGEM) e pesquisador do GT - Gestão Pública, Município e Federação do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS). Possui doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

### **Fernanda Natasha Bravo Cruz**

é professora adjunta do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB) e do Programa de Pós-Graduação em Educação - Modalidade Profissional no campo de pesquisa Políticas, Gestão, Sociedade e Cultura na mesma instituição. É colíder do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D). Possui doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, na área de pesquisa Políticas e Gestão Pública para o Desenvolvimento, pela Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB).

**Doriana Daroit**

é professora do Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/UnB). É coordenadora do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático. Seus temas de estudo são: ação pública transversal e participativa, redes de políticas públicas, dinâmicas de desenvolvimento e tecnologias inovadoras de ação pública (tecnoação). Possui doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Zilma Borges**

é Administradora, com Doutorado em Ciências Sociais e Pós-doutorado com foco em Ação Pública, Ação Coletiva e Democracia. É professora do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo e pesquisadora vinculada ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV e ao Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático da UnB. Seus temas de pesquisa atuais são Ação Pública e Desenvolvimento Territorial; Formas coletivas de Organização do Trabalho; Governança Socioambiental, Agricultura Sustentável e Segurança Alimentar e Nutricional.

**Regina Claudia Laisner**

possui doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e é professora assistente doutor da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP/Franca, atuando no curso de graduação em Relações Internacionais, na Pós-graduação em Direito e como coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs). É membro do Conselho

Consultivo da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP), do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D - UNB) e da *Red de Investigadores y Gestores en Internacionalización de la Educación Superior de América Latina* (REDALINT).

**Eduardo José Grin**

é professor da Escola de Administração de Empresas e da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV - SP). É pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV-SP) nas áreas de planejamento e políticas públicas e estudos do poder local. Professor da *Escuela Iberoamericana* de Políticas Públicas. Consultor da UNESCO, Instituto Natura, Embaixada Britânica no Brasil, *Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* e *Global Initiative for Fiscal Transparency*. Mestre em Ciência Política (USP) e doutor em Administração Pública e Governo (FGV-SP).

**Maria Isabel Araújo Rodrigues**

é diretora geral da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Possui mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/FJP, especialização em Auditoria e Controle pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e é bacharel em Direito pela Fundação Mineira de Educação e Cultura e em Administração Pública pela Escola de Governo/FJP.

***Lindijane de Souza Bento Almeida***

é professora associada do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DPP/UFRN), atuando no curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. É pesquisadora do INCT - Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal e líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN. Possui doutorado em Ciências Sociais (UFRN).

***Raquel Maria da Costa Silveira***

é docente do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DPP/UFRN), atuando no curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Diretora de Comunicação da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (2020-2021). Foi Diretora da Escola de Governo do Rio Grande do Norte (2019). É pesquisadora do INCT - Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal e do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN.

***Peter Kevin Spink***

é Professor Emérito da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e Pesquisador Sênior do seu Centro de Estudos em Administração Pública de Governo (CEAPG). Foi pesquisador e professor visitante em várias instituições de ensino internacionais e nacionais, além de ter exercido números cargos acadêmicos, incluindo a Coordenação da Área de Administração na FAPESP e no CNPq e a Presidência da ANPAD, além da Diretoria Acadêmica da EAESP-FGV. Possui doutorado em Psicologia Organizacional - *Birkbeck College London*.