



FÓRUM DA REDE DE GESTÃO PÚBLICA DO PIAUÍ – REGEPI

Inovação na Gestão Pública

ANAIS

**VOLUME 01
ANO 2018**



Embrapa



**Ministério
da Fazenda**



CONTROLE, TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA (Comunicação Oral)



Embrapa



**Ministério
da Fazenda**



SUMÁRIO

OS BENEFÍCIOS DA INOVAÇÃO NA GESTÃO DO EXECUTIVO FEDERAL: O caso do agenciamento de transporte terrestre do Distrito Federal e entornos. (Autor (a) Joésia Saibrosa da Silva)	4
CONTROLE SOCIAL DO TRANSPORTE ESCOLAR NO BRASIL (PNATE): entendendo a participação popular no CACS/FUNDEB municipal (Autor (a) José de Arimatea de Sousa)	21
ANÁLISE DA USABILIDADE DO SERVIÇO DE GOVERNO ELETRÔNICO OFERECIDO PELO PORTAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI. (Autor (a) Albenir Rêgo Barbosa)	40
O CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL SOB O ENFOQUE GERENCIALISTA (Autor (a) Milton da Paz Aragão Júnior)	54
FINANCIAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BURITI DOS MONTE: Desafios da Gestão (Autor (a) Ernandes Soares Araújo; Leila Leal Leite)	68
CIDADANIA ATIVA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise sobre o impacto da participação dos cidadãos. (Autor(a) Gabriela de Lima Rodrigues)	83
ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E MOVIMENTO SOCIAIS : cooperação e conflito na definição das políticas públicas. (Autor (a) Barbara Cristina Mota Johas)	95
LEGITIMIDADE DO PAPEL DO ESTADO FRENTE À ECONOMIA: Desafios e Possibilidades na Contemporaneidade. (Autor (a) Danilo Rodrigues Guedes ² Sandra Portela do Nascimento)	106
ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO EM UM PERIÓDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. (Autor (a) Gisélia de Jesus Dias Pereira Alexandre; Caryne Maria da Silva Gomes; Sanmya Patricia Silva Santos)	121
ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE CONTROLE PARTICIPATIVO NAS COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO (CPAs) NO IFPI (2013 A 2016) (Autor (a) Cristiane Rodrigues da Silva Mendes)	136



OS BENEFÍCIOS DA INOVAÇÃO NA GESTÃO DO EXECUTIVO FEDERAL:

O caso do agenciamento de transporte terrestre do Distrito Federal e entornos.

JOÉSIA SAIBROSA DA SILVA¹

RESUMO

Embasada nas mudanças sociais que conduziram a reforma do Estado, resultando no modelo gerencial, o qual implicou na implantação de inovações nas atividades administrativas, dentre as quais se encontra o programa de agenciamento de transporte no Distrito Federal e entornos, denominado TáxiGov, justifica-se a presente pesquisa, que busca identificar quais os benefícios da implantação do programa na gestão do executivo federal. Para isso, foi adotado uma abordagem metodológica de pesquisa exploratória e descritiva, cuja coleta de dados realizou-se por meio de pesquisa bibliográfica e documental e sua interpretação sob a técnica qualitativa. Como resultado, verificou-se que os benefícios apresentados pelo TáxiGov na concepção de gestão, corresponde a sobrevir como instrumento de atribuição de maior agilidade e eficiência no agenciamento de transporte do Distrito Federal, focando nos resultados e perseguindo um caminho de flexibilidade, participação, controle e transparência no âmbito do executivo federal.

Palavras-chaves Inovação no Setor Público. Poder Executivo. TáxiGov

ABSTRACT:

Based on the social changes that led to the reform of the State, resulting in the management model, which implied in the implementation of innovations in administrative activities, among which is the transportation agency program in the Federal District and surroundings, called TáxiGov, it is justified the present research, which seeks to identify the benefits of implementing the program in the management of the federal executive. For this, a methodological approach of exploratory and descriptive research was adopted, whose data collection was carried out through bibliographical and documentary research and its interpretation under the qualitative technique. As a result, it was verified that the benefits presented by TáxiGov in the management conception correspond to being an instrument of attribution of greater agility and efficiency in the

¹ 4 Discente do Mestrado Profissional em e Gestão Pública na Universidade Federal do Piauí (UFPI); Especialista em Direito Previdenciário pela Faculdade Integrada de Brasília; Especialista em Direito do Trabalho pela Faculdade Católica Dom Bosco de Minas Gerais; Bacharelado em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (CEUT) .E-mail:joesia_3@hotmail.com.



transport management of the Federal District, focusing on the results and pursuing a path of flexibility, participation, control and transparency within the federal executive.

Key-Words Innovation in the Public Sector. Executive power. TaxiGov

1 Introdução

As transformações sociais sucedidas nas últimas décadas, marcada pela sobrecarga das prestações sociais, complexidades das instituições políticas, crises administrativas e insuficiência de apoio pelos cidadãos, implicaram na necessária mudança do Estado, que passou a buscar a superação do papel de abonador da prosperidade econômica e bem-estar social, que caracterizava-se pela amplitude do Estado e alta burocratização, através da adoção de uma postura menos interventiva, porém de maior qualidade, o qual foi denominado modelo gerencial (BALTARNETO; TORRES, 2015).

O modelo gerencial caracteriza-se por tentar atribuir maior agilidade e eficácia na atuação da administração, almejando a obtenção de resultados através do estímulo da participação na gestão pública, acompanhando da redução do papel do Estado e modernização da máquina estatal (ABRUCIO, 1997).

Essa modernização decorre da alta complexidade que qualifica o ambiente em que estão inseridas as organizações, sob o qual a transfiguração do cenário ocorre de forma imprevisível e em ritmo acelerado, sendo necessário uma preparação por parte das organizações para superação das dificuldades através de novos conhecimentos que permitam a estruturação de uma nova realidade (NEVES et. al, 2010), que o fazem através da inovação, que consiste em mudanças que apontam a expansão da criatividade de modo a romper com os modelos estabelecidos e faz desabrochar o novo no sentido de “idéias novas, novos conceitos, novidades, intenções, maior utilidade, vantagens agregadas, melhor proveito, economias” (CHIAVENATO, 2014, p. 560).

Essa flexibilização administrativa foi inserida no contexto brasileiro durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que implantou ferramentas administrativas e gerenciais aptas a reduzir o papel do Estado e acompanhar as mudanças decorrentes da globalização (BUENOS AYRES, 2004), instituindo a busca por inovações, amparadas,





principalmente, nas novas tecnologias, na redução de custos, na melhoria da qualidade e aumento da eficiência, surgindo novas práticas e ferramentas administrativas e gerenciais, com intuito de garantir a própria sobrevivência das entidades públicas (PALUDO, 2010).

Essa ideia de inovação, inerente ao modelo gerencial, sobreveio para conduzir, e se fazer efetivar a função administrativa do Estado, que é exercida preponderantemente pelo Poder Executivo (MAZZA, 2011), que em âmbito nacional, é conduzido pelo chefe de governo, o Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado e órgãos de apoio (BAHIA, 2017).

Nesse conteúdo, o Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), realizou um conjunto de transformações no sistema de transportes de servidores no Distrito Federal e entornos, através da implantação de um aplicativo de agenciamento de transportes - TáxiGov, com o qual se buscou a redução de custos por meio do uso de tecnologias e alteração de procedimentos com reprodução de técnicas idêntica a utilizada por organização particular –uber, o que suscitou o seguinte questionamento: quais os benefícios dessa inovação na gestão do executivo federal? (BRASIL, 2016, a; 2016, c; 2017, a),

O presente estudo visa responder a esse questionamento, propondo-se como objetivo geral a exploração do processo de inovação no Poder Executivo Federal através do estudo do TáxiGov, e, de forma específica, compreender a inovação no setor público e identificar os benefícios decorrente.

O estudo demonstra-se relevante, tendo em vista que os estudos referentes a inovação no setor público são ínfimos e negligenciados, abordando, principalmente, “relatos empíricos de países desenvolvidos, enquanto muito pouco se sabe acerca de inovação no setor de países em desenvolvimento ou de economias em transição, como é o caso do Brasil (FERREIRA, et. al, 2015, p. 101).

A pesquisa foi organizada em três partes. A primeira apresenta a inovação no setor público. A segunda analisa a inovação no Poder Executivo Federal: o caso TáxiGov. E a terceira e última, expõe-se as considerações finais.

2 Inovação no Setor Público





O processo de inovação brasileiro apresentou seus primeiros indícios no início da segunda metade do século XX, mas apenas no começo do século XXI passou a ser desenvolvido, ainda sob o efeito das alterações macroeconômicas da globalização, marcado pela transição de governos ditatoriais por democráticos, modelos de gestão de concepção tradicional - weberiana - para o modelo gerencial e por mudanças organizacionais com a aquisição de novas tecnologias (ABRUCIO, 1997).

A constituição da inovação no setor público, a princípio, não se insere em nenhum plano estratégico de governo, de modo que seus elementos pudessem ser contemplados sob uma ótica de cumprimento da finalidade do serviço público, qual seja: atender as necessidades do cidadão. (ABRUCIO, 1997). Contudo, hodiernamente, a associação de inovação ao bem da coletividade torna-se indissociável, já que as pressões sociais se tornaram as molas propulsoras de transformação e modernização do aparelho estatal, consequentemente, o atendimento às necessidades dos cidadãos passaram a ser elementos intrínsecos das políticas públicas governamentais (PEDROSA, 2017).

Senchi (2009, p. 349), aborda o cenário que permitiu essa transformação governamental, explicando que esse período de modernização é decorrente da existência de crises do Estado aliada ao progresso das empresas privadas, de novos conhecimentos e dinamismo da sociedade, senão vejamos:

Os elementos apontados como ativadores dessas ondas de “modernização” são a crise fiscal do Estado (Aucoin, 1990; Hood, 1995; Pollitt e Bouckaert 2002a), a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada (Subirats e Quintana, 2005), a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997), e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades (Kooiman, 1993).

As conjunturas favoráveis às transformações foram vivenciadas no Brasil na década de 90, o que levou o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), através do plano diretor da reforma do aparelho estatal (BRESSERPEREIRA, 1996), a implantar ferramentas administrativas e gerenciais aptas a reduzir o papel do Estado e acompanhar





as mudanças decorrentes da globalização (BUENOS AYRES, 2004), instituindo a busca por inovações, amparadas, principalmente, nas novas tecnologias, na redução de custos, na melhoria da qualidade e aumento da eficiência, surgindo novas práticas e ferramentas administrativas e gerenciais, com intuito de garantir a própria sobrevivência das entidades públicas (PALUDO, 2010), destacando-se a implantação de modelos híbrido de administração, com adoção de processos de terceirização e transferência de responsabilidades ao setor privado, através da viabilização de contratos e de concessões. (ABRUCIO,1997)

Esse período foi para o Brasil a linha tênue da transposição da burocracia para o modelo gerencial, que surge como resposta as crises políticas do país, em especial a crise do regime militar (crise de legitimidade), o impeachment de Fernando Collor de Mello (crise moral) e a perda do crédito público e poupança pública negativa (crise fiscal), que levaram o país a uma estagnação, em razão da redução dos investimentos, aumento dos gastos e aumento da concorrência no mercado (BRESSERPEREIRA,1996).

As ações governamentais do governo FHC surgem, então, como medidas de cortes e estratégias para alavancar o crescimento econômico e dessa forma implanta a ideia de descentralização e flexibilização administrativa com ênfase na efetividade, controle e transparência.

Esse ensaio de modernização do serviço público brasileiro, no entanto, necessitou de um amadurecimento do próprio Estado em busca de tornar-se uma organização mais flexível e mais competitiva, capaz de quebrar as barreiras da centralização de decisões e do poder, sem perder sua identidade pública, o que o fez por meio do desenvolvimento de estratégias de inovação, que para Mattos (1995, p. 1) exige-se a postura de um governo empreendedor, o que significa realizar “[...] adaptação de métodos de gestão vigentes na administração privada, especialmente relacionadas a ideias de descentralização da autoridade, redução das hierarquias, ênfase na qualidade e aproximação com os “clientes” na administração pública”. Em outras palavras, é necessário que o governo abandone antigos vícios que impedem a agilidade, adotando novos mecanismos de inovação” (CAVALCANTE; CUNHA, 2017)





A inovação organizacional, segundo o Manual de Oslo (2005, p.17 - 23) “referem-se à implementação de novos métodos organizacionais, tais como mudanças em práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas da empresa”, assim como, podem, também, “utilizar conhecimentos e tecnologias”.

Para Joseph Schumpeter (apud OCDE, 2005), a inovação organizacional é um processo dinâmico, em constante transformação, na qual uma nova tecnologia substituiu uma anterior, que pode acontecer de forma radical ou através de um processo contínuo, podendo ser classificada em cinco modalidades, quais sejam: introdução de novos produtos, introdução de novos métodos de produção, abertura de novos mercados, desenvolvimento de novas fontes provedoras de matérias-primas e outros insumos e criação de novas estruturas de mercado em uma indústria.

No que tange ao setor público, percebe-se que a noção de inovação vem ocorrendo paulatinamente, uma vez que o Estado tem um papel de protagonista nesse campo, pois apesar de ter sido impactado por alguns fatores inibidores da inovação em seu âmbito interno, mas, ao longo da história, esteve como fonte original do desenvolvimento, uma vez que o resultado das inovações de larga escala da iniciativa privada são resultados de ações governamentais que assumiram o suporte e custo dos riscos, inerente as incertezas decorrente desse procedimento.

Em outras palavras, compete, diretamente, ao poder público a persecução da política de desenvolvimento do país, por determinação constitucional, e para isso, assume um papel prioritário no investimento à ciência e tecnologia, cabendo-lhe planejar, incentivar e financiar pesquisas, além de limitar a instrumentalização dos resultados para interesses exclusivos em oposição ao interesse da maioria. Desse modo, por meio de políticas públicas, busca-se a criação de um ambiente propício para garantir o exercício ou pelo menos a expectativa das organizações privadas a investir, inovar, introduzir novos bens e melhorar a qualidade de seus produtos (ANTONIO, 2016).

Ocorre, que diante das mudanças sociais, ocorridas nas últimas décadas, o Estado deixou de ser apenas viabilizador dos processos de inovação, e passou a exercer, efetivamente, práticas inovadoras nos seus processos e serviços como forma de





aperfeiçoar a redução dos gastos, a ampliação da legitimidade e restabelecimento da confiança para com a sociedade (CAVALCANTE, 2017)

A inovação, na acepção do serviço público, pode ser realizada nos ditames da atividade privada, com aperfeiçoamento e melhorias de funcionalidade, bem como implantação de tecnologias, de modo a agregar valor à organização, e, desse modo, criando um novo serviço, sistema ou processo, ou um aprimoramento dos já existentes. Contudo, ao invés da busca pelo lucro, foca-se no provimento dos serviços públicos necessários e atendimento do interesse da coletividade. Em outras palavras, reconhecer as características de inovação no serviço público é compreender requisitos comuns aos particulares, porém com finalidades distintas. (ABRUCIO, 1997)

Denhardt e Denhardt (apud Denhardt; Catlaw, 2017) elaboraram os princípios, considerados chaves, para efetivação desse novo serviço público, que são: 1- Servir cidadãos, não consumidores; 2- perseguir o interesse público; 3- dar mais valor à cidadania e ao serviço público; 4- pensar estrategicamente, agir democraticamente; 5- Reconhecer que a *accountability* não é simples; 6- Servir em vez de dirigir; e 7- Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Em breves palavras, tais princípios suscitam um poder público que tem o condão de construir relações de confiança e colaboração com os cidadãos, de modo a garantir a prevalência do interesse público através de construções significativas a sociedade, não se limitando apenas a realizar corte de gastos, mas assumindo uma responsabilidade de identificar problemas e implementar soluções, além de possibilitar um controle das suas ações quanto a compatibilidade com as normas, com os padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais e interesse público, criando uma organização com valores morais e oportunizadora das chances de ser bem- sucedida a longo prazo (Denhardt; Catlaw, 2017)

Partindo dessa compreensão do processo de inovação no setor público em âmbito administrativo, “exercida preponderantemente pelo Poder Executivo” (MAZZA, 2011, p. 55), que em âmbito nacional, é conduzido pelo chefe de governo, o Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado e órgãos de apoio (BAHIA, 2017), vários foram as inovações implantadas.





Dentre essas, no ano de 2017, o Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), realizou um conjunto de transformações no sistema de transportes de servidores no Distrito Federal e entornos, através da implantação de um aplicativo de agenciamento de transportes - TáxiGov, com o qual se buscou a redução de custos por meio do uso de tecnologias e alteração de procedimentos com reprodução de técnicas semelhantes a utilizada por organização particular (uber), a partir do qual consubstanciou o desejo de identificar os benefícios dessa inovação na concepção de gestão.

3 Inovação no Poder Executivo Federal: o caso TáxiGov

As transformações sociais sucedidas nas últimas décadas, marcada pela sobrecarga das prestações sociais, complexidades das instituições políticas, crises administrativas e insuficiência de apoio pelos cidadãos, implicaram na mudança do Estado, que passou a buscar uma postura menos interventiva e de maior qualidade (BALTARNETO & TORRES, 2015, p.25-28), como forma de superação das dificuldades através de novos conhecimentos que permitam a estruturação de uma nova realidade (NEVES et. al., 2010, p. 14), que o fazem através da inovação (DJELLAL; GALLOUJ; MILES, 2013).

A inovação consiste em mudanças que apontam a expansão da criatividade de modo a romper com os modelos estabelecidos e faz desabrochar o novo (CHIAVENATO, 2014), que no que tange ao serviço público, consiste em estabelecer um “[...] processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública”(CAVALCANTE; CUNHA, 2017, p.15), promovendo um fomento ao desenvolvimento produtivo e tecnológico e a expansão de setores estratégicos (CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

É com essa concepção de racionalização e esforços em prol de mudanças, que o Poder Executivo da União, através do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que tem como missão “promover o desenvolvimento, a gestão eficiente, a melhoria do gasto público e a ampliação dos investimentos, visando à oferta de bens e serviços de qualidade ao cidadão” (BRASIL, 2016, p.19), moveu-se no sentido de formular estratégias que contivesse gastos e, de forma, concomitante, adotasse ações



proativas com foco na eficiência da prestação de serviço público (FIRMO JÚNIOR, 2016).

A adoção de tais práticas são perceptíveis no Distrito Federal (DF), no âmbito do setor de veículos da administração, que inicialmente era regulada pelo Decreto nº 6.403/2008, e constituía elevado ônus econômico ao Poder Público, e que hoje, encontra-se em transformação, através da implantação do agenciamento de transporte terrestre, que ficou denominado de TáxiGov, instituído pela Instrução Normativa nº 02/2017.

O Decreto nº 6.403/2008 regulava os veículos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, classificando-os em veículos de representação, veículos especiais, veículos de transporte institucional, veículos de serviços comuns e veículos de serviços especiais, descrevendo quem, como e os limites do uso. Esses veículos são considerados bens da União e toda e qualquer despesa pertinentes aos mesmos são consideradas despesas de custeio administrativo, enquadrando-se entre as despesas de material de consumo e locação e conservação de bens móveis (BRASIL, 2016, b), que em valores, correspondiam em dezembro de 2016, a 1,6 bilhões em veículos automotivos, 300,5 milhões com carros de combate, 340 milhões em combustíveis e lubrificantes, 3,2 milhões com imposto sobre veículos automotivos e 7,5 milhões com taxas de pedágio e serviços de estacionamento (CONTAS ABERTAS, 2017).

Desses, 32 milhões diziam respeito apenas aos veículos de serviços comuns (BRASIL, 2017), isso é, aqueles utilizados para transporte de material e pessoal a serviço (BRASIL, 2008), o que fez a Secretaria de Gestão (SEGES) do MP, em fevereiro de 2017, com a intenção de reduzir em 60% as despesas relacionadas ao transporte de servidores, o que representa 20 milhões ao ano, instituir o TáxiGov no âmbito do Poder Executivo do DF (BRASIL, 2016, c; 2017, a).

A ação do MP consiste na implantação de medidas inovadoras no sistema de transportes de servidores através de diretrizes e procedimentos do serviço de agenciamento de transporte terrestre de pessoal a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal direta, por meio de táxi, no âmbito do Distrito Federal e entorno (BRASIL, 2016, c; 2017, a), sendo esse definido através do artigo 2º, inciso IV, da Instrução Normativa nº 02/2017 como segue:





Art. 2º - Para os efeitos desta Instrução Normativa, considera-se:

[...]

IV - Entorno: municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no estado de Goiás, e de Unai e Buritis, no estado de Minas Gerais, que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE, conforme estabelecido no parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto nº 7.469, de 04 de maio de 2011;

Como parâmetro, o MP utilizou técnicas semelhantes à adotada pela empresa Uber, criada em 2009 por Travis Kalanic, que revolucionou o setor de transporte de passageiros através da criação e divulgação de um aplicativo móvel que inaugurou um serviço de carona paga ao permitir a conectividade de passageiros e motoristas (SERRANO; BALDANZA, 2017).

O TáxiGov surge como um aplicativo disponível em aparelho smartphones, via web ou central de atendimento por telefone, através do qual o usuário poderá solicitar um táxi (Uber/Cabify²), habilitado por meio de processo licitatório, a qualquer dia da semana, desde que relacionado ao serviço público, havendo total controle, em tempo real, de toda corrida, inclusive, sendo possível a emissão de relatório gerencial para os diversos gestores (BRASIL, 2017, a).

A aderência ao agenciamento de transporte terrestre e uso do serviço pelos órgãos federais é realizado através de Termo de Adesão firmado com a Unidade Central, que por disposição da Instrução Normativa, ficou a cargo do Central de Compras do MP, que os cadastra como Unidades Setoriais, juntamente com os usuários, que passam a ter acesso por meio de senha pessoal. Ademais, a Unidade Central é responsável por firmar e gerenciar contratos com os fornecedores de serviço, ajustando os termos de período de

² O Tribunal de Contas da União através do Processo nº 025.964/2016-0, determinou que o Central de Compras do MP observasse em novo processo licitatório a existência de meios alternativos de transporte de passageiros além do táxi (<https://www.conjur.com.br/dl/tcu-taxigov.pdf>)



atendimento, que não podem exceder a 15 minutos, bem como a forma de efetivação de pagamento (BRASIL, 2016, c; 2017, a).

Os primeiros órgãos a unirem-se ao projeto foi o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), Ministério da Agricultura, Pecuária e Aquicultura (MAPA) e o próprio MP. Contudo, passado um pouco mais de um ano de origem, já são 22 órgãos que se afiliaram ao projeto, o que foi necessário, por parte da Unidade Central a criação de um cronograma de implantação (BRASIL, 2018, a).

Ademais, em novembro de 2017, o TáxiGov implantou nova funcionalidade em seu aplicativo, através do qual é possível o compartilhamento de corridas entre servidores nas atividades administrativas, que havendo convergência de destinos, o próprio aplicativo informa a disponibilidade, desse modo, o valor é dividido proporcionalmente à quantidade de usuários, contribuindo ainda mais para eficiência dos gastos públicos (BRASIL, 2017, b).

O TáxiGov, que inicialmente surgiu para redução de custos, acabou indo além, uma vez que a centralização do modelo de transporte acabou reduzindo, também, o número de licitações, anteriormente realizadas individualmente por cada órgão, mantendo uma estratégia de centralização de contratações e melhorando a gestão.

Por tudo isso, essa inovação implicou em mais controle e transparência, de modo, que seu sucesso fica evidente no levantamento de benefícios realizado por Gleisson Rubin, secretário de Gestão do MP (BRASIL, 2018, b):

Benefícios do TáxiGov para a gestão pública e para os cidadãos

- Melhoria do gasto público, com pagamento do serviço pelo quilômetro efetivamente rodado e tempo percorrido, sem cobrança de franquias ou mensalidades;
- Maior controle na utilização dos serviços;
- Padronização do serviço, com operação, gestão e pagamento centralizados para os órgãos da Administração Direta, permitindo-os atuar prioritariamente em suas atividades finalísticas;
- Solicitação das corridas e gestão do serviço em tempo real, com maior transparência, controle da utilização e do gasto, com o uso intensivo de tecnologia da informação;



- Redução dos custos em função dos novos modelos de mobilidade urbana, dividindo-se o custo do conjunto do serviço entre um número maior de usuários e utilizando-se de novos prestadores de serviços;
- Maior economia de recursos financeiros e humanos na prestação dos serviços, com aprimoramento do atual modelo implantado;
- Referência para outros Poderes e para outras esferas públicas, com efeito multiplicador da economia dos recursos.

O secretário destaca ainda, os resultados em números com menos de um ano dessa modernização da gestão de mobilidade (BRASIL, 2018, b):

Segundo o secretário, desde sua implantação, em fevereiro de 2017, o TáxiGov em menos de um ano, mais de 24 mil servidores e colaboradores foram cadastrados no sistema. O uso do TáxiGov gerou uma economia de R\$ 2,9 milhões, valor que representa 60,5% de economia em relação aos modelos utilizados anteriormente. O tempo médio de atendimento das solicitações é de oito minutos. Ao todo, cerca de 75 mil viagens foram solicitadas desde fevereiro de 2017. [sic]

Ademais, a implantação do aplicativo resultou, igualmente, em um fomento a economia, tendo em vista que a contratação de particulares, através de licitação, para prestação do serviço, injeta verbas no mercado, desse modo, criando um ambiente propício para garantir o exercício de investimentos, inovações, novos bens e melhorias às organizações privadas (ANTONIO, 2016).

Nesse caso, a atuação do governo na constituição e efetivação dessa inovação, tem demonstrado um caráter empreendedor, pois dinamizou a atividade administrativa de agenciamento de transporte terrestre com a reprodução de estratégias originárias do setor privado, assimilando os procedimentos e tecnologia, auferindo um processo de baixo custo, de maior controle de gastos, transparência na prestação de serviços e eficácia no atendimento ao interesse público.

O triunfo da eficácia do TáxiGov consubstancia-se no entendimento que sua implantação modificou e alterou a maneira como é realizado o uso de transporte terrestre de pessoal a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal do Distrito Federal, impactando na forma organizacional, consequentemente, melhorando o desempenho e tornando-o bem – sucedido, sendo incontentável que essa modernização “vem se mostrando como uma estratégia de solução de mobilidade que permite a modernização



da gestão pública com uso de recursos tecnológicos de ponta, com significativa redução dos gastos e maior racionalidade e padronização do serviço (BRASIL, 2018, b)”.

Conclui-se, portanto, que os benefícios apresentados pelo TáxiGov na concepção de gestão, corresponde a sobrevir como instrumento de atribuição de maior agilidade e eficiência no agenciamento de transporte do Distrito Federal, focando nos resultados e perseguindo um caminho de flexibilidade, participação e controle no âmbito do executivo Federal.

4. Considerações Finais

O estudo sobre a gestão inovadora do setor público no Brasil através da criação e implementação do aplicativo do agenciamento de transporte TáxiGov, permite comprovar a eficiência gerencial, através dos esforços do governo federal na busca pela concretização de um modelo de administração mais adequado às mudanças conjunturais da economia, da sociedade e da velocidade das inovações tecnológicas vivenciadas pelo Brasil.

As contribuições das políticas públicas transformadoras da gestão, ao longo dos anos, foram determinantes para que novas leis flexibilizassem a administração pública, e permitissem o surgimento de instrumentos facilitadores de gestão, como ocorre com o agenciamento de transporte do DF e entornos – TáxiGov.

Os resultados conquistados pelo programa TaxiGov, demonstram a conjunção de esforços de cooperação governamental, pois reuniram elementos legais e instrumentos de gestão de diferentes governos, que de forma complementar adotaram fundamentos neoliberais para diagnosticar a necessidade de promover mudanças estruturais na administração pública do que tange ao setor de transporte do servidor.

O TáxiGov, enquanto procedimento administrativo de uso de transporte pelos servidores, atende aos requisitos que o caracteriza, cientificamente, como processo inovador. Primeiramente, implanta no executivo federal um novo conceito de transporte, que afasta o aparato administrativo, para ter acesso a um serviço privado. Em seguida, por meio da tecnologia, desenvolve aplicativo, que facilita o requerimento do serviço, o controle e dá mais agilidade. Ademais, através do bom gerenciamento e





compartilhamento de viagens, conseguiu reduzir custo, diminuir o número de licitações, permitindo melhor proveito e economia. E, por fim, auferiu uma mudança organizacional, através da agregação de valores de qualidade e eficiência.

Essa compreensão, no que tange a gestão, representa: flexibilidade, já que o Estado repassa a prestação de serviço a terceiros, reduzindo sua atuação; participação, uma vez que permite ao cidadão tornar-se fornecedor dos serviços, em parceria com o governo, democratizando as oportunidades e ampliando o fomento à economia, com a geração de empregos; e controle/transparência, pois o domínio da gerência do serviço, aliado a lisura favorecida com a tecnologia, contribui para o processo de accountability no serviço público, pois viabiliza um maior monitoramento e, dessa forma, uma maior transparência deste serviço para os órgãos controladores, e por conseguinte, para a sociedade.

Assim, verifica-se que os benefícios apresentados pelo TáxiGov na concepção de gestão, corresponde a sobrevir como instrumento de atribuição de maior agilidade e eficiência no agenciamento de transporte do Distrito Federal, focando nos resultados e perseguindo um caminho de flexibilidade, participação, controle e transparência no âmbito do executivo federal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: Cadernos ENAP; n. 10, 1997.

ANTONIO, Thays. O papel do Estado no campo da inovação. In: **Jusbrasil**, 2016. Disponível em: < <https://thaysantonio.jusbrasil.com.br/artigos/387773173/o-papel-do-estado-no-campo-da-inovacao>>. Acesso em 25 de abril de 2018.

BAHIA, Flávia. **Descomplicando Direito constitucional** – Recife-PE: Editora Armador, 2017.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito administrativo**. Coleção sinopse para concursos. V. 9. 5. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.



BRANDÃO, Soraya; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil** / organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília : Enap : Ipea, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf. Acesso em: 27 de abril de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 de maio de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.403, de 17 de março de 2008**. Dispõe sobre a utilização de veículos oficiais pela administração pública federal direta autárquica e fundacional. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6403-17-marco-2008-572964-norma-atualizada-pe.html>. Acesso em 26 de abril de 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Planejamento Estratégico 2016-2019** -- Brasília: MP, 2016. Disponível em: file:///C:/Users/joesia/Downloads/Planejamento_Estrategico_MP_final_WEB.pdf. Acessado em: 28 de abril de 2018. (a)

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Nota Metodológica – Boletim de despesas de custeio administrativo** – Brasília: MP, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/joesia/Downloads/NotametodolgicaCusteioAdministrativo.pdf>. Acesso em: 27 de abril de 2018. (b)

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 2 de 23 de fevereiro de 2017** – Brasília: MP, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/joesia/Downloads/NotametodolgicaCusteioAdministrativo.pdf>. Acesso em: 27 de abril de 2018. (c)

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Ofício Circular nº 85/2017** – Brasília: MP, 2017. Disponível em: file:///C:/Users/joesia/Downloads/OrientaoparargosOfcioCircular__3.pdf. Acesso em: 27 de abril de 2018. (a)

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **TáxiGov disponibiliza opção para compartilhar corridas** – Brasília: MP, 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/taxigov-disponibiliza-opcao-para-compartilhar-corridas>. Acesso em: 27 de abril de 2018. (b)

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Cronograma de Implanatação** – Brasília: MP, 2018. Disponível em: <





<http://www.planejamento.gov.br/taxigov/cronograma> . Acesso em: 27 de abril de 2018.
(a)

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Implantação do TáxiGov no Executivo Federal completa um ano** – Brasília: MP, 2018. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/noticias/implantacao-do-taxigov-completa-1-ano-no-executivo-federal>. Acesso em: 29 de abril de 2018. (b)

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, 1996.

BUENOS AYRES, Carlos Antonio Mendes de Carvalho. “A Democratização da Administração Pública e o caso do Paradigma Estado Cêntrico no Brasil”. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo: Escola Superior de Direito Constitucional, n. 03, janeiro-junho, p. 447- 469, 2004.

CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M.M. **Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política**. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 1, p. 34-45, jan./mar. 2005.
CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil** / organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília : Enap : Ipea, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf. Acesso em: 27 de abril de 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria gral da Administração**. 9ª ed. – São Paulo: Manole, 2014

CONTAS ABERTAS. Governo federal gastou 1,6 bilhões com veículos em 2016. **Instituto Millenium – Centro de Pensamentos. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público** –OSCIP: 2005, Rio de Janeiro-RJ. Internet. 20 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/blog/governo-federal-gastou-16-bi-veiculos-em-2016/> Acesso em 23 de abril de 2018.

DJELLAL, F., GALLOUJ, F., MILES, I. **Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 98-117, 2013.

DJELLAL, F., GALLOUJ, F., MILES, I. Duas décadas de pesquisa sobre inovações em serviço: qual o lugar dos serviços públicos? In: **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil** / organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília : Enap : Ipea, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf. Acesso em: 27 de abril de 2018.





FERREIRA, V. R. S.; TETE, M. F.; SILVA FILHO, A. I.; SOUSA, M. M. Inovação no Setor Público Federal no Brasil na Perspectiva da Inovação em Serviços. **Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 4, p. 99-118, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/joesia/Downloads/Ferreira_Tete_Silva_Sousa_2015_Inovacao-no-Setor-Publico-Fede_39781%20(1).pdf>. Acesso em 24 de abril de 2018.

FIRMO JÚNIOR, A. R.; MARQUES, R. R. R. Processo de Formação do Plano Estratégico: Um Estudo no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 14, n. 2, p. 401-412, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/joesia/Downloads/Firmo_Marques_2016_Processo-de-Formacao-do-Plano-_47293.pdf>. Acessado em: 28 de abril de 2018.

MATTOS, César. Reinventando o governo. In: **Revista de Administração Pública**, v 29, nº 2, 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8245>. Acesso em 27 de abril de 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo** – São Paulo: Saraiva, 2011.

NEVES, F. S.; MORAIS, M. R.; FURTADO, R. G.; VILAÇA, T. A.. Inovação e compartilhamento de boas práticas na gestão pública: caminhos para o comprometimento dos pares e a valorização das idéias. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais. Brasília: Consad, 2010. Disponível em <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/255 >Acessado em: 12 nov. 2017.

OCDE (2005). **Oslo Manual** - Guidelines for collecting and interpreting technological innovation data, Paris. Traduzido sob a responsabilidade da FINEP — Financiadora de Estudos e Projetos. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2018.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PEDROSA, Tamires Natália B. Os caminhos para a inovação no setor público. In: **Artigos**, 2017. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/os-caminhos-para-a-inovacao-no-setor-publico/107919/>>. Acesso em: 01 de maio de 2018.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública[online]**. 2009, vol.43, n.2, pp.347-369. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-6122009000200004&script=sci_abstract&tlng=pt > Acesso em: 30 de abril de 2018.





CONTROLE SOCIAL DO TRANSPORTE ESCOLAR NO BRASIL (PNATE): entendendo a participação popular no CACS/FUNDEB municipal

JOSÉ DE ARIMATEA DE SOUSA³

RESUMO

Tendo como suporte a tese da circularidade de Martins (1989), com ênfase na sua segunda categoria, que trata do controle da sociedade sobre Estado, buscou-se compreender a efetividade do controle social dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). Assim, por meio de uma abordagem bibliográfica e documental, não foi possível concluir que, nos CACS, a participação da sociedade aconteça dentro dos preceitos ideais democráticos, pois, com exceção dos conselheiros representantes dos pais de alunos e representantes dos estudantes, as instituições que compõem o colegiado mantêm suas indicações de conselheiros com base em regras estabelecidas em consenso interno, impossibilitando, assim, uma representação mais inclusiva e plural que compreenda outros grupos de interessados.

Palavras-chave: PNATE; Transporte escolar; Controle social; CACS.

ABSTRACT

Supported by Martins (1989) circularity thesis, with emphasis on his second category, which deals with the control of society over State, we sought to understand the effectiveness of the Social Control and Monitoring Councils (CACS) of the Program National Support for School Transportation (PNATE). Thus, through a bibliographical and documentary approach, it was not possible to conclude that, in the CACS, the participation of the society happens within the ideal democratic precepts, since, with the exception of the counselors representing the parents of students and representatives of the students, the institutions that make up the collegiate maintain their advisors' nominations based on rules established by internal consensus, making it impossible for a more inclusive and plural representation that comprises other groups of stakeholders.

Key-Words: PNATE; School bus; Social control; CACS.

³ Discente do Mestrado Profissional em e Gestão Pública na Universidade Federal do Piauí (UFPI); Especialista em Supervisão Educacional pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI); Bacharelado em Administração pela Universidade Federal do Piauí (UFPI); E-mail: adm.arimateasousa@gmail.com.



1 Introdução

A política do Transporte Escolar, no Brasil, passou a ser considerada a partir da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 208, inciso VII, como um dos mecanismos legais do dever do Estado com a educação, sendo, portanto, uma garantia a ser estendida aos educandos residentes na zona rural de todo o país, como parte integrante do seu dever com a educação consagrado no artigo 205 da Constituição. A garantia do transporte escolar, expressa no artigo 208, inciso VII, corrobora também com a “igualdade de condições para acesso e permanência na escola” contida no artigo 206, inciso I da Constituição (BRASIL, 1988).

O texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no seu artigo 4º, inciso VIII, ratifica o artigo 205 da Constituição Federal (CF) de 1988, no que concerne ao dever do Estado com a educação pública. Nesse contexto, com o advento da LDB/96, a organização dos sistemas de ensino na esfera pública fica mais consistente, pois se trata da lei maior do país no que se refere à educação escolar, e que regulamenta o sistema educacional como um todo, seja ele público ou privado, envolvendo todos os níveis escolares (da educação básica a educação superior). Nos artigos 10 e 11 da LDB/96, as incumbências das unidades subnacionais (Estados e Municípios respectivamente) dentro do sistema de ensino, estão devidamente consolidadas, e isso inclui também a responsabilidade de ambos os entes no atendimento do transporte escolar, dentre outros programas suplementares como material didático-escolar, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1996). No que compete aos municípios, o transporte escolar está colocado de forma bastante clara no artigo 11, inciso VI, no qual o ente municipal tem a incumbência de “assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal” (BRASIL, 1996). Desta forma, podemos inferir que a política de atendimento do transporte escolar se configura como universal por abranger todos os municípios do território brasileiro.

Embora o texto da CF de 1988 já tenha sinalizado o transporte escolar enquanto política suplementar à educação pública no Brasil, somente no ano de 2004 o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), através





Lei 10.880/04, que se trata de uma transferência automática de recursos aos entes subnacionais como aporte financeiro para subsidiar a política de atendimento ao transporte escolar. E, como tudo o que envolve recursos públicos precisa ser controlado dentro dos princípios da administração pública, este trabalho se debruça sobre o controle social na política de transporte escolar na esfera municipal, de forma mais delimitada, no acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta PNATE, cuja competência, em conformidade com a lei 11.494/2007 (Lei do FUNDEB), recai sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/FUNDEB), abordando sua caracterização, formação, campo de atuação e desenvolvimento.

Importante destacar que os CACS têm um papel importante no controle social das políticas educacionais por se tratar de uma instância colegiada devidamente institucionalizada, porém, com a prerrogativa de autonomia de acordo com a Lei 11.494/07. Sua formação resulta da participação de representantes das diversas instituições que estão, de forma direta e indireta, envolvidas em torno da educação. Dessa forma, a devida preparação dos conselheiros é essencial para que se viabilize a boa vigilância na aplicação dos recursos, de forma a contribuir para a eficácia, a eficiência, a efetividade e a economicidade na gestão pública, e não somente, a singela identificação de focos de corrupção e atos de improbidade administrativa.

Acerca dos conselhos municipais, embora sejam notadas fragilidades decorrentes do mediano nível de conhecimentos, por parte dos conselheiros, sobre contabilidade, auditoria, orçamento público, contas públicas, estes exercem papel fundamental concernente ao fomento e ao fortalecimento da participação da sociedade na ação política. (COSTA; SAUERBRONN; LOURENÇO, 2018).

A função atribuída aos CACS, especificamente no que tange ao transporte escolar nos municípios brasileiros, deve, ou pelo menos deveria, transcender a mera análise das prestações de contas enviadas pelos órgãos competentes, haja vista a complexidade que envolve a política. Diferentemente de outras políticas de financiamento da educação, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por exemplo, no atendimento ao transporte escolar a diminuição



progressiva da demanda pode ser entendida como algo positivo, considerando que pode ter havido, dentre outras possibilidades, investimento em construção de escolas nas próprias localidades rurais, mitigando a dependência de deslocamento para as zonas urbanas.

Para demonstrar que o fator populacional não necessariamente interfere de forma proporcional na demanda do transporte escolar, citamos, como exemplo, o montante de recursos do PNATE repassados no ano de 2017 para a Prefeitura da cidade de São Paulo (SP), que ficaram na ordem de R\$ 107.890,24, cuja população no mesmo ano estimada pelo IBGE foi 12.106.920 habitantes, enquanto para a Prefeitura da cidade de Teresina (PI) os recursos foram na ordem de R\$ 747.962,24, sendo que a população estimada pelo IBGE foi de 850.198. (FNDE, 2018). Assim, fica subtendido que a preponderância no repasse dos recursos do PNATE é a quantidade de educandos da rede pública, residentes na zona rural. Em comparando os dois municípios em análise, embora bastante inferior em relação à quantidade de habitantes, Teresina acusa maior dependência da política do atendimento do transporte escolar.

Portanto, o objetivo geral deste estudo foi compreender o significado de controle social e como são constituídos os CACS do PNATE e sua efetividade, buscando assim responder o seguinte questionamento: de que forma a sociedade pode atuar no controle social do Transporte Escolar nos municípios brasileiros por intermédio dos conselhos? Para isso, adota-se uma abordagem bibliográfica e documental, dentro de uma análise qualitativa, com vistas a tornar mais nítidas as ideias buscadas na revisão da literatura, numa perspectiva mais reflexiva.

Para tanto, além da introdução, o trabalho está dividido em três seções e considerações finais. A primeira seção aborda algumas definições do que se entende por controle social, adotando a tese da circularidade do controle social defendida por Martins (1989) em suas quatro categorias de controle como basilar no enfoque sobre o tema. Na segunda seção, ainda que não de forma aprofundada, são apresentados os mecanismos de controle da União junto às políticas públicas que são executadas pelos municípios brasileiros. Já na terceira seção, o controle social do PNATE nos municípios brasileiros é trabalhado de forma mais específica. O referencial teórico conta com a contribuição dos



autores Conceição e Fialho (2014); Gomes (2015); Loureiro et al (2016); Martins (1989); Silva (2002); Silva, Cançado e Santos (2017); e Souza (2016). Já a análise documental se sustenta fundamentalmente nos pressupostos da CF de 1988, da Lei nº 9.394/96 (LDB), da Lei nº 10.880/04 (PNATE), e da Lei nº 11.494/07 (FUNDEB).

2 Breve abordagem acerca da definição de controle social

A compreensão do que seja, de fato, controle social demanda uma conceituação muito vasta, com ampla variação, dependendo do contexto em estudo. Entretanto, este trabalho encontra eco nas definições de Martins (1989), o qual defende que equilíbrio entre controle e liberdade deve se fazer presente no controle, pois um não elimina o outro, mas mantém um limite para ambos. Ainda segundo Martins (1989), o controle social é defendido a partir da noção de circularidade, em quatro categorias de classificação distribuídas em dois grupos, que são; “controles exercidos pela sociedade (sobre si e sobre o Estado); controles exercidos pelo Estado (sobre si e sobre a sociedade).” (ibidem, p. 5). Distribuindo os grupos, temos discriminadas as quatro categorias distintas, quais sejam: Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma; Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado; Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade; e Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo.

Na primeira categoria, o controle social da sociedade sobre si mesma, Martins (1989) resgata a abordagem já formulada de Durkheim, da formação de um o caráter social dentro da concepção humana, situação em que formas de agir, pensar e sentir são coletivas, moldando o comportamento dentro de uma determinada sociedade, sendo exteriores à vontade das pessoas, mas que, no entanto, valem para todos, indistintamente, gerando constrangimento a quem delas se absterem. Nesse caso, o controle social recorre à harmonia entre a socialização, que é a forma como as normas são introjetadas e incorporadas à personalidade do ser em comunidade, e à sanção, que é a punição ou a recompensa, dependendo do ajuste a essas normas ou à sua desobediência.

A segunda categoria, o controle da sociedade sobre o Estado, talvez seja a categoria mais complexa devido ao confronto dos interesses individuais e coletivos da



Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

sociedade com preponderância do poder da coerção do Estado. Martins (1989, p. 13) recorre ao pensamento de Montesquieu de que “todo aquele que detém poder, tende a abusar dele e assim procederá enquanto não encontrar limites”. A preocupação de Martins (1989) é, nesse sentido, absolutamente coerente, pois, apesar da fundamentação lógica da vida republicana se manter dentro da perspectiva do equilíbrio de forças e imposição de limites, na prática, os órgãos que compõem a força de controle de representação do povo, tais como Poder Judiciário, Congresso Nacional, Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais, bem como mecanismos decorrentes do processo democrático que podem intervir de forma direta como eleições livres, ação popular ou referendo, imprensa livre, partidos políticos, tribunais de contas, ouvidorias, dentre outros mecanismos, na concepção do autor, não parecem suficientemente fortes no que se refere à resolutividade dessas questões, haja vista que as mazelas insistem em importunar o sossego e atentar diariamente contra a população. Então, se os mecanismos de controle não funcionam, decisões que afetam a vida do cidadão podem acontecer à revelia, não havendo quaisquer possibilidades de reação por parte da sociedade. Para Martins (1989), esses eventos causam uma sensação de que a sociedade se mostra impotente diante de tantas decisões adversas, conforme pode ser ilustrado no seguinte fragmento:

De acordo com o *Shopping News* da semana, o BNDES decidiu reprivatizar uma empresa siderúrgica de cujo capital estava participando. O débito da empresa junto ao Banco (45 milhões de dólares) foi convertido em ações e estas foram compradas por um grupo econômico. Só que o grupo pagou pelas ações apenas 12 milhões de dólares, ou seja, apenas um quarto do valor do empréstimo concedido pelo Banco à empresa. Dá-se, ademais, que o grupo terá 12 anos para pagar os 12 milhões, sendo que, durante os próximos dois anos, nenhum pagamento precisará ser feito. Como se isso não bastasse, o grupo comprador ainda recebeu um empréstimo de 24 milhões de dólares, concedido pelo Banco para a modernização da empresa. Não se passa um dia sem que os contribuintes sejam lesados e os cidadãos vilipendiados; os ofensores – funcionários públicos ou empregados do Estado - ficam impunes (MARTINS, 1989, p. 14).

Embora a publicação de Martins seja de 1989, período que coincide com uma fase econômica e política bastante complicada, com inflação sem controle, planos econômicos fracassados, dentre outros problemas, no contexto atual, ainda perduram essas práticas, o



que sugere mudança de comportamento e fortalecimento de atuação mais participativa da sociedade brasileira, como forma de mitigar essas questões.

Dessa forma, a sociedade precisa estar preparada para manter o campo de atuação mais concisa no que tange a controle social, porém, necessariamente essa concepção passa pela formação e preparação adequadas. Para Silva (2002), o comprometimento na ação de controle é inconcebível sem que a sociedade esteja devidamente instruída, sem a devida educação. O autor coloca que o tema deveria ser abordado em longo prazo, se possível, nos currículos do Ensino Fundamental e do Ensino médio, como forma de tornar os alunos cidadãos mais conscientes de seus direitos e obrigações.

O controle da sociedade sobre o Estado se adequa à definição de O'Donnell (1998a *apud* SILVA, 2002) enquanto *accountability* vertical, a qual oferece possibilidades de se punir a partir do sufrágio das eleições, bem como resultante das reivindicações sociais que normalmente sejam pronunciadas. No caso do sufrágio das eleições, importante observação faz Teixeira (2012 *apud* SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017, p. 33), quando adverte que “no caso brasileiro, a insuficiência do sufrágio como mecanismo de controle vertical fica clara com a reeleição de políticos envolvidos em casos de corrupção”. Diante dessa perspectiva, como cobrar probidade administrativa de alguém que já não goza de credibilidade no trato da coisa pública? Então, como se vê, a situação em destaque é um tanto quanto paradoxal.

A terceira categoria defendida na tese da circularidade de Martins (1989), o controle social do Estado sobre a sociedade, é um tanto quanto emblemática, permeada de várias teses e pensamentos ao longo dos séculos. Martins (1989) faz um relato do cenário em que o Estado precisa atuar, destacando que o contexto do ambiente da sociedade que se conhece é permeado de desigualdades, de opressão e exploração, sendo que os interesses, sejam eles individuais ou de grupos, não têm limites, que “transformam o homem no lobo do homem.” (ibidem, p. 14). A propósito, a célebre frase citada já foi amplamente difundida na época da formação do Estado. Baseado nesse pressuposto, além do controle que a sociedade exerce sobre si mesma, faz-se necessário, de acordo com o autor, que haja também a submissão da mesma ao controle do Estado.



Martins (1989) afirma ser falsa a ideia de que o controle do Estado sobre a sociedade venha garantir que os interesses do povo, de fato, não sejam prejudicados. Entretanto, ele assevera que, embora a exploração capitalista se processe dentro da própria ordem jurídica estatal, não se pode negar que “apesar de ser verdadeiro tudo o que se sabe sobre o caráter antipopular do Estado capitalista, dá-se que também é verdadeira a afirmação de que a cidadania depende da existência do controle estatal” (ibidem, p. 16). Esse controle nas relações sociais, de acordo com o autor, faz com que os interesses dos mais poderosos e oportunistas não sejam imperiosos, o que, fatalmente, ocorreria com na ausência do controle do Estado.

Na quarta e última categoria de controle social defendida por Martins (1989), o controle social do Estado sobre si mesmo, o autor defende que esse tipo de controle é, na realidade, um desdobramento dos demais, haja vista que os mecanismos utilizados incidem dos mesmos empregados na ação do controle do Estado sobre a sociedade e também da sociedade sobre o Estado. Trata-se, na prática, dos mecanismos de controle administrativo utilizados para corrigir eventuais distorções dentro da máquina pública ou máquina administrativa do próprio Estado. O autor deixa ainda mais nítida a relação estabelecida entre o controle do Estado sobre a sociedade e da sociedade sobre o Estado, quando diz que:

Uma parte do controle da sociedade sobre o Estado se processa ou deveria processar-se via Poder Legislativo; uma parte do controle exercido pelo Legislativo se realiza, por sua vez, através do Tribunal de Contas. Quando o Legislativo não é capaz de controlar o Tribunal de Contas, fica difícil dizer que a sociedade está sendo capaz de controlar o Estado, via Legislativo (MARTINS, 1989, p. 17).

Destarte, o que Martins (1989) argumenta, nesse sentido, é que, se dentro do próprio Estado as instâncias superiores mostram-se incapazes de supervisionar órgãos e agentes a ele subordinados hierarquicamente, os controles da sociedade sobre o Estado e do Estado sobre a sociedade ficam automaticamente comprometidos. Diante do exposto, o autor indaga de que outra forma poderia ser entendida uma notícia com o seguinte enfoque: "o Tribunal de Contas do Estado recusa-se, terminantemente, a fornecer à CEI dos marajás, da Assembleia Legislativa, as informações solicitadas sobre os salários dos



conselheiros e funcionários". (MARTINS, 1989, p. 17). Martins (1989) demonstra, portanto, uma preocupação com a incidência de casos típicos de descontrole, destacando a importância do controle do Estado sobre si mesma para a própria manutenção das repúblicas democráticas.

Em síntese, esse tipo de controle torna-se vital para o equilíbrio e harmonia dos poderes que, ordenado pelo pensamento de Montesquieu, pressupõe um sistema de freios e contrapesos. Assim, trazendo para o contexto atual, é salutar a afirmação de Silva (2002), de que o controle da administração pública que permeia as instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, está inserido na definição de *accountability* horizontal. Silva (2002) enfatiza ainda que, no exercício do controle dos recursos públicos, presume-se que os mecanismos empregados estejam devidamente apropriados e legitimados para essa tarefa.

Destarte, embora considerando a importância das quatro categorias de controle social aqui apresentadas, que fazem parte da defesa da tese da circularidade de Martins (1989), este estudo se debruça mais extensivamente em torno da segunda categoria, que trata do controle da sociedade sobre Estado. Isto porque, a proposta é abordar o controle social no tocante a um dos principais programas voltados para o atendimento do transporte escolar no Brasil, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

3 Mecanismos de controle da união junto às políticas públicas executadas pelos municípios brasileiros

A constituição de 1988 estabelece um ordenamento em relação ao controle interno no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, especificando, no seu artigo 74, que o mesmo deve acontecer de forma integrada. Por outro lado, admitindo que dentro do sistema educacional brasileiro as políticas públicas são estabelecidas pela União, ainda que em regime de colaboração com Estados e Municípios, o controle mais rígido acaba recaindo sob a competência do ente federal, embora as unidades subnacionais participem de forma auxiliar.





Entretanto, o controle não compete somente aos órgãos governamentais e conselhos institucionalizados, pois, de acordo com o artigo 74, § 2º, da CF de 88, é facultado a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, constituir de forma legítima denúncia de irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União, demandando, assim, a participação da sociedade civil.

Embora no texto constitucional de 1988, já se materializasse a concepção de controle, somente no ano de 2003 foi criada a Controladoria Geral da União - CGU (medida provisória nº 103/03, lei nº 10.683/03, e lei nº 11.204/05, de 2005), vinculada à Presidência da República, a qual passou a incorporar também setores que já existiam no governo anterior, tais como a Secretaria Federal e Controle (1994) e a Corregedoria Geral da União (2001), contando também com o incremento da Ouvidoria Geral da União e da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. A CGU, no âmbito do poder executivo federal, está relacionada a assuntos ligados “à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão” (BRASIL, 2017).

A CGU trouxe aspectos inovadores visando tornar as fiscalizações mais transparentes e efetivas. Um aspecto importante nessa linha de atuação foi a introdução de programas de fiscalização, em 2003, a partir de sorteios públicos dos municípios a serem fiscalizados – objetivo de trazer maior transparência na fiscalização dos analistas da CGU nos municípios. De acordo com Loureiro et al (2016), as principais mudanças no programa foram a alteração de foco (da gestão do programa para a gestão do prefeito); ampla publicidade (sorteio dos municípios a serem fiscalizados nos mesmos moldes dos sorteios da Loteria federal), bem como divulgação de relatórios após fiscalização em cada município; e foco no aperfeiçoamento da gestão dos ministérios visando o combate à corrupção nos municípios.

A priori, percebe-se que a atenção está voltada para os municípios, mas, embora essas medidas tenham trazido tensão, contribuíram para uma maior aproximação da CGU em relação aos municípios, criando condições para diagnosticar, inclusive, fragilidades dentro do controle social. Nos relatórios sobre fiscalização do transporte escolar, por



exemplo, a CGU aponta irregularidades encontradas em cada município de forma individualizada, norteando, assim, possíveis medidas punitivas aos gestores (essas informações são facilmente acessadas no Portal da Transparência).

Loureiro et al. (2016) contribuem ainda, afirmando que, diante dessa constatação da CGU nas fiscalizações realizadas, e, observando as muitas irregularidades constatadas nas gestões municipais, a Controladoria, no sentido de fortalecer o controle social, criou o Programa ‘Olho Vivo no Dinheiro Público’, em 2003, com o objetivo de capacitar atores importantes que estão diretamente envolvidos no controle social, tais como agentes públicos, conselheiros municipais e lideranças locais.

Outras atuações igualmente importantes desencadeadas pela CGU foram a criação do Portal da Transparência, do Conselho da Transparência Pública e do Combate à Corrupção (CTPC), em 2003; e da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), cuja primeira conferência aconteceu em Brasília (DF), de 18 a 20 de maio de 2012. (BRASIL, 2017). Neste sentido, podemos inferir que as contribuições da CGU no que concerne à capacitação dos conselhos das unidades subnacionais mostram-se relevantes, também, para aprimoramento do controle social da política de atendimento do transporte escolar. Especificamente no tocante ao transporte escolar, além do órgão do poder executivo federal que centraliza o sistema de controle interno, que é o caso da CGU, outros órgãos podem, também, ser provocados, tais como o TCU – Tribunal de Contas da União (órgão de controle externo da administração pública federal), além do próprio MPF – Ministério Público Federal.

A Resolução/CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011, notoriamente assegura, no seu artigo 22, que qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, “poderá apresentar denúncia de irregularidades identificadas na aplicação dos recursos do PNATE ao MEC, ao FNDE, ao TCU, aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ao Ministério Público e ao CACS/FUNDEB”. Em que pese o fortalecimento dos órgãos de controle internos e externos da administração pública - notoriamente com as prerrogativas legais da CF de 1988- o foco principal tem sido o combate à corrupção a despeito do que já foi até aqui colocado. No entanto, Loureiro et al (2016) destacam o fato de que igual peso deve ser atribuído ao desempenho da gestão. Nesse ínterim, se





requer de um lado responsividade, transparência e prestação de contas dos governantes de forma continuada através dos órgãos competentes, e, do outro lado, a cobrança constante da sociedade por eficiência e melhores resultados na gestão pública.

4 O controle social do PNATE nos municípios brasileiros

De acordo com o artigo 5º da Lei 10.880, de 9 de junho de 2004, que instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (*PNATE*), o qual é um dos principais Programas disponibilizados para garantir o transporte escolar dos alunos que residem em áreas rurais, juntamente como o Programa Caminho da Escola, o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados para a sua conta estão sob a responsabilidade dos Governos Estaduais, do Distrito Federal, e dos Municípios através do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/FUNDEB), em conformidade com o artigo 24 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Redação dada pela Lei nº 11.947, de 2009). A composição dos conselhos está especificada no mesmo artigo.

O CACS/FUNDEB é uma instância colegiada e, em função disso, demanda que haja representação social, o que não pode “ser confundido com o controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.” (BRASIL, 2007). A formação dos CACS/FUNDEB nos municípios atende ao artigo 24, § 1º, inciso IV, alíneas “a” a “f”, complementados com o disposto no § 2º do *caput* quando couber, em conformidade com a lei 11.494/2007), ficando então assim definido:

- 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;





- 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas;
- 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação; e
- 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares (BRASIL, 2007).

Cabe então ao CACS/FUNDEB o acompanhamento e o controle social do montante de recursos do PNATE que é repassado em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação (FNDE), com base no número de alunos da educação básica pública que residem em áreas rurais, os quais se utilizem de transporte escolar ofertado pelos municípios, calculados com base no censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em conformidade com o artigo 2º, § 1º e 2º da lei 10.880/04. A divulgação dos valores a serem repassados a cada exercício financeiro, a forma de cálculo, a periodicidade do repasse, bem como todas as instruções importantes para a execução do PNATE, encontra-se a cargo do Conselho Deliberativo do FNDE.

A implantação dos CACS, conforme prevê o artigo 24 da lei nº 11.494/07 (Lei do FUNDEB), é um advento que veio contribuir para a afirmação do conceito de transparência e controle social no contexto das políticas públicas da educação, estimulando a procura do melhor entendimento e investigação no campo da *accountability* na gestão pública (CONCEIÇÃO; FIALHO, 2014).

Entretanto, apesar da evidente evolução do Conselho do FUNDEB em relação ao fundo anterior, o FUNDEF, no que tange aos aspectos formais legais, podendo-se citar como exemplo desse processo evolutivo os impedimentos que inibem a desordem e interferências externas na formação dos Conselhos municipais, materializadas no § 5º, da eleição do presidente do Conselho pelos seus pares em reunião do colegiado no § 6º, e da autonomia sem vinculação institucional prevista no § 7º da lei em destaque (BRASIL, 2007), de acordo com Davies (2005 *apud* CONCEIÇÃO; FIALHO, 2014, p. 786), a atuação desses conselhos “está estritamente condicionada ao patamar de amadurecimento da democracia do país, caso contrário, elas se constituiriam *fóruns estéreis* e pouco efetivos.” Essa mudança de comportamento enseja fortalecimento da democracia numa



perspectiva mais abrangente ao que oferece a democracia representativa (GANDINI; RISCAL, 2002 *apud* CONCEIÇÃO; FIALHO, 2014).

Um ponto importante a ser observado, dentro do processo de composição dos CACS/FUNDEB municipais, é que não há como afirmar que exista uma participação popular direta mesmo dentre os membros que não são indicados pelo governo municipal. Prevalece, então, a composição por representantes que não coadunam com participação direta do cidadão, com exceção dos representantes dos pais de alunos da educação básica pública e dos representantes dos estudantes da educação básica pública, fato que pode comprometer o equilíbrio das forças e não garantir que os interesses reais da população a ser beneficiada, no caso específico, os alunos residentes na zona rural dos municípios estejam efetivamente assegurados. Dessa forma, a própria legitimidade democrática passa a ser questionada no tocante ao processo de escolha desses conselheiros, os quais custodiam atribuições tão relevantes em relação a execução de políticas públicas. Nesse ponto, Gomes (2015, p. 898) pontua que:

Daí decorrem os questionamentos quanto à legitimidade democrática do processo de escolha dos conselheiros, representantes que serão corresponsáveis pela gestão de determinada política pública para todo o município. Isto é, colocam-se, a rigor, duas questões: quão democrático é o processo de definição das instituições da sociedade civil que se farão presentes nos conselhos e quão democrático é o processo de escolha dos representantes dessas instituições – sindicatos, associações – cujas regras são definidas internamente em seus regimentos.

A interferência externa na atuação dos CACS, sobretudo aquela exercida pelo executivo municipal, é um fator de preocupação e que pode minar a ação de controle social e tornar a política pública do transporte escolar menos eficiente. Essa preocupação é manifestada por Pinto (2008 *apud* SOUZA, 2016, p. 188-189) em relação ao sistema de votação dos colegiados, e que, embora manifestada dentro do contexto do controle junto ao FUNDEB, mantém significância também em relação ao PNATE, quando o mesmo diz que uma maior amplitude legal “deveria ser atribuída também ao modo pelo qual o poder de voto divide-se entre os segmentos representados, pois no formato vigente, mesmo sem ocupar a presidência do conselho, o Poder Executivo pode continuar estabelecendo



controle sobre o colegiado”. Pela preocupação manifestada, podemos então inferir que não há uma segurança acerca de uma deliberação democrática plena nas decisões do colegiado.

Também dentro de uma perspectiva similar, a interferência externa é evidenciada por Silva (2002), o qual se reporta às pressões políticas exercidas sobre os conselhos municipais em pequenas cidades, o que pode comprometer o trabalho de fiscalização dos conselheiros, que são agentes institucionalizados de controle social nessa esfera, mas que é muito difícil fugir da cooptação política por parte dos prefeitos. Ele destaca que é necessário haver outras vertentes, como, por exemplo, investimento na devida formação dos membros destes conselhos.

No tocante à devida formação em destaque, o que não se pode deixar de ser levado em consideração, diz respeito às ações de incentivo para qualificação e formação continuada dos conselheiros. Nesse quesito, o PNE 2014-2024 estabelece como meta, dentro do seu plano estratégico para dez anos, a preparação dos membros dos conselhos buscando “estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional [...]” (BRASIL, PNE 2014-2024, p. 84, item 19.5). Esse fortalecimento deve acontecer por intermédio de programas que proporcionem a formação dos conselheiros com vistas ao melhoramento das condições de funcionamento e autonomia. Porém, ainda existem questões inerentes à capacidade técnica limitada de conselheiros, sendo esse um dos problemas apontados por Davies (2008 *apud* SOUSA, 2016), segundo o qual é um fator que compromete a análise de documentos contábeis e reduz a representatividade de cunho social nos CACS.

Portanto, a despeito do que foi colocado até aqui, se fortalece o argumento de que o controle social é vital para assegurar a continuidade da política educacional suplementar do transporte escolar, no qual os conselhos locais precisam estar devidamente qualificados e preparados para atuarem de forma a garantir que o interesse público seja assegurado, bem como identificar problemas de gestão e diagnosticar situações que subsidiem o processo de tomada de decisão.



5 Considerações finais

A definição de controle social é muito vasta, porém, as quatro categorias de controle social defendidas na tese da circularidade de Martins (1989), quais sejam o controle social da sociedade sobre si mesma, o controle da sociedade sobre o Estado, o controle social do Estado sobre a sociedade e controle do Estado sobre si mesmo, ajudam na compreensão acerca de cada particularidade. Dentre as categorias abordadas, a que se encaixa na proposta de participação da sociedade, pela condição de externalidade, é a do controle da sociedade sobre o Estado, pois pressupõe a presença da *accountability* vertical, envolvendo elementos como sufrágio, participação, dentre outros elementos característicos da democracia.

É mister que a Constituição Federal de 1988 foi um marco legal importante na materialização do controle, consolidado na esfera federal pela criação do sistema de controle interno (CGU), do controle externo (TCU) e também do próprio Ministério Público. Todas essas instâncias de controle são importantes para garantir o sistema de freios e contrapesos entre os poderes. Porém, as contribuições teóricas com a revisão da literatura sobre controle social apontam no sentido de disfunções, em que o sistema de democracia representativa soa ineficiente para conter determinados desvios. Diante disso, o sufrágio, enquanto controle, se mostra insuficiente quando políticos envolvidos em corrupção são reeleitos.

O controle social do PNATE nos municípios é de responsabilidade dos Conselhos de Acompanhamento e Controle do FUNDEB (CACS/FUNDEB), que é uma instância colegiada com pressuposto de autonomia e sem vinculação institucional em conformidade com a lei nº 11.494/2007. No entanto, apesar de inovações reconhecidas dos CACS/FUNDEB em relação aos anteriores, há uma manifestação clara de preocupação quanto às influências externas nas deliberações dos colegiados, sendo que a forma como se compõem os conselhos não se mostra segura no tocante aos aspectos democráticos.

Portanto, no tocante a resposta para o questionamento central de investigar de que forma a sociedade pode atuar no controle social do PNATE nos municípios brasileiros por intermédio dos conselhos, podemos inferir, a partir da realização deste estudo, que





não se pode afirmar que nos CACS a participação da sociedade aconteça dentro dos preceitos ideais de democracia, pois, com exceção dos conselheiros representantes dos pais de alunos e dos estudantes, as instituições que compõem o colegiado mantêm suas indicações de conselheiros com base em regras definidas internamente em seus regimentos, que, na realidade, são instrumentos normativos estabelecidas em consenso por um determinado grupo, os quais não demandam necessariamente uma participação mais aberta a outros grupos de interesses. A decisão de se manter a exceção para os representantes dos pais de alunos e dos estudantes leva mais em consideração o fato de que ambos representam as partes diretamente assistidas pela política do transporte escolar, do que propriamente em estudos comprobatórios a esse respeito.

Por fim, ressaltamos a importância da atuação dos CACS diante de uma política tão complexa como o atendimento do transporte escolar. Questões suscitadas neste trabalho como participação popular, formação e atuação dos conselheiros, contribuições do controle social para aperfeiçoamento da gestão, dentre outras igualmente significativas, podem contribuir para posteriores estudos dentro dessa temática, pois se trata de uma política desafiadora que demanda uma parcela da população brasileira que necessita do acesso à educação, que são os estudantes da educação básica pública residentes na zona rural.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Editorações e Publicações, 2017.

_____. **Lei 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 abr. 2016.

_____. **Lei nº 10.880**, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <<http://www.fnade.gov.br/fnde/legislacao/leis>>. Acesso em: 07 abr. 2016.





_____. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). **Institucional**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Guia do Transporte Escolar**. Disponível em: <www.fnde.gov.br/centrais-de.../131-transporte-escolar?...guia-do-transporte-escolar>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **O que é CACS FUNDEB?** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/cacs-fundeb>. Acesso em: 2 jun. 2018.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 12**, de 17 de março de 2011. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3435-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-12-de-17-de-mar%C3%A7o-de-2011>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique; FIALHO, Nadia Hage. Financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. In: **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 23, n. 54, p. 783-806, set./dez. 2014.

COSTA, Fernanda Maria da Silva; SAUERBRNN, Fernanda Figueiredo; LOURENÇO, Rosenerly Loureiro. Conselheiros do Fundeb: conhecimento da função e desafios no controle social da educação pública. In: **Gestão & Regionalidade**, vol. 34, n.101, mai./ago. 2018.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente, In: **Cad. EBAPE.BR**, v. 13, nº 4, Artigo 12, Rio de Janeiro, p.894-909, out./dez. 2015.

LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L., OLIVIERI, C. e TEIXEIRA, M. A. C. Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da Controladoria



Geral da União. In: MENICUCCI, T. e GONTIJO, J. G. L. (Org.) **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, 1. trim./ jan. 1989.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade, **Organização & Sociedade**, v. 9, n. 24, p. 115-137, mai./ago. 2002.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Airton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro dos. Compreensões acerca do conceito de controle social, In: **Desenvolvimento em questão**, ano 15, n. 41, p. 24-58, out./dez. 2017.

SOUZA, Donaldo Bello de. O papel dos conselhos de acompanhamento e controle social nos planos estaduais de educação alinhados ao PNE 2014-2024. In: **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 68, p. 182-207, jun. 2016.



**Ministério
da Fazenda**



ANÁLISE DA USABILIDADE DO SERVIÇO DE GOVERNO ELETRÔNICO OFERECIDO PELO PORTAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ-UFPI

ANALYSIS OF THE USABILITY OF THE E-GOVERNMENT SERVICE OFFERED BY THE PORTAL OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF PIAUI-UFPI

Albenir Rêgo Barbosa

Administrador, Servidor Público Federal, Especialização em Gestão Pública, Especialização em Contabilidade Pública e Orçamento Público, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria.

RESUMO

Os portais *online* das instituições públicas são *e-serviços* que podem ter a sua *performance* avaliada de maneira a permitir seu aprimoramento. Nesse contexto, foi definida a unidade de análise para compor o ambiente do estudo. Essa unidade de análise refere-se ao portal *online* da Universidade Federal do Piauí-UFPI. O estudo de caso tem caráter descritivo e possui natureza qualitativa. O tratamento e a análise dos dados foram submetidos análise documental. Os resultados demonstraram que, na análise do portal *online* da UFPI nas seis dimensões do *framework* metodológico de Baker (2009), o serviço de *e-gov* possui boa usabilidade (59,71 pontos) e não bloqueia seus usuários ao acesso adequado no seu processo de aprimoramento como serviço de Governo Eletrônico.

Palavras-chave: Governo Eletrônico; Administração Pública; Usabilidade.

ABSTRACT

The online portals of the public institutions are e-services that can have their performance evaluated in order to allow their improvement. In this context, the unit of analysis was defined to compose the study environment. This unit of analysis refers to the online portal of the Federal University of Piauí-UFPI. The case study has a descriptive character and has a qualitative nature. The treatment and analysis of the data were submitted to documentary analysis. The results showed that, in the analysis of the UFPI online portal in the six dimensions of the Baker methodological framework (2009), the e-gov service has good usability (59.71 points) and does not block its users to the adequate access in their process of improvement as an Electronic Government service.

Keywords: Electronic Government; Public Administration; Usability.





1. INTRODUÇÃO

Uma nova Administração Pública brasileira composta por uma série de princípios administrativos e valores surgiu em um contexto de configuração do setor público e a partir da difusão de novas tecnologias. Essa nova Administração Pública abrange a utilização dos mais diversos recursos advindos da Tecnologia da Informação – TI aliado ao uso cada vez mais constante da grande rede como ferramenta de Gestão fazendo surgir o Governo Eletrônico (ANDION, 2012; SANTOS, 2013; ALMEIDA, 2010).

Nesse ambiente de redesenho dos serviços públicos, Baker (2009), ao tratar sobre avaliação do Governo Eletrônico, assevera que o avanço na *performance* das ações de *e-gov* pode ser alcançada através da utilização de medidas para analisar a sua usabilidade em um contexto específico e levando-se em conta seu processo de evolução. Para esse autor, o Governo Eletrônico atinge seu potencial quando a barreira da usabilidade é reconhecida e superada. Dan et al. (2013), ao utilizar a heurística de avaliação de Baker (2009), avalia a *performance* de sítios de governo, identifica fraquezas desses *e-serviços* e compara com serviços de *e-gov* de outros países. Baker e Rohm Jr. (2013) associam, ainda, um avanço na transparência e prestação de contas a essa a avaliação da *performance* de Governo Eletrônico.

Nesse amplo contexto em que a Administração Pública brasileira está inserida, em meio às reformas públicas, diante do uso disseminado das TICs e no processo de evolução dos serviços públicos, surge o questionamento geral: De que modo o serviço de Governo Eletrônico oferecido pelo portal da Universidade Federal do Piauí – UFPI pode ser avaliado em seu processo de evolução?

De maneira geral, o objetivo do presente artigo é avaliar o portal *online* da Universidade Federal do Piauí - UFPI à luz dos *benchmarks* de usabilidade propostos por Baker (2009). De maneira específica, objetiva-se (i) identificar a importância da usabilidade de sítios nas seis dimensões de análise propostas por Baker (2009); (ii) dimensionar a usabilidade do portal *online* da Universidade Federal do Piauí - UFPI; e



(iii) compor o índice de usabilidade do portal *online* da Universidade Federal do Piauí – UFPI tomando como base o *framework* metodológico de Baker (2009).

2. USABILIDADE DE SERVIÇOS DE GOVERNO ELETRÔNICO

A usabilidade descreve a facilidade com que usuários interagem com uma determinada interface utilizando corretamente as funcionalidades do sistema. Está associada aos seguintes parâmetros: facilidade de aprendizado, eficiência no uso, facilidade de memorização e baixa taxa de erros. Diz respeito ao esforço necessário para o uso do sistema e possui as seguintes características: inteligibilidade, apreensibilidade, operacionalidade, conformidade e atratividade. Refere-se, ainda, a capacidade que apresenta um sistema interativo em ser operado de maneira eficaz, eficiente e agradável, em um determinado contexto de operação, para a realização de tarefas pelos seus usuários (VALIATI, 2008).

Segundo Barboza et al. (2000), a usabilidade é a extensão em que um produto pode ser usado por usuários específicos para alcançar objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação num determinado contexto. Quando um produto é avaliado na sua usabilidade, a ênfase é dada a sua otimização. Essa avaliação pode ser dimensionada de três maneiras: pela análise das características requeridas num contexto específico de uso; pela análise do processo de interação; e pela eficácia e eficiência que resulta do uso de um produto.

Dan et al. (2013), por exemplo, avalia a usabilidade de *websites* do governo de Israel motivado pelas várias formas de desenvolvimento de Governo Eletrônico que proporcionam o acesso *online* aos serviços e informações de governo. Nesse processo de avaliação a usabilidade é analisada em diferentes dimensões em uma avaliação heurística dos sítios governamentais e comparando-se com sítios de *e-gov* de outros países. Baker e Rohm Jr. (2013), ao analisarem documentos financeiros de governo dos Estados Unidos da América – EUA, afirmam que essa *e-availability* ajuda aos envolvidos no processo avaliar a *performance*, a sustentabilidade e as soluções de governo.



Nesse horizonte, identifica-se a importância da usabilidade de sítios de governo no contexto de *e*-serviços na Administração Pública brasileira. Para Baker (2009), a noção de usabilidade se configura no ponto de vista do *design* centrado no uso. É uma ampla disciplina de aplicação científica de princípios de observação, medição e *design* para a criação e manutenção de *websites*. Diante desse ambiente, são definidas seis dimensões de análise da usabilidade: Serviços *Online*, Ajuda ao Usuário, Navegação, Legitimidade, Arquitetura de Informações e Acomodações de Acessibilidade conforme a Figura 1.

Figura 1 – Impacto das dimensões da usabilidade do portal



Fonte: Adaptado de Baker (2009).

Dessa forma, essas seis dimensões (compostas por trinta e sete variáveis) são típicas do processo de análise da usabilidade de sítios, sendo consideradas também variáveis organizacionais. Para Baker (2009), a usabilidade ganha importância à medida em que as agências públicas se voltam para o Governo Eletrônico para facilitar o acesso do cidadão e para minimização de custos. Refere-se à relativa facilidade de novos meios em torno de um sítio e do que ele oferece. Sendo ainda, que o uso frequente por usuários dos sítios de *e-gov* melhora a capacidade de resposta do governo a avaliações, gerando maior confiança nos processos.



3. METODOLOGIA

O presente trabalho, considerando o que assegura Yin (2010), tem caráter descritivo e possui natureza qualitativa (através de análise documental), pois procura responder uma questão do tipo “como”. É um estudo de caso descritivo.

Foi realizada busca na literatura sobre Governo Eletrônico, incluindo documentos públicos e privados, além de material disponível *online* na internet. Esse material incluiu bibliografia disponível em livros, artigos de periódicos, legislação, dissertações de mestrado e teses de doutorado. O contexto da presente análise refere-se a uma avaliação da usabilidade de um *e-serviço* de *e-gov* em uma instituição da Administração Pública Federal Indireta (portal *online* da Universidade Federal do Piauí-UFPI).

Para o manejo dos dados foi adotada a análise de conteúdo (análise documental) na descrição objetiva e sistemática do conteúdo manifesto da comunicação e também para a análise estruturada dos documentos. A pesquisa, de maneira geral, se deu através de três etapas principais preceituadas por Bardin (1977) para a análise de conteúdo: pré-análise, exploração e interpretação e análise dos dados. Na pré-análise (período de outubro de 2016 a janeiro de 2017) foi realizado o levantamento bibliográfico. A etapa de exploração do material coletado abrangeu o período de outubro de 2016 a novembro de 2017. As etapas de interpretação e análise dos dados foram de setembro de 2017 a novembro de 2017.

Com isso, para compor o ambiente da pesquisa foi definida uma instituição da Administração Indireta. A unidade de análise do caso foi definida intencionalmente. É um *e-serviço* de *e-gov* de uma entidade da Administração Pública Indireta responsável pela execução de atividades de Governo (portal *online* da Universidade Federal do Piauí-UFPI).





4. RESULTADOS OBTIDOS E ANÁLISE

As seis dimensões (serviços *online*, ajuda ao usuário, navegação, legitimidade, arquitetura de informações e acomodações de acessibilidade) são *benchmarks* para avaliar o desempenho de uma função, operação ou negócio em relação a outros. Esses *benchmarks* definem um ponto de referência, um padrão a partir do qual a análise pode ser realizada.

As trinta e sete variáveis foram definidas operacionalmente conforme o Quadro 1. Conforme Baker (2009), nessa metodologia de usabilidade comparativa, as dimensões de análise sugerem um padrão de *benchmarks*:

- Serviços *Online* referem-se às tarefas que podem ser realizadas eletronicamente no sítio de *e-gov* vinte quatro horas por dia, sete dias por semana, através da internet;
- Ajuda ao Usuário identifica mecanismos que facilitam a obtenção de informações eletrônicas a contento através da interação *online*;
- Navegação não se confunde com o Ajuda ao Usuário. Refere-se à facilidade de navegar no sítio para destinos específicos (nessa navegação os recursos identificam especificamente rotas rápidas para serviços que os usuários mais necessitam);
- Legitimidade assegura ao usuário a especificidade em que se identifica que o sítio é projetado para negócios de governo;
- Arquitetura da Informação ilustra informações sobre estrutura e organização ou como a informação é transmitida inicialmente; e
- Acomodações de Acessibilidade contém mecanismos que abordam requisitos para deficientes.

Quadro 1 - Dimensões e variáveis de avaliação da usabilidade

Dimensões de Usabilidade	Definição operacional da variável
Serviços <i>Online</i>	
	Variáveis dicotômicas
Informação básica	Identificação de dados elementares e



	agência de hospedagem.
Formulários interativos	Conclusão do formulário <i>online</i> e envio sob demanda.
Bancos de dados interativos	Acesso <i>online</i> a bancos de dados públicos sob demanda.
Aplicativos multimídias	Acesso <i>online</i> a vídeos ou clipes de áudio a pedido.
Espaço para chats/ mensagens externas	Local (s) do usuário para comunicação orientada / organizada em torno de um interesse comum.
Serviços de instalação e atualização	Registro para serviço de atualização de e-mail para itens de interesse do usuário.
	Variáveis de escala
Documentos/publicações	Material imprimível oficial da agência hospedeira.
Comunicações com funcionários	Informações de contato para pessoas escolhidas e gerentes responsáveis pela agência.
Formulários para download	Imprimível conforme demanda do usuário para negócios oficiais.
Aplicativos de comércio eletrônico	Comércio individual e transacional com o cidadão.
Informações de empregabilidade	Acesso <i>online</i> a informações de emprego público sob demanda.
Ajuda ao Usuário	
	Variáveis dicotômicas
Sobre o sítio	Informação básica com dados sobre o site, segmentada para novos usuários ou com pouco conhecimento de TICs.
Contato por <i>e-mail</i>	Modelo personalizado de contato por e-mail para assistência no sítio.
Conteúdo do índice do sítio	Informações alfabetizadas que permitem que novos usuários exibam fatos do site e outros materiais.
Computador com possibilidade de interconexão com computador pessoal e uma rede <i>wifi</i>	Mecanismo de internet portátil ou sem fio que permite o acesso a qualquer sítio/Mecanismo de interconexão com



	computador pessoal.
	Variáveis de escala
Traduções	Versão (ões) de tradução do sítio para usuários não-nativos.
Pesquisa característica	Ferramenta para pesquisar conteúdo do sítio.
Mecanismo de retroalimentação do sítio	<i>Link</i> para comentários sobre como o sítio funciona e impressões.
Navegação	
	Variáveis dicotômicas
<i>Link</i> de serviços	Serviços de governo eletrônico habilitados através de <i>links</i> diretos para executar várias funções ou transações <i>online</i> .
<i>Link</i> de informações de contatos	Links diretos prontamente disponíveis para agência de hospedagem de e-mail.
Áreas para <i>chats</i> /mensagens externas	Fórum de usuários para discussões ao vivo / comunicações e / ou mensagens.
	Variáveis de escala
Iniciativas especiais	Informações de iniciativas especiais/específicas.
<i>Link</i> de outras agências governamentais	Capacidade de fazer contatos diretamente através de <i>links</i> com outras agências governamentais.
Legitimidade	
	Variáveis dicotômicas
Informações de contato	Informações de contato para que os usuários abordem perguntas e sejam asseguradas que é uma agência governamental credível e oficial.
Avisos e declarações legais	Dados de divulgação sobre o sítio informando usuários ou visitantes sobre o que se refere.
Política de segurança	Declarações sobre a medida em que a segurança é honrada ou mantida.
Autenticação/ <i>login</i>	Mecanismos visíveis para determinar a



	identidade ou afiliação do sítio.
	Variáveis de escala
Política de privacidade	Declarações sobre a medida em que a privacidade é honrada ou mantida.
Informações de contato do sítio	Comunicação reconhecida de gerenciamento do sítio.
Arquitetura da Informação	
	Variáveis dicotômicas
Agências/departamentos/unidades/setores	Listagem das agências, departamentos, unidades, setores ou ministérios do governo.
Serviços	Funções da agência ou do governo reconhecidas pelos usuários novatos.
Ramo de atuação de governo	Identificação do tipo ou forma de governo representado (ministério, esfera, área)
Marca/estrutura/identidade	Identidade reconhecível publicamente ou imagem ou símbolo comunicado (brasão nacional, bandeira nacional, logotipo etc.).
	Variáveis de escala
Audiência focada de atuação	Abordagem centrada no usuário e perspectivas no sítio especialmente direcionadas para novos usuários e aqueles com pouco conhecimento sobre TICs e agências governamentais.
Recursos personalizados/customizáveis	Recursos personalizados para satisfazer as preferências dos usuários.
Acomodações de Acessibilidade	
	Variável dicotômica
Telefone de texto (dispositivo para surdos)	Fornece capacidade para se comunicar através de uma mensagem telefônica equipada com teclado para garantir acesso desabilitado.
	Variável de escala
<i>EvalAccess compliance/Bobby compliance</i>	Teste de acessibilidade para verificar se existem erros de design que impedem a



	acessibilidade desativada/ <i>Software</i> para avaliar a acessibilidade.
--	---

Fonte: Barbosa (2018).

Conforme Barbosa (2018), as variáveis dicotômicas e variáveis de escalas medem qualitativamente a intensidade com que a usabilidade do portal *online* da Universidade Federal do Piauí – UFPI se determina conforme o Tabela 1.

Tabela 1 – Atributos de avaliação das variáveis	
Pontuação	Atributos de mensuração da variável
0	Ausência
1	Presença (de uma a três formatos)
2	De quatro a seis formatos
3	De sete a nove formatos
4	Mais de nove formatos

Fonte: Adaptado de Barbosa (2018).

Para analisar a usabilidade do portal, os atributos de mensuração das variáveis avaliam a ausência, a presença e a intensidade desses atributos relativos à facilidade de uso do serviço de Governo Eletrônico. Com isso, é avaliada a sua usabilidade e constrói-se o índice dessa usabilidade, o que permite avaliar o desempenho do *e*-serviço conforme demonstra a Tabela 2.

Tabela 2 - Componentes do índice de usabilidade do portal <i>online</i> da UFPI		
Dimensões de usabilidade do portal	Resultado bruto	Resultado ponderado
Serviços online		15,36
Informação básica	1	0,64
Formulários interativos	1	0,64
Bancos de dados interativos	1	0,64
Aplicativos multimídias	1	0,64
Espaço para chats/ mensagens externas	0	0
Serviços de instalação e atualização	1	0,64
Documentos/publicações	4	2,56
Comunicações com funcionários	4	2,56



Formulários para download	4	2,56
Aplicativos de comércio eletrônico	3	1,92
Informações de empregabilidade	4	2,56
Ajuda ao usuário		6,24
Sobre o sítio	1	1,04
Contato por e-mail	1	1,04
Conteúdo do índice do sítio	1	1,04
Computador com possibilidade de interconexão com computador pessoal e uma rede <i>wifi</i>	1	1,04
Traduções	0	0
Pesquisa característica	1	1,04
Mecanismo de retroalimentação do sítio	1	1,04
Navegação		12,09
<i>Link</i> de serviços	1	1,51
<i>Link</i> de informações de contatos	1	1,51
Áreas para <i>chats</i> /mensagens externas	0	0
Iniciativas especiais	2	3,03
<i>Link</i> de outras agências governamentais	4	6,04
Legitimidade		6,94
Informações de contato	1	1,38
Avisos e declarações legais	1	1,38
Política de segurança	0	0
Autenticação/ <i>login</i>	1	1,38
Política de privacidade	1	1,38
Informações de contato do sítio	1	1,38
Arquitetura da informação		12,42
Agências/departamentos/unidades/setores	1	1,38
Serviços	1	1,38
Ramo de atuação de governo	1	1,38
Marca/estrutura/identidade	1	1,38
Audiência focada de atuação	4	5,52
Recursos personalizados/customizáveis	1	1,38



Acomodações de acessibilidade		6,66
Telefone de texto (dispositivo para surdos)	1	3,33
EvalAccess compliance/Bobby compliance	1	3,33
Total	54	59,71

Fonte: Adaptado de Barbosa (2018).

No processo de análise, na dimensão *Serviços Online*, a variável “Espaço para chats/ mensagens externas” foi considerada ausente. Na dimensão *Ajuda ao Usuário*, a variável “Traduções” foi considerada ausente. Na dimensão *Navegação*, a variável “Áreas para chats/mensagens externas” também foi considerada ausente. Na dimensão *Legitimidade*, a variável “Política de segurança” foi considerada ausente.

Com isso, desse modo, a usabilidade do portal *online* pode ser considerada boa (59,71 pontos ponderados e 54 pontos brutos), pois de acordo com Baker (2009), uma pontuação próxima de 0 (zero) é considerada muito baixa e uma pontuação próxima de 100 (cem) é considerada muito alta. No entanto, no processo de construção do índice, em todas as dimensões de análise foi adotada determinada convergência de critérios para melhor definição das variáveis como presentes, ausentes e suas intensidades.

5. CONCLUSÃO

Com a análise da usabilidade do portal *online* da Universidade Federal do Piauí-UFPI foi possível identificar a importância da usabilidade do serviço de *e-gov* e avaliar essa usabilidade de acordo com as dimensões de análise de Baker (2009).

Considerando o objetivo específico (i), foi possível identificar a importância da usabilidade de sítios nas seis dimensões de análise propostas por Baker (2009). Considerando as 6 (seis) dimensões analisadas foi identificada boa usabilidade do serviço oferecido pelo portal nas dimensões *Serviços Online*, *Navegação* e *Arquitetura da Informação*.

Ao dimensionar a usabilidade do portal, conforme o objetivo específico (ii), pôde-se identificar que em algumas dimensões há ausência de variáveis de análise. Isso ocorreu



nas dimensões: “Serviços *Online*”, “Ajuda ao Usuário”, “Navegação” e “Legitimidade”. Isso demonstra a necessidade de aprimoramento do e-serviço.

O serviço de *e-gov* oferecido pela instituição pesquisada apresenta, dentro de uma escala ponderada de 0 (muito baixa) a 100 (muito alta) de usabilidade, um índice aferindo 59,71 pontos ponderados. Essa pontuação equivale a 54 pontos totais (em uma escala de 0 a 82 pontos). Isso permite avaliar a usabilidade do portal como acima da média (boa usabilidade) em resposta ao objetivo específico (iii).

Dessa forma, na análise da usabilidade do serviço de Governo Eletrônico, e mesmo perante uma possível análise da usabilidade mais robusta através de métodos estatísticos específicos, o portal *online* da UFPI apresentou uma boa usabilidade e não bloqueia seus usuários ao acesso adequado no seu processo de aprimoramento como serviço de *e-gov*. O reconhecimento da necessidade de avaliação da usabilidade é importante para composição do índice que avalia a facilidade do uso do portal e para que permita sua evolução continuamente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. T. S. de. **Governo eletrônico no ABC paulista: entre o otimismo da literatura e o pessimismo dos indicadores** (2010). Mestrado, Universidade Federal do ABC- UFABC, Santo André, SP. Disponível em: <http://www.files.scire.net.br/atrio/ufabc-posinfo_upl/THESIS/10/inf2010__jarbas_thaunahy_santos_de_almeida.pdf>. Acesso em 15 set. 2016.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. In: **Cad. EBAPE.BR**. v. 10, nº 1, artigo 1, Rio de Janeiro, Mar. 2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

BAKER, L. D. Advancing e-government performance in the United States through enhanced usability benchmarks. In: **Government information quarterly Government Information Quarterly** 26 (2009) 82–88. Disponível em: <http://www.elsevier.com/locate/govinf>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____.D.L.; ROLM JR. C.E. T. E-avalilability of financial documents for US´counties. In: **Eletronic Government, an International Journal**. Vol. 10: Issue 3-4: Pages: 380-398 (Issue publication date: January 2013). Disponível em: <<http://doi.org/10.1504/EG.2013.058790>>. Acesso em: 30 set. 2017.





BARBOSA, A. R. **Análise da usabilidade do portal da Universidade Federal do Piauí-UFPI como serviço de governo eletrônico** (2018). Mestrado, Universidade Federal do Ceará-UFC, Fortaleza, CE. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/31952>>. Acesso em: 31 Jul. 2018.

BARBOZA, E. M. F.; NUNES, E. M. de A.; SENA, N. K. **Web sites governamentais, uma esplanada à parte**. In: Ci. Inf., Brasília, v. 29, n. 1, p. 118-125, jan./abr. 2000.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa. Edições 70, 1977.

BAUER, M. W; GASKELL, G. (Eds.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático, 9. ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. Cap. 8.

DAN, B.; YAHIEL, G.; NITZAN, G. The usability of Israel's government websites. In: **International Journal of E-business Development**, Nov. 2013, Vol. 3 Iss. 4, pp. 188-198. Disponível em: <<http://www.academicpub.org/ijed/paperInfo.aspx?PaperID=14817>>. Acesso em: 14 set. 2017.

DAN, B.; YAHIEL, G.; NITZAN, G. The usability of Israel's government websites. In: **International Journal of E-business Development**, Nov. 2013, Vol. 3 Iss. 4, pp. 188-198. Disponível em: <<http://www.academicpub.org/ijed/paperInfo.aspx?PaperID=14817>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SANTOS, L. G.de M. **Governo eletrônico no Espírito Santo e a possibilidade da ampliação da participação política** (2013). Mestrado, Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, Vitória, ES. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_6440_Disserta%E7%E3o%20Larissa%20Galdino.pdf. Acesso em: 15 set. 2016.

VALIATI, E. R. de A. **Avaliação de usabilidade de Técnicas de Visualização de Informações Multidimensionais** (2008). Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre - RS. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13699/000652284.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 set. 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso**. 2. Ed., Porto Alegre: Bookman, 2010.



O CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL SOB O ENFOQUE GERENCIALISTA

THE INTERNAL CONTROL OF THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION AS AN INSTRUMENT OF HORIZONTAL ACCOUNTABILITY UNDER THE MANAGEMENT APPROACH

Milton da Paz Aragão Júnior⁴

RESUMO

A presente pesquisa analisa a atividade de controle interno como instrumento de *accountability* horizontal, sob o enfoque do gerencialismo. Nesse sentido, buscou-se discutir sobre os aspectos gerais e nacionais do gerencialismo, bem como sobre o entendimento de *accountability* horizontal, passando-se, após, a conceituar e abordar as principais características do controle interno, para só então analisar a relação entre controle interno e *accountability* horizontal, no foco gerencial. Este trabalho tem natureza bibliográfica e adota o método de abordagem dedutivo e a técnica de pesquisa a análise de documentação indireta. Como resultados, constatou-se que a atividade de controle interno é um importante instrumento de *accountability* horizontal e de eficiência para a gestão pública gerencial.

Palavras-chave: Controle interno. *Accountability* horizontal. Gestão pública gerencial.

ABSTRACT

The present research analyzes the activity of internal control as an instrument of horizontal accountability, under the managerial approach. In this sense, we sought to discuss the general and national aspects of managerialism, as well as the understanding of horizontal accountability, and then to conceptualize and address the main characteristics of internal control, only to analyze the relationship between control internal and horizontal accountability, in the managerial focus. This work has a bibliographic nature and adopts the method of deductive approach and the research technique the analysis of indirect documentation. As results, it was verified that the internal control activity is an important instrument of horizontal accountability and efficiency for the managerial public management.

Keywords: Internal control. Horizontal Accountability. Management public management.

⁴ Advogado, mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), e-mail: milton.aragaojr@hotmail.com.



1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do controle interno da administração pública brasileira como um instrumento de *accountability* horizontal em uma perspectiva do modelo gerencialista. O tema da pesquisa tem como foco central, logo, analisar, sob a ótica do gerencialismo e da sua busca pela eficiência administrativa, em especial, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a partir de literaturas nacionais que tratam de aspectos internacionais e pátrios sobre o tema, a atividade do controle interno como mecanismo de instrumentalização da *accountability* horizontal.

Nessa perspectiva, a temática escolhida pode ser justificada a partir de diversos argumentos, figurando-se entre os mais relevantes a necessidade de se fomentar o aperfeiçoamento das ferramentas administrativas que possuem como objetivo a contenção de desperdícios de recursos públicos, de fraudes, erros e corrupção no âmbito da administração pública, alinhando o intento estatal com o interesse coletivo, com vista a satisfazê-lo, bem como pelo imperativo de se saber se a atividade de controle interno, em um contexto gerencialista, é um instrumento de *accountability* horizontal.

No ponto, o problema desta pesquisa científica pode ser assim definido: Na perspectiva do gerencialismo, o controle interno da administração pública é um instrumento de *accountability* horizontal?

Como objetivo geral tem-se: analisar o controle interno como instrumento de *accountability* horizontal, sob o enfoque da administração pública gerencial. A presente pesquisa, para alcançar o objetivo traçado, foi sistematizada da seguinte maneira, de modo a corresponder aos seus objetivos específicos: na primeira parte, buscar-se-á evidenciar os principais aspectos do movimento reformador gerencial em seus contextos geral e nacional, bem como se abordará sobre o princípio da *accountability* horizontal, de modo a deixar perceber sua definição e características; no segundo momento, a atividade de controle interno será o objeto, destacando seu conceito, características e amparo constitucional; e, na sequência, serão cotejadas as informações expostas nos tópicos anteriores, com o fim de se perceber a relação da atividade de controle interno com a *accountability* horizontal na administração pública gerencial.



O presente estudo possui caráter essencialmente bibliográfico e utilizará, como fonte de pesquisa, documentação indireta, tais como livros, artigos disponibilizados na *internet* e em revistas científicas, monografias, dissertações e Leis. Utiliza a abordagem dedutiva para a análise da literatura escolhida, tendo natureza descritiva e exploratória. Através desse desenho de pesquisa se fincarão as bases teóricas fundamentais para se tecer uma análise sobre a atividade de controle interno como instrumento de *accountability* horizontal, nos moldes do gerencialismo.

2. O GERENCIALISMO E A ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

2.1. Aspectos gerais e nacionais do movimento gerencialista

As reformas administrativas, em regra, objetivam aperfeiçoar a estrutura e o modo como funciona o aparelho estatal, melhorando-o em algum sentido. O movimento gerencialista foi justamente uma tentativa de tornar a administração pública mais eficiente, isso por conta do contexto histórico delineado a seguir.

Os Estados desenvolvidos, a partir da metade do século XX, pós-Segunda Guerra Mundial, começaram a priorizar a promoção de políticas públicas no campo social (educação, saúde, habitação, etc.), econômico e de infraestrutura, exigindo organizações grandes e complexas para lidar com tamanhas atribuições. Nessa época, a maioria das administrações públicas adotavam o modelo burocrático weberiano no seu arranjo administrativo, caracterizado, em suma, pelo forte controle de procedimentos. O agigantamento do Estado acabou por o deixar financeiramente insustentável, favorecendo fortes crises nas grandes economias do mundo nos anos 1970. Schiavo-Campo e Mcferson *apud* Cavalcante (2017, p. 11) explicam que “o elevado nível da despesa pública gerou grandes *déficits* orçamentários, impactando nos níveis de investimento privado e prejudicando o crescimento econômico sem melhorias na prestação dos serviços públicos em contrapartida”.

Em resposta a esse cenário, surge o gerencialismo ou *New Public Management* (NPM), com ênfase nos países anglo-saxões, destaca Cavalcante (2017, p. 13), com o escopo de minimizar e controlar as despesas públicas e o intervencionismo estatal na economia e na sociedade, uma vez que, segundo Abrucio (1997, p. 10), “o aparato



governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas”.

Percebe-se, então, que, o gerencialismo nasce como um contragolpe à ineficiência do modelo burocrático clássico, com vista a obtenção de melhores desempenhos pela administração pública. Assim, o *New Public Management* se trata “de um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas” (CRISTENSEN e LAEGREID; GOLDFINCH e WALLIS; ONGARO *apud* CAVALCANTE, 2017, p. 14).

Nessa esteira, a administração pública gerencial se espelha na iniciativa privada, incorporando princípios e diretrizes próprios dela, com foco na eficiência e qualidade da prestação dos serviços públicos, voltando-se, agora, para os resultados, não mais para o processo, como se caracterizava o modelo weberiano.

Além do mais, esse movimento reformador se caracteriza pela preocupação com a satisfação e empoderamento dos cidadãos, bem como por utilizar políticas de descentralização, compartilhando responsabilidades tanto com o setor privado ou terceiro setor quanto com os outros níveis de governo, de maneira que os “governos locais passaram a ampliar seu escopo de atuação com maior autonomia em diferentes áreas de políticas públicas” (CAVALCANTE, 2017, p. 16). As ideias de transparência e *accountability* (ponto primordial para o presente trabalho) também são características do gerencialismo.

No Brasil, o Decreto-lei nº 200/1967 representou a primeira tentativa de se introduzir na administração pública brasileira as ideias do gerencialismo, que, conforme aponta Bresser Pereira (1999, p. 244), buscou superar a rigidez burocrática, dando ênfase na descentralização, onde transferiu atividades de produção de bens e serviços para a administração pública indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), dando autonomia a ela, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada, instituindo o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados como princípios de racionalidade administrativa.





Porém, o citado ato normativo trouxe duas consequências indesejáveis, pois não estabeleceu a imprescindibilidade de prévia aprovação em concursos públicos para o preenchimento dos cargos públicos, dando azo a resistência de práticas patrimonialistas na administração pública, assim como não realizou mudanças na administração pública direta, no que se refere a deixá-la mais flexível e dinâmica, permanecendo ela burocrática e rígida. A tentativa reformista, assim, ficou pela metade e fracassou (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 244-245).

Após o término do regime militar, deu-se início ao processo de redemocratização do Estado brasileiro, sem, contudo, expressar, a princípio, uma pretensão gerencial na forma de funcionamento da máquina pública. Isso porque a Constituição Federal de 1988 voltou a inserir regras e princípios racionais-burocráticos, fazendo com que os serviços públicos se tornassem mais ineficientes e mais caros, afastando-se por completo do mercado de trabalho privado, uma vez que abraçou um sistema privilegiado de aposentadoria no setor público e um sistema de estabilidade rígido, deixando inviável a cobrança de trabalho dos servidores (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 252). A despeito da partida inicial da Carta Magna de 1988 tenha sido na contramão do gerencialismo, ela possuiu um mérito notável no redesenho da estrutura estatal, que foi a exigência de concurso público para o provimento de qualquer cargo público.

A próxima tentativa de reforma gerencial do Estado brasileiro só se deu no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, mas agora com mais força, tendo como documento reformador principal o Plano de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, justificada e embasada em pelo menos quatro premissas, à luz dos ensinamentos de Buenos Ayres (2004, p. 453): a crise fiscal e financeira do Estado, a publicização dos serviços não-exclusivos do Estado, a adoção da linguagem gerencial ao invés de todas as outras linguagens da administração pública e a necessidade de dar ao Estado uma maior capacidade de regulação e coordenação de suas atividades.

Nota-se, assim, que o gerencialismo apareceu no cenário brasileiro como resposta à crise financeira e fiscal que abatia o país, contexto semelhante da origem do movimento reformador gerencial em âmbito internacional, motivo que também possui características bem parecidas, as quais foram destacadas por Buenos Ayres (2006, p. 33): gestão pública





por objetivos; predomínio da eficiência sobre a efetividade; legitimidade fundada sobre a eficácia das ações implementadas; transgressão ao princípio da hierarquia; raciocínio sintético, sistemático e teleológico; foco na demanda; descentralização e flexibilização administrativa; avaliação *a posteriori*.

Superado o entendimento desse breve levantamento histórico, o próximo subtópico tratará dos principais aspectos sobre *accountability*, em especial, a horizontal.

2.2. Noções de *accountability* horizontal

Como observado, a ideia de *accountability* ganha evidência na proposta gerencialista de reforma do Estado. Esse termo da língua inglesa não possui exato correspondente no vernáculo brasileiro, mas remete à ideia de prestação de contas, transparência ou responsabilização dos gestores quanto à execução e administração dos recursos públicos, a fim de assegurar uma administração responsável (LIMA, 2012, p. 38).

Filgueiras *apud* Abreu (2016, p. 214) diz que a *accountability* é um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, de forma que implica uma diferenciação entre o público e o privado, para que haja uma responsabilização da ação do Estado na sociedade, ou seja, é um princípio de legitimação das decisões sobre leis e políticas definidas em um Estado democrático, obrigando a prestação de contas dos agentes públicos frente aos cidadãos.

Noutro giro, Schwart *apud* Andrade (2011, p. 11) assevera que *accountability* é prestação de contas com o conceito mais amplo do que o tradicional, ou seja, não é apenas a exposição de resultados quanto a custos, receitas e despesas contábeis, nem somente a demonstração do desempenho quantitativo, mas inclui aspectos qualitativos e visa envolver todos os grupos de interesses da organização.

Percebe-se, assim, que a *accountability* é um princípio imprescindível a um Estado gerencial, visto que através dela que se garantirá a publicidade e eficiência da gestão pública, de modo que visa coibir a má aplicação dos recursos públicos. Nesse ínterim, a literatura tende a classificá-la em horizontal, vertical e societal. No entanto,



para atender o desiderato do presente trabalho, somente se aterá no que se refere à *accountability* horizontal.

Por *accountability* horizontal entende-se que existem agências estatais com o escopo de fiscalizar e, eventualmente, punir ações governamentais impróprias, sendo horizontais porque os órgãos executores não estariam necessariamente excluídos do governo, a exemplo, no Brasil, dos Tribunais de Contas, do Banco Central, das Procuradorias e do Ministério Público (MIGNOZZETTI, 2011, p. 116).

Dessa forma, verifica-se que a *accountability* horizontal se apresentaria quando um sistema organizado dentro do próprio Estado, por qualquer um dos Poderes (Legislativo, Executivo ou Judiciário), executa tarefa com a finalidade de autofiscalização e controle, aplicando, inclusive, sanções àqueles que não respeitam os limites legais. São agências estatais monitorando agências estatais para prevenir comportamentos nocivos à administração pública.

3. O CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O controle é a atividade que tem como escopo fazer com que a administração pública aja conforme princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, tais como a legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade (DI PIETRO, 2010, p. 728).

Assim, o controle da administração pública é o mister de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, com o escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados (GUERRA, 2005, p. 90).

Por sua vez, controle interno, uma das espécies de controle, é aquele exercido por cada um dos Poderes sobre seus próprios atos e agentes (DI PIETRO, 2010, p. 730), ou seja, o poder de fiscalizar e de rever os atos ocorre dentro da mesma estrutura de Poder, sendo que o controlador e o controlado pertencem à mesma organização (CARVALHO FILHO, 2014, p. 959).





Alexandrino (2011, p. 791) pontua que é interno o controle exercido em razão da hierarquia entre os órgãos de um mesmo Poder ou por meio de órgãos especializados, sem relação hierárquica com o ente controlado, bem como aquele que a administração pública direta exerce sobre a indireta.

Nessa esteira, evidente a tamanha relevância do desempenho da atividade de controle *interna corporis* em qualquer administração, sobretudo, as adequadas ao modelo gerencial, pois é através dessa atividade que há o contínuo aperfeiçoamento das instituições, na medida que se analisará as ações executadas e os resultados obtidos, o respeito às leis e demais normas, maximizando os resultados almejados e influenciando para uma melhor e eficiente implementação de políticas públicas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece vários comandos à gestão pública, no que se refere ao controle interno, *ipsis litteris*:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...]

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Dessa forma, a Administração Pública, em todas as suas esferas, à luz dos dispositivos transcritos, tem o dever de estruturar um sistema interno de controle. Deve constituir órgãos formalmente responsáveis por essa atividade, como, por exemplo, uma Corregedoria ou Controladoria. No âmbito federal, criou-se o órgão da Controladoria Geral da União (CGU) – atual Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – que centraliza o sistema de controle interno da administração pública federal,





executando atividades rotineiras de fiscalização, auditoria, avaliação e investigação sobre essa administração ou sobre governos subnacionais que recebam recursos federais, bem como exerce atividades de combate à corrupção, de monitoramento das políticas públicas, promoção da transparência, desempenhando, ainda, importante papel na mobilização da sociedade civil, capacitando-a para o exercício da função de controle social dos governantes (LOUREIRO *et al.*, 2016, p. 382).

No ponto, lançando mão de uma hermenêutica sistemática, não só esse órgão formal de controle deverá exercer essa atividade, mas também, de forma direta ou indireta, todos os demais deverão se preocupar com o atendimento aos princípios e regras, policiando-se e denunciando irregularidades e abusividades, até mesmo porque é dever do agente público agir e com probidade e eficiência, prestando conta a quem interessa.

Dessa forma, percebe-se que a atividade de controle interno é um eficaz instrumento de gestão, uma vez que sem ele não haveria responsabilidade pública, pois esta depende de uma ativa fiscalização, bem como é fundamental para que o administrador público possa “adequar o ato prolatado ou revelar sua legitimidade no atendimento do interesse público” (CASTRO, 2007, p. 136).

4. O CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NA PERSPECTIVA DO GERENCIALISMO

A administração pública gerencial, como observado pelo já exposto, busca a eficiência máxima no funcionamento da máquina estatal, no que diz respeito a uma melhor qualidade na prestação dos serviços públicos e na aplicação dos recursos disponíveis, objetivando a satisfação do interesse coletivo, tendo a transparência e a *accountability* como princípios básicos. Com efeito, é imperativo que o Estado lance mão de estruturas que permitam o exercício do autocontrole, fazendo-o se policiar e rever seus próprios atos, em vista de evitar desperdício de recursos, desvio de conduta e para que alcance os resultados almejados.

Dessa forma, a atividade de controle interno é uma ferramenta de gestão imprescindível no modelo gerencial, para “garantir a conformidade dos processos com a



legislação vigente, a eficiência e efetividade das ações públicas, entre outras funções” (ANDRADE, 2011, p. 12). Ademais, fica evidente que a atividade de controle interno representa um instrumento de *accountability* horizontal, uma vez que o desempenho de ações que buscam a responsabilização dos governantes parte da própria estrutura interna da administração, bem como que, por garantir maior transparência e exposição política, permitem o acesso a dados potencialmente acertados e legítimos aos órgãos estatais de fiscalização que não fazem parte de sua estrutura, assim como à sociedade, garantindo, logo, tanto o controle externo por essas agências estatais (*accountability* horizontal) quanto o controle social (*accountability* vertical e societal).

Spinelli (2016, p. 411) destaca a importância da atividade de controle interno para a gestão pública:

[...] é o controle interno, dado o seu posicionamento dentro da organização e, por conseguinte, sua proximidade com a execução orçamentária e financeira, quem tem melhores condições para evitar o desperdício e a má utilização dos recursos disponíveis. O setor privado já descobriu isso há algum tempo, e o fortalecimento dos mecanismos de submissão das empresas tem sido usado como ferramenta essencial para a preservação de seu patrimônio e para a melhoria de sua eficiência.

Além disso, é o controle interno que tem maior potencial para identificar procedimentos, rotinas e normas administrativas que precisam de aprimoramento. É ele, pois, que tem melhores condições de indicar o que precisa ser modificado com vistas à melhoria da gestão pública. E, por óbvio, a redução da burocracia, a racionalização de procedimentos e o aumento da informatização, por exemplo, podem ser essenciais para tornar o poder público mais eficiente.

Dessa forma, assente o entendimento de que o controle interno, por ser um instrumento de *accountability* horizontal, colabora para o propósito da reforma gerencialista, aperfeiçoando as instituições democráticas, ao passo que seus mecanismos balizam o comportamento dos gestores e o direciona para um melhor e legítimo aproveitamento dos recursos públicos, possibilitando o alcance da perseguida eficiência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *accountability* traz a ideia de responsabilização dos gestores quanto a administração e aplicação dos recursos públicos, exigindo transparência e prestação de contas, com fim de tornar a gestão responsiva ao interesse da coletividade. Esse princípio





é uma das bases do movimento reformador gerencialista, que representa a busca de uma administração pública mais eficiente, onde se procura ofertar bem ou serviço público de qualidade aos cidadãos, dentre outras características. A atividade de controle interno objetiva alinhar os atos administrativos às normas preestabelecidas, preventiva ou repressivamente, com o intuito de evitar desvios de finalidade e salvaguardar os resultados planejados em uma política pública. Nesse aspecto, travou-se a discussão desta pesquisa, que busca analisar a atividade de controle interno como instrumento de *accountability* (horizontal), sob o enfoque do gerencialismo.

Nesse ínterim, foi apresentado, no primeiro momento, os principais aspectos do movimento gerencial reformista, nos âmbitos global e nacional, destacando-se suas características principais, bem como se expôs as principais ideias sobre *accountability*, em especial, a horizontal. Foi demonstrado que, em resposta às deficiências dos Estados burocráticos imersos a crises financeiras, surgiu o movimento reformador gerencialista, que busca introduzir na administração pública ideias próprias das organizações privadas, visando deixar as estruturas estatais mais flexíveis, o Estado menos intervencionista, com controle de resultado, norteado pelos princípios da eficiência, *accountability* e transparência. Na oportunidade, restou entendido que a *accountability* é a ideia de responsabilização dos gestores com a coisa pública, utilizando mecanismos fomentadores da transparência e prestação de contas, bem como destacou que a *accountability* horizontal se apresenta quando o próprio Estado promove essa função sobre ele mesmo, de modo a combater atos nocivos à administração pública.

No tópico seguinte, foram expostos as principais características e o conceito do controle interno, evidenciando, inclusive, o amparo constitucional. Demonstrou-se que a atividade de controle interno exerce influxo benigno na gestão pública, uma vez que objetiva assegurar que os atos administrativos não se desviem de normas preestabelecidas, garantindo o alcance dos objetivos traçados em uma política pública. Destacou-se que, no Brasil, o sistema de controle interno é concentrado, no âmbito federal, pela Controladoria Geral da União, a qual exerce importante papel de combate à corrupção, e de fomento à transparência e controle social.





No último momento, foram relacionadas as informações até então ventiladas e realizada uma análise quanto à atividade de controle interno como instrumento de *accountability* horizontal, sob o enfoque gerencialista. Sendo assim, verificou-se que o controle interno é importante instrumento de *accountability* horizontal, uma vez que é através dele que se busca a responsabilização de agentes públicos que se desviam de normas prefixadas, bem como que se garante a publicização de dados confiáveis para que outros agentes interessados possam monitorar as atividades administrativas. Da mesma forma, constatou-se que o controle interno, ao mesmo tempo, é um importante instrumento de eficiência para a gestão pública gerencialista, uma vez que é mediante o seu exercício que se é possível o aprimoramento das instituições e das atividades administrativas, de modo a torná-las mais eficientes.

Portanto, nota-se que a sistematização elegida para a presente pesquisa possibilitou a resposta ao problema perseguido, o qual era assim definido: na perspectiva do gerencialismo, o controle interno da administração pública é um instrumento de *accountability* horizontal? E, por conseguinte, permitiu o alcance do objetivo geral traçado, que foi: analisar o controle interno como instrumento de *accountability* horizontal, sob o enfoque da administração pública gerencial.

Nessa esteira, tem-se em mente que o gerencialismo não é o modelo final ou ideal da administração pública, no entanto, é mister reconhecer que introduziu ideias importantes para a gestão, como, por exemplo, a perseguição da eficiência em sentido que abranja a qualidade da prestação dos serviços públicos para o atendimento do interesse público, a necessidade da transparência e a *accountability*. Nesse aspecto, o exercício do controle interno é necessário para a satisfação do intento gerencial, servindo de importante instrumento de *accountability* horizontal e de eficiência.

Dessa forma, o estudo das referências selecionadas permitiu a percepção da influência benigna da atividade de controle interno na gestão pública, de modo a, por ser um instrumento de *accountability*, se buscar evitar episódios de improbidades administrativas, dano ao erário, corrupção, com vista a melhorar a administração e execução dos recursos públicos, a implementação de políticas públicas sem desvio de finalidade, a transparências das atividades administrativas, o aperfeiçoamento da máquina



pública, contribuindo para melhorias dos procedimentos de maneira a reduzir desperdícios e combater a ineficiência.

REFERÊNCIAS

ABREU, Carmen Tomasi de. Prevenção da corrupção ou *accountability*. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, v. 8, n. 3, p. 205-229, jul./set. 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Enap, 1997.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

ANDRADE, Maria Elisa Marcelino de. **O controle interno como instrumento de accountability**. 2011. Monografia (especialização) – Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Curso de Especialização em Contabilidade e Controladoria, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 237-270.

BUENOS AYRES, Carlos Antônio Mendes de Carvalho. Democratização da Administração Pública e o ocaso do paradigma estadocêntrico no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 447-469, jan./jun. 2004.

_____. A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 51, maio/ago. 2006, p. 29-52.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Controle interno da administração pública**: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa. 2007. Dissertação (Mestrado) – Pontífica Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea**: do Movimento Gerencialista ao Pós-NPM. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.





DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle interno na Administração Pública: o controle interno na administração pública como um instrumento de *accountability***. 2012. Monografia (especialização) – Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (STC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização Orçamento Público, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da Controladoria Geral da União. In: MENICUCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. Cap. 16, p. 381-398.

MIGNOZZETTI, Umberto Guarnier. O impacto da corrupção sobre o governo democrático. **PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 18.2, 2011, p. 111-133 (publicada em abril de 2012).

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. O papel das controladorias governamentais: do combate à corrupção à contribuição para a eficiência da gestão pública. In: MENICUCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. Cap. 17, p. 399-412.



FINANCIAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BURITI DOS MONTE: Desafios da Gestão

FINANCING OF THE MUNICIPAL PLAN OF EDUCATION OF BURITI DOS MONTE: Management challenges

Ernandes Soares Araújo¹
Leila Leal Leite ²

Resumo:

O Plano Municipal de Educação (PME) é um documento que orienta a área educacional de municípios, elaborado para vigência de dez anos e constitui-se em uma peça de planejamento educacional fundamental para o desenvolvimento e melhoria da educação de um município. Esse estudo tem como objetivo discutir os desafios da gestão municipal para assegurar o financiamento das ações previstas no PME (2015-2025). Foi realizada a aplicação de questionário com Secretária Municipal de Educação do Município de Buriti dos Montes e análise do PME do referido município. O resultado apontou que o desafio é a disponibilização de recursos para financiamento das ações. Assim, é necessário integralizar e intersectorializar o trabalho das secretarias municipais, fazer parcerias públicas e privadas, acompanhar continuamente a implementação das ações e o impacto destas no alcance das metas, implicando um esforço maior dos governos, bem como da sociedade civil para a superação dessa dificuldade.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação. Financiamento. Gestão Pública.

Abstract:

The Municipal Education Plan (PME) is a document that guides the educational area of municipalities, developed for ten years and constitutes a piece of educational planning fundamental for the development and improvement of education in a municipality. This study aims to discuss the challenges of municipal management to ensure the funding of actions planned in the SME (2015-2025). A questionnaire was applied with Municipal Secretary of Education of the Municipality of Buriti dos Montes and analysis of the PME of said municipality. The result pointed out that the challenge is the availability of funds to finance the actions. Thus, it is necessary to integrate and intersectoralize the work of municipal secretariats, to make public and private partnerships, to continuously monitor the implementation of actions and their impact on the achievement of goals, implying a greater effort by governments and civil society to overcome this difficulty.

Keywords: Municipal Plan of education. Financing. Public Management.

¹ Professor efetivo de Letras - Inglês e Letras - Espanhol na Prefeitura Municipal de Castelo do Piauí. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Email: ernandesernandes@hotmail.com

² Enfermeira e Administradora Pública. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Email: leilaleal@ufpi.edu.br



1 INTRODUÇÃO

Os Planos Municipais de Educação (PMEs) são instrumentos importantes para a efetivação do direito à educação de qualidade em um município. A sua construção e implementação significa um grande avanço, por se tratar de um plano de Estado e não somente um plano de governo. A aprovação do PME pelo poder legislativo, transformando-o em lei municipal sancionada pelo chefe do executivo, confere poder de ultrapassar diferentes gestões. Nesse prisma, contribui para a superação de uma prática tão comum na educação brasileira: a descontinuidade que acontece em cada governo (BRASIL, 2005). Essa mesma premissa se aplica também aos Planos Estaduais de Educação (PEEs) e aos Planos Nacionais de Educação (PNEs).

A implementação das ações dos PMEs depende de recursos financeiros para que a gestão, em parceria com a sociedade tenham condições de cumprir com as metas estabelecidas em curto, médio e longo prazo. Um desafio histórico, considerando o atual cenário da economia brasileira, em que as medidas de recessão promovidas pelos governos estaduais e federal, bem como os atrasos nos repasses de recursos repercutem negativamente na política educacional, diminuindo as possibilidades dos gestores públicos de cumprirem com as diretrizes e metas estabelecidas nos PMEs.

Uma análise histórica do processo de elaboração e implementação dos Planos Nacionais de Educação nos permite perceber que um dos grandes desafios da educação pública brasileira é a disponibilização suficiente de recursos que possam promover as transformações almejadas pela sociedade. Reconhecemos que existem problemas relacionados a falta de organização da gestão, a desvios de recursos públicos, entre outros, contudo, esse não é o norte de nossa discussão, o que pretendemos discutir neste trabalho são os desafios da gestão municipal para o financiamento das ações dos Planos Municipais de Educação neste momento de crise econômica.

Como realizar o financiamento da educação pública em um país considerado periférico, com grandes desigualdades sociais, perversa concentração de renda, baixo índice de escolaridade, escola básica não universalizada? Certamente, para países com estas condições socioeconômicas, como é o caso do Brasil, a receita deveria ser outra





(LIBÂNEO, 2012). Essa discussão vem ocupando lugar de destaque em conferências e fóruns de educação, em pesquisas que tratam sobre o financiamento da política educacional, sobretudo após a evidência de que a recessão econômica está repercutindo negativamente no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PME-2014). E em municípios do semiárido piauienses, uma região seca e pobre, cuja fontes de financiamento das políticas públicas são basicamente os recursos disponibilizados pelo governo federal, é o caso de Buriti dos Montes?

Partindo dessas questões iniciais, o presente trabalho tem como objetivo discutir os desafios da gestão municipal para o financiamento do Plano Municipal de Educação de Buriti dos Montes, município localizado na microrregião de Campo Maior, mesorregião do centro-norte do semiárido piauiense a 249 Km da capital Teresina. Objetiva também refletir sobre as questões históricas que envolvem os planos de educação e o financiamento da política educacional no Brasil.

Inicialmente realizamos uma análise histórica dos Planos Nacionais de Educação e as questões relativas ao financiamento dos mesmos por entendermos que é necessário identificar esses elementos de análise nos diferentes momentos da história brasileira, bem como contextualizar o atual cenário de tensões econômicas, políticas, sociais e educacionais em que os municípios são desafiados a implementar seus Planos municipais de Educação. Em um segundo momento, apresentamos a síntese das metas, desafios da educação de Buriti dos Montes e as concepções da gestão local sobre as dificuldades de financiamento das ações do PME e, por fim, é exposta as considerações finais.

2 PLANOS DE EDUCAÇÃO E A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO

Discussões relativas a elaboração de um Plano Nacional de Educação datam de 1932, quando um grupo de intelectuais, além de renomados educadores, lançaram o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, no qual destacaram a necessidade central de se elaborar um plano amplo e contextualizado visando promover e desenvolver a educação no País. Esse movimento tomou ampla dimensão e repercussão tão forte que, dois anos depois, quando da elaboração da Constituição de 1934, o art. 150 explicitava



como uma das competências da União “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados” (DIDONET, 2000, p.18).

Segundo Libâneo (2012), a Constituição Federal de 1934 absorveu parte do conteúdo do manifesto, definindo como principal função do Conselho Nacional de Educação a elaboração do Plano Nacional de Educação. O documento foi elaborado, mas não foi implementado em virtude do golpe de 1937, que manteve Vargas no poder até 1945. Aqui percebemos que historicamente e ainda hoje, embora exista consenso sobre a necessidade de planejamento da política educacional os gestores públicos não se apropriam desses planos para desenvolver as reformas educacionais que os brasileiros almejam.

As Constituições posteriores (1946, 1967, 1969 – Emenda Constitucional) mantiveram a necessidade de o País ter um Plano de Educação, exceto a Constituição de 1937, que omitiu esse tema. No entanto, somente em 1962 foi elaborado um primeiro PNE, sob a vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024 de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos (DIDONET, 2000, p.18).

Na análise de Azanha (1995), o primeiro PNE se constituía um conjunto de metas qualitativas e quantitativas a serem alcançadas em oito anos, além de estabelecer os critérios para aplicação dos recursos destinados à educação. Esse plano, de iniciativa do Ministério da Educação (MEC) e aprovado pelo Conselho Federal de Educação, não constituiu, porém, uma lei que determinasse os objetivos e as metas da educação no país. O fato é que a necessidade de elaboração e implementação de um Plano Nacional de Educação com disponibilização de recursos para promover as necessidades da educação pública brasileira não passou de uma tentativa fracassada e não executada pelos governos da época.

Segundo Libâneo (2012), os planos que sucederam o de 1962 revelaram-se mais tentativas frustradas do que planos efetivos de educação, uma vez que as coordenadas de





ação do setor eram obstaculizadas pela falta de integração entre os diferentes ministérios, especialmente em razão do fato de a educação nunca ter sido prioridade a não ser nos discursos, e da descontinuidade administrativa que tem caracterizado os sucessivos governos. De modo semelhante acontece ainda hoje, pois embora o atual Plano Nacional de Educação (2014) tenha como foco a construção do Sistema Nacional de Educação, atualmente existem muitos desafios para a sua concretização, principalmente no que se refere ao regime de colaboração entre estados, municípios e governo federal, ao brusco processo de substituição do governo federal e consequente descontinuidade administrativa.

Em 1965, o PNE sofreu uma primeira revisão, quando foram introduzidas algumas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. Em 1966, uma nova revisão, que se denominou de Plano Complementar de Educação, introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o mercado de trabalho e o atendimento de analfabetos com mais de dez anos (BRASIL, 2005).

A ideia de uma lei propriamente dita ressurgiu em 1967, novamente proposta pelo Ministério da Educação e Cultura e discutida em quatro encontros nacionais de planejamento, sem que a iniciativa chegasse a termos concretos (BRASIL, 2005). Concordamos com Libâneo (2012) ao referir que a educação brasileira nunca foi prioridade, a não ser nos discursos dos gestores públicos. Tal fato pode ser evidenciado no cenário atual em que as políticas de recessão e desconstrução dos direitos sociais implementadas pelo governo federal criam obstáculos para o acesso a qualidade da educação pública básica e superior.

Com os militares no poder, de 1964 a 1985, a concepção tecnicista de educação tornou a ideia de um plano nacional em instrumento de racionalidade tecnocrática, uma vez, que o Ministério da Educação se subordinava ao do Planejamento (SAVIANI, 1998). Conforme observamos, a educação escolar tem sido usada como instrumento de materialização dos interesses políticos e econômicos vigentes em cada período histórico. Desse modo é cada vez mais urgente a necessidade de mobilização social para que a



educação escolar esteja a serviço dos interesses e necessidades dos educandos, educadores, da sociedade.

Na década de 80, no bojo da emergência do processo de redemocratização do país, surgiram vários movimentos sociais em defesa do direito à educação, reivindicando inclusive, a ação planejada do poder público. Todo esse processo político culminou na Constituição de 1988. Por esse motivo, cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, a Constituição Federal de 1988, retomou-se a ideia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área da educação. O art. 214 da CF contempla esta obrigatoriedade (BRASIL, 2005).

Em 1996, A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 explicita em seu Art. 87. §1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. Para atender os requisitos dessa Lei, em janeiro de 2001, o Presidente da República sancionou a lei que instituiu o Plano Nacional de Educação, com vetos a nove metas, que não foram submetidas à votação do Congresso Nacional. Ressaltamos que a maioria dos vetos recaiu sobre os recursos financeiros e três deles referem-se especialmente ao capítulo do financiamento da educação (BRASIL, 2005).

Os vetos implicaram no comprometimento da viabilização das metas e diretrizes explicitadas no plano, pois não se tinha um indicador de prioridade conferida à educação; não permitiu comparações internacionais, isso no caso do percentual de gastos públicos com educação em relação ao PIB; não permitiu as três esferas governamentais a definição de parâmetros acerca do valor correspondente ao padrão mínimo de qualidade, no caso de orientar os orçamentos nas três esferas, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, entre outras restrições (BRASIL, 2005). Desse modo, mais uma vez evidenciamos que um dos maiores desafios da educação pública brasileira é a disponibilização de recursos suficientes para promover as transformações necessárias e evidenciadas em diagnósticos e planejamentos coletivos.

O PNE, criado para estabelecer políticas e metas para dez anos, foi aprovado pelo Congresso Nacional pela Lei nº. 2 10.172, de 9 de janeiro de 2001, tendo sua vigência





encerrada ao fim do ano de 2010. Conforme esse Plano, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam elaborar planos decenais correspondentes para adequação às especificidades locais, o que efetivamente não ocorreu em vários estados e municípios (LIBÂNEO, 2012). Pela primeira vez se propõe que os municípios implementem seus planos municipais de educação.

Resumidamente, O PNE 2001-2010 teve os seguintes objetivos: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso à escola pública e à permanência, com sucesso, nela; e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar local nos conselhos escolares e equivalentes (LIBÂNEO, 2012).

Segundo Libâneo (2012), as metas que tiveram vetos do presidente da República foram justamente as referentes aos recursos financeiros, com destaque à que vinculava percentuais ao PIB para manutenção e desenvolvimento do ensino. Reforça que apesar de a lei que aprovou o PNE ter estabelecido, em seu art. 5º, que os Planos Plurianuais (PPAs) da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deveriam ser elaborados para dar suporte às metas constantes no PNE, muitas metas não foram atingidas em decorrência da escassez de recursos. Portanto, a escassez de recursos foi mais uma vez um fator que contribuiu para o não cumprimento das metas do PNE (2001), fato que pode se repetir novamente.

A discussão sobre o novo PNE começaram em 2009, ainda no governo Lula, quando foram realizadas conferências municipais, estaduais e regionais prévias de educação, antecedendo a Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em Brasília de 28 de abril a 1 de maio de 2010. O tema central da conferência foi: “Construindo um sistema nacional articulado de educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação”. No dia 15 de dezembro de 2010, o ministro da Educação, Fernando Haddad, apresentou projeto de lei contendo o novo PNE para o período de 2011 a 2020 (LIBÂNEO, 2012).





O Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014 tem características que o tornam diferente dos planos anteriores. Uma das diferenças é que esse PNE é decenal por força constitucional, o que significa que ultrapassa governos. Além disso, tem vinculação de recursos para o seu financiamento, com prevalência sobre os Planos Plurianuais (PPAs), e, também por força de lei, cumpre a função de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. O amplo e democrático processo de debate, que começou na Confederação Nacional de Educação (CONAE) 2010 e culminou com sua aprovação pelo Congresso Nacional, reforça o caráter especial desse PNE (BRASIL, 2014).

Posteriormente a aprovação do PNE (2014), houve ampla mobilização para que Estados, Municípios e o Distrito Federal para que pudessem elaborar os seus planos considerando as proposições do PNE. O propósito era formar um conjunto coerente, integrado e articulado de planos (PNE, PEE e PME) para que os direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos. O Piauí obteve êxito nesse processo garantindo a elaboração do Plano Estadual de Educação e dos Planos Municipais de Educação em todos os 225 municípios.

Apesar do mérito alcançado no processo de elaboração dos planos estadual e municipais de educação, atualmente observamos um grande dilema vivido pelos gestores municipais. Trata-se da repercussão da crise econômica, das medidas de recessão promovidas pelos governos estaduais e federal e dos atrasos nos repasses de recursos repercutem negativamente na política educacional, diminuindo as possibilidades dos gestores públicos cumprirem as metas do PME.

Saviani (2008) avalia que efetivas mudanças na educação necessitam de ações de impacto. Para isso, propõe dobrar o percentual do PIB para a educação, chegando aos 8%, tais como fizeram e fazem há vários anos os países que têm sucesso na educação escolar, como os Estados Unidos, o Canadá, a Noruega, a Suécia e a Coreia do Sul. Trata-se de importante requisito para que o Brasil supere as condições que ainda mantêm a desigualdade social.

A Meta 20 do atual Plano Nacional de Educação é ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno





Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Contudo, a ampliação do investimento público em educação poderá, no entanto, ser pouco eficaz se não houver controle rigoroso sobre a rubrica “gastos com educação”, pois estados e municípios costumam debitar nessa rubrica despesas que nada têm a ver com educação e ensino. Da mesma forma, com frequência a legislação estabelece metas sem que se designe a fonte de recursos e a responsabilidade de cada ente da Federação em seu cumprimento (LIBÂNEO, 2012).

Desse modo, o desafio que está posto para os municípios é não somente elaborar um Plano Municipal de Educação em consonância com o Plano Nacional de Educação, mas também assegurar que os processos de implementação de suas ações sejam realizados contando com efetiva participação da sociedade civil, representada pelos diferentes seguimentos sociais, como por exemplo os Conselhos Municipais de Educação.

3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada é do tipo qualitativa, que segundo Flick (2009) possibilita uma compreensão do real, que é traduzido e exposto em cada discurso dos interlocutores, revelando-nos, assim, o modo de trabalhar crenças, valores, atitudes, impressões, sentimentos, convicções, experiências de vida, saberes, saber-fazer, de cada docente. Ademais, essa modalidade permite a inserção do pesquisador no contexto da investigação, aproximando-o do problema a ser pesquisado, bem como dos interlocutores que vivenciam e que compartilham uma dada realidade marcada por diversas experiências profissionais e pessoais, sujeitas a uma relação que se caracteriza pela sua natureza dinâmica, viva e interativa.

O estudo apresenta a utilização de procedimentos técnicos documental e de campo. Na técnica documental foi realizado uma análise das principais metas do Plano Municipal de Educação do Município de Buriti dos Montes, aquelas que demandam mais investimentos. Já a pesquisa de campo, tendo em vista que a coleta de dados foi realizada através de entrevista com a Secretária Municipal de Buriti dos Montes e com buscou



informações sobre a educação municipal e as concepções da gestão local sobre as dificuldades de financiamento das ações do PME com o intuito de esclarecer melhor os desafios e possibilidades entre a meta planejada e o atual panorama da educação, mediante uma análise comparativa.

O campo de pesquisa foi o município de Buriti dos Montes. A escolha desse município foi motivada pelo fato de ser cenário de pesquisa de mestrado no Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí de um dos autores deste presente artigo, cujo objeto de estudo é o papel dos Conselhos Municipais de Educação no processo de elaboração e implementação das ações dos Planos Municipais de Educação.

Como instrumentos de coleta de dados utilizamos o questionário. Segundo Moreira e Caleffe (2006, p. 96), “[...] o questionário traz quatro vantagens para o pesquisador: uso eficiente do tempo; anonimato para o respondente; possibilidade de uma alta taxa de retorno; e perguntas padronizadas”. O questionário foi aplicado com a Secretária Municipal de Educação de Buriti dos Montes. As perguntas foram categorizadas em três questões principais, conforme segue: a) Existem dificuldades para a implementação das ações do Plano Municipal de Educação? Quais? b) O município dispõe de recursos próprios que possam viabilizar o desenvolvimento das ações do PME? Quais? c) Que outras fontes orçamentárias (estaduais e federais) custeiam as ações do PME em Buriti dos Montes e qual é a real situação de comprometimento desses recursos com os custeio da educação? Os valores disponibilizados são suficientes para custear as ações do PME? d) A atual crise econômica está repercutindo na implementação das ações do PME? Como?

Essa pesquisa é relevante, pois contribui com a produção de conhecimentos científicos e reflexões teóricas sobre as dificuldades do processo de implementação das políticas públicas educacionais, possibilitando aos leitores e pesquisadores sobre estes conhecimentos. Também é importante porque como a maioria dos Planos Municipais de Educação foram elaborados recentemente (2014), faz-se necessário conhecer melhor o processo de implementação de suas ações, verificando os desafios para a materialização das ações e alcance de suas metas.





4 POSSIBILIDADES E DESAFIOS: A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BURITI DOS MONTES

Apresentamos nesta seção uma análise das principais metas do Plano Municipal do Município de Buriti dos Montes, aquelas que demandam mais investimentos. Com o objetivo de melhor esclarecer os desafios e possibilidades entre a meta planejada e o atual panorama da educação, mediante uma análise comparativa, conforme segue:

▪ *Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.*

Dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (2015) apontam que o percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola é de 44,6%, bem próximo a meta do PNE (50%) e superior ao resultado do Piauí (16,1%) e do Brasil (23,2%). O percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola é 96,5%, superior aos resultados do Brasil (81,4%) e do Piauí (93,8%). Este resultado encontra-se próximo a universalização, conforme propõe o PME. Contudo, será necessário fazer investimento em construção, reforma ampliação de creches e pré-escolas, bem como de infraestrutura mobiliária e humana específica para o atendimento desta faixa etária de modo a assegurar a oferta com qualidade.

▪ *Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 90% (noventa por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.*

Dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (2015) apontam que o percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta a escola é de 98,3%, inferior à média do Brasil (98,4%) e do Piauí (98,8%). A distorção de idade-série vem sendo reduzida ao longo dos anos. No entanto, observamos que em 2013 nos anos iniciais do Ensino Fundamental ainda era de 17,7% e nos anos finais (30,3%). Dessa forma, será



necessário ampliar os investimentos em ações de infraestrutura, formação de professores, materiais didáticos e pedagógicos, entre outras para que 100% dos alunos dessa faixa etária sejam atendidos e que obtenham sucesso na escola. Somente com a ampliação dos índices de aprovação e redução da reprovação e abandono escolar é que se consegue diminuir a distorção de idade-série.

▪ *Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PME, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).*

A taxa de escolarização líquida no ensino médio da população de Buriti dos Montes, com faixa etária de 15 a 17 anos é de apenas 37,8%, inferior as médias do Piauí 43,4% e do Brasil 55,3%. Já no que se refere ao percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola, segundo dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (2015), o município possui 86,9%, inferior aos índices do Piauí (88,6%) e superior aos índices do Brasil (84,3%). É necessário investimento numa política de Educação de Jovens e Adultos que possam relacionar escolarização e profissionalização, o que certamente demanda recursos financeiros.

A respeito da implementação das ações do PME/BURITI e do impacto da crise econômica no financiamento da educação municipal, a Secretária Municipal de Educação de Buriti dos Montes afirma que: “A atual crise econômica tem contribuído muito para que muitas ações não sejam implementadas ou implementadas parcialmente”. Reforça que:

O Plano municipal de Educação apresenta estratégias fundamentais para o desenvolvimento do município no que confere a educação, no entanto as diversas demandas trazem a necessidade de recursos financeiros, exige organização das equipes que trabalham na gestão, na avaliação e monitoramento do PME, bem como, uma estratégia intersetorial envolvida. Situações como estas da escassez de recursos impedem ou reduzem muitas possibilidades de implementação das ações.

Em seu depoimento a Secretária de Educação de Buriti dos Montes deixa clara a necessidade de realização de um trabalho intersetorial, bem como da realização de ações de monitoramento e avaliação das ações. Observamos também que existe uma



preocupação constante com a escassez de recursos e os riscos das ações do PME não serem desenvolvidas.

Comporta registrar que Buriti dos Montes é um município pequeno e pobre. O seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0.574 (IDHM, 2010), considerado baixo. Segundo o Censo 2010, possui 7.974 habitantes que sobrevivem da agricultura, pecuária, comércio e serviço público. A arrecadação municipal é muito baixa e as despesas e investimentos com educação são realizadas quase que exclusivamente por meios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Salário Educação, entre outros, conforme refere:

O município conta com recursos do FPM, do FUNDEB, de Programas como o Mais Educação, PNAE, PNATE, entre outros. Custear a implementação de todas as estratégias do Plano condiz com uma realidade financeira atual do município. Sem o auxílio dos programas e investimentos federais fica quase inviável esse trabalho.

A capacidade financeira do município para investimento é muito baixa, ficando a mercê da disponibilização de recursos dos governos Estadual e Federal, conforme revela a Secretária Municipal de Educação de Buriti dos Montes:

As fontes orçamentárias são quase que exclusivamente dos programas federais a que o município adere e tem sido insuficientes para dar conta de todas as ações que devem ser implementadas em cada período. Já houve meses em que houve atrasos de salários por conta de os recursos não serem suficientes, por exemplo.

Reforçamos que o desafio é grande, pois não se trata de apenas elaborar um Plano Municipal de Educação, mas também, de assegurar a implementação de suas ações e o alcance das metas, fato que demanda recursos. A implementação dos Planos Municipais de Educação são processos coletivos que exigem estudos, acompanhamento de dados, conhecimento da realidade local e, fundamentalmente, disposição para compreender que todos fazem parte de uma unidade territorial, e que, para o município avançar em qualidade com equidade é necessário um esforço coletivo do governo e sociedade civil, bem como a disponibilização de recursos necessários para a implementação das ações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS





A história da implementação dos planos de educação no Brasil reflete as condições socioeconômicas do país, bem como, revela, sobretudo, o panorama político de determinados períodos históricos em que a indisponibilidade dos recursos financeiros ocupa lugar de destaque.

Sobre o financiamento da educação brasileira, entendemos com Saviani (1985) que o aumento imediato do montante de recursos destinados à educação é condição preliminar indispensável, embora não suficiente, para o enfrentamento dos problemas da educação brasileira, os quais hoje, dizem respeito especialmente à qualidade do ensino.

O resultado da pesquisa apontou que o desafio que está posto é a disponibilização de recursos para financiamento das ações. Assim, é necessário integralizar e intersectorializar o trabalho das secretarias municipais, fazer parcerias públicas e privadas, acompanhar continuamente a implementação das ações e o impacto destas no alcance das metas, implicando um esforço maior dos governos (Municipal, Estadual e Federal), bem como da sociedade civil para a superação dessa dificuldade. Apesar das dificuldades, percebemos que o município de Buriti dos Montes vem melhorando significativamente seus indicadores educacionais.

REFERÊNCIAS

AZANHA, J. M. P. **Planos, diretrizes e bases da educação nacional**. Educação: temas polêmicos, São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/principal.htm>. Acesso em: 11 de maio de 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Buriti dos Montes – **Dados Populacionais e Aspectos Socioeconômicos**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 16 de maio de 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Buriti dos Montes – **Taxa de Analfabetismo e Escolaridade Média**. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 11 de maio de 2017.



_____. **Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle.** Disponível em: < <http://simec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 18 de maio de 2017.

_____. Lei nº 9.394 de 20 dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).** Belo Horizonte: UFMG, 1997.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME** / elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.

_____. **O Plano Municipal de Educação.** Caderno de Orientações. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014.

DIDONET, V. **Plano Nacional de Educação.** Brasília: Ed. Plano, 2000. 196 p.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

LIBÂNEO, J. C. **Educação escolar:** políticas públicas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2012.

MOREIRA, H.; CALEFFE, L. G. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador.** Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SAVIANI, D. **Escola e democracia.** 7.ed. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1985.

_____. **A pedagogia no Brasil:** história e teoria. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **A nova lei da educação:** trajetória, limites e perspectivas. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1998.





CIDADANIA ATIVA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise sobre o impacto da participação dos cidadãos.

ACTIVE CITIZENSHIP AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES: an analysis of the impact of citizen participation.

Gabriela de Lima Rodrigues ⁵

RESUMO: Este artigo tem como foco principal discutir o impacto da participação dos cidadãos na implementação das políticas públicas, representada pelo engajamento da população perante a referida fase do ciclo de políticas públicas. Sendo assim, o objetivo geral é relacionar a cidadania ativa com o processo decisório da gestão pública nas políticas públicas, observando a maneira como a participação popular auxilia e/ou acelera o processo de implementação das políticas públicas, e como plano de fundo promover uma sociedade mais democrática. Na primeira parte do texto discute-se a cidadania ativa. Na segunda parte a discussão é sobre a definição da fase de implementação das políticas públicas, e na terceira parte se constrói a relação entre a participação dos cidadãos e o possível impacto nas políticas públicas mencionadas.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania Ativa, Políticas Públicas, Implementação de Políticas Públicas, Participação popular.

ABSTRACT: This article focuses on the impact of citizen participation in the imposition of public reports, representation of the citizenship process before a phase of the public reporting cycle. Therefore, the general objective is to make citizenship active with the process of decision of participation for mission popular participation and the production of the participation of mission free, and the knowledge of the independent companies are democratic and democratic. The first part of the text discusses active citizenship. In order to make an issue of a public action proposal, the other part is a relationship between citizenship and government at hand.

KEY WORDS: Active Citizenship, Public Policies, Implementation of Public Policies, Popular Participation.

INTRODUÇÃO

Em um determinado momento histórico, o Estado assumiu responsabilidades cada vez maiores com o bem-estar de seus cidadãos. No entanto, os ciclos econômicos e fatores culturais levaram esse mesmo Estado a uma situação em que já não era mais viável a

⁵ Professora e Pesquisadora na área de Direito do Instituto Federal do Piauí, tem Bacharelado em Direito e Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos, Especializada em Direito Público. Mestranda em Gestão Pública. gabrielarodrigues@ifpi.edu.br



manutenção dessas garantias aos seus membros e, inevitavelmente alguns serviços públicos entraram em colapso.

Simultaneamente surge em vários lugares do planeta uma mudança de comportamento do cidadão em relação às suas obrigações e seus direitos junto ao Estado. Começa a ficar evidente que as atividades de interesse do cidadão somente ocorrerão de forma satisfatória com a sua participação efetiva nos processos de definição e execução desses serviços.

Esse fenômeno de engajamento da população frente as tomadas de decisões da gestão pública ganha notoriedade na literatura a partir do momento que a chamada cidadania ativa interfere na realização das políticas públicas de forma a deixá-la mais adequada a realidade das comunidades.

Paralelamente, esse movimento de participação popular nas decisões governamentais acaba por se tornar um instrumento de promoção da democracia. Se tornar ativo perante os problemas/desafios do dia-a-dia da gestão envolve os cidadãos que são diretamente interessados na realização das políticas públicas, seja de maneira direta ou indireta.

De acordo com literatura que fala sobre o tema a fase de implementação é uma das menos estudadas pelos acadêmicos (SOUZA, 2007 apud OLLAIK e MEDEIROS, 2011), as atenções são para as fases de formulação e avaliação das políticas públicas até mesmo porque o Estado direciona suas ações para essas fases.

Sendo assim, a contribuição dos estudos dessa fase tem como objetivo maior a identificação de variáveis que sejam necessárias ou suficientes à uma implementação bem-sucedida e também analisar os seus fatores de ameaças (SCHNEIDER, 2009). A partir daí busca-se verificar o êxito de projetos com implementação adequada e por outro lado o porque do fracasso de alguns, analisando também os fatores que possam interferir nessa realidade.

Embora exista vasta literatura que trate dos assuntos da participação ativa na gestão e na implementação de políticas públicas, faz-se necessário abordar esse tema para que se construa uma ligação entre a participação popular e o decorrente impacto nessa fase do ciclo de políticas públicas.





A resposta a essa pergunta poderá trazer contribuições significativas ao gestor que poderá ter informações que o orientem tanto no trabalho de melhorar efetivamente o impacto das políticas públicas promovidos pelo Estado, quanto de desenvolver políticas tais que permitam que cada vez mais que os beneficiários dessas políticas se envolvam em seu planejamento e desenvolvimento criando um círculo virtuoso que irá colaborar tanto com a efetividade da política quanto com a sustentabilidade da gestão.

No entanto, é necessário pesquisar essa possível relação buscando indícios pertinentes que corroborem esse entendimento e seja um fundamento para futuras pesquisas e até mesmo ações governamentais. Dessa forma, questiona-se se a participação popular no processo decisório da gestão pública promove um impacto positivo na implementação de políticas públicas?

1. CIDADANIA ATIVA

Esse tópico tem como um dos objetivos informar e definir um conceito de cidadania que seja apropriado a pesquisa a ser desenvolvida. Poderíamos traçar várias definições para esse termo tão utilizado nos debates atuais que discutem esse direito garantido na nossa Carta Magna, porém vamos nos limitar a perspectiva de cidadania no debate da gestão participativa.

No artigo escrito por Coelho (2011) conseguimos perceber a sutil ligação entre uma gestão participativa e a cidadania, e resta claro nas palavras da autora que a inclusão dos cidadãos no dia a dia das questões públicas desenvolve nestes uma atitude mais política e ativa, vejamos

a inclusão de um espectro mais amplo de cidadãos na vida pública intensifica a circulação de informações, amplia a supervisão do processo político e promove um debate público mais consistente, o que presumivelmente resultaria em políticas públicas mais eficazes e mais equitativas (COELHO, 2011).

Entretanto, ainda precisamos esclarecer esse significado de cidadania ao qual guiaremos nossa pesquisa, e para isso usaremos um estudo sobre projetos políticos o qual



possui uma vertente denominada de projeto político democrático-participativo, que tem enfoque na participação da sociedade nos processos de decisão de interesse público e compreende a cidadania de forma abrangente como o “direito a ter direitos”, assim como enfatiza uma noção ampliada de política (ALMEIDA; CUNHA; FARIA; RIBEIRO, 2011).

A cidadania também aparece como sendo a correspondência dos direitos políticos do homem. Ser cidadão implica, cada vez mais, ser detentor não somente de um conjunto de direitos e deveres individuais sob as leis do Estado que confere ao indivíduo a condição de “cidadão”, mas também ser detentor de um conjunto de instrumentos políticos, jurídicos e sociais que o habilita à defesa da sociedade como um todo (FELISBERTO, 2012).

Pois bem, se a cidadania é o direito a ter direitos (ARENDT, 1989), então poderia-se aqui colocar o cidadão como um agente transformador do meio social em que vive na busca incessante de resguardar seus direitos e garantias adquiridos e lutar por uma sociedade justa com melhores condições de vida e bem estar social. Para isso ele precisa ser atuante, e é aí que vem uma possível definição de cidadania ativa que irá ser abordada no decorrer desse estudo.

No Brasil, desde a época do Império existiram movimentos políticos/sociais que demonstrava os primeiros passos para a formação de cidadãos ativos na realidade social (CARVALHO, 2007). Mesmo com esses indícios de participação na luta por direitos, havia nessas manifestações certos limites estabelecidos como legítimos que faziam que tal concepção de cidadania não avançasse.

Um dado importante para a evolução da cidadania no Brasil ocorreu na década de 90 com a promulgação da nossa Carta Magna, também chamada de Constituição Cidadã, que foi o avanço considerável na educação fundamental. Segundo palavras de CARVALHO (2007), "O analfabetismo da população de 15 anos ou mais caiu de 25,40% em 1980 para 14,7% em 1996. A escolarização da população de sete a 14 anos subiu de 80% em 1980 para 97% em 2000”.

Utilizando ainda trechos da obra de Carvalho (2007), temos que:





No entanto, pode-se dizer que, dos direitos que compõem a cidadania, no Brasil são ainda os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias. A precariedade do conhecimento dos direitos civis, e também dos políticos e sociais, é demonstrada por pesquisa feita na região metropolitana do Rio de Janeiro em 1997. A pesquisa mostrou que 57% dos pesquisados não sabiam mencionar um só direito e só 12% mencionaram algum direito civil. Quase a metade achava que era legal a prisão por simples suspeita. A pesquisa mostrou que o fator mais importante no que se refere ao conhecimento dos direitos é a educação. O desconhecimento dos direitos caía de 64% entre os entrevistados que tinham até a 4ª série para 30% entre os que tinham o terceiro grau, mesmo que incompleto. Os dados revelam ainda que educação é o fator que mais bem explica o comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos. Os mais educados se filiam mais a sindicatos, a órgãos de classe, a partidos políticos. (CARVALHO, 2007)

Isso nos deixa cientes da importância do processo educativo na promoção da cidadania, e levando em conta resultados de pesquisas sobre a adoção de instrumentos de participação popular, colocam-se assim as dimensões da cidadania (graus de ativismo), como um dos fatores que fazem produzir algum resultado social ou político relevante, os quais podem ser positivos.

Isso corrobora o entendimento de que os cidadãos mais ativos seriam capazes de deflagrar círculos virtuosos em que a participação gera mais participação e supõe-se também que o engajamento participativo incrementa o senso de pertencimento do cidadão à sua sociedade.

Em seu trabalho intitulado "Da sustentabilidade social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público", o administrador Maurício Serva (2012) reflete que

A chamada cidadania ativa representa um movimento que se irradia em múltiplas direções, denotando um pluralismo de expectativas, exigências, interesses e ideais de atores organizados sob diversas formas no seio da sociedade civil. (SERVA, 2012)

Pode-se entender a partir da construção dos autores citados que o exercício da cidadania ativa é a busca da efetividade do Estado Democrático de Direito em que





vivemos. Avançar da democracia representativa para a democracia participativa é um efeito natural que deveria decorrer do nosso ordenamento jurídico da própria evolução da sociedade.

Cidadãos participantes ativamente colaborariam para a melhoria das políticas públicas, já que auxiliariam na busca por melhores alternativas que abarcassem os anseios da sociedade em geral (MARSHALL, 1967). É relutante a ideia de que o povo conhece suas necessidades, e por conta disso ninguém melhor do que o próprio cidadão, que será usuário de um serviço público ou mesmo uma obra pública, ser ouvido em relação a mesma.

Diante das reflexões seria interessante pontuar que ser um cidadão ativo faz do indivíduo dono dos seus direitos, inclusive capaz de lutar pela realização democrática do seu destino e do da comunidade em que vive. Esse indivíduo atuante muda por vezes a realidade de pessoas as quais possui ligações cotidianas, promovendo assim um bem estar coletivo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser os principais autores das chamadas políticas públicas, o que fez com que estes além de mais encargos, passassem a ter também mais recursos e a dispor de instrumentos de gestão que potencializam uma participação maior da cidadania, que culmina com a maior fiscalização dos usuários perante os serviços públicos, mobilizando a opinião pública no que diz respeito a prestação e qualidade desses serviços. (BARRETO, 2011).

Diante desse panorama exposto podemos observar que existe uma correlação da atuação do cidadão e a melhoria da prestação de serviços, de maneira particular estamos observando essa influência nas entidades do setor público. Nossa pesquisa pretende mostrar que essa interferência na qualidade de tais serviços se deve de alguma forma baseada na contribuição dos cidadãos participantes.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: A FASE DA IMPLEMENTAÇÃO





Para a explicação desse fenômeno, utiliza-se como parâmetro o modelo explicativo do ciclo de políticas públicas, aonde estas são compostas por alguns estágios que tem como objetivo um aprendizado dinâmico. Segundo Cordeiro (2017) "o modelo supõe ainda que a ação pública divide-se em etapas do processo político-administrativo subjacente à resolução de problemas – tais etapas correspondem à sequência de elementos do processo (Trevisan e Van Bellen, 2008)".

Segundo Ollaik e Medeiros (2011), "a literatura define três grandes fases de políticas públicas: formação de agenda e formulação; implementação; e monitoramento e avaliação (Vanmeter e Vanhorn, 1975)".

Pode-se inferir dessa maneira que a implementação é a fase aonde ocorre a transformação do planejamento e da escolha em atos, ou seja quando se põe em prática o que foi estudado. E para que isso ocorra todos os recursos disponíveis como financeiros, tecnológicos, materiais e humanos são focados na realização da política.

Tal estudo terá como análise principal a fase da implantação das políticas públicas. Porém no Brasil, analisando o contexto histórico percebe-se que a administração pública está mais interessada nas pesquisas relacionadas as formulações de políticas públicas do que na implantação (CASTANHAR e COSTA, 2003).

Diante da discussão do tema e da dificuldade de conceituação precisamos abordar uma linha de pensamento sobre implementação de políticas pública que se adeque ao objeto da nossa pesquisa e contribua para seu desenvolvimento, usa-se assim uma passagem do artigo de Ollaik e Medeiros (2011), que diz

(..)enquanto é comum ver implementação como um problema de gerenciamento técnico, a implementação pode ser vista de forma mais abrangente como um contínuo de política-ação-política (Barrett e Fudge, 1981).

Em uma outra passagem na mesma obra os autores Ollaik e Medeiros (2011), dizem que segundo uma perspectiva *top-down*,



a implementação de sucesso é a que atinge os resultados aprovados pelos legisladores, ou uma visão interpretativista, com pressupostos da implementação como adaptação, para conciliar valores sociais em múltiplas versões e que mudam com o tempo, onde a diferença entre o planejado e o executado é esperada, pois sempre haverá diferença em interpretações e em significados (Yanow, 1990).

(....)

Na administração pública federal brasileira coexistem, hoje, instrumentos tradicionais — como implementação por gestão direta e por uso de incentivos econômicos; instrumentos com esforços para ampliar a participação popular; iniciativas para implementar políticas por gestão indireta, mediante convênios e contratos (Costin, 2005; Souza, 2001; Torres, 2007), concessões de uso — e instrumentos mais recentes — como transferências fundo a fundo.

Entretanto, diante das diversas possibilidades de abordagem da implementação de políticas públicas nos reservamos a escolher uma que se encaixe no nosso estudo. Sendo assim, utilizaremos como direcionamento para nossa linha de pesquisa, aquela abordagem que explica a fase de implementação por meio de instrumentos com esforços para ampliar a participação popular.

Por meio dessa abordagem, o cidadão e a sua respectiva participação nas demandas relacionadas a implementação de políticas públicas são vistas como essenciais ao processo, visto que o cidadão é o foco principal das ações promovidas a partir dessa ação.

3. PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS E O IMPACTO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Marshall (1967), "a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade". Dessa forma conceitualmente, poderíamos denominar a atitude do voluntário-participante como sendo realização da cidadania ativa.

Tenório (1997) afirma que a participação integra o cotidiano de todo indivíduo e que é a possibilidade de participação que dá ao ser humano a realização de planos que de outra forma seriam de difícil ou impossível realização e que a participação social é a apropriação pelo indivíduo do direito de construção do seu próprio destino mas que essa





participação requer consciência sobre seus próprios atos, consciência essa que nem sempre está pronta.

A participação ativa do cidadão faz com que o sujeito compreenda melhor os processos de planejamento, as etapas de aquisição de recursos e os debates sobre a melhor forma de aplicar tais recursos. Permite também que ele analise, antes da política ser implementada, a real possibilidade de tal ação governamental ter sucesso na sua realização e alcançar o fim desejado.

No enfoque das políticas públicas a participação social pode ser vista de diferentes aspectos, pode-se analisar que a mesma interfere no poder decisório da gestão pública com objetivo de democratizar as políticas públicas e torná-las mais adequadas a realidade social, e também existe a perspectiva de ser um legitimador da população como “público-alvo” de políticas compensatórias (ALBUQUERQUE, 2006).

A mesma autora corrobora o entendimento dizendo que

A natureza participativa deste processo de elaboração de políticas públicas, bem como a necessidade de enfrentar a tradicional impermeabilidade, autoritarismo e centralismo do Estado brasileiro, marcaram as propostas elaboradas com exigências de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social sobre estas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Com fundamento nas contribuições significativas do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), criado em 1993 como órgão de aconselhamento da Presidência da República, que incentivaram a mobilização da sociedade civil na esfera das fases das políticas públicas ampliando os espaços de participação cidadã (ALBUQUERQUE, 2006), e indicando a importância valorativa da mesma.

CONCLUSÃO

Observa-se recentemente na história da sociedade brasileira um aumento da participação popular na implementação de políticas públicas, a maioria as quais estão sendo viabilizadas por meio de entidades não governamentais em parceria com o governo,





e tal participação tem avançado muito nos últimos anos inclusive por intermédio de canais “informais” como espaços virtuais.

Cumpre então destacar que embora existam essas participações precisam ser mais aprimoradas no sentido de se tornarem eficientes quantos aos seus objetivos, o que se tornará ainda mais viável se conjugada com um processo educativo dos cidadãos.

Dessa maneira, mais informados e conscientes do seu papel enquanto cidadãos, estes tornam-se instrumentos de grande valor no processo de implementação de políticas públicas dando impulsos significativos e pertinentes dentro do ambiente ao qual buscam melhorias. Já que, vale salientar, os próprios beneficiários das políticas participarão das decisões acerca da mesma dando as suas contribuições.

Por outro lado, cumprindo seu papel de provedor do bem-estar social o Estado promove a cidadania ao abrir tais espaços de participação popular na fase de implementação de políticas públicas. Já que ao ouvir os principais receptores das ações planejadas, fomenta-se a democracia garantindo assim um princípio fundamental do nosso Estado de Direito garantindo na Carta Magna.

Por fim, há de destacar que tal participação na fase de implementação das políticas públicas é um instrumento para que o cidadão coloque em pauta seus anseios e os dos grupos aos quais representa, valorizando sua voz e interferindo positivamente na realização de políticas públicas, além se ser uma forma de pressionar para que as mesmas sejam realizadas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira.** – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** 10ª ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.





- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443 a 464.
- BUENOS AYRES, Carlos Antonio Mendes de Carvalho. **Responsabilidade social corporativa e terceiro setor**. Teresina: 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2007.
- CASTANHAR, José Cezar; COSTA, Frederico Lustosa da. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. RAP. Rio de Janeiro 37(5):969-92, Set./Out. 2003
- CASTELLO, Graziela; HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, São Paulo, 67: 263-269, 2006.
- COELHO, Vera Schattan P. **Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde**. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. (Org. Roberto Rocha C. Pires). Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (p. 279 a 295): (Diálogos para o desenvolvimento)
- CORDEIRO, Natália. **Ação governamental e direitos das mulheres: abrigo para mulheres ameaçadas de morte no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, no 23. Brasília, maio - agosto de 2017, pp 259-294. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172308>
- DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. Anos 90 - Política e sociedade no Brasil. (Org. Evelina Dagnino). Ed. Brasiliense, 1994, pág. 103-115.
- DEMO, Gisela; PESSÔA, Renata. **CRM na administração pública: desenvolvimento e validação de uma Escala de Relacionamento com o Cidadão (ERCi)**. Rev. Adm. Pública - Rio de Janeiro, maio/jun. 2015.
- FELISBERTO, Nilzo. **A Cidadania Ativa e o Direito**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 13 ago. 2012. Disponível em:



<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.38260&seo=1>>. Acesso em: 23 maio 2018.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social**. In: _____. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, s.d. p. 57-114.

MEDEIROS, Janann Joslin, OLLAIK, Leila Giandoni. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. RAP — Rio de Janeiro 45(6):1943-67, nov./dez. 2011.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Diálogos para o desenvolvimento. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Vol. 7. Brasília: IPEA, 2011.

SERVA, Maurício. **Da sustentabilidade social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público**. In: PHILIPI JR, A.; SAMPAIO, C.A.;

FERNANDES, V. (Orgs.). **Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade**. 1ª ed. Barueri: Manole, 2012, v. 01, p. 3-32.

SCHNEIDER, Anne Larason. **Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia pratico**. In: Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise / Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm (organizadores); Tomás de Aquino Guimarães - apresentação - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; Rozenberg, Jacob Eduardo. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1997.

VICENTE, M. M. **História e comunicação na ordem internacional [online]**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.



ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E MOVIMENTO SOCIAIS : cooperação e conflito
na definição das políticas públicas.

Barbara Cristina Mota Johas⁶

STATE, CIVIL SOCIETY AND SOCIAL MOVEMENT: cooperation and conflict
in the definition of public policies.

RESUMO: Não é incomum, tanto nos debates acadêmicos como nos embates políticos, o diagnóstico de acordo com o qual a democracia representativa estaria em crise. A explosão de movimentos sociais que questionam seus limites espaciais – agora não mais nacionais dizem alguns - e as antigas formas de manifestação na esfera pública, levaram teóricos e teorias a (re) pensar suas propostas analíticas e normativas sobre assuntos que são objeto de conflito, ao que parecem, irreconciliáveis. Estamos falando de temas como justiça, democracia, tolerância, esfera pública e seus termos correlatos, neste sentido o presente trabalho procura discutir a questão do controle social sobre as políticas públicas a partir de uma análise crítica sobre a relação Estado, sociedade civil e movimentos sociais nas diferentes formas de controle social.

⁶ Professora Assistente Nível I, Universidade Federal do Piauí, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (UFPI), coordenadora do curso de Bacharelado em Ciência Política (UFPI), sub-coordenadora do NIPP (Núcleo de Instituições e Políticas Públicas).



INTRODUÇÃO

Para uma teoria da democracia preocupada com a participação e com a ação política - tema mais geral desta pesquisa - a existência de movimentos cujos atores, ao questionarem as regras do jogo democrático-representativo, colocam em suspensão a própria possibilidade de agirem nos espaços públicos como atores políticos, apontaria para os limites da capacidade de uma formulação que continua apenas a reforçar o aspecto representativo da democracia. Dessa percepção de que a teoria não era mais capaz de abarcar os mais diversos apelos das ruas, reformulações no campo da teoria passaram a ser cada vez mais urgentes. É nesse espírito que Archon Fung e Joshua Cohen⁷ iniciam seu texto “Democracia Radical” os teóricos partem da percepção de acordo com a qual, ao longo dos anos 2000, ideais radicais sobre a democracia ressurgiram como uma força intelectual e política de peso que, de modo algum, poderiam ser simplesmente ignorados.

O problema a ser enfrentado pelas teorias políticas da democracia é grave. Atores sociais, dos mais diferentes espectros do ideário político, tornam-se cada vez mais céticos quanto, de um lado, a capacidade regulatória dos estados nos limites nacionais e, de outro, desacreditam que democracias convencionais⁸ poderiam ainda responder aos esforços, demandas e realidades dos(as) cidadãos(ãs) comuns. *Se as pessoas que ocupam os espaços públicos reiteradamente acusam as democracias convencionais de não representarem suas posições ou de serem incapazes de se sensibilizar e agir a partir de suas demandas o que as teorias políticas preocupadas com a relação entre legitimidade e instituições democráticas ainda tem a dizer?*

⁷ Estes autores não estão sozinhos nesta temática. Podemos citar Mouffe; 1995 (com uma interpretação ainda mais “radical” na medida em que desenvolve seu conceito de agonismo); e Young; 1991.

⁸ Por democracias convencionais entende-se “os sistemas de representação competitiva em que os cidadãos são portadores de direitos políticos, dentre eles os direitos de expressão, associação e sufrágio, os cidadãos manifestam seus interesses por meio do exercício dos direitos políticos, em particular por meio do voto em seus representantes, nas eleições regulares; as eleições são organizadas por partidos políticos rivais e a vitória eleitoral significa o controle do governo, o que dá aos candidatos vencedores a autoridade para moldar as políticas públicas por meio da legislação e do controle que exercem sobre a administração” (FUNG e COHEN, 2007: 221).



Se nos aproximamos um pouco mais do argumento mais geral formulado pelas teorias da legitimidade democrática podemos ter dimensões do problema teórico-prático que precisava ser enfrentado. Entre as teorias preocupadas predominantemente com a participação e com a deliberação⁹ existe uma compreensão comum segundo a qual os Estados Democráticos de Direito possuem sua legitimidade assentada na existência tanto da ampliação da participação política quanto na garantia de procedimentos deliberativos que possibilitam a formação de processos discursivos no interior da esfera pública. A legitimidade democrática residiria, portanto, na existência de procedimentos que permitem a associação entre participação, processos discursivos públicos e as estruturas do Estado. Dito de modo resumido, a legitimidade democrática seria resultado da interação entre a deliberação, a participação e a política, neste sentido o presente trabalho procura discutir a questão do controle social sobre as políticas públicas a partir de uma análise crítica sobre a relação Estado, sociedade civil e movimentos sociais nas diferentes formas de controle social.

1. CONTROLE SOCIAL E A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.

Podemos agora compreender porque durante a primeira década do século XXI o tema central das teorias democráticas foi o de “ampliar” o escopo participativo da representação clássica para abarcar aquelas demandas de efetividade da participação. Tal debate centrou-se na análise da estrutura institucional que os Estados Democráticos de Direito disponibilizam para a participação dos atores da sociedade civil, mais especificamente, o problema a ser enfrentando seria o de formular diferentes desenhos institucionais que possibilitariam a participação política¹⁰. Em especial,

⁹ Estamos cientes que participação e deliberação não são sinônimos e que representam diferentes matrizes teóricas no interior das teorias democráticas, a apresentação aqui produzida visa apenas circunscrever o pano de fundo teórico que sustenta esta proposta de pesquisa.

¹⁰ Estas questões foram longamente debatidas pela área e ficaram conhecidas academicamente como o debate sobre a “importância das instituições”, alguns trabalhos nesta área são: COELHO, V. S. P. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed; LUCHMANN, H.LIGIA A democracia deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e



debateu-se o impacto que a institucionalização da participação social nos processos de definição de agendas públicas e da normatização do direito poderia produzir sobre as organizações da sociedade civil¹¹.

A partir de 2008 esta questão ganhou novos contornos acadêmicos iniciados com o *“esforço de revisão conceitual a partir de diferentes enfoques e variadas instâncias empíricas”* (LAVALLE; SZWAKO, 20015, pg 159) acerca da relação entre Estado e Sociedade. O objetivo passou a ser, então de superar a dicotomia cooperação/cooptação utilizada como resposta à questão, que orientou os estudos até então, a saber, *“se a aproximação do Estado e da sociedade civil, através dos mecanismos de ampliação da participação política, permitiriam um processo de cooptação do Estado sobre estes atores reduzindo e/ou impossibilitando o aprofundamento da própria participação”*. Esta revisão conceitual procurou, de acordo com Lavalle e Szwako (2015), propor novos termos/conceitos que permitissem uma avaliação menos dicotômica e mais relacional com vistas a permitir a construção de diagnósticos mais eficazes sobre a complexidade institucional e democrática brasileira¹².

Tendo em vista que tanto a perspectiva deliberativista, quanto a participacionista conferem peso considerável para a relação entre participação política-deliberação e formação de legitimidade. Sendo assim, um desafio fundamental (não mais no plano apenas teórico) se apresenta: a necessidade de uma análise que se debruce sobre os tipos de mecanismos que estão em operação nas democracias e que reforçam, ou não, entendimentos sociais consolidados e/ou possibilitam espaços para a criação de novas formas de compreensão social¹³. Em grande medida, é possível dizer que a literatura

Institucionalidade. Santa Catarina. PPGSP/UFSC; Caderno de pesquisa, n 33, novembro 2002,34. GUGLIANO. A & CORTES V. SORAYA. “Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil”, Dossiê, 2010, n 24

¹¹ Para ver este debate no campo internacional ver: HABERMAS (1994, tomo II, cap: VII, VIII); BOHMAN e REHG (1997); COHEN (1997/ 2000) e ARATO e COHEN (1994). Para este debate no Brasil ver: AVRITZER (1997; 2003;2009); COSTA (1994); LUCHMANN (2007); LAVALLE e VERA (2009); COELHO e NOBRE (2004);DAGNINO (2002); TATAGIBA (2002).

¹² Sobre esse debate cf.: ROMÃO (2010) ; ABERS e KECK (2009); ABERS e VON BULOW (2011); AVRITZER (2012);LAVALLE e BULOW (2014); GURZA e SZWAKO (2015)

¹³ Uma coisa é a discussão normativa sobre os fundamentos da participação política no contexto da produção da legitimidade democrática , outra coisa, bastante diferente, é a investigação sobre as possibilidades reais da participação e seus efeitos na formulação de políticas públicas. Uma pesquisa pode partir do pressuposto normativa de acordo com o qual a participação é elemento fundamental para a produção de legitimidade democrática, mas essa não é uma afirmação que pode ser "testada"



especializada converge para a perspectiva de que as instituições têm grande importância no modo pelo qual se dá a participação, sua intensidade e amplitude, o que produz como problemática central definir de que modo é possível “medir” a participação, ou seja, qual método e metodologia poderiam ser empregados para mensurar a capacidade substantiva da participação dos cidadãos nos espaços institucionais. Estas análises permitem uma interpretação, também nova, da relação entre Estado, sociedade civil, atores sociais e opinião pública, que é de grande relevância para a análise das novas formas participativas surgidas no fim do século XX e início do século XXI. Diante do exposto até o momento, cabe a pergunta: Qual a contribuição deste corpus teórico quando pensamos o Brasil e suas formas de participação política?

No Brasil, as discussões em torno da participação política passam a ecoar de maneira mais latente e com um perfil específico no contexto da redemocratização e da Constituição de 1988, conhecida também como “Constituição Cidadã”. A participação recebe aqui uma nova conceitualização, antes entendida como popular, ela passa, em 1988, a ser definida como participação cidadã, e esta modificação não possui um cunho apenas qualificativo. A participação passa a adquirir uma feição mais abstrata, não se restringindo apenas a participação eleitoral, sendo definida como um direito de cidadania. O que demandaria, por sua vez, a construção de espaços de exercício deste direito. Assim, a Constituição de 1988 inaugura no Brasil um modo de articulação da participação social bastante peculiar.

A participação social aproximou-se da definição de políticas públicas. A relação estreita entre estes dois termos está ligada também ao modo como as políticas públicas passaram a ser entendidas. Este conceito vai se distanciando do entendimento de uma política eminentemente técnica feita *por* e *para* especialistas e vai se aproximando de uma compreensão de política pública enquanto campo de participação civil e de disputa por projetos societários. Desta forma, o campo de definição de agendas e de ações específicas das políticas públicas passa a ser o espaço por excelência da participação da sociedade civil. Daí nasce a necessidade de pensar sobre os desenhos institucionais que permitiriam o efetivo exercício da participação enquanto direito. No caso brasileiro, estes desenhos estiveram, portanto, atrelados às dimensões das políticas públicas

empiricamente. O que podemos avaliar, do ponto de vista dos processos reais de formação de vontade e de política, são os efeitos e os caminhos da participação na elaboração das políticas. Avaliar de o resultado é mais ou menos “legítimo” não é tarefa de uma teoria empírica.





estatais. (Conf. AVRTIZER,2007;2011; NAVARRO, 2003;MARQUETTI 2003,entre outros).

O livro *“Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação”* organizado por Roberto Pires faz um importante “balanço” acerca das análises brasileiras sobre a importância do desenho institucional. Em linhas gerais, é possível argumentar que o aparato das teorias deliberativas foi operacionalizado pela produção teórica brasileira como ponto de partida para análises que pretendiam olhar para as instituições participativas que surgiram na década de 1990. Esta ampliação ocorreu em dois grandes grupos.

Há trabalhos que focalizaram suas análises no exame da ampliação das formas de deliberação - *efetividade da deliberação* (PIRES,2011). Tais análises produziram como resultado trabalhos que investigaram as formas participativas no Brasil nos últimos 15 anos em um conjunto diverso de instituições (Conf. AVRITZER, 2011;WAPLER, 2007; NAVARRO,2003). Uma primeira abordagem, mais centrada na perspectiva teórico-analítico que parte dos debates internacionais acerca da deliberação, desenvolveu uma interpretação dos *momentos deliberativos*. O aspecto fundamental ali era o de compreender as formas de participação democrática não como uma sequência homogênea de fatos, mas como uma sequência de momentos, alguns mais deliberativos que outros (Conf. ABERS,2000;PIRES;VAZ,2010).

Podemos apresentar como exemplos desta perspectiva os vários estudos empreendidos acerca dos conselhos gestores de políticas públicas nas áreas de assistência social, saúde e políticas urbanas. Outro segmento de análise que se desenvolve é o que está direcionado para os problemas e/ou limites deliberativos das instituições participativas, estes trabalhos são marcados sobretudo por análises críticas acerca da própria dimensão da deliberação em si mesma.

Estas análises contribuíram efetivamente para o debate participativo na medida em que demonstraram que a participação deliberativa envolve, no mínimo, dois momentos, a saber: o momento da discussão e deliberação no interior das instituições (conselho, OPs, entre outras), que em geral possuem um caráter fortemente deliberativo, envolvendo atores da sociedade civil e atores estatais; e um momento posterior da implementação das decisões pelo próprio Estado, que, portanto, diz respeito diretamente aos atores estatais.



Há um outro conjunto de autores(as) que se dedicaram a investigar a *efetividade das instituições participativas* (Conf. VAZ,2011).

O segundo momento desses debates possui um enfoque claramente mais metodológico. Neste sentido, está centrado na possibilidade de mensurar o efeito deliberativo das instituições ou de alguns dos seus momentos (Conf, AVRITZER,2011). Estes debates são focados na dimensão unitária com a qual a democracia deliberativa opera, ou seja, tendem a concordar com Goodin e sua afirmação de acordo com a qual é preciso desagregar os diferentes momentos que compõem o processo de deliberação, o que resultaria em uma abordagem segunda a qual: ao invés de uma democracia deliberativa, teríamos momentos deliberativos dentro das democracias¹⁴.

Colocados todos esses pontos, a perspectiva das análises sobre a participação no Brasil se veem levadas a problematizar de forma mais crítica a relação entre Estado e sociedade civil uma vez que as relações entre estas “esferas” possuem uma margem considerável de indeterminação e uma diversidade de elementos que influenciam de forma direta e/ou indireta na participação política dos atores sociais (Conf. COHEN e ARATO, 1994). De acordo com Lavallo e Szwako (2015), atualmente o debate brasileiro sobre a relação entre estado e sociedade civil tem caminhado para uma reavaliação do diagnóstico. Contra a tese de acordo com a qual haveriam apenas duas possibilidades de interação entre estado e atores sociais, a saber, a cooperação e/ou a cooptação, artigos recentes têm trabalhado com termos como “franjas”, “ativismo de estado”, “fronteiras”, “domínio de agenda” com o intuito de produzir diagnósticos mais sólidos sobre a complexidade das democracias atuais e, em especial, sobre a interação entre estado e sociedade nos processos de formação de políticas públicas.

O resgate dos pressupostos teóricos de uma teoria democrática preocupada com a participação política, bem como a apresentação de como este debate se desdobra no Brasil, em especial sob a ótica dos desenhos institucionais da participação política, são importantes para compreender como a teoria feminista se relaciona com estes pressupostos ora tomando para si certas compreensões acerca da importância da participação política na construção da legitimidade democrática, e ora questionando estes mesmos pressupostos. O resgate do debate brasileiro torna-se importante, para

¹⁴ Conforme AVRITZER, 2011, p. 17.



os objetivos deste artigo, tendo em vista que compreender o processo de produção de políticas de enfrentamento a violência passa pela compreensão acerca do impacto da moldura institucional sobre a participação dos movimentos feministas. Na medida em que estes movimentos entram na relação com o Estado no processo de disputa, não só da produção da agenda pública e da política mais também como um processo de disputa de saberes, torna-se importante pensar na complexidade destas formas de interação percebendo como o ativismo feminista e o ativismo institucional de entrelaçam nos últimos anos no caso brasileiro de forma *sui generis*.

2. CONCLUSÕES PRELIMINARES

No âmbito da produção teórica brasileira as teorias deliberativas foram operacionalizadas especialmente para analisar as instituições participativas que surgiram na década de 1990. Esta ampliação ocorreu em dois grandes grupos. Primeiramente, temos os trabalhos que focalizaram suas análises no exame da ampliação das formas de deliberação. Tais análises produziram como resultado uma maior atenção para a ampliação das formas participativas no Brasil nos últimos 15 anos em um conjunto diverso de instituições. Podemos então apresentar como exemplos desta perspectiva os vários estudos empreendidos acerca dos conselhos gestores de políticas públicas nas áreas de assistência social, saúde e políticas urbanas. Outro segmento de análise que se desenvolve é o que está direcionado para os problemas e/ou limites deliberativos das instituições participativas. Neste são encontradas análises críticas acerca da própria dimensão da deliberação em si mesma.

Estas análises contribuíram efetivamente para o debate participativo na medida em que trouxeram à luz a perspectiva de que a participação deliberativa envolve no mínimo dois momentos, a saber: o momento da discussão e deliberação no interior das instituições (conselho, OPs, entre outras), que em geral possuem um caráter fortemente deliberativo, envolvendo atores da sociedade civil e atores estatais; e um momento posterior da implementação das decisões pelo próprio Estado, que, portanto, diz respeito diretamente aos atores estatais. Diante dos desenvolvimentos teóricos ocorridos neste campo de estudo, é possível dizer que as



interpretações percorreram dois campos de análise de maneira geral: um debate sobre a *efetividade da deliberação* e outro centrado na *efetividade das instituições participativas*.

A qualidade do processo participativo deve ser aqui entendida como que envolvendo tanto a qualidade e a intensidade do processo deliberativo interno às IPs como também as relações estabelecidas entre as instituições e seu ambiente, como, por exemplo, seu desenho institucional, a relação com o governo e com a sociedade civil e quais grupos são representados e de que forma se dá esta representação no interior destas esferas. Na esteira destas discussões, algumas categorias despontam como essenciais para a construção da análise, a saber: inclusão e representatividade; deliberação; contextos e ambientes institucionais; atores e estratégias; e desenho institucional.

Colocados todos esses pontos, a perspectiva das análises sobre a participação no Brasil se veem levadas a problematizar de forma mais crítica a relação entre Estado e sociedade civil uma vez que as relações entre estas “esferas” possuem uma margem considerável de indeterminação e uma diversidade de elementos que influenciam de forma direta e/ou indireta na participação política dos atores sociais (Cf. COHEN e ARATO, 1994). De acordo com Lavallo e Szwako (2015), atualmente o debate brasileiro sobre a relação entre Estado e sociedade civil tem caminhado para uma reavaliação do diagnóstico. Contra a tese de acordo com a qual haveriam apenas duas possibilidades de interação entre Estado e atores sociais, a saber, a cooperação e/ou a cooptação, artigos recentes têm trabalhado com termos como “franjas”, “ativismo de estado”, “fronteiras”, “domínio de agenda” com o intuito de produzir diagnósticos mais sólidos sobre a complexidade das democracias atuais e, em especial, sobre a interação entre Estado e sociedade nos processos de formação de políticas públicas. A partir de 2008 esta questão ganhou novos contornos acadêmicos iniciados com o “*esforço de revisão conceitual a partir de diferentes enfoques e variadas instâncias empíricas*” (LAVALLE; SZWAKO, 2015, pag. 159) acerca da relação entre Estado e Sociedade.

O objetivo passou a ser, então de superar a dicotomia cooperação/cooptação utilizada como resposta à questão, que orientou os estudos até então, a saber, “*se a aproximação do Estado e da sociedade civil, através dos mecanismos de ampliação da participação política, permitiriam um processo de cooptação do Estado sobre estes atores reduzindo e/ou impossibilitando o aprofundamento da própria participação*”. Esta revisão conceitual



procurou, de acordo com Lavalle e Szwako (2015), propor novos termos/conceitos que permitissem uma avaliação menos dicotômica e mais relacional com vistas a permitir a construção de diagnósticos mais eficazes sobre a complexidade institucional e democrática brasileira.

REFERÊNCIAS

- ARATO; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L (Org). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994
- ABERS, Rebecca N. KECK, Margaret E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, vol.21, n.52, p.99-112, Jan./Abr. 2008.
- _____. SERAFIM, Lizandra. TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.57, nº 2, 2014, pp.325 a 327.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, vol.14, no.1, Campinas, jun./2008.
- _____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política”. *Opinião Pública*, vol.18, nº 2, p. 383-398, 2012.
- _____. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, vol. 1, nº 39, p. 149-174, 1997.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*. Nº 5 – outubro de 2004, pp.139 – 164.
- _____. OLVERA A. J. PANFICHI A. Por uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In DAGNINO E. OLVERA A. J. PANFICHI A (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DRAIB, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*.
- DOWBOR, Monika. SZWAKO, José. Respeitável público... performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013. *Novos Estudos*, 97, Novembro, 2013.
- FIORI. J.L. Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do estado. Rio de Janeiro: Insight, 1999.
- GALLIEU, W. Essentially contested concepts. *Proceedings of Aristotelian Society*, v. 56, 1956.



LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 13-23, 2011.

_____. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, 47: 121-135, 1999.

_____. CASTELLO, Graziela L. BICHIR, Renata M. Quando novos atores saem de cena: Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. *Política & Sociedade*, Nº5, outubro de 2004.

_____. SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, vol.21, nº 1, abril, 2015, p. 157-187.

MANIN, B. On Legitimacy and Political Deliberation. In. *Political Theory*, n. 15, p. 338-368, 1987.

OFFE, C.; PREUSS, U. Democratic institutions and moral resources. In: HELD, David. (Ed.). *Political theory today*. Stanford: Stanford University Press, p. 143-171, 1991.

PERREIRA. L. C. Bresser. A reforma do estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e reformas do Estado, 1997.





LEGITIMIDADE DO PAPEL DO ESTADO FRENTE À ECONOMIA: Desafios e Possibilidades na Contemporaneidade.

LEGITIMITY OF THE ROLE OF THE STATE AGAINST THE ECONOMY: Challenges and Possibilities in the Contemporaneity.

¹⁵Danilo Rodrigues Guedes

²Sandra Portela do Nascimento

Resumo

Este artigo levanta uma discussão histórica sobre as formas de intervenção econômica do Estado. Aponta também o caráter legítimo do exercício do seu papel regulador frente a uma atuação em parceria com outros agentes no cumprimento eficiente de suas multivariadas demandas, consoante os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 88. Desse modo, visa destacar as potencialidades do poder do Estado em intervir num panorama marcado pelo dinamismo onde a solução de problemas torna-se urgente, ressaltando os desafios disso. Conclui-se, é fundamental que o Estado intervenha na economia na promoção do desenvolvimento nacional e em contrapartida, no abrandamento dos desequilíbrios sociais e econômicos. No entanto, pressupõe a adequação da infraestrutura estatal de modo que seja capaz de perceber, considerar e interpretar a conjuntura econômica do momento.

Palavras-chave: Legitimidade do Estado. Intervenção Econômica. Limites.

Abstract

This article raises a historical discussion about the forms of economic intervention of the State. It also points out the legitimate character of the exercise of its regulatory role in relation to its activities in partnership with other agents in the efficient fulfillment of its multivariate demands, in accordance with the principles established by the Federal Constitution of 1988. In this way, it aims to highlight the potential of State power in intervene in a panorama marked by dynamism where the solution of problems becomes urgent, highlighting the challenges of this. In conclusion, it is fundamental that the State intervene in the economy in the promotion of national development and, in return, in the easing of social and economic imbalances. However, it presupposes the adequacy of the state infrastructure so that it is able to perceive, consider and interpret the current economic situation.

Keywords: State legitimacy. Economic Intervention. Limits.

¹⁵ Especialista, Mestrando em Gestão Pública-UFPI, daniloguedes@ifpi.edu.br.

² Especialista, Mestranda em Gestão Pública-UFPI, sandraportelan@gmail.com.





1. INTRODUÇÃO

Em razão do alargamento das demandas sociais, maior envolvimento da população nas decisões políticas, advindos com a globalização, o Estado teve que se modernizar, flexibilizando suas atividades, para fins de se fortalecer, mantendo o bem-estar social.

Desse modo, este trabalho apresenta o contexto histórico das formas de intervenção econômica do Estado, realçando o modelo regulador. Em seguida, apresenta pontos que a legitimam, como auxílio ao equilíbrio das disparidades econômicas e sociais, contra o abuso de poder e necessidade de compartilhar com outros agentes suas atividades, por meio de parcerias público-privadas, cooperação de atores sociais, ONG's e terceiro setor. Finaliza esta seção, apontando para os desafios do papel do Estado na contemporaneidade, ponderando suas reais possibilidades. Para isso, está organizado em 2 (duas) seções, subdivididas em tópicos. Por fim, traz algumas considerações finais acerca do objeto discutido.

Logo, este artigo foi elaborado a partir de levantamento bibliográfico em livros, artigos, impressos e em mídia, mantendo uma abordagem descritiva, com caráter crítico para despertar a reflexão sobre as questões discutidas, com base na visão de autores, como Arendt, Faria, Smith, Vasconcellos e Garcia, Martins, Bresser-Pereira, Saravia e Ferrarezi, Heidemann e Salm, dentre outros. Tem como desafio, portanto, indicar os limites da intervenção estatal diante de um cenário dinâmico, complexo, marcado por restrição orçamentária de um lado e expansão das demandas sociais de outro.

2. A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA

A intervenção estatal no cenário econômico visa regular os mercados, podendo ser direta, quando o Estado faz uso de suas empresas públicas, e indireta, por meio da regulação do setor privado, para fins de incitar o desenvolvimento econômico. Para melhor compreendê-la, faz-se necessária uma breve retrospectiva histórica do desenvolvimento do pensamento econômico durante os últimos séculos, abordando o



Liberalismo, o Estado intervencionista (bem-estar social) e o Estado regulador, além da regulação econômica no Brasil.

O **liberalismo** ou doutrina econômica Clássica surgiu no século XVIII, simultaneamente à revolução industrial, como um contraponto ao absolutismo vigente até o século XVII na Europa. Possui como principais características a não intervenção estatal na economia, o individualismo e a predominância do livre comércio. Além disso, evoca o Estado mínimo, ou seja, cabe ao Estado intervir o menos possível, ficando a “mão invisível do mercado” responsável por regulamentar as relações econômicas.

Para Smith (1983, p. 151) cabia ao Estado apenas:

Proteger a sociedade da violência e da agressão de outras sociedades independentes; proteger cada indivíduo da injustiça ou da opressão de qualquer outro membro da sociedade, i.e., estabelecer adequada administração da justiça; e criar e manter serviços públicos (obras, instituições) não suscetíveis interessar aos indivíduos porque não lucrativos/as.

A doutrina liberal prega a liberdade da economia, com desregulamentação da mesma e a liberdade do comércio. Assim, na visão de Smith, a atuação do Estado na economia estava restrita à proteção da sociedade diante de possíveis ataques e ainda na criação e manutenção de serviços públicos que não eram atrativos para o setor privado, por não gerarem lucros e a não intervenção nas práticas de mercado (Vasconcelos e Garcia, 2010).

Ocorre que, no início do século XX a economia mundial é fortemente abalada, mais precisamente no ano de 1929, uma grave crise mundial é iniciada com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque. Somado a isso, muitos países estavam ainda se recuperando das consequências da primeira guerra mundial. Este cenário de enfraquecimento das economias levou ao abandono das teorias liberais, cabendo ao Estado o papel de reerguer os mercados.

Em oposição ao Estado Liberal, surge então, após a segunda guerra mundial, o Estado **Intervencionista** ou *Welfare State* com forte atuação nas relações econômicas, agindo como instrumento de fomento à economia e às políticas públicas de bem-estar da sociedade, ajustando o setor privado. As ideias deste modelo partiram do economista inglês John Maynard Keynes, cuja máxima, segundo Vasconcelos e Garcia (2010, p. 20)





estabelece que “numa economia em recessão, não existem forças de auto ajustamento, por isso se torna necessária a intervenção do Estado por meio de uma política de gastos públicos”.

Frente a recessão, Keynes constatou que a “mão invisível” não era capaz de produzir a harmonia necessária no mercado, havia a necessidade de intervir em setores estratégicos, regular instituições financeiras e em alguma medida controlar a concorrência. O modelo keynesiano foi adotado em diversos países, com sinais claros de melhoria no desempenho econômico, contudo, entrou em colapso na década de 70, impossibilitando os Estados de manterem todos os serviços e em consequência, seu papel de ator principal na economia.

Diante desse cenário, desenha-se um novo modelo, o Estado **Regulador**, consoante Martins (2010) atua como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esta determinante para o setor público e indicativo das ações do setor privado. O objetivo é que o Estado, face ao reconhecimento de sua ineficiência, repasse à iniciativa privada a prestação de serviços públicos e deixe de os executar diretamente. Nesse sentido, Bresser Pereira (1997, p. 17) nos explica que a constituição do Estado regulador significa:

[...] recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento.

Com o advento da globalização, o Estado teve que se reinventar e se encaixar na nova estrutura econômica mundial, cabendo sua atuação apenas sobre atividades econômicas essenciais na garantia da soberania nacional e das atividades que lhes são exclusas. Ao setor privado é destinada a exploração das demais atividades públicas, que visam lucro, por meio das privatizações promovidas pelo Estado, cabendo a este o devido controle e fiscalização.





Na defesa deste argumento, Justen Filho (2002, p. 24) ratifica que:

Todos os serviços públicos que puderem ser organizados segundo padrões de estrita racionalidade econômica deverão ser remetidos à iniciativa privada. Somente incube ao Estado desempenhar atividades diretas nos setores em que a organização econômica, modelada pelos parâmetros de acumulação privada de riqueza, colocar em risco valores coletivos ou for insuficiente para propiciar sua plena realização.

O Estado Regulador volta-se então para a criação de normas que regulam a prestação dos serviços públicos agora oferecidos pelo setor privado. É nesse contexto de privatização que surge a necessidade de normatizar os serviços públicos, surgindo então as agências reguladoras que serão os “olhos” do Estado na fiscalização dessas atividades no setor privado.

3. LEGITIMIDADE DO ESTADO EM INTERVIR NA ECONOMIA

A intervenção estatal sobre a economia é necessária para orientar, alinhar e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. Logo, para atingir os objetivos de manter o estado do bem-estar social, *welfare state*, por meio da viabilização de elevado nível de emprego, estabilidade dos preços e taxa de crescimento do PIB desejada pela sociedade, a ação do governo se legítima.

Trazendo essa defesa para o caso brasileiro, Faria (2010, p.70), afirma que “O Estado..., não pode estar alheio às determinações da Constituição Federal, que o obriga a tutelar o interesse público e, nele, cuidar para que o seu administrado não fique à mercê da selvageria do mercado, sendo ele, o Estado, obrigado a obstaculizar tal prática”. Logo, seu caráter interventor mostra-se legítimo.

3.1 O Estado brasileiro contra o abuso do poder econômico

Não basta apenas privatizar empresas e serviços públicos, é preciso regular os mercados e fiscalizá-los, pois, é função do Estado promover, seja na área econômica ou jurídica, a proteção e o bem-estar de sua população. A Constituição Federal de 1988





(CF/88) discorre sobre a atuação do Estado na atividade econômica, o caput do artigo 170 diz que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem, por fim, assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social”.

O artigo prossegue destacando alguns princípios que devem ser observados para a garantia da ordem econômica e da existência digna do cidadão. Entre eles estão a soberania nacional, que confere ao Estado poder de interferir na economia, atendendo seus interesses ou os da coletividade; o direito à propriedade privada; a livre concorrência e a defesa do consumidor, sem que haja intervenção indevida do Estado.

O art. 173 da CF/88 trata da forma direta de intervenção que só será permitida quando “necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”. Nessa situação o Estado assume atividades econômicas típicas do setor privado, atuando através de suas empresas públicas de modo a atingir os princípios elencados anteriormente no art. 170.

Já o art. 174 da CF/88 trata da forma indireta em que o Estado pode intervir na economia, quando este age “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

A CF/88 em seu art. 173, § 4º, demonstra sua preocupação contra os abusos do poder econômico quando diz que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”. Para regulamentar este artigo criou-se, entre outras, a Lei n.º 12.529 de 2011 que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

Esta mesma lei em seu art. 36 diz que:

Constitui infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

- I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
- II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;
- III - aumentar arbitrariamente os lucros; e
- IV - exercer de forma abusiva posição dominante.



Nota-se que o legislador buscou constranger ao máximo os agentes de condutas anticompetitivas, ao determinar que os mesmos não podem alegar a falta de culpa pelos atos praticados, pois, a infração se constitui independente desta. O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência conforme a Lei n.º 12.529 de 2011 é composto pelo Conselho Administrativo de Direito Econômico (CADE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça, e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SAE), vinculada ao Ministério da Fazenda, que atuam contra os abusos do poder econômico e zelam pela livre concorrência no mercado.

Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, após ter sido aprovado no Senado Federal, o Projeto de Lei n.º 52/2013 que trata entre outros temas, da interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência, objetivando a cooperação e troca de experiências entre os órgãos. Assim, o CADE poderá solicitar parecer técnico à agência reguladora para subsidiar seus processos administrativos, bem como esta, ao tomar conhecimento de alguma infração à ordem econômica, deverá comunicar o fato para que o CADE adote as medidas cabíveis.

3.2. A relação entre o público e o privado na regulação da vida social

Com o aumento nas demandas sociais, faz-se necessária uma forte atuação do Estado no intuito de regular os desequilíbrios econômicos. Aliado a esse fator, temos o fenômeno da globalização, que trouxe transformações significativas à vida social, além de ocasionar o enfraquecimento do poder do Estado em cumprir, sozinho, seu papel enquanto promotor do estado do bem-estar social. Deste modo, passou então, a distribuir a prestação de serviços com outros agentes, mantendo, porém, a responsabilidade sobre os mesmos.

Por volta do século 20, em consonância com Heidemann e Salm (2009, p. 25):

A ação política dos governos..., chamada pelos liberais de intervenção, veio a se expressar de duas formas: (1) como ação reguladora, pela criação de leis que imprimiam direcionamentos específicos de ordem política às iniciativas econômicas; e (2) pela participação direta do Estado na economia, com função



empresarial... É então que aparecem as assim chamadas políticas governamentais, mais tarde melhor entendidas como políticas públicas.

Heidemann e Salm (2009) reiteram o conceito de Políticas Públicas surge dessas decisões concomitantes do Estado e outros atores sociais. Em reforço a este argumento, no contexto brasileiro, conforme a literatura prevê e neste caso, baseado em Lotta, Gonçalves, Bitelman (2014), as políticas públicas ganharam força a partir da CF/88, com a instituição do federalismo e consequente, descentralização. Esse processo de divisão de competências entre os demais entes, por meio de cooperação das atribuições, justifica-se num cenário em que o Estado perde sua capacidade de ofertar serviços públicos, conservando a responsabilidade.

Nesse sentido, sob a ótica de Lotta, Gonçalves, Bitelman (2014), é fundamental encontrar meios de manter o equilíbrio entre competição e cooperação, entre o governo central e os demais níveis de governo, para que não haja conflito de interesses de modo a comprometer o bem-estar social. Diante do exposto, as relações público-privado se efetivam, sobretudo, ao compartilharem as demandas públicas, em especial com a oferta das políticas públicas. Essa relação pode ser notada desde a Antiguidade Grega, por meio do trecho constante na obra “A condição humana” de Arendt (2010, p. 46):

O aparecimento da sociedade... do sombrio interior do lar para a luz da esfera pública não apenas turvou a antiga fronteira entre o privado e o político, mas também alterou o significado dos dois termos e sua importância para a vida do indivíduo e do cidadão, ao ponto de torná-los quase irreconhecíveis.

Seguindo a discussão levantada pela mesma autora (2010), competiu a Rousseau a iniciativa de explorar a intimidade humana, fazendo comparativos e análises entre a privacidade e a esfera social, em especial à esfera política, numa espécie do que a autora denomina de “rebelião” do íntimo contra a sociedade que praticava atos perversos contra os sentimentos humanos mais íntimos. Em continuidade, Arendt (2010, p. 48) reforça que numa sociedade de desiguais há necessidade “que os seus membros ajam como se fossem membros de uma enorme família que tem apenas uma opinião e um único interesse”. Logo, a ascensão do social ocorre no momento em que a preocupação com a propriedade privada transforma-se em preocupação pública (Arendt, 2010).



Posteriormente, como resultado da globalização, as necessidades sociais se diversificaram, impondo uma nova reestruturação às organizações. Nesse limiar, a gestão pública foi ressignificada pelo incremento, em suas práticas, do *management* empresarial, proposta consolidada inicialmente nos Estados Unidos, servindo, a posteriori, como referência para o restante do mundo. Porém, segundo Saravia e Ferrarezi (2006, p. 23), “A visão norte-americana das ciências administrativas integra a descrição e análise das realidades administrativas públicas e privadas, mas não as confunde”.

No entanto, dotou o servidor público de maior autonomia para sua atuação, sendo não mero executor, mas responsável também pela tomada de decisões importantes. Mudanças essas apresentadas em síntese por Saravia e Ferrarezi (2006, p. 25):

No âmbito das empresas privadas, a necessidade de sobreviver nesse contexto em rápida mutação e de continuar implementando nele suas missões e objetivos provocou o surgimento de novas técnicas de administração. (...) No âmbito estatal, foi a época dos grandes sistemas de planejamento governamental.

Seguindo a linha de pensamento dos autores acima citados (2006), as guerras e crises dos anos 70 deram margem para a gestão estratégica mostrar seu potencial diante da ineficiência do sistema de planejamento rígido do setor público, em dar resposta rápida às novas necessidades da sociedade. Fato que “No âmbito público, registrou-se, ademais, um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios” (Saravia e Ferrarezi, 2006, p. 26). Desse modo, transparência e uso de tecnologia contribuíram para o processo de descentralização nas ações estatais, bem como maior participação social.

Nesse contexto de inter-relações entre governo e sociedade, surgem as políticas públicas como estratégia de responder às demandas sociais de forma eficiente, posto que o Estado passa a atuar em colaboração com outros agentes em prol do bem-estar social. Estas, na visão de Saravia e Ferrarezi (2006, p. 29), tratam-se de:

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.



Vale ressaltar que, na perspectiva de Saravia e Ferrarezi (2006), as políticas até o momento de sua execução, passam por etapas que compreendem uma dinâmica de ação conjunta entre instituições públicas e privadas no intuito de equilibrar as desigualdades sociais e assim, contribuir na regulação da vida social. Pois fazem parte de seu escopo, contrabalancear a distribuição de renda e oportunizar melhores condições aos desiguais.

3.3. Limites e Potencialidades da Intervenção Estatal Econômica na Contemporaneidade

Diante do exposto, o Estado remodelou sua intervenção conforme o cenário se reconstituía, de modo que hoje atua como regulador, pois perdeu a capacidade de sozinho fomentar as demandas públicas. Em consequência, apesar da legitimidade da intervenção econômica do Estado para corrigir anomalias anteriormente expostas, ultimamente, seu poder passa por um processo de enfraquecimento.

Nesse sentido, Forjaz (2000) faz um interessante comparativo com o processo de globalização ocorrido no final do século XX, colocando que não seria esta a primeira vez em que o Estado se veria enfraquecido diante da concorrência de outras instituições. Se outrora a soberania sofria pressão por parte da Igreja e do Império durante o feudalismo, hoje outras organizações cumprem esse papel, como a ONU - Organização das Nações Unidas, OMC - Organização Mundial do Comércio e o FMI - Fundo Monetário Internacional, impondo regulamentos e leis, que pautam a política e economia nacionais em benefício de blocos regionais e empresas transnacionais.

Neste cenário de enfrentamento de forças, consoante aponta Castells (1999, p. 287), o “controle do estado sobre o tempo e o espaço vem sendo sobrepujado pelos fluxos globais de capital, produtos, serviços, tecnologia, comunicação e informação”, o autor atenta para uma distinção que julga fundamental nesse processo de transformações, afirmando que o Estado-Nação aparentemente perde seu poder, mas não sua influência. Forjaz (2000, p. 39) ratifica esta posição colocando que o mesmo “ainda é um ator fundamental na economia global e apenas começa a sofrer limitações em sua soberania e em sua autonomia decisória”.



Ao exercer sua influência, na tentativa de organizar e disciplinar as relações entre pessoas e mercados, podem surgir vícios e imperfeições, como inadequada escolha de prioridades, desperdício de recursos, dentre outros que acabam por comprometer a eficiência do Estado enquanto interventor econômico.

Cabe ressaltar que um Estado mais ou menos atuante resulta não só do ambiente externo, mas de uma escolha de Governo. Nos anos 90, quando da elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE no governo Fernando Henrique Cardoso, o diagnóstico feito à época era do Estado como um problema, em razão do modelo econômico adotado com atuação na esfera produtiva que levou a uma profunda crise fiscal e um aparelho estatal centralizador, rígido em seus procedimentos e com excesso de normas, de forma que na reforma empreendida o Estado “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. (BRASIL, 1995b, p. 8).

Já no ano de 2003, início do governo Lula, foi lançado o Plano de Gestão do novo governo, intitulado de Gestão Pública para um Brasil de todos. Este tinha como proposta revitalizar a Administração Pública Federal, o diagnóstico era de que o Estado estava ausente e padecia de um déficit institucional. Em linhas gerais, o documento lançava uma proposta de agenda positiva baseada no princípio do “Estado como parte essencial da solução, voltado à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento” (BRASIL, 2003c, p. 14).

Consta consignado no programa intitulado “Uma Ponte para o Futuro” da Fundação Ulysses Guimarães, elaborado como plano do governo Temer, o diagnóstico de que o mercado necessita de um Estado ativo e moderno, devendo este “ser funcional, qualquer que seja o seu tamanho” (FUG, 2015, p. 4).

Atualmente, a gestão pública enfrenta um quadro de escassez de recursos que, paralelamente, agrava a expansão e a qualidade da oferta de serviços públicos, limitando o poder do Estado de certo modo. No entanto, Marconi (2015, p.1) inicia seu artigo com os argumentos de que “Um **Estado forte** foi e sempre será fundamental para o processo de **desenvolvimento econômico** (...) Essa participação do Estado ajudou a consolidar,



nos países bem-sucedidos, a sofisticação produtiva: a produção de bens com maior valor adicionado *per capita*...”. Logo, mesmo num cenário desafiador, o Estado tem potencial e precisa continuar cumprindo seu papel no equilíbrio das disparidades.

Posto que “a presença do Estado na economia brasileira é um elemento constitutivo do desenvolvimento capitalista” (Biasoto Jr e Afonso, 2017, p. 191), no keynesianismo. Por isso, não menos importante é a sua atividade reguladora sobre o mercado no atual contexto. Isto em virtude da necessidade do Estado viabilizar condições para a adequada articulação dos serviços por meio do setor privado, bem como no campo orçamentário, controlar e disponibilizar recursos para o custeio de gastos sociais, sem onerar a máquina pública.

Porém, temos em Biasoto Jr e Afonso, 2017, p. 201:

O desafio para o Estado recuperar protagonismo é muito maior neste contexto (...) implica coordenar os interesses e agrupar um conjunto expressivo de atores econômicos, políticos e sociais em torno de conjunto de projetos específicos que tenha coerência e sustentabilidade macroeconômica.

Segundo essa linha de pensamento, conforme reforça Marconi (2015, p.1), especialmente no caso brasileiro, há uma sequência de etapas a serem observadas para garantir o fortalecimento do Estado, tais como:

reorganização da gestão pública, que deveria ser guiada pelo alcance de resultados, pela melhoria do processo de compras governamentais e renegociação de contratos, pelo redesenho do processo de formulação e execução orçamentária, pelo dimensionamento da força de trabalho necessária e pela moderação dos reajustes salariais aos servidores. Há muito espaço para economias na gestão do setor público, sem eliminar conquistas da sociedade brasileira. As **políticas sociais** devem ser preservadas, bem como eliminados seus excessos e incentivos distorcidos... A **política cambial** se faz essencial para a retomada do crescimento.

Destarte, em síntese ao raciocínio do mesmo autor, a mudança na gestão pública, sobretudo na da oferta de políticas públicas, como instrumento de possibilitar vantagens comparativas, bem como na da política cambial, aproximada ao exemplo dos Estados Unidos, são fundamentais para permitir o crescimento do país. O que enaltece o potencial do Estado, mesmo diante dos atuais desafios.

4. CONCLUSÃO





Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

Neste artigo, abordou-se o novo papel do Estado frente a mudanças sociais e a consequente, ressignificação da sua atuação sobre a economia de forma mais reguladora no intuito de supervisionar as ações do setor privado, parceiro na oferta de bens e serviços públicos e na participação direta na economia. Ao longo dos anos, viu-se, portanto, que o mesmo assumiu e incorporou várias formas de intervenção e participação na atividade econômica, como meio de suprir as demandas sociais de forma mais rápida e eficiente. Com isso, procurou otimizar a aplicação de seus recursos, hoje escassos, buscando manter a continuidade da oferta e a qualidade nos serviços.

Logo, compreende-se que a intervenção do Estado, legitimada por meio da CF/88, é necessária para a garantia da livre competição, moderação das desigualdades, e mediação de interesses dos diversos atores econômicos, contribuindo para o desenvolvimento do país e correspondente manutenção da justiça social. No entanto, o mesmo encontra desafios que requerem uma série de esforços a serem cumpridos, no intuito de acompanhar a conjuntura econômica atual e permanecer apto no suprimento das novas demandas públicas.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 26-95, 2010.

BIASOTO JR, Geraldo; AFONSO, José Roberto. Estado e novo arranjo para o financiamento do investimento público no Brasil. Campinas: **Rev. Economia e Sociedade**/Unicamp, v. 26, n. 1 (59), p. 189-213, abr. 2017. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182017000100189&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 05 set. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em:





http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**, 1995b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2003c. 30 p.

_____, lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm. Acesso em: 16 mar. 2018.

CASTELLS, M. **Destituição do poder do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FARIA, Heraldo Felipe de. A Intervenção do Estado Sobre a Ordem Econômica para Viabilizar o disposto no Artigo 170, Inciso IX e Artigo 179 da CF/88. Curitiba: **Rev de Direitos Fundamentais e Democracia/UniBrasil**. V.8, n. 8, p. 65-79, jul.-dez./2010. Disponível em: <https://search.proquest.com/docview/1970319480/EB45B2842C2F4C39PQ/3?accountid=133485>. Acesso em: 07 set. 2018.

FORJAZ, M. C. S. Globalização e crise do estado nacional. São Paulo: **Rev. adm. Empresas/FGV-EAESP**, Jun. 2000, vol. 40, nº 2, p. 38-50. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?>. Acesso em: 10 set. 2018.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 16 set. 2018.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.



LOTTA, Gabriela S.; GONÇALVES, Renata; BITEMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. São Paulo: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

MARCONI, Nelson. O modelo de intervenção do Estado na economia se esgotou? Não. Rio de Janeiro: **Rev. Época/Globo**. 02 out. 2015. Disponível em: <https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/10/o-modelo-de-intervencao-do-estado-na-economia-se-esgotou-nao.html>. Acesso em: 12 set. 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Instituições de Direito Público e Privado**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. 2 v. Brasília: ENAP, 2006.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza. 2v. São Paulo: Abril, 1983.

VASCONCELOS, Marcos Antônio Sandoval de; GARCIA, Manoel Enrique. **Fundamentos de Economia**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.



**Ministério
da Fazenda**

ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO EM UM PERÍODICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANALYSIS OF SCIENTIFIC PRODUCTION ON QUALITY IN THE PUBLIC SECTOR IN A PUBLIC ADMINISTRATION PERIOD

Gisélia de Jesus Dias Pereira Alexandre
Caryne Maria da Silva Gomes
Sanmya Patricia Silva Santos

RESUMO

A análise documental de publicações permite identificar padrões de produção científica associados a características e tendências expressas numa determinada área de conhecimento. Este estudo teve como objetivo principal realizar uma análise da produção de pesquisas sobre qualidade no setor público em um periódico da área de administração pública. Tomando como objeto de análise o periódico Revista de Administração Pública e baseando-se nos conceitos presentes em outras pesquisas bibliométricas, buscou-se identificar a partir do descritor “qualidade”, a relação entre o título dos artigos e seu conteúdo; a formação ou área de atuação dos autores; localização geográfica de maior produção e a área do conhecimento onde há maior número de produção. O método utilizado foi a pesquisa bibliométrica. Como resultado identificou-se a predominância de artigos na área da saúde, com autores com formação diversa, porém com prática de gestão em cargos públicos, sendo maioria das publicações concentradas nas regiões sul e sudeste.

Palavras-Chave: Produção Científica. Qualidade no Setor Público. Revista de Administração Pública.

ABSTRACT

The documentary analysis of publications allows the identification of patterns of scientific production associated with characteristics and trends expressed in a particular area of knowledge. This study had as main objective to carry out an analysis of the production of quality research in the public sector in a periodical of the area of public administration. Taking as the object of analysis the journal Revista de Administração Pública and based on the concepts present in other bibliometric researches, it was sought to identify from the descriptor "quality", the relation between the title of the articles and their content; the training or area of action of the authors; geographical location of higher production and the area of knowledge where there is more production. The method used was bibliometric research. As a result, the predominance of health articles was identified, with authors with diverse backgrounds, but with a management practice in public



positions, with most publications concentrated in the south and southeast regions.

Keywords: Scientific Production. Quality in the Public Sector.
Journal of Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

As transformações do papel do Estado podem ser compreendidas a partir da evolução da gestão pública e do papel dos governos (SANTOS, 2006). Conforme Nunes (2010), a Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira se estabelece com o governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), objetivando: maior flexibilização da estrutura e funcionamento das organizações públicas, implementação do sistema de carreiras, descentralização, responsabilização dos cidadãos nos processos de gestão do Estado, entre outros fatores. Conforme bem coloca Chiavenato (2014, p. 108), a Administração Pública Gerencial passa a orientar-se pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, com a busca pela eficiência, com redução de custos e aumento da qualidade na prestação de serviços.

Para Buenos Ayres (2006), neste novo paradigma, a legitimidade da ação do estado está em crescente subordinação aos fundamentos lógicos da racionalidade econômica ditada pelas organizações mercantis, e se caracteriza pelos seguintes traços distintivos: gestão por objetivos; predomínio da eficiência sobre a efetividade; legitimidade fundada sobre a eficácia das ações implementadas; transgressão ao princípio da hierarquia; raciocínio sintético, sistemático e teleológico; foco na demanda; descentralização e flexibilização administrativa e avaliação *a posteriori*.

Conforme Santos (2006), a gestão pública tem como fim e objetivo central o bem comum da coletividade, uma vez que essa gestão, instituída pela comunidade, busca alcançar o bem-estar social por meio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Para tanto, a tarefa da gestão pública no desenvolvimento das políticas públicas torna-se complexa, fazendo-se



necessário que haja equilíbrio entre as ações democráticas desenvolvidas em estruturas burocráticas.

Diante desse contexto, em que a prestação de serviços públicos com qualidade tem sido alvo de reclamações pelos cidadãos e a sociedade tem cobrado cada vez mais intensivamente a qualidade nos serviços ofertados pelo setor público, questiona-se: a produção científica brasileira acompanha a discussão perseguida sobre a qualidade no setor público?

Segundo La Falce, et al (2014), estudos bibliométricos sobre a produção científica voltados para a avaliação da qualidade em serviços direcionada ao setor público tem tido pouca atenção no meio acadêmico. Essa escassez justifica a importância de estudos dessa natureza. Sendo assim, baseado principalmente em pesquisas já realizadas por Andrade (2012), La Falce et al (2014), Silva e Fadul (2010), este estudo buscou identificar através de levantamento e análise da produção sobre qualidade no setor público, do periódico Revista de Administração Pública, uma relação entre o termo “qualidade” trazida nos títulos recuperados e no conteúdo do artigo, buscando verificar uma similaridade entre título e conteúdo, que aspectos do setor público são mais trabalhados se há constância nas publicações (ano), aonde estão sendo produzidos e por quem.

2 QUALIDADE EM SERVIÇOS

Diversos autores conceituam qualidade e o ponto em que a maioria concorda é que qualidade se traduz como a satisfação do cliente, a qual deve ser percebida pelo usuário e isto vai provocar a fidelização dele àquela organização prestadora do serviço. Logo a qualidade é o principal diferencial do setor de serviços.

Sendo a percepção da qualidade subjetiva, a mesma sofre influência de fatores emocionais e necessidades pessoais os quais podem comprometer o serviço, contribuindo para o sucesso ou fracasso do mesmo, levando a insatisfação do cliente caso o resultado não seja o esperado ou não tenha superado as expectativas, conforme Zeithaml e Bitner (2003) a qualidade percebida dos serviços é um componente da satisfação de clientes, que



percebem os serviços em termos da qualidade dos serviços e de quão satisfeitos eles estejam com respeito ao conjunto total de suas experiências de serviços.

Conforme Fadel e Regis Filho (2009) para entender melhor a qualidade percebida pelo cliente, é preciso avaliar, detectar e correlacionar a qualidade percebida e a qualidade avaliada do serviço, com a finalidade de direcionar os resultados e atender necessidades e expectativas dos usuários. Isso implica, conforme Cobra (2001), em identificar necessidades latentes e descobrir desejos ocultos, de forma a desenvolver produtos e serviços que atendam as necessidades. Assim, é preciso desenvolver serviços surpreendentes e encantadores e, por fim, comunicar esses serviços aos clientes e consumidores finais.

A qualidade em serviços é aquela percebida pelos clientes, pois ela é resultante da percepção do cliente com a sua própria expectativa. Seis critérios compõem a qualidade percebida, segundo Grönross (1999):

- 1) Profissionalismo e habilidades: relacionados a resultados, constituem uma dimensão técnica da qualidade;
- 2) Reputação e credibilidade: relacionado a imagem e satisfação, função de filtragem;
- 3) Atitudes e comportamento,
- 4) Facilidade de acesso e flexibilidade,
- 5) Confiabilidade e honestidade e
- 6) Recuperação: relacionados aos processos, função da qualidade.

Conforme Fowler (2008), a qualidade em serviços refere-se à segurança, confiabilidade, receptividade e cordialidade. Tais atributos ou dimensões colocam o serviço em vantagem competitiva frente ao concorrente na preferência do usuário.

Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985) criaram um modelo de avaliação da qualidade percebida na prestação de serviços. É um modelo que apesar das críticas é utilizado e adaptado em diversas pesquisas com o objetivo de mensurar qualidade nos serviços tanto em instituições públicas quanto privadas. O instrumento é a escala *Service Quality Gap Analysis* (SERVQUAL) e, inicialmente englobava dez dimensões para medir



a qualidade percebida pelo cliente, atualmente foi sintetizada em apenas cinco dimensões, conforme Parasuraman et al. (1985):

- a) Tangibilidade: facilidades e aparência física das instalações, equipamentos, pessoal e material de comunicação;
- b) Confiabilidade: capacidade e habilidade de implementar o serviço prometido com confiança e precisão;
- c) Presteza: refere-se à forma para prestar auxílio ao consumidor e prestar pronto atendimento, resolvendo os problemas que possam ocorrer na hora da venda;
- d) Segurança/domínio: conhecimento e cortesia dos funcionários e as habilidades destes em transmitir segurança;
- e) Empatia: consideração e atenção individualizada que a empresa presta aos seus consumidores.

A escala SERVQUAL serve como instrumento de gestão na prestação de serviços, pois identifica *Gaps*, os quais podem ser compreendidos como lacunas entre a qualidade esperada e a qualidade percebida. Ela pode ser usada como auxílio no diagnóstico de pontos fortes e fracos na autoavaliação da empresa prestadora de serviços, ou seja, ela pode, ainda, ser utilizada como *feedback* pelos gestores.

Existem outros métodos de avaliação de qualidade em serviços, os quais foram identificados na construção deste referencial teórico, no entanto a escala SERVQUAL, devido a sua adaptabilidade a cenários diversos demonstra para os autores que é um método apropriado para avaliar a qualidade dos serviços prestados no âmbito da administração pública.

2.1 Qualidade no setor público

Assim como ocorre no setor privado, as organizações públicas precisam se adaptar as novas exigências da sociedade, as quais são influenciadas pela oferta de produtos e serviços do mercado. O governo tem buscado fomentar esta “atualização” dos serviços públicos como forma de atingir seus resultados com eficiência e eficácia, direcionando as instituições públicas burocráticas para uma visão gerencial.



Entende-se por resultado para o setor público o atendimento total ou parcial das demandas da sociedade traduzidas pelos governos em políticas públicas. Neste sentido, a eficiência e a eficácia serão tão positivas quanto a capacidade que terão de produzir mais e melhores resultados para o cidadão (impacto na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum) (BRASIL, 2009).

Desde a década de 1990 a administração pública brasileira deve atender aos preceitos da reforma gerencial, a qual trouxe inovações e mudanças. Traçaremos um breve histórico elaborado por Brasil (2000):

- a) 1990: Sub Programa da Qualidade e da Produtividade na Administração Pública (Gestão de processos);
- b) 1996: QPAP Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (Gestão e resultados);
- c) 2000: PQSP Programa da Qualidade no Serviço Público (Qualidade do atendimento ao cidadão);
- d) 2005: GESPÚBLICA Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gestão por resultados orientada para o cidadão).

Estes modelos e planos de desburocratização trazem consigo o propósito de realinhar os processos como também sua eficiência e eficácia, propondo mudanças de comportamentos e valores. E nessa linha foi instituído no início de 2005, através do Decreto nº 5.378, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) com objetivos de promover uma gestão pública de excelência, contribuindo para a qualidade dos serviços prestados ao cidadão e visando o aumento da competitividade do país (BRASIL, 2005).

O GESPÚBLICA é um programa que veio de uma evolução de iniciativas governamentais que objetivavam alcançar a excelência na prestação dos serviços públicos. Ele foi inspirado no prêmio americano MalcomBaldrige, que promovia as melhores práticas da gestão pública, porém o GesPública é adaptado à realidade das instituições que compõem a Administração Pública brasileira.



Recentemente, o Decreto 9.094 de 2017, veio revogar o GESPÚBLICA, trazendo como novidade avanços técnicos para a administração federal, como a exigência de autenticação de documentos para usuários do serviço público, a emissão de certidões eletrônicas pelos próprios servidores públicos e não mais pelo cidadão e a carta de serviços ao usuário. Esses eventos marcam a trajetória das tentativas de melhorias para o serviço público brasileiro.

3 METODOLOGIA

O presente estudo foi dividido em três etapas: estudo bibliométrico, mapeamento e análise citacional. O estudo bibliométrico vem sendo utilizado pela comunidade científica como importante ferramenta para mensurar de forma matemática e estatística a comunicação escrita. De acordo com Modo e Fiates (2014), pesquisas desta natureza são capazes de descrever e analisar as características elementares do conjunto de produções pesquisado sobre determinado tema e sua evolução temporal e física. Segundo Andrade (2012), a bibliometria produz insumos que oferecem dados para a estratificação de indicadores da memória intelectual existente, relacionados à análise de produtividade de autores, de citação, de referência, de frequência de palavras entre outros fatores.

Com relação à abordagem, esta pesquisa caracterizou-se como sendo de caráter quantitativo e descritivo, classificando-se ainda como documental haja vista a utilização de dados secundários, sendo estes, os artigos publicados em periódico específico. A pesquisa quantitativa segundo Mattar (2001) é a pesquisa que quantifica os dados e generaliza os resultados da amostra para os interessados.

Para tanto, foi escolhida a Revista de Administração Pública (RAP), focalizando as pesquisas produzidas sobre a qualidade relacionada ao setor público para a coleta de dados. A escolha da RAP deu-se por considerar seu bom conceito em meio às publicações brasileiras da área de administração (esta possui Qualis/Capes estrato A2) e ainda por possuir o layout do site favorável para facilitar a busca e recuperação de informações de forma prática, rápida e organizada.



Outro fator preponderante é o fato de que a data de criação da revista em questão (1940) está no âmbito de criação dos programas em prol da eficiência administrativa nacional.

Identificada e escolhida a RAP, os dados para análise foram colhidos do site do periódico, entre os dias 16 a 21 de agosto de 2017, fazendo-se a consulta por título, com os assuntos “qualidade”, para o qual foi encontrados 125 artigos e “qualidade no setor público”, encontrando-se 06 artigos, totalizando 131 artigos encontrados. Em seguida, foram feitas as leituras dos resumos de artigos que apresentavam no título a identificação do descritor escolhido acima mencionado.

Após este refinamento, a amostra compreendeu vinte (21) artigos, dos quais procedeu-se à leitura do título, resumo, data de publicação e créditos, buscando identificar formação ou área de atuação do autor e a localização geográfica da pesquisa.

4 RESULTADOS

A Revista de Administração Pública é uma publicação da Fundação Getúlio Vargas, cuja missão, expressada em seu site institucional, esta voltada para o avanço do conhecimento e a contribuição para o desenvolvimento econômico e da governança nacional. Sua importância em termos de contribuição para a divulgação da pesquisa na área de administração é reconhecida (SILVA, FADUL, 2010). Para a análise dos dados foram tomados construtos utilizados em pesquisas bibliométricas já realizadas e disponíveis (CAMARGO, COUTINHO E AMARAL, 2005; SILVA e FADUL, 2010; MONDE e FIATES, 2014), sendo artigos em que qualidade está em consenso com o título e o conteúdo, ano de publicação, formação do autor, campo de atuação, localidade geográfica da publicação.

4.1 Análise dos dados



Em primeira análise tem-se que dos 21 periódicos identificados pela adequação do título, ou seja, reportando-se diretamente à qualidade, 10 são da área de saúde, 08 da área de gestão e 03 da área de educação.

Quadro 1 - Periódicos encontrados pelo descritor “qualidade”

Áreas	Total
Saúde	10
Gestão/Administração	08
Educação	03
TOTAL	21

Fonte: Dados da pesquisa, (2017).

Desse resultado algumas considerações são pertinentes. Considerando-se o tempo de existência do periódico e a efervescência da gestão por qualidade inseridas na década de 90, supunha-se que muitos trabalhos seriam encontrados, mas, contrariamente, percebe-se a baixa quantidade de periódicos, que inclusive se destaca mais na área de saúde. Essa carência de pesquisas voltadas para a gestão foi ressaltada em trabalho recente de Silva e Fadul (2010), sobre cultura organizacional, onde mesmo reunindo os periódicos mais direcionados a administração pública, entre os quais a RAP está inserida, há pouca produção na área. Por essa mesma razão, neste estudo sobre qualidade não se fez um marco temporal.

Continuando a análise, prosseguiu-se com a leitura direcionada dos resumos, sumários e conteúdos para obter clareza sobre a real temática em consonância com o título. Desta verificação, constatou-se que das 20 pesquisas, 05 não tratavam de qualidade no setor público, apesar de trazerem o termo nos títulos. Assim, obteve-se os seguintes resultados abaixo mostrados, separados por área de conhecimento encontrado nas publicações.

Quadro 2 - Organização das publicações por área de conhecimento

ÁREA DE SAÚDE				
Artigos encontrados inicialmente	Consenso entre título e conteúdo	Ano de publicação	Formação e atuação de autores	Região geográfica da publicação



10	09	1992 *Não contabilizado em consenso dentre título e conteúdo	Medicina	Rio de Janeiro
		2001	Administrador Engenharia	Rio de Janeiro
		2005	Medico Enfermeiro	São Paulo
		2005	Administrador	Natal
		2005	Medicina	São Paulo
		2009	Engenheiro Dentista	Santa Catarina
		2011	Engenharia de produção Odontologia	Santa Catarina
		2011	Administrador	Portugal
		2013	Economia Administrador Engenharia de produção	Rio de Janeiro
		2014	Administração	Minas Gerais
ÁREA DE GESTÃO/ADMINISTRAÇÃO				
Artigos encontrados inicialmente	Consenso entre título e conteúdo	Ano de publicação	Formação e atuação de autores	Região geográfica da publicação
08	06	1993	Administrador	Rio de Janeiro
		1994	Administrador	Rio de Janeiro
		1994	Comunicação Administração	São Paulo
		1997* Não contabilizado em consenso dentre título e conteúdo	Administração	Rio de Janeiro
		1997* Não contabilizado em consenso dentre título e conteúdo	Administrador	Minas Gerais
		2001	Administrador	Rio de Janeiro
		2008	Administrador	Minas



		2011	Administrador	Portugal
ÁREA DE EDUCAÇÃO				
Artigos encontrados inicialmente	Consenso entre título e conteúdo	Ano de publicação	Formação e atuação de autores	Região geográfica da publicação
03	01	1996* Não contabilizado em consenso dentre título e conteúdo	Educação	Rio de Janeiro
		2007	Economia Administração	Rio de Janeiro
		2009* Não contabilizado em consenso dentre título e conteúdo	Economia Administração	Rio de Janeiro

Fonte: Dados da pesquisa, (2017).

A análise dos dados organizados permite perceber a predominância das publicações na área de saúde. São estudos voltados para instituições hospitalares, sendo os autores alguns com formação na área médica e da administração e gestão ou ainda sendo gestores públicos. Destaca-se ainda a concentração nos Estados do Sul e Sudeste do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o objetivo não era de avaliar a abordagem dos trabalhos, mas somente identificar os estudos na área da qualidade referente ao setor público encontrados no periódico Revista de Administração Pública, considera-se que o objetivo tenha sido alcançado. Tendo em vista o caráter interdisciplinar da ciência, propõe-se novos estudos considerando a necessidade de ampliar o rol da análise, para resultados mais amplos. Entretanto, estes resultados, por análise de artigo, corroboram com o que vem sendo proposto por alguns estudos (CAMARGO; COUTINHO; AMARAL, 2005; MONDE;





FIATES, 2014; SILVA; FADUL, 2010), embora que em maiores proporções. Como limitações desta pesquisa tem-se, além da subjetividade dos autores, a restrição a análise de apenas um periódico da administração e a delimitação à verificação do conteúdo, ano de publicação, formação do autor, campo de atuação, localidade geográfica da publicação, os quais poderiam ser expandidos para outros itens.

Seria válido um estudo ampliado com a inserção de outros periódicos da área, possibilitando um maior recorte, contudo este estudo já contribui com seus resultados para iniciar uma reflexão sobre os motivos da baixa produção sobre a qualidade de serviços no setor público, sobretudo em áreas como a educação, transporte, segurança pública dentre demais que estão sob a tutela do estado como gestor e delineador das políticas públicas; outra questão, apontada por esta pesquisa, seria a causa da produção concentrada na área da saúde somente.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fabiana Souza de. Análise bibliométrica da produção científica de pesquisadores e referências de um periódico da engenharia de produção. **Dissertação** (mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal do Piauí. Porto Alegre, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n° 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n° 1/92 a 71/2012 e pelo Decreto Legislativo n° 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

_____. **Decreto-lei nº 5.378, de 23 fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 05 jun. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública, Brasília; MP, SEGEPI, 2014. Versão 1/2014.





_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA. Documento de Referência-** Cadernos GESPÚBLICA, Brasília, 2009. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Documento_referencia2009_29abr.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Cadernos GESPÚBLICA – Documento de Referência - 2007 – Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, Versão 2 / 2007. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/caderno_01_documento_de_referencia_vs_2007.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira.** ESAF, Brasília, 1995.

BUENOS AYRES, Carlos Antônio Mendes de Carvalho. **Administração no setor público.** Teresina: EDUFPI/UAB, 2013.

_____. A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma da gestão gerencial. In: **Sociologia, problemas e práticas**, número 51, maio-ago. 2006, p. 29-52.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 9. ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

COBRA, M. **Estratégias de Marketing de Serviços.** São Paulo: Cobra, 2001.

FADEL, M.A.V.; REGIS FILHO, G. I. **Percepção da qualidade em serviços públicos de saúde: um estudo de caso.** RAP - Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 07-22, jan./fev. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcs/v27n5/v27n5a02.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

FILARDI, F. FREITAS, A.S. IRIGARAY, H.A. AYRES, S.B. **(Im)Possibilidades da Aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MPEG).** RAP. V.5. N.1. 2016.

FOWLER, E. M. **Investigação sobre a utilização de Programas de Qualidade (GESPÚBLICA) nas Universidades Federais de Ensino Superior.** 2008. 162 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Itajubá, 2008. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/Investigacao_sobre_a_utilizacao_de_Programas_de_Qualidade_-



GesPublica-_nas_Universidades_Federais_de_Ensino_Superior.pdf>.
Acesso em: 05 mai.2017.

FOWLER, E.D., MELLO, C.H.P., COSTA NETO, P.L.O. **Análise Exploratória da Utilização do Programa de Qualidade GESPÚBLICA nas Instituições Federais de Ensino Superior.** Gestão e Produção, São Carlos, v.18, n. 4, p. 837-852, 2011.

GARVIN, D.A. Gerenciando a Qualidade: a Visão Estratégica Competitiva. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

GRÖNROSS, C. **Marketing: Gerenciamento e Serviços a competição por serviços na hora da verdade.** 5. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LA FALCE, J.L., MUYLDER, C.F., PRESSOT, I.M., TOIVANEN, M.A.B.L. Qualidade no Serviço Público: Um Estudo d Caso em uma Fundação Pública em Minas Gerais. AOS, 2014. v. 3, n. 2, jul./dez. 2014. P. 43-62. ISSN online 2238-8893

LAS CASAS, A. L. **Marketing: conceitos, exercícios, casos.** 8. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

LIMA, P.D.B. **A Excelência em Gestão Pública: A Trajetória e a Estratégia do GESPÚBLICA.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. Disponível em:<
<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/lima.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MONDO, T.S., FIATES, G.G.S. **Mapeamento Bibliométrico dos Modelos de qualidade em Serviços: Publicações de Pesquisadores Brasileiros sobre o tema até 2012.** Pretexto 2014. Belo Horizonte. V.15. n.1. p 11-28.

NUNES, Edson. **A Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 3.ed. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 2010.

PALADINI, E.P. **Gestão da Qualidade: teoria e prática.** 3. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

PARASURAMAN, A; ZEITHAML, V.A; BERRY, L.L. A Conceptual Model for Service Quality and its Implications for future Research. Journal al Marketing, v. 49. P. 41-50, falls, 1985.

QUEIROZ, E.K.R. **Qualidade Segundo Garvin.** São Paulo: Annablume, 1995.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública.** 2.ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2006.



SILVA, L.P., FADUL, E. **A Produção Científica sobre Cultura Organizacional em Organizações Públicas no período de 1997 a 2007: um convite à reflexão.** RAC. Curitiba, v 14, n. 4, art. 5, pp. 651-669, jul/ago. 2010.

SOUSA, J. E. F. **Qualidade no Serviço Público: um estudo de caso no Fórum da Comarca de Patos, PB.** 2014. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração)—Centro de Ciências Exatas e Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, Patos, 2014. Disponível em: <<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/5473>>. Acesso em: 10/05/2017.

ZEITHAML, V. BITNER, M.J. **Marketing de serviços: a empresa em foco no cliente.** 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ZEITHAML, V.A; PARASURAMAN, A; BERRY, L.L; **Delivering Quality Service: Balancing Customerand Expectations.** New York: The Free Press, 2000.

A



**Ministério
da Fazenda**



ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE CONTROLE PARTICIPATIVO NAS COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO (CPAs) NO IFPI (2013 A 2016)

ANALYSIS OF THE PARTICIPATORY CONTROL PROCESS IN OWN APPRAISING COMMITTEES (CPAs) IN THE IFPI (2013 TO 2016)

Cristiane Rodrigues da Silva Mendes ¹⁶

RESUMO

A redução de investimentos no ensino público e a realização de ajustes drásticos nos orçamentos no Brasil, tem provocado mudanças no modelo de gestão pública das instituições educacionais, de imediato nas instituições federais. A reforma do Estado, contribuiu para a ampliação do accountability na gestão pública educacional. Neste contexto, o presente artigo descreve e evidencia a importância da Comissão Própria de Avaliação (CPA) na gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Piauí (IFPI). A pesquisa de natureza exploratória, documental e descritiva, apresenta análise dos relatórios da CPA no período de 2013 a 2016. Como resultado, demonstra-se que o papel das comissões é estratégico e aplica a gestão participativa, pois possibilita ao gestor público, conhecer a realidade dos campi através do feedback dos servidores públicos e membros da sociedade civil (discentes), para a implementação de ações corretivas, conferindo responsabilidade sobre a administração dos recursos públicos.

Palavras-Chave: Estado; Gestão Pública; Comissão Própria de Avaliação; Gestão Participativa; Accountability.

ABSTRACT

Reducing investments in public education and making drastic adjustments in budgets in Brazil has led to changes in the public management model of educational institutions, immediately in federal institutions. State reform has contributed to increased accountability in public educational management. In this context, the present article describes and highlights the importance of the Evaluation Committee (CPA) in the management of the Federal Institute of Education, Science and Technology of the State of Piauí (IFPI). The exploratory,

¹⁶ Mestranda em Gestão Pública –UFPI. Especialista em Marketing-UFPI. Especialista em Gestão Pública Municipal – UAB/UFPI. cristiane.mendes@ifpi.edu.br



documental and descriptive research presents analysis of the CPA reports from 2013 to 2016. As a result, it is shown that the role of commissions is strategic and applies to participatory management, since it enables the public manager to know the reality of the campuses through feedback from public servants and members of civil society (students), for the implementation of corrective actions, giving responsibility for the administration of public resources.

Keywords: State; Public administration; Own Evaluation Committee; Participative management; Accountability.

INTRODUÇÃO

Vários são os desafios da gestão educacional no setor público. A interpretação popular a respeito dos problemas da escola pública, de maneira superficial aborda a precariedade da infraestrutura das escolas e a desqualificação de professores. Infelizmente, em muitos casos, esta é a realidade e o desafio para muitos gestores escolares. Dificuldades pontuais, estão presentes em todo o sistema educacional, porém, as políticas públicas para a educação, como parte da agenda dos governos democráticos, ainda não obtiveram status de prioridade como investimento na formação de cidadãos, ou seja, um grande projeto de desenvolvimento.

Reconhecer as dificuldades na gestão pública educacional, implicam, também, visualizar a existência de possibilidades estratégicas, ainda não testadas por quem trabalha neste segmento de forma efetiva. Os atores do ambiente escolar (professores, alunos, coordenadores, diretores e pessoal de apoio técnico), vivenciam e podem identificar um processo de ensino de qualidade. Porém, na dinâmica da atividade escolar, cada proposta pedagógica, cada papel dos atores envolvidos e cada recurso institucional, precisa ser colocado em destaque quanto a sua importância. Neste aspecto, a avaliação como função administrativa se faz condição metodológica capaz de oferecer parâmetros para a retroalimentação da educação pública.

A questão a ser tratada neste artigo não possui foco na esfera pedagógico da relação ensino-aprendizagem, mas mira-se no processo da gestão pública escolar, responsável pelo trabalho da coordenação, relacionados aos componentes da estrutura física, financeira e de pessoal, em consonância com as novas exigências do accountability no setor público.



Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

Abordar a educação pública como componente da agenda governamental, na ordem da formação de uma política pública, envolve uma perspectiva para o uso da educação como instrumento de reprodução de concepções ideológicas de cidadania, através do controle social.

O controle social, na visão de Lima (2009), consistiu em alinhar o desenho do Estado com a sociedade, através dos modelos para a educação brasileira ao longo do século XX e nestas primeiras décadas do século XXI. O modelo adotado para descrever o controle social, passa pela inclusão da gestão participativa na tomada de decisão dos gestores escolares, e possibilita a sistematização dos processos para uma revisão constante das ações. Tal caminho conduz a operacionalização de melhorias contínuas numa educação pública voltada para o gerencialismo.

Numa análise da gestão pública da educação brasileira, existem dois lados da moeda - o lado do Estado como condutor da política pública, promotor e regulamentador, e, do outro, o lado da educação como agente de operacionalização das determinações do poder público. Entre eles, estão aspectos políticos que divergem sobre a finalidade da educação pública para o Brasil. Nesta sequência, o controle social vem cumprir a tarefa de equilibrar os interesses com fins de direcionar o resultado que a educação virá produzir (ABRUCIO, 1977).

A educação como elemento formador do corpo estrutural da economia, ao representar apenas um meio para formação especializada para o trabalho, perde em parte a finalidade precípua de formar o cidadão, e passa a necessidade essencial de mão-de-obra. Os desafios da educação no Brasil, após a década de 60, foram construídos sob aspectos mais contemporâneos, dialogavam sobre a necessidade de agregar conteúdo reflexivo a formação de formadores e possibilitar as escolas, promoverem acesso para ação crítica do aluno, numa escola mais universal, de múltiplos saberes que visam reproduzir, não apenas as organizações com o seu tecnicismo, mas a própria sociedade com a sua cultura (GRAMSCI, 1982).

A educação tratada como um sistema de gestão pública, em debates nas décadas de 70 e 80, demorou para seguir o andar da reforma do Estado em seus processos. Mudanças na composição das políticas públicas em educação, implicam mudanças na gestão em decorrência das novas exigências numa sociedade globalizada, tecnologicamente influenciada, inclusiva, interdisciplinar, de uma multiplicidade de novos conhecimentos criados por pessoas, com experiências sociais ainda mais distintas, que agora passam a conviver e trabalhar, nesta relação fundamentada pela força de uma constituição federal, de natureza humanista com característica de acolhimento (MORAES, 2010).





O presente artigo pretende apresentar a forma como os instrumentos técnicos de avaliação possibilitam para a gestão a identificação de problemas nos diversos setores da escola, com vistas a retratar por meio de dados estatísticos e análises a situação do ensino aos órgãos superiores. A obrigatoriedade do uso de tais instrumentos por lei, proporciona, como consequência, a própria evolução das práticas na gestão pública que podem responsabilizar o servidor público nos casos de descumprimento de suas funções.

O enfoque dado ao assunto gestão escolar, neste artigo, será relacionado a forma como as instituições públicas são administradas no seu processo de avaliação interno. A análise desta parte do processo administrativo (avaliação), será analisada com base na interpretação dos conteúdos dos relatórios das Comissões Próprias de Avaliação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado Piauí (IFPI) nos ciclos de 2013-2014 e 2015-2016. A proposta do artigo é descrever e analisar como atuam estas comissões, com a função de servir como instrumento de controle, monitoramento, orientação aos gestores públicos e servidores, e de que forma elas podem contribuir para o accountability da instituição analisada.

A pesquisa documental e descritiva sobre o papel das comissões próprias de avaliação do IFPI, objetiva evidenciar a importância do instrumento de avaliação interno da instituição como ferramenta de gestão participativa.

DESENVOLVIMENTO

1. ESTADO E A GESTÃO PÚBLICA EDUCACIONAL

As transformações ocorridas na formação do Estado democrático brasileiro, evoluíram enquanto processo, dentro de uma realidade patrimonialista, clientelista, burocrática e mais recentemente, gerencial. O patrimonialismo ainda está enraizado no país, através de algumas condutas antiéticas de servidores públicos que se utilizam da coisa pública como propriedade privada. O clientelismo se caracteriza pela prática do favorecimento de uma minoria, a clientela, em detrimento do coletivo. O modelo burocrático, confere ao Estado práticas de impessoalidade, e apego aos procedimentos de controle. O modelo gerencial na nova gestão pública praticado no mundo no pós-segunda



guerra mundial, apresentava um Estado mais complexo com demandas por políticas de bem-estar social e de fomento as empresas capitalistas (CAVALCANTE, 2017).

Segundo Bresser Pereira (2007) o país necessitava de um novo modelo de gestão pública que permitisse o desenvolvimento do Estado de forma eficaz. A reforma implementada pelo autor, na sua experiência política, só era possível com a adoção de práticas de administração profissionais. Acreditava que o modelo burocrático de Weber era necessário como instrumento, mas discordava da excessiva hierarquização e centralização, que não permitiam a flexibilidade na tomada de decisão e nem garantiam a devida responsabilização do gestor por seus atos.

O país conquistou importantes avanços, diante de contingências tão graves (escândalos de corrupção, e a crise fiscal) após a implementação de procedimentos de modernização do Estado, a saber: investimentos em novos modelos de orçamento, alterações de instrumentos contábeis, legislações em favor do aumento no controle das contas públicas, capacitações e renovação do quadro de servidores públicos por motivo de improbidade administrativa (SLOWKY, 2010).

A gestão pública, mesmo com essas contingências, respondeu com certa celeridade a implantação das novas práticas de administração. Estes avanços, se contrapõe ao discurso hegemônico do governo, que atribui a crise ao descontrole das despesas do Estado (CAVALCANTE, 2017).

No contexto da nova gestão pública, a gestão das instituições educacionais, responde ao entendimento de que a escola pública é um organismo administrativo, que possui setores equivalentes a qualquer empreendimento, e nesta seara, necessita de uma abordagem estratégica da Administração. No geral, são os professores que administram a escola, e que sem sempre apresentam no seu currículo a formação em gestão. Esta lacuna, dificulta a realização do processo de gestão educacional nesta nova perspectiva holística da esfera pública.

No âmbito da administração pública, cabe a escola atender ao legislador, pois a rotina dos setores e diretrizes para a realização das atividades está contida em lei, normas e resoluções aprovadas em plenárias legislativas e conselhos de gestores. Comparativamente, o setor público é avaliado sob a ótica do setor privado, em sua eficácia, mas no que tange a finalidade, são distintos. O gestor do patrimônio público, consubstanciado pela autoridade legal, visa garantir



que os recursos financeiros sejam destinados e aplicados para o cumprimento da ação social, de modo a beneficiar um número sempre maior de cidadãos, sem excessos e nem sobras no orçamento previsto (FONSECA, 2013).

A avaliação da gestão escolar ao considerar o contexto das reformas do Estado impõe novas competências administrativas, bem mais amplas que em regimes restritivos de liberdade, até porque a liberdade da manifestação de vontade, assegura a própria liberdade. Desta forma, o ambiente escolar com a participação de muitos atores torna-se mais democrático e transparente. A realização de eleições para dirigente, comissões e colegiados representa o exercício desta liberdade (FONSECA, 2014).

O sistema atual de educação brasileiro, tem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96 – LDB) sua fundamentação jurídica e norteadora. A lei na atualidade, estabelece parâmetros avaliativos de eficácia: a) gasto por aluno como critério para a avaliação das escolas e desembolso de recursos; b) aumento para 200 dias letivos, resultando em 800 horas-aula anuais; c) escolas em tempo integral, e; d) medidas de valorização dos profissionais do ensino. A garantia do direito a educação do cidadão, passa a ser organizada por medidas de colaboração entre os entes federais, estaduais e municipais, conduzidas e controladas por conselhos de educação e demais instrumentos de controle interno. (SANTOS, 2009)

A atuação do Ministério da Educação está estruturada pela administração de diferentes órgãos ofertantes da educação básica, especial e de ensino superior. O órgão que gerencia as ações de planejamento e avaliação educacional é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2017).

Criado no governo de Getúlio Vargas em 1937, o INEP foi responsável pelas principais transformações na educação brasileira e contribuiu como importante órgão de linha na fiscalização, orientação e assessoria técnica do Ministério da Educação.

São instrumentos de avaliação do INEP: o censo escolar, censo superior, avaliação dos cursos de graduação, avaliação institucional, sistemas nacionais de Avaliação da Educação Superior (SINAES), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional para Certificação de Competências (ENCEJA) e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (SANTOS, 2009).



Tais modelos de gestão participativa foram adotados após a Constituição Federal de 1988 no Brasil e respondem ao verbo expresso no texto constitucional, em que a definição de participação está sob a forma de representações no Estado Democrático. São atores sociais participantes da democracia, a saber: os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a sociedade civil (terceiro setor) e o mercado (iniciativa privada) (FONSECA, 2013).

A organização dos recursos públicos na gestão escolar, dependem da adequada coordenação dos planos estratégico, tático e operacional, bem como do comando firme destas ações, tendo em vista, a obrigatoriedade do controle do Estado e dos desafios requeridos do serviço educacional para a preponderância do público sobre o privado neste segmento.

2. AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO

O processo de avaliação no setor público pode ser implementado por vários mecanismos de controle. Dentro dos espaços públicos o controle é exercido pelos conselhos gestores ou conselhos setoriais, que possibilitam a participação de membros da sociedade civil que vivenciam a realidade do serviço público oferecido e opinar sobre o mesmo. As participações são consultivas e deliberativas, pois irão resultar em medidas de correção de ações inadequadas na gestão pública (IFPR, 2013).

Como exemplos da gestão pública educacional, os institutos federais (IFs) sofrem, diretamente o impacto das mudanças positivas ou negativas dos governos (orçamentos reduzidos e das crises econômicas). A pesquisa desenvolvida para este artigo, selecionou o IF do município de Teresina – PI, em virtude da sua história centenária de oferta do ensino técnico a população (antiga Escola Técnica federal e Centro de Educação Federal e Tecnológica- CEFET) e pela oferta de cursos superiores, neste novo formato de instituição, há 10 anos.

O processo de avaliação adotado pelo IFPI foi regulamentado pela Lei nº 10.861 (14/04/04) e regulamentado pela Portaria nº 251 (09/07/04), habilitado a utilizar o mecanismo de avaliação interna do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (IFPI, 2016).

A autoavaliação corresponde a forma de controle na gestão pública, que possibilita a participação dos servidores públicos, dentro de uma dinâmica construtiva de um





dimensionamento e melhoria da qualidade dos serviços educacionais, de maneira holística e com responsabilidade social internalizada (IFPI,2016).

O processo de avaliação institucional do IFPI, compreende dois mecanismos de avaliação a saber, a auto avaliação, coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) e Avaliação Externa designada pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

Neste artigo, a análise das ações do IFPI tem como referência aos dados e às informações obtidas dos dois últimos relatórios de gestão do Projeto de Autoavaliação (Ciclos de 2013 a 2014 e 2015 a 2016). O referido projeto para a sua implementação eficiente necessita estar em consonância com a missão da instituição de promover uma educação com excelência, voltada para às demandas sociais, de base humanística e transformadora na sociedade (IFPI, 2016).

Segundo Costa (2003) o processo de avaliação deve ser sistemático, de forma contínua, como instrumento para o alcance dos resultados. Permite ainda fornecer elementos que possibilitem a investigação por outros pesquisadores das políticas sociais.

A avaliação, como função gerencial, possui no PODC (Planejar, Organizar, Dirigir e Controlar) o sentido de controle no final do processo administrativo. Porém, quanto a busca pela efetividade, o mecanismo avaliativo muda a perspectiva para o PDCA (Planejar, Fazer, Verificar e Agir), em que assume a interpretação de correção durante o processo. O dinamismo da aplicação de mecanismos de correção, ao tempo em que ocorre a identificação dos erros, resulta em economia de tempo e de recursos. O processo de gestão, começa pela fase de planejamento, cuja finalidade está em prever e projetar métodos e processos administrativos, e a partir deste, é que serão conduzidas as avaliações do processo dentro da Teoria do Controle da Qualidade (CHIAVENATO, 2014).

Dentro do segmento educacional especificamente, os institutos federais utilizam os planos de trabalho conforme as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) e, internamente, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Através de suas diretrizes são elaborados os procedimentos de implementação das políticas públicas em educação (IFPI, 2015).

A política de gestão participativa adotada no IFPI está representada pela construção coletiva dos planos de desenvolvimento institucional. A metodologia para revisão dos relatórios anteriores e a formulação de novos conteúdos, conta com a coordenação de comissões de





planejamento internas, que atuam em todos os campi do estado, realizando reuniões com ampla discussão sobre a gestão pública federal, de acordo com a sua localidade e necessidades específicas (IFPI, 2015).

3. AÇÕES DA COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO DO IFPI

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) possui uma organização gerencial baseada no modelo da nova gestão pública, pós reforma do Estado. As decisões são construídas de forma participativa, por meio de colegiados de diretores e conselhos superiores, provenientes de eleições livres, e com mandatos definidos, limitados e que admitem renovação constante.

Constitui, como competência da Comissão Própria de Avaliação a promoção da ferramenta de autoavaliação do serviço público, através da manifestação voluntária da realização das atividades, que devem ser coerentes com as determinações previstas no PDI do IFPI. De forma mais específica, a CPA cumpre o papel de coordenar processos internos da instituição e prestar todas informações ao INEP (IFPI, 2015).

O trabalho das comissões da CPA, no atual contexto de cortes do governo no orçamento da educação, ganha um valor estratégico muito maior, pois permite que sejam comprovados os resultados sobre a eficácia das instituições federais, ameaçadas de redução de recursos ou pela privatização. O servidor de educação, precisa ser conhecido pela eficiência e pela eficaz, condições para a manutenção dos recursos e a sobrevivência do ensino público no país.

Como explicitado no início deste artigo, os serviços educacionais precisam não apenas ser contabilizados, mas esclarecidos de forma exaustiva, qualitativamente nos relatórios destas comissões, informar quanto ao uso dos recursos existentes de forma otimizada e de fatores limitantes da sua operacionalização, para que os servidores e gestores, possam ter argumentos concretos contra as privatizações que assombram o serviço público.

A oferta de vagas é justificada pela existência de recursos para a operacionalização da escola, mas se está atrelada a manutenção dos alunos, representa, então, para os gestores um grande desafio - vencer o problema da evasão escolar. Evitar a perda de alunos durante o processo



de ensino, requer a gestão de uma escola que possa oferecer estrutura adequada a realização da tríade - ensino, pesquisa e extensão.

O funcionamento da CPA, permite ao servidor público da educação conhecer quais são os indicadores seguidos neste processo de avaliação. As informações sobre os indicadores utilizados na CPA, estão contidas no Manual de Produção e Análise de Indicadores da Rede (IFPI, 2012).

A metodologia aplicada pela CPA, consiste em analisar os relatórios parciais das outras CPAs atuantes nos câmpus. O processo metodológico segue a sequência de ações, a saber :a) a análise do regulamento de realização da CPA estabelecido por resoluções dos conselhos superiores; b) análise e estudos dos editais e documentos que fundamentam a eleição para a composição da comissão de Autoavaliação, que irá coordenar as subcomissões locais na definição das equipes; c) divulgação e sensibilização da comunidade nos campi, sobre a importância da escolha de membros da CPA, e da função que esta comissão representa para o destino da instituição; d) aplicação do modelo de avaliação em vigor; e) análise dos documentos norteadores das práticas educacionais (PDI, Organização Didática do Campus, projeto político pedagógico dos cursos (PPC) e relatórios do MEC), e; f) sensibilização da comunidade acadêmica para a valorização do processo de autoavaliação, por meio de palestras e demais mecanismos de divulgação, que estimulem o preenchimento dos questionários; g) disponibilização dos questionário para a comunidade (questionário on line aplicado via sistema Q Acadêmico para alunos e professores, e via Google Forms para técnicos administrativos, em câmpus com dificuldades de acesso à internet); h) a comissão ao final, elabora o relatório, que deverá ser disponibilizado à sociedade por meio de impressos e eletrônicos no site oficial da instituição, conforme determina o art. 3º da Lei Nº 10.861/2004 - Lei do SINAES (IFPI, 2015).

CONCLUSÃO

O resgate histórico sobre aspectos da educação no Brasil e a reforma do Estado, possibilitam o entendimento sobre as motivações que justificam a manutenção de mecanismos de controle, seja pelo novo modelo de gestão pública, que confere utilidade e finalidade aos processos de controles, seja pelos aspectos de responsabilização do servidor pelo serviço oferecido à sociedade.





Os resultados dos relatórios das CPAs dos ciclos de 2013 a 2014, destacam a importância dos diagnósticos para as devidas correções nas ações do IFPI, em resumo: (a) carência de conhecimento, por parte dos participantes, sobre o processo avaliativo (docentes, discentes e técnicos) e ainda, sobre as metas do PDI relacionadas com o processo de avaliação, e; (b) desconhecimento da missão e visão institucional, o que conduz a uma participação ainda reduzida (IFPI, 2014).

Conforme relatório do ciclo 2015-2016, foram expressos aspectos positivos a saber: (a) o conhecimento da responsabilidade social do IFPI pelos discentes; (b) a evidência de qualidade no corpo docente, mas com ressalva para a estrutura física de laboratórios; (c) políticas educacionais que atendem as necessidades dos discentes e que precisam ser ampliadas; (d) infraestrutura física adequada, e atrativa, equivalente a escolas privadas de ponta no Estado, e que estão muito à frente de escolas estaduais e municipais (IFPI, 2016).

Quanto a gestão pública dos campi, os relatórios recomendam maior divulgação das ferramentas de planejamento e avaliação. O instrumento de autoavaliação, significa um elemento de controle social fundamental na formação de estudantes mais consciente de sua condição de cidadania e sabedores do valor de sua qualificação no mercado de trabalho como fonte de geração de renda. Outro aspecto destacado neste estudo, é a disponibilidade de dados reais que comprovam a eficácia do serviço público, mediante mecanismo de controle e transparência da gestão pública. Permitem contribuir para a defesa da permanência de uma educação pública gratuita e de qualidade, que não pode ser substituída pela iniciativa privada, sem a adequada valorização de suas potencialidades, de forma a preservar o direito constitucional do acesso ao ensino público, gratuito e universal para todos.

Ademais, a existência de relativa ineficiência, deve ser contextualizada. A gestão pública educacional enfrenta muito mais problemas de ordem econômica, com perdas históricas de orçamento e falta de investimentos substanciais, mais que em outros setores do Estado. O reconhecimento de que os problemas são compartilhados no seu diagnóstico, como na sua proposta de resolução, dá um significado de concretude maior ao enfrentamento da gestão pública. O norte orientado pelos planos e relatórios, construídos de forma participativa, mobilizam todos os atores sociais integrantes da educação, e possibilitam o accountability no segmento público, uma vez que apresenta de forma transparente o desenho da gestão pública na educação em processo de melhoria contínua.





O artigo visa contribuir para a valorização do projeto de autoavaliação dos servidores públicos na educação, por meio de instrumentos de controles transparentes, como partes processuais jurídicas, que futuramente, se apresentadas em reuniões de negociação nacionais sobre o segmento educacional, onde se discutem os rumos da educação brasileira, possa retratar o esforço dos gestores públicos em imprimir qualidade na formação dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP; n. 10. Brasília, 1977, p. 52. Disponível em: < antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf > Acesso em:18/09/18.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Modelo Estrutural de Governança Pública**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf> > Acesso em:24/09/18.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. Portal. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/conheca-o-inep> > Acesso em: 20/12/17.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2017. Disponível em:< www.ipea.gov.br > Início > Publicações - TDs (todos os anos) > Acesso em: 24/09/18.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 37 (5), set./out., 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração** / Idalberto Chiavenato. São Paulo: Manole, 2014.



Ministério
da Fazenda



FONSECA, Marília. **Planos de Governo e Educação Brasileira: do regime militar aos dias atuais.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação -v.30, n.02, p 251-268, mai/ago.2014.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ. **Gestão Participativa.** Luciane Schulz Fonseca. Instituto Federal do Paraná (IFPR) – Educação à Distância. 2013.

INSTITUTO FEDERAL DO PIAUÍ. **Comissão Própria de Avaliação (CPA) 2015-2019. Ciclo Avaliativo 2015.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí. Teresina: IFPI, 2015. Disponível em: < file:///C:/Users/acer/Downloads/cpa_relatorio2015-2016.pdf > Acesso em: 20/09/18.

_____. **Manual para produção e Análise de Indicadores da Rede Federal de EPCT,** Versão 03/02/2012, de fevereiro de 2012. Disponível em: < <http://sitesistec.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/manualrfepct.28022012.pdf> > Acesso em: 20/09/18.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí. Teresina: IFPI, 2014. 220p.

_____. **Relatório de Autoavaliação Institucional Ciclo 2013-2014.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí. Teresina: IFPI. SINAES – Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em: < <http://libra.ifpi.edu.br/a-instituicao/avaliacao-institucional/cpa-arquivo/RELATRIOCPAIFPI2014.pdf> > Acesso em 20/09/18.

_____. **Relatório de Autoavaliação Institucional Ciclo 2015-2016.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí. Teresina: IFPI. SINAES – Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em: < http://libra.ifpi.edu.br/a-instituicao/avaliacao-institucional/cpa-arquivo/cpa_relatorioparcial_2016.pdf > Acesso em: 20/09/18.

LIMA, Antônio Bosco. **Estado, Educação e Controle Social: introduzindo o tema.** RBPAE – v.25, n.3, p. 473-488, set./dez. 2009. Disponível em: < [file:///C:/Users/acer/Downloads/19661-71246-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/acer/Downloads/19661-71246-1-PB%20(1).pdf) > Acesso em: 24/09/18.



MORAES, Marcelo Viana Estevão de. **Encarando Desafios da Governança Pública no Brasil do Século XXI**. 2010.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.

SLOWSKY, Valor et al. **A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo**. Revista de Administração Pública. 2010. Disponível e: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a08.pdf> > Acesso em: 24/09/18.



**Ministério
da Fazenda**