

GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO
ORGANIZADOR



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conerato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Vice Diretor

Glaisson Augusto Guerrero

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo
dos Santos, Ario Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson Tala-
mini, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO
ORGANIZADOR

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Diagramação: Liza Bastos Bischoff

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



G393 Gestão pública, município e federação [recurso eletrônico] / organizador Diogo Joel Demarco – dados eletrônicos – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

212 p. : il. ; pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Política. 2. Gestão pública. 3. Administração pública. 4. Nação soberana – Cidadania. 5. Governança – Gestão estratégica de pessoas – Setor Público. 6. Capacitação Ensino A Distância – Planejamento estratégico municipal – Desenvolvimento territorial. 7. Federalismo – Políticas públicas – Direitos humanos – Brasil. 8. Cartas de serviços ao cidadão – Agências reguladoras. 9. Metodologia de custos – Sistema de Custos do Governo Federal – Sistema de Saúde dos Municípios – Rio Grande do Sul – 2011. 10. Mudanças institucionais – Componentes dos Legislativos Municipais – Composição – 2013-2016. 11. Desenvolvimento – Municípios – Pelotas – Rio Grande – Perspectiva comparada. 12. Formação acadêmica – Prática profissional – Administradores – Setor Público. I. Demarco, Diogo Joel. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série.

CDU 35(816.5):364

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0442-6

APRESENTAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO

Professor de Administração Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e coordenador do Grupo de Trabalho (GT) Gestão Pública, Município e Federação.

12

Este volume integra o projeto editorial “Capacidade Estatal e Democracia”, produzido e publicado pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pela Editora da UFRGS. Esta coleção objetiva, a partir da reflexão e do debate das pesquisas sobre governo realizadas na UFRGS, contribuir com o aperfeiçoamento da ação do Estado brasileiro, qualificando suas políticas públicas e sua capacidade de intervenção.

Os assuntos tratados neste volume são fruto da atuação de pesquisadores e colaboradores vinculados ao GT Gestão Pública, Município e Federação. Criado no final de 2011, o GT tem como foco principal a análise de processos de descentralização de políticas públicas em direção aos governos locais que, no caso brasileiro, se intensificaram após a Constituição Federal de 1988.

As temáticas propostas pelo GT partem do reconhecimento de que a Constituição de 1988 abriu uma perspectiva diferenciada com políticas descentralizadas que transferiram novos encargos aos municípios, assegurando-lhes uma relativa autonomia jurídico-política com a ampliação dos recursos a serem repassados pelos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios e por outros programas governamentais. Entretanto, 90% dos municípios brasileiros têm menos de 50 mil habitantes e dependem de transferências institucionais para pagarem 80% de suas despesas. Questões fundamentais, como gestão dos recursos, articulação com as políticas federais, modernização das estruturas administrativas, requerem maior

análise e são investigadas dentro de três linhas de pesquisa distintas, a saber:

1. Planejamento estratégico governamental, abordando as implicações da sistemática de planejamento sobre os mecanismos de gestão pública e sobre a formulação e implementação das políticas públicas.
2. Pacto federativo e relações inter e intragovernamentais, abordando a relação entre os poderes Executivo e Legislativo dos municípios, bem como a lógica das iniciativas políticas e a composição das burocracias locais.
3. Constituição de redes e governança no setor público, analisando as novas formas de articulação entre governos locais e sociedade civil e suas decorrências na participação e controle social na gestão pública.

A obra em questão busca contribuir com o debate em torno desses temas, enfocando o papel do Estado e das políticas públicas no aprofundamento e na consolidação da democracia brasileira, na qualificação e no fortalecimento de uma gestão pública comprometida com a redução das desigualdades sociais e regionais. Para tanto, o coletivo de pesquisadores do GT, em conjunto com pesquisadores convidados, empenhou esforços no sentido de produzir textos que são fruto tanto de projetos¹ realizados no âmbito do GT, quanto das pesquisas realizadas individualmente pelos seus membros.

O livro conta com a contribuição de dezoito autores e está estruturado em nove capítulos que se articulam com as linhas temáticas do GT Gestão Pública, Município e Federação. Os textos complementam-se e partem de um tema mais geral para abordagens mais específicas, analisando o desenho e a implementação de políticas públicas que demandam cooperação federativa na sua implementação.

O **primeiro capítulo** faz uma reflexão acerca da noção de Nação soberana e seu correlato vínculo de cidadania, como uma das unidades sociais que têm se imposto para a construção e a delimitação do poder do Estado. Segundo essa noção, cada nacional subordina-se, em última instância, ao poder do seu Estado e, em contrapartida, este se obriga a garantir ao cidadão direitos políticos, civis e alguns direitos sociais. Ocorre que, na atualidade, a nacionalidade e a cidadania

(1) Dois projetos já foram realizados pelo GT Gestão Pública, Município e Federação. O primeiro foi o projeto “Diagnóstico das Ações de Modernização da Administração Pública Federal”, em parceria com a ASEGE/MPOG, encerrado em julho de 2014. Esse projeto realizou o levantamento e a análise das contratações e parcerias do governo federal, bem como da capacidade do mercado no campo de apoio técnico, estudos e consultoria relacionados à modernização da gestão pública federal. O segundo foi o projeto “Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial”, uma parceria ainda em andamento com a SPI/MPOG, que visa à elaboração e à criação de uma rede eletrônica de suporte à qualificação de gestores públicos locais na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais (PPAs) nos municípios brasileiros.

revelam-se como critérios insuficientes para manifestar uma unidade básica dos pleitos e projetos em sociedades que se mostram cada vez mais multiculturalistas, plurais e heterogêneas. Os autores apresentam as principais críticas ao conceito de Estado nacional e de cidadania moderna, críticas construídas com base nas teorias do multiculturalismo e do pluralismo político e jurídico, evidenciando soluções para reconstruir a cidadania e o Estado nacional que estão sendo apresentadas por pesquisas nessas correntes teóricas.

O **segundo capítulo** trata dos conceitos de governança e de gestão estratégica de pessoas no setor público, analisando como se relacionam e podem se reforçar mutuamente em sua dimensão política. O autor busca descrever e analisar que arranjos de governança são possíveis para a formação de ambientes colaborativos capazes de suportar uma gestão estratégica de pessoas e uma administração pública que se articule de forma mais efetiva – e, portanto, legítima – com a sociedade civil.

O autor ressalta que pensar gestão estratégica no setor público implica assumir a administração pública em seu contexto, reconhecendo seus valores e elementos culturais mais essenciais e estruturantes, reconhecendo sua construção histórica e especificidades, além da complexidade e necessária transversalidade que podem envolver o aparentemente mais singelo de seus objetos. Para isso, as estruturas de governança precisam ser pensadas a partir dos contornos que definem a administração pública contemporânea. Compreender esse momento no percurso histórico de formação da administração pública brasileira, além de assumir a suas influências e a sua singularidade, permite assinalar um entre tantos aspectos essenciais para a consecução de bons arranjos de governança, qual seja, reconhecer que a administração pública é política, e que a técnica é instrumento da política. Desse modo, também a partir da ênfase na expressão política dos elementos conformadores do conceito de gestão estratégica de pessoas no contexto do setor público, o autor retornar ao conceito de governança.

O **terceiro capítulo** apresenta e faz um balanço do projeto de Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial (CEGOV/SPI-MPOG), um projeto de pesquisa e extensão universitária visando apoiar a criação de uma rede eletrônica de suporte à qualificação de gestores públicos locais na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos PPAs nos municípios brasileiros.

Os autores do texto ressaltam que as ações voltadas ao planejamento e à promoção do desenvolvimento, que resultem em melhorias efetivas na vida dos cidadãos, são um desafio que se impõe às administrações municipais, mas que requer também o aprimoramento da cooperação federativa, mediante a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos de articulação entre os governos federal, esta-

dual e municipal para a promoção do desenvolvimento integrado, em âmbito nacional, regional e local. Para que os municípios possam aproveitar de modo eficaz tal oportunidade, contudo, é fundamental desenvolver, junto aos dirigentes e às equipes técnicas municipais, competências essenciais no campo do planejamento e gestão. Nesse contexto, argumentam, a modalidade EAD revela-se um instrumental importante para a qualificação de gestores públicos, por atingir públicos descentralizados, permitindo flexibilidade aos alunos para os estudos, uma vez que eles necessitam um treinamento *in government*, promovendo, assim, a formação continuada no contexto de organizações de governo.

No **quarto capítulo**, a autora analisa as relações entre o federalismo brasileiro e a institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização. O objetivo do estudo é compreender o papel dos arranjos federais na institucionalização e na implementação de políticas de direitos humanos no Brasil.

Para a autora, o Brasil tem um sistema federativo com três entes autônomos. No entanto, desde meados dos anos 1990, há uma tendência centralizadora no modelo brasileiro, combinando a produção de políticas públicas em nível federal, deixando a implementação de tais políticas para os estados e municípios. No nível federal, o retorno à democracia levou à criação de estruturas institucionais para a promoção dos direitos humanos, tais como a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), responsável por uma série de políticas destinadas aos grupos sociais mais vulneráveis do país. Contudo, apesar da criação institucional, graves violações dos direitos humanos perduram, tendo como autores, muitas vezes, os próprios agentes do Estado, especialmente aqueles relacionados à segurança pública.

No texto, a autora analisa a adesão de estados e municípios a programas e políticas federais, através de convênios com a SDH/PR e outros órgãos do governo federal responsáveis pela formulação de políticas de direitos humanos. Nesse sentido, direitos humanos são compreendidos ora como um setor de políticas públicas, ora como uma demanda transversal a outros setores de políticas públicas, como segurança, educação, saúde e assistência social.

No **capítulo cinco**, o autor discute o papel das Cartas de Serviços ao Cidadão a partir da experiência das Agências Reguladoras. A “Carta de Serviços” é um documento elaborado por uma organização pública, tendo por objetivo informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são as obrigações assumidas com o atendimento. No Brasil, a “Carta de Serviços” foi introduzida em 2009, obrigando os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão a elaborarem e divulgarem suas “Cartas”. O objetivo central do texto é examinar a experiência

das “Cartas de Serviços ao Cidadão” nas agências reguladoras nacionais: ANEEL, ANATEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA, ANTT, ANTAQ e ANAC. Comparando-as e buscando identificar características comuns nas Agências Reguladoras selecionadas, o autor aponta que as “Cartas de Serviços” são instrumentos importantes de transparência, com potencial de facilitação do controle social, mas que ainda estão distantes de uma efetiva participação cidadã.

No **capítulo seis**, o texto apresenta as principais considerações da pesquisa que aplica a Metodologia de Custos do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC) para analisar o Sistema de Saúde dos Municípios do Rio Grande do Sul no ano de 2011. Neste estudo, os autores aplicam os conceitos utilizados pelo SIC para obter o custo dos serviços prestados pela atenção à saúde pública a partir dos dados orçamentários. São utilizados diversos indicadores a fim de analisar a prestação de serviços pelo SUS em uma amostra de municípios de diferentes portes no Rio Grande do Sul.

Os autores destacam que os menores municípios apresentam maior custo por habitante, que diminui por ganhos de escala conforme aumenta a população, voltando a crescer nos municípios maiores, por centralizarem a atenção especializada. Ressaltam, no entanto, que não há como inferir que o nível de custo por habitante reflita por si a situação da saúde: mesmo com altos custos, os municípios acabam falhando em atender a algumas necessidades de saúde. O baixo custo por vezes na amostra revelou uma boa relação para com o acesso e a efetividade, mesmo aquém do parâmetro ideal.

O **sétimo capítulo** traz estudo sobre as mudanças institucionais implementadas no Brasil a partir de 2009, que representaram alterações na composição dos Legislativos municipais a partir do pleito realizado em 2012, com mandato 2013-2016. Os autores analisam o impacto na composição (número de cadeiras) dos parlamentos municipais no Brasil, no comportamento dos gastos públicos na função Legislativa. O acréscimo no número de cadeiras nos parlamentos municipais brasileiros no mandato de 2013-2016 foi de 5.443 vereadores, representando gasto adicional médio estimado em R\$ 4,2 bilhões, por mandato, na função legislativa do total dos municípios brasileiros. Os autores concluem, considerando os elementos que caracterizam uma sociedade democrática e as dimensões da democracia brasileira (sistemas representativo, participativo e do controle da burocracia), não haver evidências de que a ampliação do número de cadeiras no Poder Legislativo municipal contribui para reduzir o “descolamento” entre o corpo de representantes e o de cidadãos.

O **capítulo oito** versa sobre a questão do desenvolvimento nos municípios gaúchos de Pelotas e Rio Grande em perspectiva comparada. Os autores do estudo objetivam investigar o desenvolvimento dessas cidades em perspectiva histórica,

os percalços socioeconômicos e políticos ao longo do século XX e, mais enfaticamente, os incrementos que elas conseguiram lograr no início do século XXI, a fim de reconquistar a sua posição econômica no mapa do Rio Grande do Sul. Além desse reflexo de âmbito econômico, analisam o perfil da população dos dois municípios, uma vez que estes gozavam, em princípios do século XX, de excelente índice de desenvolvimento quando comparados com as demais regiões do estado.

Baseados em dados e fontes documentais, os autores caracterizam o perfil socioeconômico com o intuito de verificar o atual quadro de desenvolvimento de Pelotas e de Rio Grande, bem como traçam um perfil político das últimas eleições no Executivo municipal, e o papel que estas cumprem em trazer para Pelotas e Rio Grande verbas que possam tornar sua atividade econômica mais efetiva.

Por fim, o **nono capítulo** discute a relação entre os conteúdos abordados na formação acadêmica e a prática profissional dos administradores atuantes no setor público. O autor parte da identificação dos principais fundamentos da Administração Pública Contemporânea enquanto formação acadêmica no Brasil e, diante das trajetórias acadêmicas curriculares analisadas, procura descrever as principais ênfases de conteúdo e relacionar com as novas diretrizes curriculares para a Administração Pública. Ao analisar as principais áreas funcionais de atuação profissional dos administradores no setor público, o autor sugere um canal de interlocução entre os profissionais e a academia, a fim de traçar conjuntamente espaços de formação profissional.

Com isso, esperamos propiciar uma leitura agradável e que os textos aqui expostos possam contribuir como subsídios à reflexão e ao debate de questões que, certamente, preocupam estudiosos, gestores públicos e políticos.

Boa leitura a todos!