

REDE IPEA/ANIPES
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)
GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

PROJETO:
FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL & QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO
MUNICIPAL

RELATÓRIO INICIAL
CONSOLIDAÇÃO DOS CONCEITOS, VARIÁVEIS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

VITÓRIA, ES, AGOSTO DE 2009.

IJ01306
182/2012

EQUIPE TÉCNICA**UNIDADES RESPONSÁVEIS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

Rede IPEA/ANIPES/IJSN

Caroline Jabour de França – Coordenadora

Doutora em Planejamento Urbano Territorial e Ambiental

Projeto 3 - Fortalecimento Institucional & Qualificação da Gestão Municipal

Adauto Beato Venerano - Coordenador

Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades e Técnico da Coordenação de Estudos Territoriais/IJSN

Tel.: (27) 3324.3888 – R: 212

adauto@ijsn.es.gov.br

José Carlos Daleprani

Pós-graduado em Administração Pública Municipal e Técnico da Coordenação de Estudos Sociais/IJSN

Tel.: (27) 3324.3888 – R: 212

jcdaleprani@ijsn.es.gov.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

Neide César Vargas

Doutora em Economia, Professora e Pesquisadora do Departamento de Economia, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE)

Tel.: (27) 3335.7710

neide.vargas@uol.com.br

Duarte de Souza Rosa Filho

Doutor em Administração, Professor e Pesquisador do Departamento de Administração, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE)

Tel.: (27) 4009.2599

duartesrf@gmail.com

Camilla Ferreira Lobino

Cientista Social pela UFES e Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ)

Tel.: (27) 3335.2506

cacaulobino@gmail.com

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

1 – CONCEITOS, VARIÁVEIS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

1.1- PONTO DE VISTA ECONÔMICO

1.2 - PONTO DE VISTA DOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

1.3 - PONTO DE VISTA SOCIOLÓGICO

APRESENTAÇÃO

O Relatório Inicial, sobre conceitos, variáveis e critérios de avaliação, contém perspectivas das áreas do conhecimento das ciências sociais aplicadas, mais especificamente da economia, dos estudos organizacionais e da sociologia, que permitem compreender os problemas e realizar a pesquisa com o objetivo de promover o fortalecimento institucional e a qualificação da gestão municipal.

Tendo em vista que se trata de um projeto da Rede IPEA/ANIPES, os diferentes pontos de vista precisarão ainda de ajustes em função das contribuições dos demais membros da rede no 1º Workshop, previsto para os dias 10 e 11/09/2009, em Brasília. Espera-se, nesta oportunidade, compatibilizar as diferentes perspectivas e referenciais teóricos que permitam realizar a coleta, o tratamento e a análise dos dados, bem como a incorporação na pesquisa das diferentes dimensões além da dimensão econômica, que poderiam ser: organizacional, institucional, social, ideológica, cognitiva, jurídica e ecológico-espacial.

O presente documento apresenta os conceitos para a pesquisa sob o ponto de vista econômico, o ponto de vista dos estudos organizacionais e o ponto de vista sociológico, incluindo suas referências.

1 - CONCEITOS, VARIÁVEIS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

1.1 - PONTO DE VISTA ECONÔMICO

A dimensão fiscal/financeira e orçamentária da gestão municipal no Brasil

A dimensão fiscal/financeira e orçamentária é um dos elementos cruciais da gestão municipal no Brasil sendo, em geral, ainda recente a experiência das cidades nessa frente. Esta é uma dimensão que tende a condicionar as demais, requerendo uma ação incisiva para que se promova um fortalecimento institucional mínimo capaz de possibilitar aos municípios o cumprimento de suas funções básicas.

A gestão fiscal/financeira e orçamentária municipal não pode ser tratada apenas de maneira endógena como é comum, requerendo também a consideração das relações mais relevantes que o município estabelece para dar conta de sua ação nesse âmbito. Essas relações institucionais não funcionam apenas como elementos de restrição econômica exterior mas moldam e são moldadas pelas ações dos atores envolvidos no processo.

Considera-se que um bom diagnóstico da gestão municipal não pode prescindir de uma avaliação eminentemente econômica da gestão do Município, a ser empreendida tanto no campo fiscal/financeiro quanto orçamentário. Ele deve também dar conta de aspectos internos à gestão municipal e das relações que o município estabelece com o seu entorno e que dizem respeito a essa gestão. Pelo fato desse último aspecto tratar das inter relações entre organizações diversas a inserção da gestão municipal em seu entorno extrapola o campo econômico, tangenciando o campo sociológico e político. Abordam-se nos itens seguintes os aspectos apontados de um ponto de vista econômico, iniciando-se pelos de ordem interna.

I - OS ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS, FISCAIS/FINANCEIROS INTERNOS À ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL LOCAL

Uma dimensão da gestão municipal é a sua consideração sob o ponto de vista do processo orçamentário, entendido como sendo a atuação planejadora desse ente que vai de um eventual Planejamento Estratégico, à elaboração do PPA municipal, da LDO, da peça orçamentária

“stricto sensu” e a sua execução¹. Entender quais são as práticas usuais dos municípios na gestão do processo orçamentário é chave para se avaliar esse campo. Para tanto se destacam quatro critérios de análise a serem explorados de um ponto de vista estritamente qualitativo, utilizando-se como referência o padrão de questões apresentados pela MUNIC/IBGE.

I.I - Gestão do planejamento de LP e da elaboração orçamentária

É fundamental identificar se o município toma por base dimensões de longo prazo na sua gestão orçamentária, se o instrumento específico de planejamento de longo ou médio prazo utilizado (caso exista) orienta efetivamente a sua ação no plano do orçamento anual. Aspectos tais como se o município construiu no último mandato alguma peça de planejamento estratégico e, em caso afirmativo, com que tipo de apoio técnico ela foi construída. Vale o mesmo para o Plano Plurianual de Aplicações (PPA) a Lei Orçamentária Anual (LOA). Um ponto chave na avaliação da capacitação no plano da gestão do processo orçamentário é o perfil do pessoal que responde por sua elaboração e se os mesmos estão internalizados ou não à organização.

Variáveis qualitativas – existência ou não de instrumento de planejamento de LP; importância ou não do instrumento específico de planejamento de longo ou médio prazo utilizado para a elaboração do orçamento anual. Perfil da capacitação dos profissionais que elaboram instrumento de planejamento estratégico, o PPA e a LOA. Se esses profissionais fazem parte da administração municipal ou não.

I.II - Gestão da política de receitas

Visa mapear as estratégias usuais de elevação de receitas próprias do município, se existem ou não, quais as mais comuns, quais as dificuldades ou restrições no campo administrativo, econômico e político para ampliar as principais receitas de arrecadação própria. Nelas destacamos o ISS (9,2% da receita bruta) e o IPTU (7,2% da receita bruta)². Nesse último caso pode-se buscar se a administração local mantém um cadastro atualizado dos imóveis dos municípios, possui mecanismos fiscalização dos contribuintes. Um aspecto a se identificar é a

¹ Sobre o processo orçamentário no Brasil ver Giacomoni (2007) e Rezende (2001).

² Dados retirados da publicação da STN/MF Perfil e evolução das finanças municipais - 1998-2007 - Versão preliminar - Brasília, outubro de 2008. Os percentuais equivalem à média total dos municípios brasileiros para os anos de 1998 a 2007.

cultura existente no que tange às receitas próprias e às receitas de transferências, se existe interesse do município em ampliá-las e os motivos de, caso contrário, não fazê-lo.

Variáveis qualitativas - Estratégias de elevação de receita (fiscalização, política de alíquotas, recadastramento, etc); razões para não ampliar receitas próprias (abundância de transferências, dificuldade de tributar, etc).

I.III - Gestão dos gastos e da dívida

É importante mapear os principais entraves à execução orçamentária das despesas nas principais áreas-fim, notadamente Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança Pública. Deve-se destacar se existem sistemáticas de compras e de controle de gastos institucionalizadas. Também é importante identificar a cultura organizacional quanto ao endividamento de curto e de longo prazo

Variáveis qualitativas – Principais entraves à execução orçamentária – processo de execução da despesa, dificuldades de licitar, falta de planejamento do gasto. Utiliza endividamento para cobrir despesas correntes ou investimento, formas usuais de captar recursos, fontes habituais.

I.IV - Gestão das informações fiscais/financeiras e orçamentárias

A disponibilização de informações fiscal/financeira e orçamentárias é fundamental na atuação de organizações públicas, mantendo mecanismos internos de “accountability” que sejam claros, transparentes e que operem de forma continuada no tempo. “A *accountability* é uma noção abrangente que vai além da prestação de contas à sociedade pelos gestores da coisa pública e de sua tradução literal que é a de responsabilidade, sendo considerada a essência da eficiência de decisões descentralizadas. Envolve as noções interligadas de transparência fiscal e de responsabilidade fiscal, não sendo redutível às mesmas, agregando novas características à idéia de disciplina fiscal. A noção de transparência fiscal destaca a preocupação em explicitar ao máximo a situação das contas públicas, visando sinalizar aos eleitores e ao mercado como o governo se comporta no que tange à suas contas. Ela se manifesta na defesa da unificação orçamentária, na busca de maior aderência do orçamento ao que de fato será efetuado, promovendo a normatização, a sistematização e a padronização de informações”.

A “accountability” envolve diretamente a gestão de informações que são geradas internamente ao próprio município, ou, no mínimo, são por ele disponibilizadas por veículos

de divulgação, como é o caso das informações organizadas pela STN/Fazenda. Busca-se mapear os meios de disponibilização de informações (cartilhas, revistas, jornais, site na internet, etc) e a sua periodicidade.

Variáveis qualitativas – Meios que governo municipal utiliza para disponibilizar informações à sociedade (cartilhas, revistas, jornais, site; frequência do instrumento e número já disponível).

II - OS ASPECTOS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIOS ASSOCIADOS ÀS ARTICULAÇÕES COM O ENTORNO

O Município no Brasil e sua gestão não podem ser considerados/avaliados apenas de forma endogeneizada, notadamente quando a reflexão parte do ponto de vista de várias experiências municipais, pertencentes a estados distintos e com vistas ao seu fortalecimento institucional. Um aspecto comum a todos os Municípios, que os articula entre si bem como ao plano estadual e federal, dando-lhes um sentido mais abrangente, é sua inserção no Modelo de Federalismo Fiscal³ do país. Este define para os Municípios as suas competências tributárias, os mecanismos de compensação tributária na forma de transferências intergovernamentais que lhes cabem e seu papel na provisão de bens e serviços.

Os municípios brasileiros foram alçados à categoria de entes federativos desde a Constituição de 1988. Esta é uma situação inusitada em âmbito internacional, tendo em vista prevalecer, na maioria dos modelos federativos conhecidos, um papel subordinado do poder local⁴. Fortalecimento do Federalismo e da autonomia dos entes federativos são ações entendidas, nesses países, como sendo o fortalecimento dos entes intermediários de governo, no caso brasileiro, dos estados. Isso ocorre inclusive no Federalismo precursor que é o norte americano.

No Brasil, distintamente, e em particular desde o processo de redemocratização verificado nos anos 80, o federalismo tem se confundido com a descentralização⁵ e esta com municipalização. Esse federalismo peculiar e formalmente bastante descentralizado, avaliado sob um ponto de vista fiscal e orçamentário, apresentou historicamente uma forte ênfase na descentralização de receitas, notadamente na ampliação das transferências do nível federal

³ Acerca dos aspectos teóricos do Federalismo Fiscal tradicional ver Oates (1991), Oates (2004) bem com qualquer manual de Economia do Setor Público.

⁴ Conforme destaca Prado (2003, p. 274).

⁵ Affonso (2000) evidencia tal aspecto do federalismo brasileiro recente, no qual redemocratização e descentralização são sinônimos.

para os níveis subnacionais⁶. Por outro lado, tem pouca tradição na geração própria de recursos fiscais, em especial nos níveis municipais. Além disso, desde o seu nascedouro, pouco detalhou e definiu em termos de encargos atribuíveis a cada nível de governo⁷. Isso caracteriza, comparando-se como os modelos federativos mais consolidados, uma federação em construção⁸, na qual os elementos básicos de seu Federalismo Fiscal estão por se desenhar. No âmbito municipal isso se manifesta notadamente na baixa capacidade de geração de receitas próprias; numa distribuição das transferências estaduais e federais não suficiente para compensar os desequilíbrios fiscais inter municipais; numa definição imprecisa das suas atribuições (encargos), num contexto de predomínio de funções que são compartilhadas pelos três níveis de governo.

A Constituição de 1988 ampliou o peso dos municípios na receita disponível, pela via da elevação das transferências intergovernamentais. Também buscou descentralizar determinados encargos, sem, no entanto articular os dois processos entre si. No plano dos encargos atribuiu-se aos municípios maior papel na gestão da Saúde, da Assistência Social, do Ensino Fundamental, do patrimônio histórico/cultural e natural, das estradas locais, do planejamento urbano, do abastecimento local, dos serviços municipais de trânsito, dentre outras.

A despeito de ampliar as atribuições municipais percebe-se que a Constituição de 1988 não é clara o suficiente quanto às responsabilidades, conferindo aos municípios poucas responsabilidades exclusivas. Eles respondem, de forma compartilhada com os governos estaduais e Federal, pela provisão da Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança Pública. No caso da Educação o nível municipal também responde de forma compartilhada pela responsabilidade de elaborar políticas e pelo controle. Sua competência exclusiva praticamente só aparece na política/controle e provisão de parques e recreação e na provisão de estradas locais e de água/esgoto.

É, portanto, necessário considerar a inserção do município e de sua gestão no modelo de Federalismo Fiscal em vigor no país. Uma forma de fazê-lo, desde o ponto de vista do município e de sua gestão, seria utilizar a noção de arranjos institucionais locais. Isso

⁶ Conforme Oliveira (1995) e mesmo Afonso (1996).

⁷ Esse conflito se percebe desde a Constituição fundante de 1891, descentralista em termos políticos e fiscais e que não estabeleceu uma divisão clara de encargos. Os beneficiários dessa descentralização eram os estados, com poderes extremamente amplos, gozando de plena autonomia fiscal e financeira, conforme retrata Torres (1961). Os municípios no Brasil ganham mais peso político e fiscal a partir do processo de redemocratização que teve seu auge na Constituição de 1988.

⁸ Essa idéia se encontra em Arretche, M.(1999).

permitiria considerar a perspectiva federativa sem enveredar pelo trato específico da temática do Federalismo Fiscal, tratando-a sob a perspectiva de uma relação institucional com o entorno e mantendo o foco na gestão local.

Os arranjos institucionais podem ser caracterizados como os diversos acordos e contratos entre organizações, por meio dos quais se efetivam parcerias, cooperações, com vistas ao alcance de resultados mais efetivos na provisão e financiamento de bens públicos. Neles estariam abarcadas, dentre outras, as experiências inovadoras de gestão municipal que passaram a ter lugar nos municípios brasileiros desde os anos 80. Esses novos arranjos, no dizer de Farah (2006) caracterizam-se pela:

- a) democratização dos processos decisórios da participação da sociedade civil na concepção e implementação das políticas;
- b) concretização de parcerias com vistas à prestação de serviços públicos – ONGs, entidades empresariais aí incluídos os processos de terceirização;
- c) articulação intersetorial: intra e inter governos e suas agências;
- d) colaboração intergovernamental “horizontal” – a idéia dos consórcios municipais;
- e) idéia das redes: interlocução entre diferentes níveis de governo, entidades estatais e não-estatais, setor empresarial, setores organizados da sociedade civil.

No plano específico da dimensão fiscal/financeira e orçamentária podem ser citados alguns arranjos que seriam relevantes:

- Arranjos associados à aprovação do orçamento e à prestação de contas internas (Tribunal de Contas, Legislativo Municipal);
- Arranjos associados às parcerias com vistas à prestação de serviços públicos - ONGs, entidades empresariais aí incluídos os processos de terceirização;
- Arranjos associados à inserção federativa – parcerias voltadas para uma articulação intersetorial: intra e inter governos e suas agências com vistas à prestação de serviços públicos, de caráter horizontal (consórcios) e vertical (entre diferentes níveis de governo);
- Arranjos associados à participação popular e ao controle social (conselhos gestores, conselhos para orçamento participativo, etc).

As variáveis a serem avaliados nesses arranjos seriam os pontos potencializadores e inibidores ao funcionamento dos Arranjos Institucionais Locais sob o ponto de vista da administração municipal, a efetividade dos mesmos no que tange a seus objetivos, a existência de vazios em termos das atribuições dos participantes, dentre outras questões.

Em síntese, a consideração econômica da gestão municipal passa pela abordagem qualitativa dos aspectos fiscais/financeiros e orçamentários, destacando-se uma ótica interna ao município, que visa dar conta de sua capacidade do mesmo em gerir essa dimensão bem como sob uma ótica da inter relação, que requer a consideração da Administração Municipal sob o ponto de vista da dos atores e organizações que fazem parte de diferentes arranjos institucionais que se configuram junto às mesmas.

1.2 - PONTO DE VISTA DOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

De forma resumida são propostos os seguintes conceitos:

- a) As administrações municipais são entendidas como um conjunto de organizações da administração pública, debilmente acopladas (GUERRERO, 1999; MINTZBERG e JØRGENSEN, 1995), pertencentes ao Estado, responsáveis pela formação das políticas públicas ou estratégias no seu território.
- b) As políticas públicas e estratégias são consideradas como um guia em ação, um plano e um conjunto de diretrizes de ação, como pensamento e ação desenvolvida (MINTZBERG e JØRGENSEN, 1995).
- c) Eficiência: O esforço ou custo mínimo possível para alcançar o máximo de benefícios possíveis (maior B/C). Relacionado ao uso dos recursos (FIGUEIREDO, M.F. e FIGUEIREDO, A.M.C., 1986).
- d) Eficácia: Alcançar ou atingir os objetivos pretendidos. Se o programa (investimento) está sendo (ou foi) implantado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas (FIGUEIREDO, M.F. e FIGUEIREDO, A.M.C., 1986).
- e) Efetividade: Alcançar mudanças ou impactos na sociedade, atender interesses da sociedade. Mudanças quantitativas e qualitativas: psicológicas ou culturais (sistemas de crenças e valores); atendimento a desejos, aspirações e demandas sociais; qualidade de vida (FIGUEIREDO, M.F. e FIGUEIREDO, A.M.C., 1986).

- f) Características da produção dos serviços (distintas da produção de bens e mercadorias): são intangíveis; necessitam de interação com o cliente; são produzidos e consumidos simultaneamente; é difícil quantificar o resultado e a qualidade do serviço; são de difícil padronização, portanto a gestão do processo é mais complexa; é impossível para o usuário avaliar o serviço antes da compra. Os serviços necessitam da presença do usuário para sua produção, ou seja, o usuário dá início à operação, muitas vezes em termos de quando e como esta deve realizar-se. O usuário é uma entrada do sistema de operações que não é diretamente controlada pela gestão; a principal consequência desta característica é a necessidade de controle descentralizado das operações. Como os serviços são produzidos e consumidos simultaneamente eles não podem ser estocados, é difícil utilizar 100% da capacidade produtiva (se a capacidade produtiva não é utilizada por falta de demanda, ela é perdida). A demanda dos serviços é variável, apresenta picos e vales, ao longo do dia, da semana, do mês e do ano. O pessoal de contato com o usuário (em geral, mal remunerado) tem papel-chave no sucesso da organização (GIANESI e CORRÊA, 2006).
- g) Relações de produção características dos serviços públicos: a coincidência no tempo e no espaço da produção e do consumo durante o processo de produção desses serviços, a separação entre produtores e consumidores perde sua nitidez, a produção de serviços públicos se realiza essencialmente pela interação de seus agentes com seus usuários. Em consequência, a sua produtividade depende de características de ambos os lados, e das interações que se dão entre eles (OFFE, 1984).

Tendo em vista que o projeto tem com pergunta orientadora conhecer os entraves ao fortalecimento da gestão pública municipal, cabe estabelecer uma abordagem teórica capaz de identificar estes entraves; o que pode ser encontrado também em Offe (1984), e ser conceituado como filtro de seletividade de políticas públicas.

- h) seletividade de políticas públicas: conforme Claus Offe, seletividade é a restrição não aleatória, ou seja, sistemática, de um espaço de possibilidades de ação política.

Claus Offe propõe 4 níveis de seletividade de possibilidades de ação pública institucionalmente arraigadas no sistema político: ideológica (cultura organizacional), estrutura institucional, processo de elaboração e repressão. Estes filtros se superpõem uns aos outros e, em alguns casos permitem a formulação e a implementação de uns tipos de ação e não outros.

1 - Filtro Ideológico: Este é, talvez, o filtro mais importante, dado pela ideologia não articulada, mas presente, nas instituições políticas. É aquele sistema de idéias, convicções, normas e valores políticos e culturais que se originam na sociedade e permeiam os órgãos do Estado. As bases para este filtro são dadas pelo sistema econômico, jurídico/legal, administrativo/organizacional, educacional e político. Cabe destacar, num nível mais amplo, a formação histórica, econômica e cultural brasileira, numa sociedade com enorme concentração de renda, onde prevalece a ótica individualista e o “jeitinho brasileiro”.

2 - Filtro da Estrutura Institucional: Este tipo de seletividade é dado pelo raio de ação fixado juridicamente para o órgão do Estado. Ela determina previamente qual fator e quais áreas ou campos podem tornar-se objeto da política estatal e dos seus diversos aparelhos. Os limites são dados pelas atribuições ou competências legais, pela disponibilidade de recursos, pela disponibilidade de informações e pela existência e efetividade das organizações burocráticas.

3 - Filtro dos Processos de Formulação e Implementação Política: Este nível de seletividade se refere aos procedimentos institucionalizados, através de estruturas formais de regulamentação, que determinam os processos de formulação e implementação das políticas públicas em termos de: assessoria parlamentar, negociações coletivas, planejamento e administração burocrática, assessoramento político – científico, campanhas eleitorais e comunicações políticas de massa. Cabe destacar que não são meros formalismos, pois limitam previamente o conteúdo ou o resultado dos processos de formulação de políticas. Conforme Offe, eles conferem maiores possibilidades de realização, através de tratamento preferencial, a certos interesses: prioridades no tempo, oportunidades de coalizões mais favoráveis, etc.

4 - Filtro da Repressão: Para Claus Offe, este é o último nível de limitação do espaço de ocorrências políticas possíveis e consiste na aplicação ou na ameaça de atos repressivos do aparelho estatal, através dos órgãos de polícia (exército) ou da justiça.

Para responder à outra pergunta orientadora do projeto, propõe-se a utilização dos conceitos estabelecidos na Teoria da Produção Social de Matus (1996a, 1996b, 1997, 2005). Para ele, a vida social se mostra como um jogo incessante, diário, em que cada ator social resolve e troca problemas quase-estruturados com os demais. Problemas quase-estruturados são aqueles problemas que não podem ser definidos ou explicados com precisão; não é possível saber completamente como enfrentá-los, e tampouco são conhecidos os critérios de escolha entre as opções que podem ser concebidas para enfrentá-los.

Os “valores, ideologias, teorias, ciências, instituições, partidos políticos, poder político, imagens políticas, linguagem, etc. constituem produtos que o homem cria a partir de uma diversidade de recursos escassos” (MATUS, 1997, p. 105), que são de natureza distinta dos recursos econômicos. Não é possível explicar um fenômeno problemático apenas a partir da escassez de recursos econômicos, ainda que eles sejam recursos necessários.

Para ampliar o conceito de produção econômica de bens e serviços, Matus (1997) propõe do conceito de produção social para incluir, também, os processos de produção de eventos políticos, sociais, ideológico-culturais, cognitivos, etc. A produção social é definida como

um circuito em que toda produção realizada por um ator social supõe, inevitavelmente e entre vários outros, o uso de recursos econômicos e de poder, a aplicação de valores e de conhecimentos. Por sua vez, toda produção social reverte ao ator-produtor como acumulação social (ou desacumulação) de novos recursos econômicos, de poder, reafirmação, questionamento ou surgimento de novos valores e acumulação de novos conhecimentos (MATUS, 1997, p. 109).

A Figura 2 indica o processo de produção social que, de acordo com Matus (1997), possui várias dimensões não divisíveis: econômico-social, ideológico-cultural, cognitiva, jurídico-social e ecológico-espacial. Neste processo de produção social existem dois processos unificadores. O primeiro está em que, ao produzir um fato social, os atores irão afetar todas as referidas dimensões, e os produtores sociais desfrutam ou padecem dos mesmos processos de acumulação ou desacumulação social. O segundo processo reside em um mesmo conjunto de regras básicas que determinam o espaço de possibilidade dos vários processos de acumulação e desacumulação social, ainda que este conjunto possa, ele mesmo, ser alterado no decorrer do jogo.

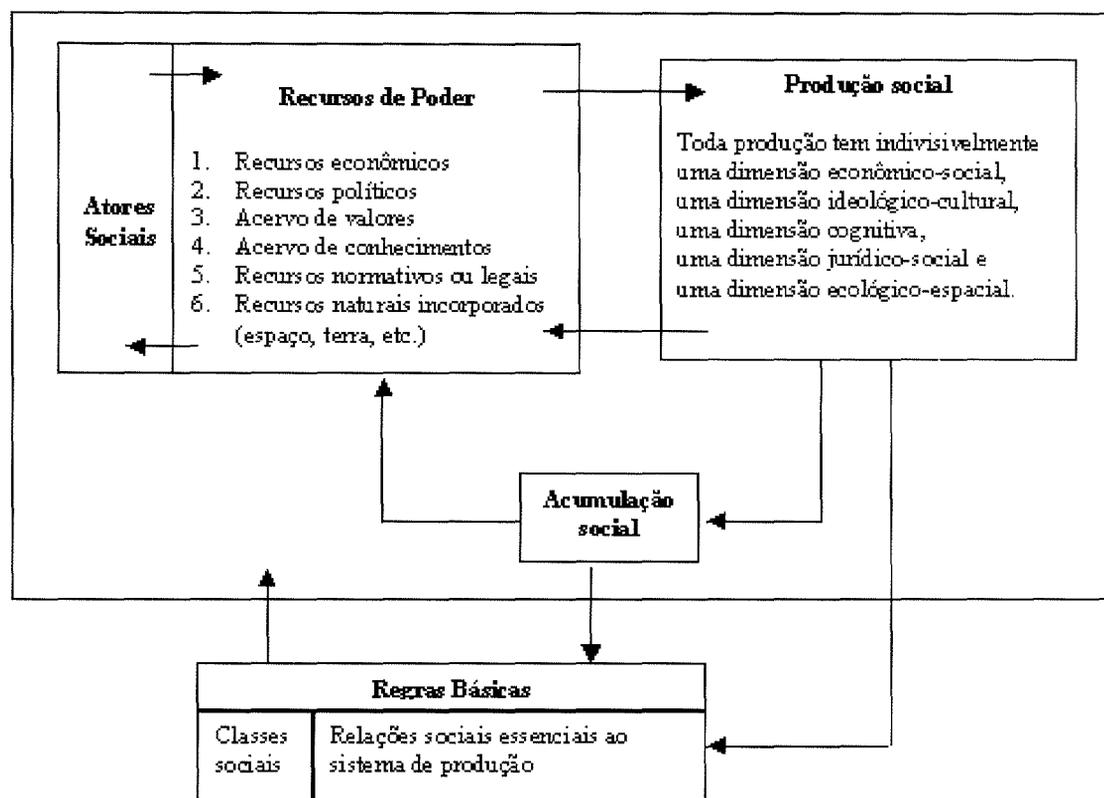


Figura 2 – Processo de produção social

Fonte: Matus (1997, p. 110).

Para Matus (1997) o jogo social é “criativo e conflitante, tem regras e certas jogadas têm conseqüências previsíveis, mas é muito difícil ou impossível prever as próprias jogadas, pois elas correspondem às estratégias dos jogadores” (MATUS, 1997, p. 111). No jogo as operações têm que ser feitas desde o seu interior. É um jogo competitivo entre jogadores com recursos desiguais (MATUS, 1996a).

As regras básicas do jogo social (MATUS, 1997), anteriores à entrada no jogo, proíbem e permitem, tolhem e instigam as possibilidades de ação dos jogadores, definindo assim um espaço daquelas que podem ser tomadas e seus potenciais resultados, socialmente obtidos. Elas estabelecem uma relação de determinação ao definir as acumulações e fluxos de produção possíveis e, simultaneamente, ao estabelecer o que não é possível; salvo se houver uma mudança nas próprias regras básicas.

Os jogadores detêm capacidades acumuladas de direção e produção de fatos sociais nas dimensões, políticas, econômicas, organizativas, cognitivas, comunicacionais, de bens e serviços econômicos e de valores, como “os valores, as ideologias, as ciências, as técnicas, as fábricas, a infra-estrutura física, as instituições, o capital, os partidos políticos, os conhecimentos, as personalidades, etc.” (MATUS, 1997, p. 120).

A produção de fatos sociais, no âmbito do jogo, são as jogadas ou movimentos dos jogadores em cada momento, que lhes permite acumular ou desacumular recursos de poder. Os fluxos de produção (jogadas), assim, alteram as capacidades dos jogadores, as relações de poder ou de força, e as relações de destreza entre os jogadores. A capacidade de produção dos jogadores não é fixa ou invariável, pode ser adquirida através da prática do jogo, também um processo de acumulação.

Embora os jogadores e suas capacidades existam apenas no espaço delimitado pelas ou regras básicas do jogo social, essas últimas podem ser alteradas, porque elas também são produtos sociais. Matus (1996a) afirma que os atores sociais produzem fatos que se acumulam e que podem transformar as regras básicas do jogo social.

A produção de um fato social, ou da jogada, por um ator, exige a combinação de recursos escassos para sua realização (MATUS, 1996b). Os tipos de recursos escassos e sua combinação para produzir cada fato social ou jogada específica são revelados pela diversidade da prática. A razão para isto reside em que

existe um tipo de *função de produção* de uma jogada, que estabelece uma relação entre a magnitude, a qualidade e o impacto da jogada como produto momentâneo do jogo, e uma dose combinada - em proporção, em dimensão e em qualidade precisa - de determinados recursos sem os quais a produção da jogada torna-se impossível (MATUS, 1996b, p.83).

Matus (1996b) considera a existência de quatro tipos de recursos de poder, relativamente independentes uns dos outros e específicos para a situação em pauta: político, econômico, cognitivo (conhecimento humano derivado da ciência e da tecnologia) e organizativo. Mas, “o poder não é algo com existência específica, é tudo o que pode ser utilizado contra um adversário, ou para cooperar com um aliado numa situação concreta” (MATUS, 1996b, p. 120). O poder assume qualquer aspecto da realidade que possa ser utilizado para a produção de fatos sociais e, desta forma, pode ser enumerado e caracterizado em termos de tipo, quantidade e qualidade aplicáveis em um jogo concreto.

Para compreender os processos de acumulação ou desacumulação dos recursos de poder se recorre, também, à teoria da produção social de Matus (1996a e 1997).

As características do aparato do Estado (as organizações públicas, seus conselhos e comissões) e dos atores sociais foram obtidas a partir dos critérios apresentados sinteticamente no Quadro 2. Para obter as informações podem ser consultados os atos constitutivos, publicações na imprensa e na Internet, além dos cadastros disponíveis. Os

atores sociais se manifestam em processos administrativos produzidos em momentos de sua ação social.

1. Sua ação é criativa, não segue leis, é singular e único como ente com sentidos, cognição, memória, motivação e forças. É produtor e produto do sistema social.
2. Tem um projeto que orienta sua ação, mesmo que seja incoerente, errático ou parcial.
3. Controla parte relevante do vetor de recursos críticos do jogo ³ , tem força e capacidade para acumular ou desacumular força e, portanto, tem capacidade de produzir fatos sociais.
4. Participa de algum jogo parcial ou do grande jogo social, não é um analista ou simples observador.
5. Tem organização estável, que lhe permite atuar com o peso de um coletivo razoavelmente coerente; ou, tratando-se de exceção aplicável a uma <i>personalidade</i> , tem presença forte e <i>estável</i> no sistema, o que lhe permite atrair, com suas idéias, uma coletividade social;
6. Pode ser um ator-pessoa ou um ator-grupo, respectivamente, caso se trate de um líder ou da direção de uma organização. É um jogador real que acumula perícia e emite julgamentos, não uma ficção analítica. É um produtor de <i>atos de fala</i> e de <i>jogadas</i> .

Quadro 2 – Características do ator social

Fonte: Matus (1996b).

Nessa análise serão usadas as categorias oriundas da teoria da produção social de Matus (1996a e b, 1997) para compreender os processos de acumulação ou desacumulação dos recursos de poder, nos momentos de crise. Como unicamente atores sociais podem produzir eventos sociais, realizar mudanças e acumular ou desacumular poder (MATUS, 1996b) são caracterizados apenas aqueles presentes nos espaços sociais da demanda, da oferta e do aparato do Estado.

1.3 - PONTO DE VISTA SOCIOLÓGICO

Neste aspecto do trabalho buscaremos compreender se em que medida as políticas sociais implantadas pelos municípios – considerando o quadro das mudanças institucionais – permitem o processo de controle por parte da sociedade; a democratização das tomadas de decisões políticas, bem como a identificação dos critérios para a distribuição de recursos públicos. No entanto os alguns autores, dentre eles, Boschi (1999) e Lubambo (2006), enfatizam a ausência de dados que delimitam o componente político-institucional e a dinâmica entre a concepção e implementação das políticas sociais, bem como a avaliação popular sobre as mesmas.

³ O vetor de recursos críticos (VCR) do jogo é a lista dos recursos necessários para produzir qualquer jogada no jogo (MATUS, 1996b, p. 91).

Sendo assim, e dada à complexidade dos municípios a serem analisados, devemos levar em consideração a diferença entre os contextos sócio-econômicos dos municípios, a renda da população, as variações do Produto Interno Bruto, os índices de alfabetização da população e a distribuição de equipamentos urbanos entre os municípios e os bairros. Não menos relevantes são as formas pelas quais se dão às garantias dos direitos (políticos, sociais e civis) e a cultura política⁹ local. A última variável foi identificada por Carlos (2007) ao comparar as diferenças entre as relações implicadas no processo do Orçamento Participativo – enquanto instrumento de inovação institucional – de dois dos municípios capixabas: Vitória e Serra. A autora indicou as diferenças entre as culturas políticas locais dos dois municípios como importante elemento no entendimento da interação entre o Estado e a Sociedade nos dois contextos específicos¹⁰.

Além de indicar a ausência na teoria política de uma adequada explicação sobre o processo de mudança institucional entre o Estado e a sociedade, Boschi (1999) aponta para a necessidade de relativizar a avaliação do sucesso das diferentes experiências. Segundo Lubambo (2006) a análise da produção dos serviços públicos deve considerar a articulação entre variáveis que se refiram ao grau de autonomia municipal (estruturais), do padrão de formulação de políticas (político-institucionais) e da cultura política (ação social), na tentativa de superar modelos estreitos de avaliação do desempenho da gestão pública.

Levando em consideração a complexidade dos contextos políticos que envolvem as políticas municipais, apresentaremos alguns conceitos que nos auxiliarão a encontrarmos e selecionarmos alguns indicadores da efetividade das políticas a cargo do município. Para tanto, algumas categorias necessárias são sugeridas pela bibliografia que gravita sobre o tema. Um exemplo é a governança, trabalhada por Boschi (1999). Para ele a governança indica a consolidação dos círculos institucionais das práticas de gestão descentralizadas fundadas na cooperação entre o Estado e sociedade. Ela também aponta como se desenvolvem as dinâmicas presentes nas relações entre as duas esferas referidas bem como por meio de quais mecanismos busca-se evitar as práticas clientelistas, assimétricas, verticais e autoritárias. No que diz respeito a essas últimas práticas evidencia a conseqüente utilização do bem público como moeda de troca para se auferir benefícios privados. “É essa relação dinâmica entre

⁹ Em meio ao vasto entendimento do conceito “cultura política” resgataremos Kuschiner e Carneiro (1999): a noção de cultura política refere-se ao *conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores* (grifo dos autores. *ibid*, p.227).

¹⁰ Putnam (1996) também considerou o contexto social como fator determinante do desempenho dos quadros institucionais diante o processo de regionalização da Itália, porém designou como “cultura cívica”.

decisores e bases sociais – em certos casos envolvendo até mesmo a criação de potenciais clientelas para o sucesso de determinadas políticas – a que estaria implícita o conceito de governança” (BOSCHI, 1999, p.661).

A noção de governança considerada por Boschi (1999) preocupa-se com os aspectos capazes de neutralizarem as tendências às relações desiguais e tradicionais, baseando-se na “horizontalização” das relações além da densidade e qualidade da representação por parte da sociedade. Dessa forma, a avaliação das práticas de governança pressupõe a descrição e análises dos processos que consubstanciam na realização das políticas municipais no atendimento à população. Já Santos Júnior (2000) incorpora ao conceito o termo “democrática”, auxilia na explicação do possível uso: “Ao falar em governança democrática estamos falando, portanto, em formas específicas de interação entre governo e sociedade, características do funcionamento dos sistemas político-institucionais do regime democrático de governo” (ibid, p.69).

O conceito de governança se relaciona a noção de capital social (BOSCHI, 1999; PUTNAM, 1996) ao explicar as práticas associativas constituídas através do processo histórico-político, de uma tradição, que atravessa determinado território com potencialidade que proporciona relações horizontais entre o Estado e a sociedade. Com efeito, o processo de desenvolvimento do capital social, evitaria as relações desiguais de poder, incorporando relações de confiança, cooperação, além das normas do sistema de participação. O capital social seria um mecanismo na constituição das práticas da governança.

Por fim, em meio aos artifícios de análise e avaliação do desempenho institucional dos municípios capixabas, recorreremos à conceituação da inclusividade que implica, a grosso modo para Robert Dahl a dimensão da participação indicando o direito de votar e ser votado. A mesma categoria é problematizada - e alargada - por Santos Júnior (2000) em função das condições da participação política relacionada aos direitos sociais. “A inclusividade e a participação social são condições tanto para a formulação de demandas quanto para a própria interação política entre a sociedade e as instituições governamentais” (SANTOS JUNIOR, 2002, p.100). Através dela podemos determinar quem participa ou não da esfera pública e, além disso, se as condições político-institucionais estão sendo direcionadas à diminuição das desigualdades sociais para o exercício dos direitos. O uso do conceito deve incorporar a democratização, a politização e o acesso às informações, por parte do Estado, das questões de interesse público.

Cohn (2002) ressalta que independente dos perfis e modelos de administração que os municípios podem assumir no desenvolvimento das políticas sociais, estas não excluem a reprodução de desigualdades já existentes. O agravamento de tal condição pode se efetivar pela ausência da publicização e habilitação⁴ dos processos políticos por parte da sociedade:

E essa contradição é inerente ao próprio processo de democratização do Estado e da gestão pública, uma vez que são, no geral, os menos carentes dentre os carentes aqueles que apresentam maior capacidade de organização e mobilização, e que para conquistarem a legitimidade de suas bases sociais para participação na gestão dependem da própria capacidade de resposta do governo local às suas demandas (COHN, 2002, p.190-191).

O desenho institucional responsável pela gestão dos municípios pode incorporar inúmeros “encontros” entre a sociedade civil, o Estado e a esfera privada: associações específicas, conselhos, consórcios, ONGs, que influenciam nos “caminhos” das políticas sociais, resultando em diferentes facetas das funções do Estado. Estas interações entre o Estado e a sociedade, ou internamente à máquina pública, podem tanto para configurar um conjunto de normas, regras, critérios que estimulam princípios democráticos e participativos, quanto podem estimular a manutenção de práticas desiguais e excludentes (CARLOS, 2007).

Dessa forma, deveremos localizar, levantar e identificar as redes constituídas pelos os atores sociais envolvidos no desenho institucional dos municípios a serem avaliados, para então, analisar as práticas de governanças que incluem da identificação das demandas até a implementação destas. Utilizaremos para conhecer os “caminhos” percorridos pelas políticas sociais no âmbito municipal até o usuário dos serviços de questionários semi-estruturados aplicados aos atores sociais, através da escolha de “interlocutores chaves”. E em seguida desenvolveremos a análise dos dados coletados.

⁴ “A habilitação diz respeito às condições necessárias ao exercício da autonomia requerida pela condição de sujeito dotado de razão e capaz de tomar decisões em termo de seus interesses” (SANTOS JUNIOR, 2000, p.95).

Referências

ABRÚCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Modelos federativos e o caso brasileiro**. In: ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.

AFFONSO, R. de B. A. **A Federação no Brasil: impasses e perspectivas**. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

_____. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada**. Economia e Sociedade, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.

_____. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

AFONSO, J. R. A. **Descentralização fiscal, efeitos macroeconômicos e função de estabilização: o caso peculiar do Brasil**. In: SEMINÁRIO SOBRE GESTÃO DA DESPESA PÚBLICA, 1996, Brasília. [Palestras proferidas...]. Brasília: Ministério da Fazenda, 1996. p. 1-30.

_____. **Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 31-62, 1996.

AFONSO, J. R. R.; MELLO, L. de. **Brazil: an evolving federation**. In: IMF CONFERENCE ON DECENTRALIZATION, 2000, Washington. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/afonso.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2004.

AGUIRRE, M. B.; MORAES, M. R. de. **A questão federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 121-135, jan./mar. 1997.

ARRETCHE, M. **A federação brasileira: crise ou construção?** In: Revista Teoria & Debate – edição 41, maio/junho/julho/99. 1999. p. 21-26.

_____. **Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, out./dez. 2001.

BARREIRA, A. W.; ROARELLI, M. L. M. **Relações fiscais intergovernamentais**. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). Reforma tributária e federação. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 129-160.

- BOSCHI, R. R. **Governança, Participação e Eficiência das políticas públicas**: exame de experiências municipais no Brasil. Dados Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.42, 1999.
- CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EdUFES, 2007.
- CARNEIRO, L. P. ; KUSCHINIR, K. **As dimensões subjetivas da política**: cultura e antropologia da política. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, v. 13. n. 24, p. 227-250, 1999.
- COHN, A. **Os governos municipais e as políticas sociais**. In.: Bava, S. C.; SOARES, J. (org.). A. Os desafios da gestão municipal democrática. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2002.
- DAIN, S. **Federalismo e reforma tributária**. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 355-370.
- DAIN, S.; ARAÚJO, E. A. de. **Entre o ajuste fiscal, a reforma tributária e a vinculação à saúde**: a trajetória das contribuições sociais no Brasil. [S.l.: s.n.], 2001.
- FARAH, M. F. S. **Inovação e governo no Brasil contemporâneo**. In: JACOBI, P.; PINHO J. A. (Org.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2006. 204p.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas**: Um Quadro de Referência Teórica. In: Revista Análise e Conjuntura. Belo Horizonte, 1(3): 107 – 127, Set/Dez 1986.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- GIANESI, I.G.N.; Corrêa, H.L. **Administração Estratégica de Serviços**: operações para satisfação do cliente. São Paulo: Atlas, 2006.
- GUERRERO, Omar. **Del Estado gerencial al Estado cívico**. México, DF : Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- INMAN, R. P. **Local fiscal discipline in U.S. federalism**. 2000. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/usa.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2005.
- LOPREATO, F. L. C. **Um novo caminho para o federalismo no Brasil?** Economia e Sociedade, Campinas, n° 9, p. 95-114, dez. 1997.
- LUBAMBO, C, W. **Desempenho da gestão pública**: como a população avalia o governo em pequenos municípios? Recife. Ed. do Autor, 2006.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996a.

MATUS, Carlos. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. São Paulo: FUNDAP, 1996b.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. 3. ed. Brasília: IPEA, 1997.

MATUS, Carlos. **Teoria do jogo social**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

MINTZBERG, Henry & JØRGENSEN, Jan. **Una estrategia emergente para la política pública**. *Gestión y Política Pública*, México, vol. IV, núm. 1, p. 25 - 46, primer semestre de 1995.

OATES, W. E. **Studies in fiscal federalism: economists of the twentieth century**. England, 1991.

OATES, W. E. **Toward a second-generation theory of fiscal federalism**. 2004. Disponível em: <<http://www.unav.es/economia/economiasectorpublico/archivos>> Acesso em: 25 mar. 2005.

OFFE, Claus. **Dominação de classe e Sistema Político – Sobre a Seletividade das Instituições Políticas**. In: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 140 - 177.

OLIVEIRA, F. A. **Crise fiscal e autoritarismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. FUNDEF e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 203-269.

_____. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. p. 273-331.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 41-125.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Tese (doutorado) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. **O Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**. In: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.

Banco de Estudos. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm>. Acesso em: 23 jun. 2003.

SHAH, A. **Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relations: policy research, and external affairs.** Washington: World Bank, 1991b. (Working papers public economics, 726).

SOUZA, C. **Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização.** Dados, Rio de Janeiro, v. 41, n.3, p. 569-592, 1998.

_____. **Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças.** Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

TANZI, V. **Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects.** In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, Washington, 1996. [Anais...]. Washington: World Bank, 1996. p. 295-316.

TORRES, J. de O. **A formação do federalismo no Brasil.** São Paulo: Nacional, 1961.

