Cadernos Gestão Pública e Cidadania

Revista do Centro de Estudos
de Administração Pública e Governo

Escola de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

ISSN 1806-2261
Janeiro/Junho 2006 Vol. 11 Número 48

CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Av. 9 de Julho, 2029 - 11º andar
São Paulo – SP – CEP 01313-902
Tel.: (11) 3281-7904/3281-7905 – Fax: (11) 3287-5095
e-mail: inovando@fgv.br – home-page: www.fgv.br/ceapg

FGV EAESP

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Vol 11. Número 48 – Janeiro/Junho de 2006

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Revista do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Janeiro a Junho de 2006 –Vol 11. Número 48

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania do Centro de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas, publica artigos preferencialmente inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla. O processo de avaliação dos artigos é de *blind peer review*. Os artigos da Revista estão disponíveis na página: www.fgv.br/ceapg

EXPEDIENTE

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah
Peter Spink

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Jacqueline I. Machado Brigagão

CONSELHO EDITORIAL:
Bruno Lazarotti Diniz Costa (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)
Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)
Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)
Enrique Cabrero (Centro de Investigación y Docencia Económicas - Mexico)
Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)
Gonzalo de La Maza (Programa Ciudadania y Géstion Publica – Universidad de los Lagos Chile)
José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)
Ladislaw Dowbor (PUC-SP)
Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)
Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)
Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)
Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

CAPA: Carlos André Inácio

IMPRESSÃO: Tiragem deste número: 100 exemplares

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – Vol 11 – n. 48 – São Paulo: 2006
V1. n1. (Jan./Fev. 1997) – São Paulo
Bimestral 1997 – 2002
Mensal 2003 – 2004
Semestral (2005 –)

ISSN 1806-2261

1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico I. Escola de Administração de Empresa de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

SUMÁRIO

Nuevo municipio mexicano y reforma del estado

The new Mexican municipality and the state reform

Dr. Tonatiuh Guillén López _____ 05

O Sistema Nacional de Armas (Sinarm) como Sistema de Gerenciamento do Estoque Legal de Armas no Brasil: Uma Contribuição às Políticas Públicas

The National Firearms System (Sinarm) as a System for the Management of Legal Possession of Firearms in Brazil: a Contribution for Public Policy-Making

Francisco Fonseca, Ruben Keinert, Izidoro Blikstein, Luciano Bueno, Fabio Storino e Hironobu Sano _____ 15

Temas Emergentes em Gestão e Políticas Públicas: Tendências gerais

Emergent Issues in Management and Public Policies: General tendencies

Marta Ferreira Santos Farah _____ 43

Um Passeio Institucionalista pela Assembléia Paulista

A Institutionalist tour by the Legislative Assembly of São Paulo

Roberta Clemente _____ 67

Rede Pintadas

Pintadas Network

Maria do Carmo Meirelles T. Cruz _____ 89

Nuevo municipio mexicano y reforma del estado

Tonatiuh Guillén López [1]

RESUMEN: El objetivo del presente documento es analizar algunos de los elementos principales que actualmente caracterizan al ámbito municipal en México como entidad de gobierno y como aparato de administración pública, determinando un perfil institucional que distingue cualitativamente al municipio contemporáneo en su historia reciente. El foco de la discusión son los municipios mexicanos, porque estos son un excelente ejemplo del protagonismo que la entidad local esta conquistando en la América Latina. En el curso de las últimas dos décadas, el municipio mexicano se ha transformado radicalmente, de tal modo que su estructura interna, sus funciones públicas, sus relaciones con la sociedad y además el conjunto del marco intergubernamental reflejan un perfil distinto, dibujando su nuevo protagonismo en la esfera local mexicana.

PALABRAS CLAVES: municipalidad, reforma del estado, gobierno local

ABSTRACT: The main goal of this paper is to analyze some of the core elements that characterize the current municipality in Mexico as a governmental entity as well as an apparatus of the public administration, while shaping an institutional profile which qualitatively distinguishes the contemporaneous municipality in the recent history. The focus of this debate is the Mexican municipalities because they are an excellent example of the key role that the local entity is increasingly playing in Latin America. In the last two decades, the Mexican municipality has been radically transformed in such way that its internal structure as well as the public functions and consequently its relationship with society and the whole intergovernmental framework, are reflecting a distinctive profile drawing up its new role in the Mexican local level.

KEYWORDS: Mexican municipalities; state reform, local government

[1] Profesor Dr. Investigador de El Colegio de la Frontera Norte. E-mail : thonatiuguilhen@yahoo.com

La transición experimentada por el municipio, por otro lado, no es ajena al panorama más amplio del Estado. El nuevo perfil municipal ha implicado afirmar la distinción categórica entre tres órdenes de gobierno en México: el federal, el estatal y el municipal. El balance entre éstos, su respectivo horizonte de responsabilidades y el conjunto de sus relaciones, también han sido alteradas: el histórico centralismo ha dejado de tener vigencia, considerando el peso de los nuevos actores, si bien el proceso apenas comienza y sobreviven poderosas inercias del viejo modelo. Con esa perspectiva, la reforma municipal equivale también a una reforma del Estado, "desde abajo", en la misma proporción como transcurre la primera. Reformar al municipio equivale directamente a reformar el Estado, no sólo porque el primero forma parte integral del segundo, sino porque la reforma municipal impacta al conjunto de la estructura del Estado y a la posición relativa de cada uno de sus integrantes.

La reforma municipal y el nuevo perfil de la institución configuran y se derivan de procesos complejos, cuyo análisis completo requeriría de un esfuerzo mayor al pretendido por este documento. En esta oportunidad, se ha optado por ofrecer un escenario que de manera genérica describa las características del nuevo municipio y, con un poco de mayor amplitud, se analiza la expansión de las funciones y servicios públicos municipales, que son finalmente la expresión material de sus nuevas capacidades para atender las necesidades colectivas. Desde la perspectiva de las personas y de sus necesidades, lo anterior equivale a reconocer que es cada vez más importante lo que hacen los municipios, en comparación con el papel de los estados y la federación. La pirámide tradicional entre ámbitos de gobierno no se ha invertido, por supuesto, lo que es particularmente evidente en la distribución de los recursos económicos y el sistema fiscal nacional. Lo que destacamos es el firme inicio del movimiento del péndulo en dirección hacia la descentralización. Uno de los mejores indicadores de este proceso es justamente la ampliación de los servicios y funciones públicas municipales, que de un número limitado y atendido con recursos menores, se ha extendido sobre terrenos que usualmente eran cubiertos por la federación o los estados. Para este análisis se utiliza la base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local (*www.premiomunicipal.org.mx*), que constituye la fuente más completa y actualizada en la materia.

El nuevo municipio mexicano

Durante las últimas dos décadas, el municipio en México ha experimentado una intensa evolución que consolida su presencia en la estructura del Estado y tiende a modernizar su integración como gobierno y como aparato público responsable de ampliadas funciones y servicios. La magnitud de este cambio delimita una nueva etapa en la historia de la institución municipal, un giro de profundidad *cualitativa*, que justifica referirnos a éste como *nuevo municipio mexicano*.

Fase primaria de la autonomía

Son de distinta naturaleza los procesos involucrados alrededor del nuevo perfil del municipio. Por una parte, aquellos relativos a la determinación política del gobierno municipal, que posibilitan ahora un sustento básico para el ejercicio de su autonomía, que a su vez deriva de la democracia local. A diferencia del período previo, de corte autoritario, centralista y en donde el gobierno municipal se encontraba sujeto en aspectos esenciales a poderes externos -como los gobiernos de los estados o directamente de instancias del poder federal-, la nueva etapa encuentra en la democracia local su cimiento. La determinación política propia ha tenido un rol fundamental para establecer la distinción y separación entre ámbitos del gobierno, generando un espacio específico para la institución municipal.

En la época previa, el municipio en la práctica guardaba una relación de subordinación política y administrativa ante los estados y las dependencias federales, que en ocasiones incidían hasta en las más mínimas de sus decisiones. Precisamente, la capacidad de decidir por sí mismo es uno de los indicadores más contundentes sobre la autonomía municipal y su progresiva consolidación en el marco intergubernamental. De esta capacidad depende su existencia como entidad gubernamental en sí misma. Por este motivo, la fuente de última instancia sobre la decisión municipal, oscilando entre lo externo y lo interno, constituye una diferencia cualitativa de gran relevancia entre un periodo y otro de la evolución municipal. La nueva capacidad política posibilita al municipio reivindicar su rol como gobierno y como entidad específica del Estado.[2]

2 En el marco jurídico de México, especialmente en las constituciones del país y en las respectivas de los estados, el escenario descrito ha tenido su propio modo de expresión con el debate entre definir al municipio como entidad "administrativa" o como "gobierno", implicando en el primer sentido una relación de subordinación ante los gobiernos de los estados, mientras que la segunda reivindica a una

Fase primaria de las relaciones intergubernamentales

Con la nueva base política disponible para el ejercicio de su autonomía, así fuera en sus rasgos esenciales, los cambios del municipio pudieron extenderse al marco intergubernamental, en donde reclamó el reconocimiento de su personalidad como instancia de gobierno e interlocutor necesario para los estados y la federación. Las tensiones y el abierto conflicto en muchas ocasiones fueron una constante en un marco intergubernamental en el que por primera vez surgía el municipio con una posición propia, ejerciendo sus atribuciones con la mayor autonomía posible. La entidad local inevitablemente debió confrontarse con una histórica inercia de subordinación reflejada no solamente en las conductas de determinados funcionarios públicos, sino además en programas y acciones de los estados y de la federación, que asumían su posición no protagónica y habitualmente dócil.

Los municipios, antes que los estados, fueron pioneros en la apertura de las *relaciones intergubernamentales* en sentido estricto, lo cual fue sin duda catalizado por la alternancia política y en general por las diferencias de partido entre los gobiernos municipales y los correspondientes a estados y federación. Con su iniciativa, de hecho, fueron los generadores de lo que ahora son las relaciones intergubernamentales, en la medida en que antes lo que existía era una cadena de mando vertical, con capacidad para anular toda disidencia.

En este aspecto, es conveniente destacar el papel de la pluralidad y de la alternancia políticas como factores que catalizan el surgimiento de un marco intergubernamental inédito en México. No obstante, el proceso no se reduce un asunto entre partidos políticos. Detrás de tensiones y conflictos, acuerdos y coordinación, no se encuentran únicamente los intereses de los partidos ni las expresiones de su competencia. Lo más relevante es que por su intermedio emerge un interés institucional que trasciende a los actores inmediatos. Dicho de otra manera, sobresale una agenda municipal, que tanto enfoca objetivos estructurales de la reforma del Estado desde el interés local, como otros inmediatos que surgen del entorno propio del municipio. A pesar de la evidente presencia de los partidos y de sus intereses, en

entidad pública que surge de sí misma, sustentada en la soberanía popular y en el ejercicio democrático de ésta. Actualmente, la constitución del país define al municipio como “gobierno”, si bien todavía de manera sutil, lo cual fue logrado mediante la reforma constitucional de 1999 (Artículo 115).

la negociación intergubernamental éstos no tienen legitimidad alguna, ni pertinencia. En el discurso y en la forma están obligados a expresar únicamente a la agenda institucional, que alcanza prioridad incluso en aquellas coyunturas fuertemente estimuladas por el conflicto entre partidos.

Durante los años noventa, se generó así el espacio para las relaciones intergubernamentales y para la *política intergubernamental*, es decir, para la expresión y negociación de agendas institucionales específicas, lo cual también es una innovación derivada de la reforma municipal. Como toda innovación, la política intergubernamental no surgió en un espacio institucional definido, como tampoco con procedimientos acordados entre las partes. En el proceso se generaron sus actores, su respectiva agenda de intereses, pero no el lugar institucional para dirimir las diferencias, muchas de profundidad estructural. La opinión pública y sus instrumentos, el diálogo bilateral cuando fue factible, en otras ocasiones los tribunales judiciales, son prácticas aún vigentes en donde se refleja la nueva política intergubernamental.

La agenda municipal construyó a sus actores principales en las asociaciones de municipios, que paradójicamente tienen el estatus jurídico de asociaciones civiles, no obstante su evidente naturaleza gubernamental.3 Primero se constituyó la Asociación de Municipios en México (AMMAC); posteriormente la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) y después la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM). Actualmente las tres asociaciones, junto con otras de menor dimensión, colaboran hacia su integración en una Conferencia Nacional del Municipio de México, la cual tendría el potencial de negociar mejores términos la agenda de los municipios del país. De manera paralela a la consolidación de estas asociaciones, la agenda municipal definió sus rubros prioritarios, entre los que se encuentran demandas en materia de descentralización, reequilibrio fiscal y mayores transferencias, mejores bases para la cooperación y coordinación, la reelección inmediata de autoridades locales, entre otros rubros importantes.

[3] Esta situación refleja la incapacidad y anacronismo del sistema legal vigente para reconocer a la política intergubernamental y a sus actores, no obstante la vigencia de un sistema federal del Estado que necesariamente requiere de esta negociación en su funcionamiento.

Fase primaria de la democracia local

Por otra parte, con el nuevo sustento democrático, la ruta de los cambios del municipio incluyen a las relaciones entre sociedad y gobierno municipal, que no solamente se refieren a los procedimientos de la democracia en su fase electoral, sino que progresivamente pugnan por modernos modelos de democracia participativa y deliberativa, además de espacios complementarios en la esfera de la gestión pública, incluyendo la corresponsabilidad operativa de determinadas funciones y servicios. En México, la apertura política y la transición democrática dieron sus primeros pasos en los municipios, de manera generalizada a partir de 1983. Conforme a su consolidación, las sociedades locales invirtieron la relación política previa con sus autoridades: por vez primera lograron determinarlas, decidirlas, estableciendo la base primaria del autogobierno local. El vínculo entre sociedad y gobierno local pudo así estrecharse y evolucionar hacia prácticas democráticas, que desbordan al previo lazo de corte autoritario y distante.

Si bien no ha concluido, esta reforma fue de gran profundidad y de giro cualitativo, que también distingue al nuevo municipio de su larga historia previa. Desde la perspectiva de la sociedad fue la conquista de su ciudadanía, en la práctica y ya no sólo en los enunciados legales, así como la construcción del espacio electoral como la arena para decidir a la política. Desde la perspectiva del gobierno local, la democracia significó la posibilidad de su existencia como gobierno propio y para el ejercicio de su autonomía. Cabe añadir, sobre la democracia municipal, que como otros elementos del nuevo municipio también se encuentra en una fase inicial. La agenda pendiente de reformas en esta materia incluye rubros sustantivos como la calidad de la representación política local y de sus actores, la integración de los ayuntamientos, así como la reforma de los procesos de decisiones para abrir espacio a la democracia deliberativa y participativa, entre otros aspectos fundamentales. El círculo democrático no ha terminado de cerrarse.

Junto con la democracia, la alternancia política en los gobiernos municipales es otro de los rasgos característicos del nuevo municipio mexicano. Frente a la larga historia de municipios asociados al sistema político de partido único, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), actualmente es una norma cotidiana que distintos partidos ocupen los cargos de elección en los ayuntamientos. La consecuente competitividad política, ha sido un estímulo fundamental para la evolución de los gobiernos y administraciones

municipales, a lo cual se suma la influencia de una constante demanda ciudadana que tiene ahora mejores condiciones para expresarse, tanto a partir de sus organizaciones ciudadanas y sociales, como mediante corrientes de opinión pública. El resultado son así nuevos actores, factores y condiciones que han impulsado el dinamismo municipal en su conjunto.

Municipalización de la agenda pública y ampliación de funciones

Adicionalmente, de cumplir con servicios públicos de escaso número y con reducidos recursos materiales y humanos, la nueva etapa se caracteriza por una notable ampliación del espectro de funciones y servicios, su especialización operativa, por la magnitud de los recursos involucrados y, sobre todo, por la capacidad municipal para atender directamente relevantes necesidades del agenda pública local. En este aspecto se condensan los efectos de la transición democrática, la pluralidad y competitividad política, los nuevos actores de la política local, así como la presencia constante e insistente de una demanda ciudadana que identifica su agenda pública de necesidades y presiona a los municipios para su atención. Visto el escenario en su conjunto, puede éste describirse como la construcción de una agenda pública local, tan diversa como la heterogeneidad de los municipios del país, derivada de un mayor y mejor espacio para su expresión y, especialmente, para su inducción sobre el gobierno local. Si la democracia local tiene un efecto, es justamente en su capacidad para definir una agenda propia de necesidades colectivas en los municipios y, en segundo término, para su inserción en la agenda de los gobiernos locales. Tan exitosa es una democracia local, como eficiente sean las condiciones de este proceso.

Los municipios mexicanos reflejan esta última dinámica, en muy distintas condiciones de eficiencia y con excepcional diversidad. La construcción e inserción de la agenda pública local en los gobiernos y administraciones municipales explica el dinamismo de éstas últimas y, particularmente, los rasgos más notables de su evolución reciente. Entre los más destacados, la *ampliación* de las funciones y servicios públicos atendidos, los cuales han asumido por iniciativa propia, sin ser necesarias explícitas disposiciones de descentralización proveniente de los estados o del gobierno federal. El proceso puede denominarse como una "descentralización *de facto*", derivada de la apropiación del municipio de su respectiva agenda de necesidades públicas. De este modo, en los últimos tres lustros los municipios han ampliado progresivamente su lista de responsabilidades,

incursionando en áreas y funciones que antes ni siquiera eran aludidas como problemáticas locales. La nueva lista incluye aspectos fundamentales de los asuntos públicos, como la política social, el desarrollo económico, los temas ambientales, el desarrollo urbano, la promoción de la vivienda, salud, educación, políticas culturales, entre otras más.

La ampliación de sus funciones y servicios se ha convertido así en uno de los rasgos característicos del nuevo municipio mexicano. No todos los municipios del país con igual intensidad, ni con los mismos aspectos de política pública local, por supuesto, dada su heterogeneidad en sus dimensiones y condiciones sociales, económicas, regionales y culturales. No obstante, en todos los casos se reitera el eje central del proceso: que la dinámica responde a la progresiva apropiación por las sociedades locales de su respectiva agenda pública de necesidades, lo cual ha sido posibilitado por las nuevas condiciones democráticas, no obstante las limitaciones que todavía contiene la democracia local. Las administraciones municipales reflejan los alcances de esta apropiación, tanto como sus limitaciones.

A pesar de que las políticas formales de descentralización en México están prácticamente estancadas o con escasas iniciativas, es decir aquellas promovidas desde la federación o los estados, en la práctica los municipios han extendido su espectro de responsabilidades y, en lo que toca a sus atribuciones formales (y tradicionales), éstas han evolucionado hacia funciones administrativas mucho más especializadas y complejas de operación en comparación con los lustros precedentes. La descentralización *de facto* ha sido una dinámica mucho más consistente, evidente y con resultados que directamente se asocian a las condiciones cotidianas de vida de las sociedades municipales.

Para medir los alcances de la descentralización *de facto* y, por su intermedio, la dinámica de apropiación de las agendas locales por sus actores sociales y gobiernos, el Premio Gobierno y Gestión Local constituye un observatorio privilegiado. A partir del 2001, el Premio ha convocado a los gobiernos locales del país a concursar sus programas de mayor calidad, acumulando 2210 programas hacia el 2005. En éstos puede apreciarse tanto una evolución técnica, de interacción social, de redes intergubernamentales y, particularmente, de ampliación de la gestión pública local en función de su diversidad temática. Tenemos así la posibilidad de medir la ampliación de funciones y servicios municipales, la cual constituye un dato central para evaluar el nuevo protagonismo de los municipios en la

agenda pública local y, por añadidura, en la agenda de los asuntos nacionales. De manera más detallada, abordaremos el análisis de la nueva configuración de las responsabilidades municipales.

Cabe anticipar que el nuevo municipio mexicano no está asumiendo la totalidad de los asuntos públicos nacionales, evidentemente. Se encuentra construyendo una esfera nueva de intereses que en conjunto definen una *esfera municipal* de necesidades colectivas, no exenta de tensiones con los órdenes de gobierno estatal y federal. El marco jurídico del país ha sido poco flexible para reconocer los alcances de este reacomodo, que obligan a redefinir el mapa de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno y, especialmente, obligan a la flexibilidad y modernización de sus mecanismos e instancias para la cooperación y coordinación.

El nuevo municipio mexicano, en suma, se caracteriza actualmente por constituir una esfera de gobierno en sí misma, surgida de sí, estableciendo en consecuencia un nuevo balance en la estructura del Estado mexicano, ubicándose en el mismo paralelo que el orden de gobierno federal y de los estados.[4] De este modo, con mayor claridad que nunca, el Estado mexicano está integrado por *tres* ámbitos de gobierno, lo cual implica adaptaciones importantes al marco constitucional del país y del federalismo en particular. Por lo pronto, con su nueva presencia, la evolución del municipio equivale también a una reforma del Estado "desde abajo", modificando el número, la estructura y las relaciones de sus componentes fundamentales.

Cabe advertir que la evolución descrita del municipio se encuentra en una etapa inicial, sin duda sustantiva, pero al mismo tiempo inconclusa. En muchos de sus aspectos es mejor referirse a ellos como "trayectorias", a movimientos en curso, y menos a productos consolidados. En la escala de tiempos de las instituciones, 15 o 20 años son pocos: suficientes para identificar la metamorfosis, escasos para diseñar a la mariposa y a su primavera.

Artigo recebido em 20/10/2004. Aprovado em 20/03/2005.

[4] Lo cual no equivale a las mismas atribuciones, ni a los mismos recursos, por supuesto; nos referimos al paralelo jurídico entre ámbitos el gobierno, distinguibles entre sí.

O Sistema Nacional de Armas (Sinarm) como Sistema de Gerenciamento do Estoque Legal de Armas no Brasil: Uma Contribuição às Políticas Públicas

Francisco Fonseca[1], Ruben Keinert[2] , Izidoro Blikstein [3]
Luciano Bueno[4], Fabio Storino,[5] Hironobu Sano[6]

RESUMO: Este artigo analisa os resultados de uma pesquisa, realizada em 2005, selecionada, por meio de concurso público, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/Ministério da Justiça), sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Armas (Sinarm) como instrumento de gestão de informações sobre o estoque legal de armas de fogo. Objetiva compreender como o Sinarm – que teve sua importância aumentada em razão da vitória do "não" à proibição do comércio de armas e munições no referendo ocorrido em 2005 – pode contribuir para a existência de políticas públicas de Segurança Pública e particularmente sua eficácia como sistema de controles e gerenciamento do estoque de armas legais no Brasil. São exploradas suas interfaces com as políticas públicas de segurança, com a ausência de uma "cultura de controles" no Brasil, e com as múltiplas causas das mortes com armas de fogo, entre outras. Como subsídio a este artigo, a pesquisa comparou o Sinarm com sistemas análogos em outros países, analisou a legislação, realizou entrevistas com autoridades e técnicos gestores do sistema e, sobretudo, observou in loco o funcionamento do Sinarm. Concluiu-se que sua criação implicou avanços, que sua operação é simples, mas pouco confiável e segura, mas que há formas de suplantar tais dificuldades, pois fundamentais à existência de políticas de segurança.

PALAVRAS-CHAVE: SINARM; armas de fogo; políticas públicas; violência; segurança pública.

ABSTRACT: This article analyzes the results of research carried out in 2005 on the functioning of the National Arms System as an instrument for management of information on legal possession of firearms. The research won a competitive grant from the National Secretariat of Public Security (SENASP/ Ministry of Criminal Justice.) It seeks to understand how the SINARM - an entity whose importance increased as a result of the "NO" victory on a national gun control referendum that was conducted in 2005 - can contribute to the existence of public policies for Public Security and particularly, its own efficiency as a system for control and management of legally-owned arms and weapons in Brazil. We look at its connections to public safety policies, to the absence of a "culture of control" in the country and to the multiple causes of deaths by firearms. To lend support to our argument, the research compared the SINARM to analogous systems in other

[1] Docente da Escola de Administração de Empresas de São Paulo Fundação Getulio Vargas
[2] Docente da Escola de Administração de Empresas de São Paulo Fundação Getulio Vargas
[3] Docente da Escola de Administração de Empresas de São Paulo Fundação Getulio Vargas
[4] Doutorando da Escola de Administração de Empresas de São Paulo Fundação Getulio Vargas
[5] Doutorando da Escola de Administração de Empresas de São Paulo Fundação Getulio Vargas
[6] Doutorando da Escola de Administração de Empresas de São Paulo Fundação Getulio Vargas
Endereço para correspondência: FSJ – Av 9 de Julho 2029 cep 01313-902 – Bela Vista .São Paulo

countries, analyzed legislation, carried out interviews with authorities and technicians who manage the system and above all, carried out *in loco* observation on the way the SINARM works. We conclude that its creation meant progress and that its operation is simple but not particularly reliable or secure; nonetheless, we also maintain that there are ways to deal with such difficulties, since the entity is crucial to the existence of public security policies.

KEYWORDS: SINARM, firearms, public policies, violence, public safety.

Introdução

Este artigo analisa os resultados de uma pesquisa realizada e finalizada em 2005, sob o patrocínio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), órgão do Ministério da Justiça, sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Armas (Sinarm). Tratou-se de um concurso público que selecionou projetos com o objetivo de diagnosticar e propor alternativas na área de gestão em Segurança Pública.

Por meio da comparação com sistemas de controles de armas de outros países, da análise da legislação, da realização de entrevistas com autoridades e técnicos gestores do sistema em Brasília e em algumas localidades importantes e, sobretudo, da observação *in loco* do Sinarm, a pesquisa procurou mapear os avanços, fragilidades e dificuldades deste sistema de gerenciamento de dados sobre armas, que fora criado apenas em 1997 pela Polícia Federal (PF) e desde então por ela gerenciado.

Dessa forma, este artigo objetiva compreender como o Sinarm – que teve sua importância aumentada em razão da vitória do "não" à proibição do comércio de armas e munições no referendo ocorrido em 2005 – pode contribuir para a existência de políticas públicas na área de Segurança Pública e particularmente observar sua eficácia como sistema de controles e gerenciamento do estoque de armas legais no Brasil. Neste artigo, apenas tangenciaremos a comparação com os sistemas de outros países.

Por fim, embora o foco central seja o modelo gerencial do Sinarm, foram exploradas suas interfaces: com a questão das políticas públicas de segurança; com a ausência de uma "cultura política de controles" no Brasil; com o contexto maior da violência; entre outras. Com isso, espera-se que, por meio da análise do Sinarm, seja possível compreender determinados processos de gerenciamento voltados à maior eficácia da Administração Pública.

Metodologia

Basicamente, a metodologia da pesquisa pode ser assim resumida: comparou-se o Sinarm com sistemas análogos em outros países; foram analisadas as legislações existentes e criadas a partir do Estatuto do Desarmamento; foram realizadas entrevistas com autoridades e técnicos gestores do sistema em Brasília, São Paulo, Presidente Prudente, Campinas e Foz

do Iguaçu – todas essas cidades, por razões diferentes, são estratégicas e dão uma amostra do *modus operandi* do Sinarm – e também se observou *in loco* o funcionamento do Sinarm. Por fim, procurou-se contextualizar as observações *in loco* com a literatura existente, sobretudo o conhecimento acerca do papel das instituições brasileiras, notadamente policiais e judiciárias, e das conexões entre violência e ambiente social, econômico e cultural do País.

A Gênese do Sinarm

O Projeto de Lei 64/1996, originado na Câmara dos Deputados, suscitou discussões que culminaram na Lei 9.437, de 20 de fevereiro de 1997; esta criou o Sistema Nacional de Armas – Sinarm. A lei também estabeleceu as condições para o registro e o porte de armas de fogo, e definiu crimes decorrentes de sua desobediência. A primeira versão do Sinarm (software) foi desenvolvida internamente pelo Centro de Tecnologia da Informação (CTI) da Polícia Federal e entrou em operação ainda em 1997. Já no Senado, a partir do Projeto de Lei 292/1999 iniciaram-se as discussões sobre o Estatuto do Desarmamento, que culminou na Lei 10.826/2003 (que regula o Estatuto).

Os estados da federação passaram a enviar as informações ao Sinarm em 2001. Até o início de agosto de 2005, o Sinarm tinha cerca de três milhões de armas cadastradas. Os maiores estados, segundo o número de registro de armas, são: São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

Para atender às novas exigências do Estatuto, uma nova versão do Sinarm está sendo desenvolvida pelo Sistema de Processamento de Dados do Governo Federal (Serpro) e sua implantação está prevista para acontecer nove meses após a assinatura do contrato com a Polícia Federal, processo esse ainda em negociação.

A razão para criar-se um novo Sinarm teve como diagnóstico que o atual sistema ainda é processado em plataforma alta (Mainframe) e em banco de dados Adabas, que são tecnicamente superados: isso significa que os custos para a implementação das modificações necessárias para atender às disposições do Estatuto do Desarmamento justificam o investimento em um novo sistema.

Estrutura

A transferência de todo o sistema de controle de armas para a Polícia Federal, que antes era da alçada das secretarias estaduais de Segurança Pública, exige também a formação de uma equipe própria na esfera federal.

De acordo com as principais autoridades que chefiam o Sinarm (entrevistadas por uma equipe de pesquisadores que participaram desta pesquisa), em março de 2004 havia só cinco funcionários que cuidavam apenas do porte federal. Segundo as autoridades, para se operar eficientemente o Sinarm seria necessário no mínimo o triplo de funcionários e equipamentos, entre outros aspectos relacionados à infra-estrutura.

Para ilustrar a carência de pessoal, observamos que o registro de uma arma pode demorar muitos meses, às vezes anos. Com essa demora, muitos acabam desistindo da compra legalizada, o que leva à comercialização de armas e munições sem autorização.

As atividades dos técnicos ficaram ainda mais sobrecarregadas com a necessidade de se registrar as armas entregues na campanha do desarmamento, que até julho de 2005 somavam 374.878.

Uma alternativa para superar essa carência de mão de obra especializada seria o estabelecimento de convênios com os órgãos de segurança pública dos estados. Todavia, em razão de disputas políticas e partidárias não houve interesse ora do Ministério da Justiça ora dos estados em celebrar convênios estaduais para a operação do Sinarm, apesar de alguns estados, como São Paulo, terem capacidade para tal. Dessa forma, a estratégia adotada foi a de, paulatinamente, descentralizar a operação para as próprias unidades estaduais da Polícia Federal[7]. Num sentido mais amplo, há uma grande expectativa de que o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) possa permitir uma maior integração e homogeneização nacional em termos de políticas orgânicas de segurança pública, tendo a União como agente estimulador.

Quanto ao financiamento do Sinarm, a Polícia Federal recebe taxas por expedir passaportes, e também por autorizar empresas de segurança privada e transporte de produtos químicos.

[7] Observamos aqui a interpenetração entre sistema político e políticas públicas. No caso, trata-se de uma interface negativa, pois as questões político-partidárias influenciaram na tomada de decisão e no emperramento do cumprimento da mesma, ao menos em alguns estados. Assim, a lógica partidária se sobrepôs, ao menos aparentemente, a uma decisão de longo prazo no campo das políticas públicas.

Processo e Sistema

A alimentação inicial do Sinarm dependia das informações em posse dos estados. De acordo com técnicos da Polícia Federal, entre 1997 e 2003 algumas secretarias estaduais de Segurança Pública enviaram seus bancos de dados em arquivo eletrônico, mas muitas não enviaram nada. Mesmo aquelas que enviaram não o fizeram na íntegra, pois, além do envio parcial, seus registros estavam bastante incompletos, em contraste à diretriz federal de alimentar o sistema com informações as mais completas e fidedignas possíveis.

A partir de 23 de junho de 2005 estabeleceu-se que deveriam ser preenchidos todos os campos (do formulário eletrônico) possíveis; antes disso, muitos campos não eram de preenchimento obrigatório (inclusive o CPF) e cada estado tinha seus próprios campos obrigatórios.

Hoje o foco é a renovação dos registros, pois os proprietários com registros estaduais têm até o dia 2 de julho de 2007 – portanto três anos após a regulamentação do Estatuto – para passar seu registro para o nível federal; se não o fizerem, tornam-se ilegais.

Observamos que, até esse momento (cerca de um ano e meio após a aprovação do Estatuto), 99% das renovações de registros provêm dos próprios policiais da PF, Polícia Civil, Polícia Militar e guardas municipais, já que eles têm o direito de registrar até 2 armas por policial sem pagar nenhuma taxa. Do ponto de vista do gerenciamento do sistema, trata-se de uma informação altamente relevante, pois demonstra que a grande parte dos usuários comuns não está cadastrada: trata-se de uma constatação crucial à avaliação do Sinarm como gerenciamento do estoque de armas.

Quanto ao certificado de registro que é emitido pelo Sinarm, observamos que são frágeis os mecanismos de segurança; trata-se de uma folha de sulfite simples, recortada, o que a torna, portanto, um documento de fácil imitação. Uma outra fragilidade constatada refere-se à senha de usuário do Sinarm, considerada facilmente "quebrável" por usuários mal-intencionados (a senha é curta, de apenas quatro dígitos, e sem mesclar letras, números e caracteres especiais, por exemplo). Conclui-se ser necessária a introdução de senhas mais sofisticadas, assim como marcas d'água nos certificados, além de outros mecanismos, tais como os utilizados na emissão de papel moeda. É importante ressaltar que há inúmeros instrumentos de segurança conhecidos e que sua utilização aumentaria fortemente a credibilidade do Sinarm: trata-se de uma constatação da pesquisa.

Quanto aos fabricantes de armas, estes enviam um arquivo padronizado para a PF. Este registro permite saber quais armas foram para as lojas e quais foram fabricadas para exportação. A chave dos registros é composta pelo número da arma, espécie, marca e país de fabricação: é importante notar que não basta haver apenas o número da arma, pois cada fabricante tem o seu próprio sistema de numeração, o que significa que pode existir – no limite – um mesmo número de arma para fabricantes diferentes. O controle da munição, por seu turno, é de competência do Comando do Exército e é regido pela portaria 40/MD/2004 do Ministério da Defesa. Uma vez mais se constata a necessidade de melhoria nos mecanismos de controle, agora por meio da padronização numérica, a ser definida pela PF e utilizada pelos fabricantes, pois afeta diretamente a credibilidade do Sistema como um todo. É importante ressaltar que há registros de armas encontradas com numeração duplicada (mesmo número de arma de um mesmo fabricante): uma parte legalmente adquirida no Brasil, outra ilegal do Paraguai, por exemplo. Essa situação gera problemas quando uma pessoa tenta registrar uma delas legalmente, casos dos períodos de anistia. E isso em se tratando de uma grande empresa, caso da Taurus, que é a maior fabricante nacional.

Em relação ao raiamento das armas e das microranhuras que ficam nas balas, nas entrevistas realizadas as autoridades do Sinarm afirmaram que nenhum país conseguiu superar a questão da inserção no sistema de controle das informações sobre os mesmos. Hoje isso não é feito, pois a microranhura pós-fabricação é uma e após dez disparos torna-se outra; além do mais, criminosos jogam areia no cano e a disparam para alterar o que pode ser definido como o "DNA das armas". Também aqui se constata a necessidade de incrementar mecanismos de controle com vistas a, senão impedir, minimizar a adulteração do raiamento.

O Controle Sobre as Empresas de Segurança Privada

As autoridades salientaram que as empresas de segurança privada são as mais fiscalizadas no país. Estas empresas seriam as mais interessadas na aprovação da proibição do comércio de armas, pois diminuiria fortemente o número de "capangas" e de empresas ilegais de segurança. Aumentaria assim a demanda pela contratação de empresas de segurança privada legalizadas. É importante observar que as Delegacias Regionais do Trabalho

fornecem o número individual de cada vigilante, a partir do Curso de Formação do Vigilante. São cerca de 1,1 milhão de vigilantes formados e, destes, cerca de 350 mil trabalham para empresas de vigilância (os demais procuram o curso para se tornar "empregáveis" no setor) e têm o direito de portar armas durante as atividades profissionais. Apesar desse contingente de vigilantes contratados, entre 70% e 80% andam armados, mesmo que não estejam vinculados às empresas de segurança.

A atividade de vigilância privada tem uma legislação própria desde 1983, quando foi sancionada a Lei 7.102, regulamentada no mesmo ano pelo Decreto 89.056. Apesar de existir um porte específico para os vigilantes, observa-se que muitas das polícias estaduais desconhecem essa lei e os prendem, pois entendem que não são possuidores do porte "comum", dado que as armas não são de sua propriedade, mas das empresas de vigilância. Dessa forma, os vigilantes não poderiam ser presos porque têm direito ao porte, mas não têm um documento que ateste este porte, tal como os outros civis. Trata-se de uma indefinição ao mesmo tempo jurídica e administrativa que necessita ser dirimida urgentemente, pois, além do mais, propicia discriminações.

Quanto à escolaridade dos vigilantes, em 1995 houve uma nova portaria do Diretor Geral da PF (nº. 992) que estabeleceu que a escolaridade mínima deveria ser a 4ª série do 1º grau. Antes de 1983 essa formação mínima não era necessária e, em razão disso, ainda há muitos na ativa que não têm esta formação, e alguns são analfabetos. Com esta qualificação mínima e a formação específica, os vigilantes estariam aptos a desempenhar atividades como escolta armada, transporte de valores e segurança privada (guarda-costas).

O setor de vigilância privada possuiu um sistema próprio de controle, o Sistema de Vigilância Privada (SISVIP), que é alimentado com as informações do Sinarm. As autoridades apontaram uma fragilidade do mecanismo, isto é, a defasagem na informação que chega ao Sinarm, pois muitos eventos se perdiam no caminho interno da PF antes de chegar ao Sinarm (ex.: um aviso de roubo ou furto de arma, comunicado à PF estadual, até chegar ao Sinarm, em Brasília, poderia ser arquivado erroneamente, ou demorar a chegar até o sistema). Consideramos essa atualização dos eventos um aspecto crucial para a confiabilidade do sistema, o que implica a necessidade de desenvolver metodologias de alimentação do sistema que o torne efetivamente credível e eficaz.

Como se observa, a pesquisa demonstrou inúmeras fragilidades na estrutura e na gestão do Sinarm, sobretudo vinculadas à confiabilidade dos dados: alimentação de informações nos estados; *gap* de tempo entre o registro nos estados e seu armazenamento no Sinarm, em Brasília; frágeis mecanismos de controles (senhas e afins); extremo simplismo do Sinarm como banco de dados; entre outros aspectos. Com isso, como discutiremos mais abaixo, as próprias políticas públicas ficam comprometidas tendo em vista a relativa disfuncionalidade da gestão do sistema legal de armas.

A Utilização do Sinarm nos Estados e Municípios

Na **seccional de São Paulo**[8], as autoridades e técnicos nos informaram que utilizam o Sinarm fundamentalmente para consultas e consideram o sistema de fácil compreensão e operação; entendem também ser acertada a centralização promovida pela PF. Nesse sentido, é importante ressaltar que, historicamente, todos os países que implantaram fortes controles de armas o fizeram em regime de centralização em nível federal, tais como o Canadá, a Austrália e a Grã-Bretanha (a exceção é a França, em razão da própria estrutura federativa daquele país, em que os departamentos têm autonomia, inclusive policial, diferentemente do que se pensa, embora esta assertiva seja válida mais especificamente para Paris).

Há expectativa de que, com o recadastramento obrigatório dos proprietários de armas até julho de 2007, tanto as falhas de digitação como as informações sobre armas e proprietários – até então constantes nos antigos cadastros das secretarias estaduais de Segurança Pública, de forma precária, ressalte-se – sejam respectivamente corrigidos e colocados no sistema.

A campanha pelo desarmamento terminou no dia 23 de outubro de 2005 apenas para as armas ilegais (isto é, as que não se podiam comprovar procedência legal ou não tinham registro), mas continua para as legais e também para as irregulares (as que têm registros antigos ou vencidos e que se podem comprovar a procedência legal). Para as legais e irregulares há controvérsias sobre a possibilidade de os proprietários poderem entregá-las e ainda receberem a indenização, dado não haver prazo de vencimento para tanto. Notamos a

[8] Foi escolhida por ser a principal seccional do país.

necessidade dos gestores federais e estaduais fazerem campanhas maciças com o objetivo de esclarecer os portadores de armas que ainda não se recadastraram.

Observamos também, *in loco*, as falhas no sistema (utilização do Sinarm na seccional de São Paulo) por não possibilitar um preciso registro do histórico de eventos envolvendo armas e proprietários. Em certas situações, para se atualizar um registro são perdidos os antecedentes que constituem o histórico da arma e do proprietário. Os técnicos também apontaram, no Sistema, a inexistência de notas e comentários sobre as razões das alterações dos registros, ou seja, o Sistema informa que foi feita uma determinada alteração e qual funcionário a fez, mas não o porquê e em quais circunstâncias. Notamos então a necessidade de novos campos que historicizem o percurso das armas (além de outras informações sobre os proprietários).

Por outro lado, o Sinarm não interage com outros bancos de dados ou outros meios de atualização, o que prejudica a veracidade e confiabilidade de seus registros. Por exemplo, caso o proprietário de uma arma venha a falecer, o Sistema, para se manter atualizado, depende da comunicação da família à polícia, ou, se o proprietário revender a arma a outra pessoa, esta, ao procurar a Polícia Federal, é quem deve informar sobre este evento. É importante observar que, para se proceder a esta atualização (sobretudo quanto aos óbitos) bastaria à PF averiguar periodicamente os bancos de dados de óbitos do Ministério da Saúde. Falta aqui claramente uma simples articulação entre banco de dados do Estado, pois denotaria integração entre políticas públicas.

Além do mais, o atual Sistema não possui consistência ou filtro interno de entrada de dados e nenhum critério de uso de caracteres. Por exemplo, se uma arma for cadastrada com o número de série 1234567 e depois for alterado para 1.234.567, o Sistema entenderá que são duas armas do mesmo proprietário. Nota-se claramente a ausência de padronização dos registros, o que poderia ser facilmente resolvido com a criação de um "protocolo de procedimentos", como já havíamos detectado na visita ao próprio Sinarm em Brasília.

Para os operadores do Sistema que têm senha com autorização para atualizações de registro, executá-las é uma tarefa relativamente simples, e de forma geral podem fazê-las para qualquer registro de armas ou proprietários; mesmo para aqueles pertencentes a outras unidades da federação, basta entrar com o nome do proprietário ou o número de série da

arma que os registros aparecem e podem ser alterados. Tais atualizações, contudo, não historicizam os eventos, como ressaltamos.

Apesar de o Sistema registrar quem alterou, fica a questão sobre a segurança dos dados e, no limite, a impossibilidade de se evitar uma sabotagem ou alteração deliberada de dados. Mais uma vez, é fundamental aqui que se desenvolvam metodologias e/ou procedimentos capazes de aumentar a segurança do sistema, sobretudo a verificação pelos supervisores, mesmo que por amostras, dos registros anotados pelos técnicos.

Segundo os técnicos, há campos que são alterados facilmente e outros não. Em muitas situações, o mesmo tipo de campo aparece na cor verde e pode ser alterado e às vezes aparece em branco, mas não é possível mudá-lo, mesmo quando é necessário. Nesses casos, faz-se um pedido aos técnicos que administram o Sistema no Centro de Processamento de Dados em Brasília. Também foram apontadas situações em que um erro é cometido na tela de registro, mas não pode ser corrigido no mesmo instante, e sim apenas posteriormente. O ideal é que se possam corrigir imediatamente eventuais erros cometidos.

Os técnicos relataram que o Sistema sofreu alterações no início de 2005 para se adaptar ao Estatuto do Desarmamento e também para registrar armas entregues na campanha do desarmamento. Houve também uma diminuição do número de telas do Banco de Dados, sem a perda de funcionalidade, o que na visão dos técnicos foi muito adequado. Trata-se de uma medida positiva a destacar.

Na delegacia da Polícia Federal de **Presidente Prudente (SP)**[9], a autoridade principal afirmou que a grande maioria das pessoas que possui armas (legais e principalmente ilegais) desconhece a legislação e, assim, não tem consciência da gravidade do delito que está cometendo. Sobre os casos de porte ilegal, ressaltou que a legislação anterior à Lei 9.437 de 1997 era o Decreto Lei 3.688 de 1941 que definia o porte ilegal de arma como um delito simples para o qual cabia uma pequena detenção ou pagamento de multa de pequeno valor. A legislação de 1997 elevou o ato a crime com até dois anos de detenção e multa e, recentemente, com a legislação de 2003, a crime inafiançável.

Para o delegado-chefe, a quase totalidade dos proprietários de armas, mesmo das legais, não está preparada psicologicamente e muito menos habilitada para atirar, o que implica

[9] Esta cidade se justifica em razão do grande número de conflitos fundiários.

destreza de manuseio da arma: isso compromete a eficiência do uso de armas (opinião que difere das autoridades da seccional da PF de São Paulo, de outros delegados e do setor de testes psicológicos[10]).

Ainda sobre o porte de armas, o delegado-chefe esclareceu que o proprietário de arma que solicita o porte é submetido ao exame da legislação, prova técnica sobre armamento, prova de destreza no uso da arma e finalmente a uma avaliação psicológica feita por psicólogos que usam metodologia composta por questões e baterias de testes desenvolvidos pelo pessoal do departamento de psicologia do Sinarm em Brasília. O cadastramento dos profissionais da área de psicologia ocorre em nível estadual, mas os mesmos são selecionados, treinados e fiscalizados pelo pessoal de Brasília.

Quanto à guarda das armas, nota-se que a legislação de controle de armas não prevê aonde o proprietário possa deixá-las quando tiver de se ausentar de sua residência por um longo período, quadro que se agrava quando o proprietário sem porte (a grande maioria dos casos), ao não ter permissão para carregar a arma, tem de deixá-la em casa, sendo freqüente os casos de residências em que há furto de armas.

Quanto ao procedimento para a aquisição de arma de fogo, é iniciado na loja de arma que fornece o formulário do Sinarm a ser preenchido pelo interessado. O formulário é então enviado à Delegacia da Polícia Federal mais próxima, onde é aberto um processo (por meio impresso), que por sua vez é enviado à Superintendência Estadual (no caso, São Paulo), onde é analisado: esses dados alimentam o Sinarm, assim como são averiguados no próprio Sinarm. Caso não haja impedimento legal, o interessado receberá a aprovação do pedido, sendo-lhe enviado o certificado de propriedade com o qual poderá solicitar à Polícia Civil uma guia temporária de trânsito para levar a arma da loja até à sua residência.

A partir de 2003 têm sido registrados casos de transferência de armas de um proprietário para outro ou casos de uso do período de anistia para os que conseguiram comprovar a origem legal da arma (geralmente casos de doações ou herança).

[10] Quanto aos testes psicológicos realizados com os portadores de armas, foram entrevistadas as três psicólogas responsáveis pelo departamento de avaliação psicológica do SINARM e que descreveram o trabalho recente de reavaliação e recadastramento do corpo de psicólogos encarregados da aplicação dos testes e de outros procedimentos de análise psicológica necessários para a liberação tanto dos certificados de posse como dos portes de armas. Para elas, os mecanismos tanto de averiguação da capacidade psicológica dos portadores de armas como do treinamento de psicólogos nos estados apresentam-se satisfatórios. Não foi possível, contudo, acompanhar *in loco* os treinamentos e revalidações. O tema mostrou-se controverso.

Apesar de Presidente Prudente ser uma região de conflito fundiário, são raros os casos de apreensão de armamento ilegal nas fazendas. Desde 2000 ocorreram apenas dois casos, embora as razões para tanto como o real estoque de armas (sobretudo as ilegais) em regiões com esse perfil precisem ser melhores analisadas, pois aparentemente demonstram a fragilidade do sistema geral de controles de armas no país, dado tratar-se, reitere-se, de uma região extremamente conflituosa entre grandes proprietários de terras e trabalhadores sem terra.

Com relação ao uso do Sinarm, tanto o delegado-chefe como os agentes que interagem com o Sistema declararam ser o mesmo de fácil operação, pois está conectado à rede federal de transmissão de dados – o que assegura rapidez nas respostas –, e os casos de queda do Sistema (permanência fora do ar) por muito tempo não são freqüentes. Portanto, naquilo que demandam do Sistema estão plenamente satisfeitos.

O único problema apontado não é com o Sistema, mas com as informações que constam do mesmo; por exemplo, os casos de duplicação de numeração de armas e a ausência de informação de armas cadastradas nos antigos sistemas estaduais, como é o caso de armas que, apesar de cadastradas pela polícia de outro estado, tendo sido furtada em São Paulo, não constam no Sinarm: esses casos são freqüentes em todas as unidades federativas do país e apenas corroboram a fragilidade do Sinarm como Sistema de gestão.

É interessante ressaltar que, quanto às indenizações aos ex-proprietários que entregaram suas armas na campanha do desarmamento, houve reclamações quanto à demora do governo no pagamento das mesmas. Nesse sentido, a campanha do desarmamento trouxe um ônus extra para as delegacias descentralizadas e de um modo geral para toda a Polícia Federal, pois tiveram que destinar os já poucos funcionários e recursos para organizar a campanha e atender aos cidadãos. Das armas recolhidas na Delegacia de Presidente Prudente, 80% não estavam em condições de uso; mesmo assim os proprietários foram indenizados.

Até a legislação de 2003, muitas delegacias de Polícia Civil estaduais tinham terminais de consulta ao Sinarm, mas com a nova legislação a Polícia Federal os retirou e implantou postos de plantão (24 horas por dia) nas 83 Delegacias da Polícia Federal, também denominadas descentralizadas, para a consulta pelo pessoal da Polícia Civil e da Polícia Militar.

Em relação à delegacia descentralizada de **Foz do Iguaçu (PR)**[11], o delegado-chefe destacou que o Sistema funciona em plataforma DOS e que não apresenta problemas de queda ou lentidão; é considerado por ele como um Sistema estável e confiável em termos operacionais. Ressaltou que, apesar de Foz do Iguaçu ser a segunda maior delegacia em apreensões de armas no Brasil – São Paulo é a primeira –, da mesma forma que as demais delegacias descentralizadas faz (em Foz de Iguaçu) apenas consultas e não atualiza nenhum dado no Sistema. Qualquer necessidade de atualização ou inclusão é solicitada, via processo ou ofício, à Superintendência Estadual em Curitiba. Entendemos que esse procedimento necessita ser alterado, pois a atualização é tão ou mais importante do que a alimentação de ocorrências originais de registro. Destacamos, portanto, que um gerenciamento mais eficaz do Sistema deve conferir atenção especial ao quesito "atualização". Possivelmente, por meio de senhas especiais e de averiguação amostral por parte das superintendências regionais, a atualização possa ser mais efetiva, conferindo ao Sistema a confiabilidade e a atualização necessárias[12]. É importante ressaltar como essa questão está presente em todas as delegacias e, portanto, pauta a discussão do gerenciamento do Sinarm.

Também aqui os agentes usuários do sistema afirmaram que grande parte das informações dos cadastros das polícias civis estaduais, que foram alimentadas no Sinarm, após sua criação em 1997, se encontrava desatualizada, incompleta ou mesmo equivocada, e que esse problema perdura até hoje, apesar dos constantes esforços de correção da informação pelas unidades e usuários. Contudo, essas correções dependem da ocorrência de algum evento envolvendo armas (apreensão) ou da demanda do proprietário ao Sistema, ocasiões em que se percebe o erro cadastral ou mesmo a ausência deste. Por exemplo, um proprietário pode ter adquirido legalmente uma arma que foi cadastrada no antigo sistema estadual, no caso o da Polícia Civil do Paraná, mas estes dados não terem migrado para o Sinarm.

[11] Estratégica em razão da fronteira com o Paraguai, devido, sobretudo, aos casos de contrabando na região.
[12] O técnico que atendeu os pesquisadores disse que, apesar de uma breve palestra de apresentação sobre o Sistema quando de sua formação na Academia de Polícia Federal em Brasília, não teve nenhum curso específico ou mesmo acesso a algum material didático sobre o assunto. Contudo, salientou que não teve nenhuma dificuldade em lidar com o Sistema, fato que confirma a simplicidade e facilidade de interação com o Sinarm, o que é um dado bastante positivo, reitere-se.

Outras informações que ainda não estão no Sistema são relativas às armas das polícias que são de calibre restrito e que por esta característica constam ainda apenas no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), administrado pelo Comando do Exército. A interligação entre este sistema e o Sinarm estava prevista para acontecer em até um ano após a publicação da lei que regulamentou o Estatuto do Desarmamento, ou seja, até 2 de julho de 2005 – o que não pode ser observado na prática.

Para os que operam o Sistema em Foz do Iguaçu, o fato de haver centralização das atualizações e alterações de informações apenas em Curitiba provoca duas implicações: a positiva é a garantia de que as modificações são feitas apenas em um ponto; a negativa é que isso sobrecarrega a Superintendência Estadual, pois o pessoal tem de atender o estado inteiro e também imprimir e enviar os certificados dos registros de armas.

Em relação à delegacia da PF de **Campinas (SP)**[13], as principais atividades relatadas pelas autoridades referem-se à orientação aos interessados em possuir porte de armas: documentos necessários, formulários, valores das taxas etc. Quando se inicia o processo de registro, verifica-se a documentação, expede-se o protocolo e posteriormente enviam-se esses documentos para a Superintendência Estadual. Como dissemos, a unidade da capital é a responsável pela inserção dos dados no Sinarm e pela geração do número de registro.

A unidade de Campinas, assim como as demais do interior, tem apenas acesso ao banco de dados por meio de senha. De acordo com o delegado-chefe, apenas ele e mais um agente são os responsáveis pelo Sinarm na unidade. Da mesma forma que em outras unidades, fomos informados que o Sistema não apresenta dificuldades de manuseio e que a rede é confiável do ponto de vista das informações processadas.

A senha (também de quatro dígitos) tem prazo de validade e o próprio Sistema informa ao usuário quando está expirando, o que é um aspecto positivo do Sistema, pois denota um item de segurança. O Delegado-chefe não soube informar, contudo, a periodicidade em que deve ser realizada a troca da senha.

[13] Cidade importante por ser a segunda maior depois da Capital do estado de São Paulo, com diversas implicações, sobretudo quanto aos índices de criminalidade.

Em caso de roubo ou furto de arma, a Polícia Civil faz a notificação para a Delegacia da PF de Campinas que, por seu turno, informa à Superintendência estadual, responsável por atualizar o Sinarm.

O delegado-chefe relatou uma experiência própria que exemplifica as falhas estruturais do Sinarm, isto é, a falta de atualização dos dados do Sistema. Ele teve uma arma furtada há cerca de quatro anos e, além do Boletim de Ocorrência, solicitou que o furto fosse registrado no Sistema. Entretanto, ainda hoje o Sinarm registra a arma em seu nome. Foi preciso enviar um ofício à Superintendência, com cópia do B.O., solicitando a atualização. Este episódio, em se tratando de um delegado da própria PF, demonstra apenas como para o cidadão comum – para o qual o Sistema deve funcionar – o Sistema ainda é pouco credível.

O Referendo sobre o Desarmamento

Durante toda a fase de elaboração da pesquisa o país viveu um intenso debate em torno do referendo sobre o desarmamento que decidiria pela proibição ou não do comércio de armas e munições. As autoridades federais apontaram uma questão importante e que não foi tratada durante a elaboração do Estatuto do Desarmamento: a diferença entre armas de cano longo e de cano curto. Declaram-se favoráveis à proibição da venda de armas de mão (de cano curto e baixo calibre) a civis, mas, quanto às armas longas, em razão de seu objetivo principal ser a proteção pessoal em locais específicos do país (proteção contra animais selvagens no Pantanal, na Amazônia etc.), não causariam problemas para a segurança pública, e, portanto, sua proibição seria desnecessária e poderia ter sido excluída do referendo. Teria havido, portanto, uma generalização desnecessária da proibição, gerando, com isso, perda parcial de legitimidade do Estatuto do Desarmamento: possivelmente esse seria também mais um dos motivos para a derrota estrondosa do "sim" no referendo.

Observamos, por seu turno, que, caso fosse aprovada a proibição do comércio de armas e munições, o departamento responsável pelo combate ao tráfico de armamentos seria mais pressionado em razão da expectativa de aumento do tráfico ilegal.

Ao analisarmos o contexto mais amplo do controle de armas no Brasil, pode-se interpretar que parte das razões da vitória do "não" no referendo sobre a proibição do comércio de armas realizado em outubro de 2005 deve-se à descrença nas instituições, notadamente as

relativas aos sistemas judiciário, policial e de controles (em sentido amplo, o que perpassa os próprios controles sociais). Nesse sentido, é importante ressaltar a falta de uma "cultura do controle de armas" tanto pelo cidadão comum como, especialmente, pelo Estado. Trata-se, portanto, de um ambiente cultural – no sentido da "cultura política" – mais amplo que nos ajuda a compreender parte dos motivos de o Brasil ser recordista em número de assassinatos por armas de fogo. A avaliação do funcionamento do Sinarm constitui, nesse sentido, um aspecto crucial para transformar essa realidade, em razão tanto da efetividade dos controles das armas de fogo como da percepção da sociedade sobre tais controles. Nesse sentido, a gestão da informação, representada pelo Sinarm, deve entrar na pauta como prioridade em termos de políticas públicas de Segurança Pública, pois a relação entre ambas é inequívoca.

Comparativamente aos sistemas de outros países – notadamente o australiano, o canadense, o inglês e o francês –, observa-se que os dilemas quanto ao maior controle e rigidez pelo Estado *versus* a concepção do "direito a possuir armas" faz parte da tradição anglo-saxônica. Em grande medida por causa de tragédias que ocorreram com armas de fogo é que estas sociedades se mobilizaram, transformando suas legislações, o que implicou a centralização e normatização do uso de armas. No caso francês, nota-se a autonomia dos departamentos em conceder ou não licenças e portes de armas, mas submetidos à legislação federal.

Quanto ao Brasil, não foram tragédias específicas que mobilizaram a sociedade e sim a constatação de que se vive no país uma "guerra civil permanente", a ponto de em 2004 cerca de 36.000 pessoas terem perdido a vida por armas de fogo. O sistema brasileiro de registro era, até 1997, descentralizado nos estados, situação que vem progressivamente se alterando desde a criação do Sinarm e, sobretudo, a partir de 2004, com a elaboração do Estatuto do Desarmamento. Nos outros países não foi observado o problema da falta de recursos para desenvolver o sistema de controle de armas, questão fundamental havida no Brasil.

Em relação à "cultura política" (valores que uma sociedade confere a temas referentes à esfera pública, em diversas dimensões), embora a questão do "direito a ter armas" tenha aparecido com maior vigor no Brasil somente em 2005, em razão do referendo sobre a proibição de comércio de armas e munições, há um ambiente propício à existência de

armas, cujos componentes são: descrença nas instituições (reitere-se), sensação de impunidade, frágeis controles técnico-institucionais sobre o controle de armas (caso, como apontado, dos registros esparsos e pouco padronizados das secretarias estaduais de segurança e das dificuldades de implantação do Sinarm), ausência de preocupação das próprias autoridades com um Sistema nacional, entre outros.

Todas essas dificuldades vêm sendo combatidas, embora lentamente, pois há maior mobilização da sociedade organizada e também de agências estatais e universidades públicas – casos respectivamente de diversas ONGs voltadas ao tema violência/segurança e de centros de pesquisa vinculados às grandes universidades estaduais e federais, que recentemente vêm se ocupando desses temas e produzido estudos de grande importância, entre outras ações –, assim como certa consciência coletiva de que algo deve ser feito para combater a violência no país. Do ponto de vista institucional, o Sinarm pode vir a contribuir significativamente não apenas para o registro de dados brutos sobre armas, mas, sobretudo, com sua articulação a políticas públicas mais amplas de segurança, como aludimos. Apesar de limitada ao estoque legal, a historicidade dos eventos ocorridos com as armas registradas – como furtos, recuperação da arma, adulteração etc – pode permitir o conhecimento sobre o fluxo de armas no país, que transita da legalidade à ilegalidade de forma contínua: este é um dos aspectos mais relevantes do debate sobre o controle de armas no Brasil, pois parte significativa de seu estoque ilegal tem origem legal – atestado pelo recente relatório da CPI do Tráfico de Armas. O atual Sinarm, contudo, não permite tal historicidade, o que é claramente uma falha importante a ser corrigida, conforme apontamos.

O Sinarm como Estrutura Gerencial: Problematização e Conclusões

A pesquisa concluiu que o Sinarm necessita ser tecnicamente melhorado – o que implica o aporte de recursos humanos e técnicos não apenas na sede como nos estados da federação, e também nas cidades em que há delegacias da PF, além da maior sofisticação de seus registros – como forma de mostrar-se confiável e mais seguro de modo sistêmico. A articulação entre a sede em Brasília, as seccionais (regionais) e as cidades é, portanto, um elemento chave para o sucesso do Sinarm. Também a migração de informações de todos os bancos de dados das polícias civis estaduais, por mais precários que sejam, assim como sua padronização, representam ações fundamentais. Apesar dos problemas observados,

consideramos tratar-se de um avanço a sua criação em 1997 e, sobretudo, a aprovação do Estatuto do Desarmamento. A centralização na PF dos registros também é positiva, sobretudo tendo em vista as realidades regionais e locais no país, muitas vezes marcadas pela baixa institucionalização do Estado de Direito; contudo, as dificuldades financeiras têm trazido grandes transtornos quanto a esse objetivo. Também se observou o endurecimento de regras (por meio da legislação) para quem pretende possuir armas, o que é bastante positivo num país em que as armas de fogo matam mais do que os países oficialmente em guerra civil.

Quanto às conclusões mais gerais do desempenho do Sinarm, conjugadas ao Estatuto do Desarmamento, podem ser sintetizadas da seguinte forma:

a) Há carências de recursos materiais e humanos, reitere-se, aspecto fundamental, sobretudo na sede da Polícia Federal em Brasília, em razão do não suprimento de pessoal e de computadores em quantidade adequada e também em razão do espaço físico ser pouco adequado.

b) O Sinarm não completou a absorção das informações de todos os sistemas estaduais, que são estruturalmente esparsos, com informações não padronizadas e com poucos registros – proporcionalmente ao universo de armas –, além de desatualizados, com algumas exceções, caso de São Paulo. Especificamente quanto à desatualização, uma importante conclusão advém do retorno dos questionários analisados pela pesquisa "Valores e Significados Atribuídos às Armas de Fogo por Cidadãos Proprietários e por Detentores do Porte de Armas"[14], da qual participamos, conforme demonstra o quadro abaixo:

[14] Esta pesquisa objetivou analisar quais valores culturais sustentam a posição dos portadores legais de armas e foi avaliada por meio de um questionário.

Tabela 1

Taxa de erro de cadastro e de retorno de questionários.

Estado	Enviados	Devolvidos (erro)		Recebidos	Respondidos		Não retorno	
	Qtd.	Qtd.	%	Qtd.	Qtd.	%	Qtd.	%
ES	750	113	15,1%	637	141	22,1%	496	77,9%
MT	750	182	24,3%	568	52	9,2%	516	90,8%
PE	750	147	19,6%	603	49	8,1%	554	91,9%
RJ	750	68	9,1%	682	53	7,8%	629	92,2%
RO	750	190	25,3%	560	71	12,7%	489	87,3%
RS	746	165	22,1%	581	69	11,9%	512	88,1%
SP	1.500	253	16,9%	1.247	220	17,6%	1.027	82,4%
TOTAL	**5.996**	**1.118**	**18,6%**	**4.878**	**655**	**13,4%**	**4.223**	**86,6%**

Fonte: Pesquisa sobre valores e significados dos proprietários e portadores de porte de armas.

Este quadro indica que, a partir de uma amostra aleatória, extraída do banco de dados do Sinarm com 6.000 proprietários de armas para os quais foram enviados questionários, 1.118 questionários (18,6%) voltaram por erros cadastrais de endereço – endereço não existente, mudança de endereço do proprietário, entre outros motivos –, fato que indica a desatualização de uma parcela significativa dos endereços constantes no Sinarm.

c) Os processos de averiguação da real capacidade e habilidade dos portadores de armas em tê-las, particularmente a constância das averiguações, é um componente importante aos controles como um todo, embora não se refira especificamente ao Sinarm como Sistema. Causaram-nos boa impressão os controles realizados em relação às empresas de segurança privada e de transporte de valores, assim como os relativos aos profissionais de segurança privada, que respectivamente são fiscalizados com rigidez. São, nesse sentido, um exemplo do bom funcionamento do sistema federal de controle. O cidadão comum, contudo, não recebe o mesmo tratamento que esses referidos grupos, fundamentalmente em razão da atualização dos registros no Sinarm[15].

d) A centralização ora em processo pela PF – centralização em relação às secretarias de segurança dos estados – vem dificultando sobremaneira os pedidos de registro e porte

[15] Quanto ao controle de munições, ele é realizado pelo Exército. Apenas após a aprovação do Estatuto do Desarmamento é que se tornou obrigatória a marcação do número do lote ao qual pertence cada unidade de munição.

de armas, pois os solicitantes devem ir até à sede (seccional) da PF mais próxima, o que, em diversos lugares, implica grande distância, podendo, com isso, estimular a obtenção ilegal de armas. Nesse sentido, percebemos que há uma tensão entre a PF e algumas secretarias de segurança dos estados, notadamente São Paulo, tendo em vista que este estado possui – e possivelmente seja uma exceção – melhor estrutura do que a própria PF. A maior agilidade, sobretudo por meio de convênios entre entidades do Estado, nos três níveis, poderia ser uma solução para o problema da demora.

e) O Estatuto do Desarmamento está forçando o recadastramento de todos os proprietários de armas que ainda não estão registrados no Sinarm, embora o estejam nos seus respectivos estados, por meio dos antigos sistemas de controles estaduais (via secretarias de segurança pública). Tal medida aponta para o aumento progressivo de registros do número de proprietários, assim como da criação de um procedimento obrigatório quanto aos novos registros. Isso potencialmente implicará a revalorização do Sinarm, e também o aumento de suas responsabilidades: quanto maiores forem essas maiores cobranças ocorrerão dos usuários (cidadãos e autoridades).

f) Comparativamente aos outros países pesquisados (acima referidos), nota-se que o Sistema brasileiro caminha para a centralização, que vem ocorrendo desde a criação do Sinarm em 1997, e que se acentuou com a aprovação do Estatuto do Desarmamento em 2003.

g) O Estatuto do Desarmamento representa um marco no que tange ao controle de armas legais no país em razão das dificuldades legais impostas aos que pretendem obter armas, porte e mesmo a renovação deste (também as taxas para obtenção e renovação do registro e porte de armas foram aumentadas significativamente). Por outro lado, a não entrada de armas por meios ilegais dependerá em grande medida da rígida fiscalização das fronteiras e de outras medidas correlatas, que necessitam ser eficazes e, sobretudo, conjugadas às políticas de controle do estoque legal, sem o qual o Sinarm jamais conseguirá cumprir suas funções.

h) O Estatuto do Desarmamento permite, no longo prazo – sendo o Sinarm um componente fundamental –, a articulação com as políticas públicas de segurança, para além, portanto, de políticas tópicas, como historicamente se desenvolveram no Brasil. Nesse sentido, reitere-se o papel que paulatinamente poderá vir a desempenhar o

> Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) nesse processo, isto é, semelhante ao Sistema Único de Saúde (SUS) no sentido de normatização e estímulo a ações conjugadas entre os estados. Dessa forma, Estatuto do Desarmamento e SUSP poderão ser vistos como complementares.

A partir desse diagnóstico, diversas ações poderiam melhorar o desempenho do Sinarm e dizem respeito à atualização dos dados e ao aumento da segurança e confiabilidade do Sistema como um todo, de forma orgânica. Sobretudo quanto à atualização dos dados, concluímos que é de fundamental importância o Sistema permitir – o que hoje não ocorre, reitere-se – a historicidade tanto da arma (sobretudo) como do proprietário da mesma, o que implica a existência de campos específicos no Sinarm que permitam anotar continuamente todas as ocorrências quanto a ambos, mas particularmente quanto às armas.

Mas é importante ressaltar, por outro lado, os avanços e pontos positivos proporcionados pelo Sinarm, que, por si só, representa um passo importante no controle de armas no Brasil, o que, por seu turno, poderá contribuir para a reversão da própria "cultura impune de armas" no país: um dos fatores responsáveis pelo elevado número de assassinatos com armas de fogo. A confiabilidade no Sistema pelo cidadão comum e pelas próprias autoridades – tendo em vista a dimensão continental do país – no Sistema de cadastro e gerenciamento de armas pode auxiliar no combate ao ambiente (que é também, embora não apenas) cultural, de impunidade que historicamente viceja no país. Isso no que diz respeito ao estoque legal de armas, nunca é demais reiterar. Portanto, a conjugação de políticas públicas de segurança no que tange tanto ao estoque *legal* – em que o Sinarm ocupa papel destacado – como ao *ilegal* é crucial à diminuição do número de crimes com armas de fogo, ao lado, é claro, da melhoria das condições sociais do País, marcado pela brutal desigualdade socioeconômica e de oportunidades, notadamente a ausência de perspectivas de vida aos jovens das periferias. A simplicidade de acesso e da operação do Sinarm, atestados por técnicos tanto da sede como das cidades pesquisada, demonstra ser o sistema "amigável" aos seus operadores usuais, o que é um aspecto bastante positivo. Afinal, as seccionais e cidades com delegacias da PF são a base de alimentação do Sistema e necessitam, por isso, de um banco de dados facilitador dos registros.

A pesquisa procurou analisar as virtudes e fragilidades do Sinarm – que ganha maior importância com o Estatuto do Desarmamento – numa perspectiva ao mesmo tempo ampla

(o contexto da violência no país e as políticas públicas de segurança pública) e específica (o desempenho do Sinarm e sua transformação em banco de dados centralizado com capacidade gerencial eficaz e eficiente).

Especificamente quanto à Administração Pública, o Sinarm revela um conjunto de erros gerenciais e de gestão que necessitam ser evitados quando da instituição de Bancos de Dados de gerenciamento, pois geram incerteza aos usuários e dificultam a credibilidade e racionalidade tanto do Estado enquanto instituição como das políticas públicas advindas dele. O fato de o Sinarm não ter sido objeto de uma ampla maturação e sim de uma decisão tomada por poucos técnicos e delegados da PF certamente contribuiu fortemente para sua pouca permeabilidade.

Por fim, cabe refletir sobre o papel da gestão da informação pelo Estado, notadamente em um país com as dimensões, desigualdades (incluindo-se as federativas) e complexidades da sociedade brasileira. Trata-se de um tema que, embora venha ganhando espaço na agenda nacional, ainda está longe de ter se constituído de forma sistêmica. Impressiona ao analista observar que as guardas civis metropolitanas, as polícias civis, militares e a federal, além das próprias Forças Armadas – fundamentais à vigilância de fronteiras, portos e aeroportos –, não se comunicam eficaz e eficientemente por meio de um Banco de Dados único que registre pessoas com passagens criminais. A socialização de informações, o diálogo entre estes agentes públicos de segurança, e mesmo sua articulação com entidades como o Coaf (vinculado ao Banco Central e responsável pela fiscalização de operações financeiras, a chamada "lavagem de dinheiro"), entre outras, ainda não ocorre no Brasil de forma sistêmica. Por mais que haja avanços, falta muito para que a gestão de informações criminais (em sentido amplo) se processe de forma holística, sistêmica e, sobretudo, articulada. Nesse sentido, o Sinarm é apenas mais um aspecto dessa desarticulação, mas que, por meio do Estatuto do Desarmamento, implica progressivos avanços.

A pesquisa que este artigo expressa quis demonstrar os dilemas da gestão de informação pelo Sinarm – apesar de seu pouco tempo de existência –, porém numa perspectiva ampla, em que a gestão de informações seja pensada de forma articulada à capacidade de planejamento e, com isso, das políticas públicas. Sobretudo num momento em que a democracia política brasileira avança no sentido da transparência – apesar de seus inúmeros constrangimentos –, e em que organizações da sociedade influenciam as decisões estatais, o

tema da gestão de segurança pública adquire maior visibilidade. E isso tanto pelo aludido ambiente de "guerra civil" que vivemos como pela consciência de que a universidade e a sociedade organizadas têm muito a contribuir, dado que "violência/segurança pública" é um tema da sociedade como um todo, não vinculado, pois, à tecnocracia ou exclusivamente aos aparatos militares, como historicamente o foi no Brasil. Portanto, a análise aprofundada da gestão da informação e do gerenciamento em sentido amplo das relações entre violência e segurança pública (em suas diversas dimensões) é fundamental à progressiva diminuição da violência e da perda de vidas no Brasil, sobretudo pelo uso indiscriminado de armas de fogo. Embora relacionadas a experiências mais complexas em termos de políticas de segurança pública, os exemplos exitosos do Jardim Ângela, na cidade de São Paulo, e da cidade de Diadema (aliás, única cidade do estado de São Paulo a votar majoritariamente pelo "sim" no referendo), demonstram que a articulação entre Estado e sociedade, em que a gestão da segurança é tomada como um problema coletivo a ser enfrentado, permite resultados positivos. Esta pesquisa, por meio da análise da gestão da informação representada pelo Sinarm, é uma amostra que comprova a necessidade de articulação sistêmica entre as diversas variáveis e atores que compõem o tema em foco.

Bibliografia e Fontes

ABREU, Abel Fernando Marques. *Armas de fogo*. São Paulo: Iglu, 1999.

ADENAUER, Fundação Konrad. *A Violência do Cotidiano*. Cadernos Adenauer II (2001), nº 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ARAÚJO Jr., Ruy. "Armas x criminalidade no Brasil". IN: *Revista Direito Militar*, v.3, n.16, p.27-31, mar.-abr.1999.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. *Consultation draft: firearms safety training report*. Disponível na WWW em: http://www.law.gov.au/publications/firesafety/safety1.html.

BARROS, Mari Nilza Ferrari de. "A identidade do Policial Militar: os dilemas presentes no contexto da corporação". In: BARROS, Mari Nilza Ferrari de (org.). *Itinerários em Psicologia Social*. Londrina: Editora UEL, 2001.

BASTOS, Marcelo Lessa. "A medida provisória nº. 229/2004 e o Estatuto do Desarmamento: retomando a questão da eficácia de seus arts. 12 e 14: posse irregular de arma de fogo". IN: *Boletim Ibccrim*, v.12, n.147, p.9-10, fev.2005.

BUENO, Luciano. Controle de armas: um estudo comparativo de políticas públicas entre Grã-Bretanha, EUA, Canadá, Austrália e Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2004.

CALHEIROS, Renan. "Arma contra a violência". IN: *Tribuna do Brasil*, Brasília, n.1014, 19/7/2004, p.A2.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 64/1996* que se transformou na Lei 9.437/1997 (Lei de criação do Sinarm).

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ. *O Estado da Paz e a Evolução da Violência na América Latina – A situação da América Latina*. Campinas, Editora da Unicamp, 2002.

CFC - CANADIAN FIREARMS CENTRE. *History of firearms control in Canada*. Disponível em: http://www.cfc.gc.ca/historical/firearms/firearms_control.html.

CGC - COALITION FOR GUN CONTROL. *Gun control news* 2000-2001. Disponível em: http://www.guncontrol.ca/Content/news.html.

CHAPPELL, D. A national gun control strategy: the recommendations of the National Committee on Violence. Canberra: Australia Institute of Criminology, 1992.

COOK, Philip J. Gun Control. Annals of the American Academy of Political and Social Science, v.455, may 1981. (226 p.)

DOTTI, René Ariel. *A política de segurança pública e o estatuto do desarmamento*. IN: Revista forense, v.101, n.377, p.151-68, fev.2005.

HOME OFFICE. *Controls on Firearms: A Consultation paper*. Great-Britain: Home Office, Communication Directorate, 2004. Disponível em: http://www.homeoffice.gov.uk/-docs3/controls_on_firearms.pdf.

JESUS, Damásio Evangelista de. "Porte de arma de fogo". IN: *Correio Braziliense*, Brasília, Cad. Direito e Justiça, n.14925, 29/3/2004, p.2.

KAHN, Túlio. Velha e Nova Polícia: Polícia e Políticas de Segurança Pública no Brasil Atual. São Paulo: Editora Sicurezza, 2002.

KOPEL, D. B. The samurai, the mountie, and the cowboy: should America adopt the gun controls of other democracies?. New York, Prometheus Books, 1992.

LIMA, Renato Sérgio de. "Também morre quem atira!: risco de pessoa que possui arma de fogo ser vítima fatal de um roubo". IN: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v.8, n.29, p.365-373, jan.mar.2000.

NFA - NATIONAL FIREAMRS ASSOCIATION. *The NFA is the united voice of canadian firearm owners.* Disponível em: http://www.nfa.ca.html.

NÓBREGA, Airton Rocha. "Vedação ao registro de armas de fogo e contenção à violência urbana". IN: *Informativo Jurídico Consulex*, v.14, n.31, p.4-5, 31.jul.2000.

OLIVEIRA, Isaura de Mello Castanho e (org.); PAVEZ, Graziela Acquaviva (org.); SCHILLING, Flávia (org.). *Reflexões sobre justiça e violência: o atendimento a familiares de vítimas de crimes fatais*. São Paulo: EDUC, 2002.

OLTRAMARI, Alexandre. "A parábola das duas armas". in *Veja*, v.36, n.39, p.48-50, 1.out.2003.

POVEY, D. *Crime in England and Wales 2002/2003: Supplementary*. Volume 1 – Homicide and Gun Crime, 2004. Disponível em: http://www.homeoffice.gov.uk/rds/-index.htm.

SADEK, Maria Tereza (org.). *Delegados de Polícia. São Paulo*: IDESP – Instituto de Estudos Econômicos Sociais e Políticos de São Paulo, 2002.

SCARFF, E. *Firearms control in Canada: an evaluation*. Ottawa: Ministry of the Solicitor General of Canada, 1981.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei do Senado (PLS) nº292/1999* que se transformou na Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento).

SOARES, Gláucio Ary Dillon. "Matar e, depois, morrer". IN: *Opinião Pública*, v.8, n.2, p.275-303, out.2002.

SOARES, Luiz Eduardo. Meu Casaco de General: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TEIXEIRA, João L. Vieira. *Armas de fogo: são elas as culpadas?* S. Paulo: LTr, 2001.

VELOSO, Fábio Geraldo. "Armas de fogo e prevenção de crimes". IN: *Boletim Ibccrim*, v.9, n.110, p.6-7, jan.2002.

Artigo recebido em 31/10/2005 e aprovado em 15/12/2005

Temas Emergentes em Gestão e Políticas Públicas: Tendências Gerais[1]

Marta Ferreira Santos Farah[2]

RESUMO: A experiência recente de governos locais no Brasil caracteriza-se pela presença de inovações no plano da gestão e das políticas públicas. A reflexão sobre esta experiência permite identificar temas de análise relevantes para o campo de estudos de governos locais, alguns dos quais já integrados pela literatura, outros ainda não explorados.

Mesmo temas já abordados, requerem, por outro lado, novas abordagens e perspectivas analíticas. Este trabalho tem por objetivo identificar, a partir da análise de políticas e programas promovidos por governos locais no período recente, temas de investigação relevantes, trazidos pela própria prática. Dentre estes temas, incluem-se gênero e políticas públicas; geração de emprego e renda, gestão ambiental; racionalização de gastos e aumento de arrecadação municipal; transparência e controle da gestão pública; novos arranjos institucionais, dentre outros. Mas, a ausência de políticas e a "omissão" do Estado em determinadas áreas também apontam para temas emergentes. Dentre os temas em que a ação estatal ainda é incipiente ou mesmo inexistente, incluem-se juventude e raça. Outra lacuna decorre da tradição brasileira de identificação do Estado com o poder executivo. Assim é notável a ausência de ações inovadoras e de reflexão sobre o poder legislativo também no âmbito local de governo.

PALAVRAS CHAVE: Governo Local, Políticas Públicas , Inovações

ABSTRACT**:** The recent experience of the local level of government in Brazil is characterized by the presence of innovations in the field of management and public policies. The analysis of this experience makes it possible to identify issues relevant for the field of local government studies. Some of these issues have already been integrated in the literature but some of them have not been explored yet. The goal of this article is to identify areas of study that comes from the analysis of policies and programs promoted recently by local government. These areas include: gender, employment and income, environment management, rationality in public expenditure, accountability and new institutional arrangements. But, the lack of policies and the government absence in some areas also points to some relevant issues. Among these areas where the governmental action remains fragile are race and youth. The Brazilian *executivist* tradition – which identifies government with the executive branch – is responsible for another area very poor on innovations: there is a lack of innovative initiatives led by the legislative level.

KEYWORDS: Local Government, Public Policies, Innovations.

[1] Este artigo constitui uma versão revista e atualizada de trabalho apresentado no IX Colóquio Internacional sobre Poder Local, Salvador-Bahia-Brasil, 16 a 18 de Junho de 2003

[2] Professora da FGV-EAESP, no Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo. Pesquisadora do Centro de Administração Pública e Governo. Coordenadora do Curso de Graduação em Administração.Endereço para correspondência: Av. 9 de Julho 2029.11º andar. Cep-01313 902. Bela Vista São Paulo

Introdução

O campo de estudos sobre governo local reúne contribuições de diversas disciplinas e "campos de estudo": da ciência política – e de um de seus subcampos o das políticas públicas; da administração – sobretudo da administração pública; da sociologia; do planejamento urbano, para mencionar alguns exemplos significativos. A incorporação de temas de investigação por este campo de estudos sofre, portanto, a influência de uma evolução interna a cada uma destas áreas ou disciplinas. Mas, a evolução dos temas de pesquisa sobre governo local reflete, por outro lado, a dinâmica social e política. Foi esta dinâmica mais abrangente que fez confluírem para a esfera local os olhares e as lentes de várias disciplinas a partir do final dos anos 70, à medida que se verificava uma reorientação descentralizante – seja no plano propositivo, seja no plano da ação – em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento. É também a dinâmica social, com aspectos comuns a diversos países, mas com especificidades e singularidades regionais e locais, que explica em grande parte a incorporação de novos temas por este campo temático, a partir do interesse crescente pelo "local", desde o início dos anos 80.

Dito de outra maneira, a agenda de pesquisas é influenciada por uma agenda de questões definida pela dinâmica social e política. No caso do campo de estudos de governo local, pode-se afirmar que a agenda de pesquisas é influenciada pela agenda pública que seleciona e prioriza "problemas relativos ao local e ao governo local".

Como alguns autores demonstraram, ao analisar o processo de formação da agenda governamental, a existência de uma condição objetiva não é fator suficiente para colocar um tema na agenda pública. É necessário, primeiramente, que esta condição seja considerada um problema social, o que significa um problema para a sociedade (ou para segmentos ou grupos da sociedade) e, sobretudo, um problema que deve ser resolvido pela sociedade e pelos governos. Segundo Kingdon, é preciso distinguir, assim, uma "condição" e um "problema":

> *"Há uma diferença entre uma condição e um problema. Nós nos deparamos com os mais diversos tipos de condições todos os dias, mas estas não assumem lugares centrais nas agendas políticas. Condições passam a ser definidas como problemas, e têm maiores chances de entrar na agenda,*

> *quando passamos a acreditar que deveríamos fazer algo para mudar tais condições" (KINGDON, 1995, p. 198).*

Tese semelhante é defendida por Fucks:

> *"...a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das "condições reais" dos problemas em questão.*
>
> *A condição para que uma determinada questão se torne objeto de atenção social é o seu reconhecimento como um assunto público". (FUCKS, 2000, p. 80)*

Os dois autores mencionados discutem os fatores responsáveis pela transformação de uma "condição", situação ou questão em problema social, em objeto de atenção pública – por sua inclusão na agenda – atribuindo um importante papel a atores políticos, governamentais e não-governamentais. Fucks destaca neste processo a disputa tanto em torno das questões a serem incluídas na agenda, como no que diz respeito aos termos em que os problemas são definidos.

Finalmente, Kingdon distingue três tipos de agenda: a) a agenda sistêmica, que inclui a lista de assuntos que, segundo ele, são preocupação "do país", sem contudo merecer a atenção do governo; b) a agenda governamental, que inclui os problemas que merecem a atenção do governo e c) a agenda de decisão, composta por um conjunto menor de problemas que são efetivamente objeto de decisão e de íticas governamentais (KINGDON, 1995, p. 202 e 206).

A respeito da agenda sistêmica ou agenda pública, é importante retomar a noção de disputa introduzida por Fucks. A agenda sistêmica resulta da disputa entre "agendas" de diferentes atores políticos – movimentos sociais, grupos profissionais, agentes governamentais etc.... Além disto, há variações regionais e locais e, quando se pensa no local e na constituição de agendas locais, é preciso também considerar a influência de atores inseridos em diferentes **lugares** – supra-locais e locais. Esta disputa e esta influência múltipla prossegue na passagem da agenda sistêmica para a governamental e para a agenda de decisão. Em relação às agendas de decisão de governos locais no Brasil atual, é preciso considerar, em

particular, além dos atores locais, a influência de diretrizes e constrangimentos vindos do governo federal.

Retomando a questão central deste trabalho, relativa à agenda de pesquisas, é preciso considerar que a influência da dinâmica social e política se exerce tanto por meio da agenda governamental (e de decisão) como da agenda sistêmica, no sentido proposto por Kingdon. O presente trabalho procura discutir a emergência de temas de pesquisa no âmbito do campo de estudos de governo local no Brasil, à luz da experiência de governos locais nas últimas décadas. Concentra-se, portanto, na relação entre agenda de decisão e temas de pesquisa, uma vez que as iniciativas de governo assinalam a incorporação de temas da agenda sistêmica não apenas pela agenda governamental, mas pela agenda de decisão, o que significa que os governos não apenas passam a se preocupar com determinados temas, mas que tomam decisões em relação a tais temas e implementam políticas públicas e programas governamentais nestas áreas. No entanto, identifica também alguns temas emergentes que fazem parte do campo mais amplo da agenda pública ou sistêmica, "realimentados" em parte pela própria ação estatal[3]. A ação estatal constitui, ela própria, um dos elementos da "dinâmica social e política" que explica a constituição de um problema social, podendo evidenciar novos desafios e participar do "jogo político" de constituição (reconstituição) da agenda pública.

Ao destacar aqui as conexões entre agenda de pesquisa e a agenda pública e a governamental, tendo em vista a análise do campo de estudos de governo local, não se pretende defender quer um reflexo automático das agendas políticas sobre a de pesquisa, quer uma subordinação da pesquisa a uma racionalidade instrumental. De um lado, também na identificação e na seleção de temas relevantes de investigação interferem diversos fatores, incluindo condicionantes institucionais da própria área de pesquisa, assim como atores diversos, os quais também "disputam" prioridades.

De outro lado, no campo de estudos de governo local, é possível identificar dois eixos de investigação. Um primeiro eixo, de viés normativo, privilegia na pesquisa a obtenção de conhecimento como base para a ação, como subsídio para o governo, para a administração

[3] Como afirma Kingdon, "itens da agenda não surgem necessariamente em uma arena pública ou sistêmica mais abrangente, sendo então transferida para uma agenda governamental ou formal; de fato, o fluxo frequentemente ocorre no sentido contrário" (KINGDON, 1995, p. 206).

pública, para políticas públicas e para movimentos sociais. Neste eixo repercutem de forma mais imediata a agenda pública relativa à problemática local e as agendas governamental e de decisão.

Um segundo eixo tem como preocupação central explicar a realidade, sem preocupação imediata com uma influência sobre a ação, enfatizando contribuições para avanços teóricos de determinada disciplina (ou campo de estudo), considerando a problemática local[4]. A "agenda" de temas de pesquisa neste caso é menos influenciada pela dinâmica da agenda política ou influenciada de forma mais indireta[5]. O avanço do campo se beneficiará, certamente, do diálogo entre estas duas perspectivas, a análise de casos orientada para a ação contribuindo para generalizações de caráter explicativo, o que, por sua vez, pode contribuir para o processo de tomada de decisões.

No que diz respeito à identificação de temas emergentes no campo de estudos de governo local, a partir da ação concreta de governos locais no Brasil, embora a própria fonte de reflexão destaque a orientação para a ação, questões de mais longo alcance – com repercussões teóricas potenciais – também podem ser identificadas.

Inovações em governos locais e novos temas de pesquisa

> *A democratização do país e a crise fiscal desencadearam, a partir dos anos 80, um processo de redefinição da intervenção do Estado no Brasil, no qual sobressai a crescente importância dos governos locais. A Constituição de 1988 constituiu um marco importante neste processo, introduzindo alterações no perfil do federalismo brasileiro que assinalam o início de um ciclo descentralizador, em que se destaca a transferência de recursos e encargos da União para os governos municipais.*

A consolidação de um novo papel dos governos locais tem sido acompanhada, desde então, por um processo de construção de novas instituições e de novas práticas no nível municipal de governo. É neste sentido que se pode falar de um movimento de inovação na esfera

[4] A respeito de tensão entre estes dois tipos de abordagem, ver análise de Sabatier sobre a relação entre ciência política e o subcampo de políticas públicas nos Estados Unidos (SABATIER, 1991).
[5] Sobre estas duas vertentes, ver também análise crítica da produção acadêmica francesa na área urbana, desenvolvida por Topalov na década de 80 (TOPALOV, 1988)

local de governo no Brasil, nas últimas décadas (JACOBI et alii, no prelo). Este movimento de inovação envolve dois aspectos: a *ampliação* do campo de ação dos governos locais e *mudanças no conteúdo das políticas públicas e nos processos que presidem a formulação,a implementação e o controle de políticas e programas governamentais.* Assim, pode-se dizer que os governos locais passaram não apenas a "fazer mais"; ao assumirem crescentes responsabilidades e atribuições, os governos locais também estão "fazendo diferente".

A análise de políticas e programas inovadores desenvolvidos por governos municipais nas últimas décadas permite apreender este movimento de inovação, identificando, de um lado, novos campos de ação de governos locais, e, de outro inovações nos conteúdos das políticas públicas e nos processos pelos quais estas ações são efetivadas. As políticas públicas e os programas governamentais efetivamente implantados, ao serem apontados como inovadores pelos próprios governantes ou por outros atores governamentais, tendem a indicar novos temas da agenda "de decisão", segundo a conceituação de Kingdon, isto é, tendem a indicar a incorporação pela ação governamental de novos temas, sejam estes referentes a "novas políticas" ou a "novos processos".

Com base em banco de dados reunido pelo Programa *Gestão Pública e Cidadania* desde 1996[6], num total de mais de 3500 iniciativas de governos municipais[7], identificam-se a seguir tendências de inovação na ação local, em torno dos dois eixos mencionados anteriormente. Procura-se, ao mesmo tempo, apontar para temas de pesquisa associados a tais inovações.

Ampliação do campo de ação dos governos locais e a reformulação no conteúdo de políticas públicas

Dentre as iniciativas de governos municipais inscritas no Programa Gestão Pública e Cidadania, destacam-se políticas e programas das áreas de *educação, crianças e adolescentes* e *saúde*, representando, respectivamente, 16%, 16% e 13% dos casos. Estas são áreas em que tem ocorrido um processo de transferência de atribuições para a esfera

[6] Programa de identificação, premiação e disseminação de iniciativas inovadoras de governos subnacionais, desenvolvido pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV-EAESP) e pela Fundação Ford, com apoio do BNDES.

[7] O banco de dados reúne mais de 5000 programas, dos quais cerca de 70% são municipais.

municipal de governo, sob influência de legislação, de diretrizes e de normas federais, configurando novos desafios para este nível de governo.

Há outros temas substantivos que também se destacam, como *gênero, terceira idade, desenvolvimento local, geração de emprego e renda, crédito ao pequeno produtor (incluindo o pequeno produtor rural), questão ambiental – com destaque para a gestão de recursos hídricos e de resíduos sólidos – e finanças públicas locais (aumento da arrecadação e racionalização de gastos).* Tais áreas de ação, a exemplo das anteriores, passaram a fazer parte da agenda governamental "local" no Brasil.

A inclusão destes novos campos de ação à agenda local envolve não apenas uma ampliação da esfera de atuação dos governos municipais, mas também, em parte significativa das políticas, uma redefinição do conteúdo das próprias políticas (FARAH, 2000 e FARAH, 2001). Em diversos setores, a ação inovadora corresponde à incorporação da perspectiva de direitos, em contraposição seja a uma abordagem paternalista, baseada na tutela e na concessão, seja a uma abordagem repressiva (como a adotada até então no tratamento de adolescentes infratores), seja à exclusão do acesso a serviços a determinados segmentos da população.

A perspectiva de direitos fica clara quando se consideram políticas e programas dirigidos a alguns segmentos da população. Iniciativas dirigidas à Terceira Idade procuram integrar socialmente os idosos, articulando a programas de setores específicos, sobretudo da área da saúde, atividades complementares que possibilitem o resgate de sua auto-estima. O atendimento de portadores de sofrimento físico e mental inclui ações voltadas à "humanização" do tratamento prestado na área de saúde e à integração social do portador de deficiência.

Na incorporação da perspectiva de gênero por políticas e programas de gênero também está presente a noção de direitos, em áreas como combate à violência contra a mulher, saúde, capacitação e geração de emprego e renda (FARAH, 1999 e FARAH, 2001).

As políticas e programas voltados a crianças e adolescentes, por sua vez, têm como foco a reinserção social de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, com base na noção de direitos, tendo como referência o E.C.A. – Estatuto da Criança e do Adolescente – de 1990, caracterizando uma ruptura com relação às políticas dirigidas ao "menor", de caráter assistencialista-repressivo (FERRAREZI, 1995).

Uma nova abordagem das políticas públicas também preside as ações nas áreas de educação e saúde. Nas políticas e programas educacionais, embora haja ainda o desafio da universalização, o objetivo principal é o combate à evasão e à repetência. Na saúde, adota-se uma abordagem preventiva, em oposição ao padrão curativo existente no setor. O atendimento diferenciado da comunidade indígena, em programas municipais destas duas áreas configura uma importante mudança em relação ao sistema de políticas sociais prevalecente por muitos anos no país, ao romper com a adoção centralizada de modelos padronizados, impermeáveis às características heterogêneas da população brasileira. Tais programas procuram adequar diretrizes gerais de suas respectivas áreas às especificidades da comunidade indígena, o que significa respeitar suas tradições, tanto no que se refere ao cuidado com a saúde, como no resgate das línguas indígenas, durante o processo educacional.

O que estas novas políticas – novas enquanto campos e novas enquanto conteúdo e abordagens – trazem como desafios para a pesquisa? Que temas de investigação emergem desta "nova" realidade local?

Um primeiro conjunto de temas coincide com as próprias novas áreas de atuação governamental. Trata-se inicialmente de caracterizar o que está sendo feito, em descrever em que consistem as novas políticas em áreas como gênero, educação, saúde, crianças e adolescentes, gestão de recursos hídricos, desenvolvimento local, geração de emprego e renda, apoio ao pequeno produtor (crédito e capacitação), gestão de resíduos sólidos, dentre outras que têm se constituído como áreas relevantes de ação de governos locais.

Estes itens constituem temas relevantes de investigação que emergem da ação concreta dos governos locais nas últimas décadas, alguns dos quais já presentes na produção recente sobre governos locais. Assim, por exemplo, têm sido desenvolvidas pesquisas sobre programas de saúde da família; sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; sobre o impacto de iniciativas federais como o FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental – sobre políticas municipais, sobre programas de desenvolvimento local e ainda sobre iniciativas na área de finanças públicas municipais. Tais estudos constituem em sua maior parte estudos de caso, contribuindo para que se conheça "de dentro" alguns programas e que se avance na produção de um conhecimento

especializado setorial, dando continuidade a um processo iniciado em períodos anteriores (MELO, 2000).

Menos freqüentes são estudos mais abrangentes, que considerem um conjunto ampliado de programas. Tal é o caso, por exemplo de estudo desenvolvido por Farah sobre tendências gerais e fatores explicativos da inclusão do tema "gênero" no campo de ação local, (FARAH, 1999 e FARAH, 2001), e de trabalho de Arretche sobre os fatores que explicam a variação da descentralização de políticas sociais, segundo regiões e setores distintos (ARRETCHE, 2000).

As pesquisas sobre estes novos campos de atuação e sobre estas novas abordagens incluem, dentre outras, as seguintes dimensões:

1. Identificação de novos campos de ação dos governos locais[8];
2. Análise de inflexões em conteúdos e abordagens das políticas públicas desenvolvidas localmente em relação a políticas públicas características do período Nacional-Desenvolvimentista, marcado por um federalismo centralizado;
3. Caracterização **do que** está sendo feito em cada área de intervenção governamental e do modo **(como)** de implementação das novas políticas ou programas;
4. Análise dos fatores que condicionam e explicam as mudanças em cada setor e dos fatores comuns que explicam variações em diversos setores;
5. Identificação dos processos políticos e dos atores envolvidos na inclusão destes novos temas na agenda governamental e de decisão "local";
6. Análise da contribuição de diferentes fatores para o desenvolvimento da política ou programa: capacitação da burocracia local, disponibilidade de recursos financeiros, características da estrutura de dominação política local, características das organizações estatais, capital social etc...
7. Pesquisa setorial comparada entre diferentes regiões, estados e localidades, visando explicar a variação entre diferentes locais (entre características dos programas e seus resultados);

[8] Para o que o próprio banco de dados do programa Gestão Pública e Cidadania constitui uma fonte de dados

8. Pesquisa comparada intersetorial;
9. Análise de relações intergovernamentais verticais, visando identificar a contribuição dos níveis mais abrangentes de governo para o desenvolvimento das políticas e programas, o grau de autonomia municipal, assim como as dificuldades que caracterizam estas relações;
10. Avaliação de políticas e programas, incluindo a identificação de principais "gargalos" em cada setor;
11. Estudo do processo de disseminação de inovações e políticas públicas;
12. Pesquisa sobre a continuidade de políticas e programas inovadores;
13. Análise da articulação de programas em políticas setoriais locais;
14. Análise sobre a articulação de programas com projetos governamentais mais abrangentes;
15. Identificação de novos temas e questões incorporados à agenda pública.

Este conjunto de itens inclui temas de investigação e abordagens analíticas diversas que podem ser articulados em pesquisas concretas. Cada um dos itens e, em alguns casos, alguns subitens podem, por outro lado, constituir por si só o objeto de uma ou mais pesquisas e mesmo de um programa de pesquisa, como por exemplo no caso de estudos comparados sobre a influência da capacitação da burocracia local sobre o desenvolvimento de determinada política.

Não será possível, no âmbito deste trabalho, discutir cada um destes aspectos. Como especial desafio, destaca-se o relativo à *avaliação* de políticas e programas e à definição de *metodologias de avaliação flexíveis e dinâmicas*.

A avaliação de políticas e programas já foi incorporada à "agenda de pesquisa" do campo de estudos de governo local. Gostaria, não obstante, de destacar alguns pontos em relação a esta temática. A avaliação de uma determinada iniciativa ou conjunto de iniciativas não deve estar voltada apenas para uma avaliação operacional de cada iniciativa, como forma de subsidiar decisões relativas à continuidade de programas, mas deve também estar "conectada" com o processo de redefinição das questões que passam a compor a "agenda pública" (ou, mesmo antes, a agenda de atores "críticos" a determinado campo).

Assim, por exemplo, na área de gênero, no que se refere à violência contra a mulher, a criação de Delegacias de Defesa da Mulher passou a fazer parte da agenda governamental já há mais de uma década. A avaliação de uma iniciativa local com esta característica hoje, no entanto, não será completa se não estiver atenta para a dinâmica da própria agenda dos movimentos de mulheres, que ampliaram o leque de "alternativas de ação" neste campo, levando a uma revisão da agenda pública, que hoje inclui também como prioridades a implantação de casas abrigo e a articulação de medidas de apoio às vítimas à revisão das penas atribuídas aos que cometem violência contra a mulher.

Na análise de políticas e programas é importante incorporar, por outro lado, uma perspectiva de problematização permanente que permita – uma vez reconhecidas as inovações e os "avanços" – identificar "*quais os obstáculos e problemas principais enfrentados pela política ou programa"*. Nesta perspectiva de *problematização,* outra dimensão da análise consiste em uma avaliação centrada na incorporação efetiva pelas iniciativas de uma nova abordagem ou perspectiva: *o quanto políticas e programas que se apresentam como inovadores do ponto de vista de sua concepção, estão conseguindo de fato mudar a concepção que preside a política* ***na prática?***

Assim, por exemplo:

a. Está ocorrendo uma ruptura da padronização, com a incorporação da diversidade do público-beneficiário no planejamento e na implementação das ações?

b. A ação local está sendo capaz de romper com a padronização e uniformidade que não reconhecia diversidades regionais e locais?

c. Os programas que se dizem adeptos de uma "perspectiva de direitos" – em áreas como crianças e adolescentes, saúde, terceira idade, geração de emprego e renda, dentre outras – estão na prática adotando esta orientação?

Outro desafio diz respeito à análise de mudanças mais abrangentes, que transcendam políticas e programas isolados. As políticas e programas inovadores destacam-se no quadro da ação local, em primeiro lugar, como visto, por constituírem novos campos de atuação governamental ou por adotarem novas abordagens. Um eixo relevante de pesquisa consiste na análise da ocorrência de mudanças de maior abrangência, que transcendam políticas e

programas isolados, afetando a cultura política local. Assim, questões como a se seguem são também relevantes:

a. A condução de políticas públicas a partir da perspectiva de direitos, de abordagens preventivas e do reconhecimento da diversidade passou a fazer parte da cultura política de determinado município?

b. O que explica a diferença entre municípios quanto a este aspecto? Que fatores contribuem para mudanças duradouras neste sentido?

Dificilmente se pode dissociar a reflexão sobre cada dos novos campos de atuação dos governos locais de análises relativas a mudanças nas instituições e nos processos políticos e de gestão neste nível de governo. Isto remete ao segundo eixo de transformações na ação dos governos locais ocorridas nas últimas décadas.

Novas instituições e novas práticas

A incorporação do tema da inovação pelo debate sobre governos locais no Brasil se deu associada a duas temáticas centrais: a da democratização e a da eficiência. Nos dois casos, enfatizam-se instituições e processos. De um lado, a inovação é associada à criação de mecanismos institucionais que favoreçam a inclusão da sociedade civil no processo decisório, seu envolvimento na implementação e no controle das políticas públicas, garantindo a democratização do "Estado em ação", e transparência e *accountability* à ação estatal. De outro lado, a inovação é associada a mudanças em instituições e práticas, que garantam eficiência à ação estatal, via agilização de procedimentos, combate à corrupção (e transparência), controle por agentes externos ao aparelho estatal *(accountability)*; capacitação da burocracia, incorporação de novas tecnologias, dentre outras medidas.

Várias das políticas e programas desenvolvidos por governos locais nas últimas décadas no Brasil envolvem esse processo de construção institucional e de criação de novas práticas políticas e de gestão que apontam na direção da democratização e de uma maior eficiência das políticas públicas e da gestão local.

Dentre estas inovações, destacam-se as relativas à construção de uma nova governança no nível local de governo, caracterizada pela inclusão de novos atores no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas. É possível identificar alguns

eixos em torno dos quais esta nova governança se estrutura, configurando novos arranjos institucionais que conformam novas práticas de governo e de gestão:

- Criação de mecanismos institucionais de participação da sociedade civil: conselhos, orçamento participativo e administração participativa;
- Parcerias para a provisão de serviços públicos;
- Abordagem integral e articulação intersetorial
- Colaboração intergovernamental "horizontal": os consórcios intermunicipais
- Redes

Criação de mecanismos institucionais de participação

Muitas das políticas e dos programas de governos locais desenvolvidos no período recente têm como um de seus elementos centrais a participação dos cidadãos na formulação, na implementação e no controle de políticas públicas, sobretudo das políticas sociais, assinalando uma ruptura com o período anterior, marcado pela exclusão da sociedade civil dos processos decisórios. Para viabilizar esta participação, desde o início da década de 80, novos canais institucionais vêm sendo implantados no nível local de governo, destacando-se os *conselhos de políticas públicas* e o *orçamento participativo.*

Atualmente, há no Brasil conselhos de políticas públicas em diversas áreas de ação dos governos locais, como saúde, educação, trabalho e emprego, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, dentre outros. Em parte significativa dos casos, estes canais são criados localmente por força de legislação federal. A influência federal também se faz sentir pelo condicionamento do acesso a recursos e fundos à criação de conselhos locais. O orçamento participativo, por sua vez, surgiu como criação local e se difundiu "horizontalmente" estando hoje presente como mecanismo de participação popular em mais de uma centena de municípios. Em algumas localidades, a "filosofia" da participação que preside o orçamento participativo se expandiu, configurando estratégias mais abrangentes de "administração participativa", na qual o plano de desenvolvimento local e o planejamento anual envolvem a participação da sociedade civil.

Esta primeira frente de inovação nas instituições e processos políticos e de gestão constitui um campo temático de investigação, no âmbito do qual já se têm desenvolvido diversas pesquisas, em geral consistindo em estudos de caso referentes a experiências singulares. Este campo temático ainda requer, no entanto, o desenvolvimento de novas pesquisas, sobretudo de pesquisas comparadas, que permitam uma reflexão de maior abrangência teórica, derivadas da comparação de diversos casos e situações. Dentre as questões a serem aprofundadas incluem-se:

a. Composição dos conselhos – critérios, variação setorial e local, representatividade formal e "de fato"; inclusão efetiva de novos segmentos ao processo decisório e "extensão" desta inclusão; capacitação política e técnica;

b. Natureza dos conselhos (deliberativo, consultivo) e fatores que explicam seu caráter;

c. Relação entre conselhos e poder executivo (cargos eletivos e burocracia setorial) e legislativo;

d. Relação dos conselhos com a estrutura de dominação local;

e. Efetividade dos conselhos em relação a seus objetivos e fatores que explicam seu sucesso ou eventual "esvaziamento": (os conselhos têm funcionado de fato como espaço de ampliação da participação e do controle e contribuído para uma maior transparência e, accountability das ações estatais) ?

f. Relação dos conselhos com a eventual constituição de uma estrutura de governança local – envolvendo um conjunto de instituições governamentais e não-governamentais;

g. Variação setorial e regional do perfil e do desempenho dos conselhos e fatores que explicam esta variação (legislação e incentivos federais e estaduais, movimentos sociais setoriais e locais, dentre outros);

h. Principais desafios – obstáculos e problemas.

A exemplo das observações feitas anteriormente em relação à análise de políticas e programas, é importante aqui também haver não apenas estudos "de caso" sobre conselhos setoriais, em determinada localidade, mas também se desenvolver uma reflexão mais abrangente, com base na comparação intersetorial e entre diferentes municípios, buscando

identificar fatores que explicam "sucessos" e "fracassos", sejam estes fatores ligados a instituições políticas, novas ou pré-existentes, à existência de capital social, à burocracia local, a partidos políticos e à estrutura de dominação política local, dentre outros fatores.

O mesmo tipo de questões pode orientar estudos sobre o orçamento participativo, destacando-se aqui também a necessidade de estudos comparados.

Em ambos os casos, a perspectiva da avaliação deve estar presente, enquanto problematização das inovações: quais os principais problemas enfrentados para que se atinjam os objetivos de democratização do processo decisório e de implementação?

Parcerias para a provisão de serviços públicos

A inclusão de novos atores no processo de implementação de políticas públicas significa ainda um outro tipo de inovação: o estabelecimento de parcerias com organizações não-governamentais (ONG), com o setor privado e com a própria comunidade, tendo em vista a provisão de serviços públicos. A execução de programas e a gestão de equipamentos e serviços públicos são, neste caso, transferidas para entidades não-estatais, envolvendo privatização, terceirização ou outras modalidades de vínculos entre o município e segmentos não-governamentais.

Nos programas municipais considerados inovadores pelos responsáveis por sua implementação, numa perspectiva de gestão pública "com" cidadania, tende a ocorrer sobretudo parcerias com ONG e com a comunidade, para a gestão de equipamentos e de serviços, o que ocorre na área de saúde e de educação, para citar alguns exemplos (FARAH, 2001). Menos freqüentes no conjunto de programas analisados são as iniciativas de privatização de serviços.

No âmbito do campo de estudos de governo local, as experiências de privatização têm recebido maior atenção, em detrimento das que envolvem associação com ONG ou entidades da sociedade civil para provisão de serviços. Constituem exceção estudos recentes sobre o envolvimento de cooperativa de catadores de papel por governos locais no âmbito de sistemas municipais de coleta e tratamento de lixo, como mecanismo de inclusão social. A análise da articulação entre governo e sociedade civil na provisão de serviços constitui, entretanto, uma frente que merece atenção, tanto para registro do que

efetivamente está ocorrendo (inclusive para se estimar o quanto este tipo de associação público-privado vem se dando no nível local de governo), como para análise de suas características e dos fatores que explicam seu eventual "sucesso" e principais dificuldades.

Abordagem integral e articulação intersetorial

A inclusão de novos atores no processo de formulação e implementação de políticas públicas tem significado também a ruptura do modelo baseado na centralização de decisões em uma única agência estatal e na atuação setorial, pelo envolvimento de várias instituições estatais, de diferentes níveis de governo, na promoção de programas e políticas.

Uma inovação neste sentido consiste na promoção de ações integradas. Por meio da focalização de um segmento da população ou de uma área de intervenção, procura-se formular políticas integrais, articulando ações em geral fragmentadas e dispersas. Isto ocorre tanto pela incorporação de uma abordagem setorial, como pela colaboração de diferentes agências estatais de um mesmo setor. Diversos programas adotam este enfoque, tais como programas para crianças e adolescentes em situação de risco social e programas com foco na mulher, sobretudo os que combatem a violência contra a mulher. Procura-se prestar um atendimento integral à clientela atendida, coordenando ações das áreas de saúde, educação, assistência jurídica, formação profissional etc. A abordagem integral está presente também em programas da área de habitação e desenvolvimento urbano, que, além das ações específicas nestas áreas, incluem intervenções nas áreas de educação, saúde e geração de emprego e renda.

A *abordagem integral*, envolvendo coordenação de diversas ações, de diferentes agências governamentais e a articulação intersetorial é, no entanto, ainda hoje, bastante incipiente. A inexistência de coordenação e de intersetorialidade tem sido apontada freqüentemente como um obstáculo à eficiência e à efetividade das políticas públicas e como um resultado de práticas de gestão pública marcadas pelo clientelismo.

A defesa da necessidade de *coordenação* e de *intersetorialidade* numa perspectiva normativa não tem tido contrapartida no desenvolvimento de pesquisas sobre estes temas. Dentre as questões que merecem investigação neste sentido, incluem-se:

a. Identificação de políticas e programas em que ocorre abordagem integral, cooperação entre agências de um mesmo setor, intersetorialidade e coordenação de ações e programas;

b. Fatores que explicam a adoção deste tipo de estratégia;

c. Fatores que dificultam este tipo de estratégia;

d. Estudos comparativos entre iniciativas "integradoras" e "setoriais".

Colaboração intergovernamental "horizontal": os consórcios intermunicipais

Dentre os novos arranjos institucionais que emergiram no período recente no país, destacam-se os consórcios intermunicipais. Por meio dos consórcios, municipalidades vizinhas se articulam para enfrentar em conjunto problemas cuja superação ultrapassa a capacidade de um único município. Estabelece-se uma gestão de políticas públicas de base microrregional, que possibilita a ampliação da oferta de serviços e a viabilização de soluções que, isoladamente, cada municipalidade não seria capaz de implementar (CRUZ, 2002). Os consórcios têm se difundido sobretudo nas áreas de saúde e de meio ambiente: no primeiro caso, a colaboração intermunicipal constitui um dos elementos centrais da implantação de um sistema de saúde integrado e hierarquizado, voltado para a universalização do acesso e para a efetividade dos serviços; no segundo caso, desde as primeiras ações na área ambiental, evidenciou-se a necessidade de uma articulação de esforços, uma vez que os problemas não se circunscrevem a fronteiras político-administrativas.

Os *consórcios* e outros *fóruns* de discussão e deliberação regional estabelecidos entre municípios no período recente constituem um tema de grande relevância no campo de estudos de governo local, o qual tem sido objeto de análise por alguns estudos, em sua maior parte, estudos de caso setoriais[9]. O desafio em termos de pesquisa ainda é considerável, no entanto, sendo necessários tanto estudos setoriais, como de abrangência maior, que discutam tanto aspectos organizacionais deste novo mecanismo de gestão, como suas implicações político-institucionais.

[9] Constitui uma das poucas exceções estudo de Cruz, em que se faz um balanço dos consórcios existentes no país (CRUZ, 2002).

Dentre as questões relevantes sobre consórcios, podem ser mencionadas:

a. Características institucionais: composição, regras de funcionamento, recursos previstos, objetivos, etc.;

b. Papel da liderança;

c. Tipo de questão discutida e deliberada;

d. Capacidade efetiva de mobilizar recursos e de "promover" políticas, programas e ações;

e. Relação com governos locais e estaduais;

f. Relação com estrutura de dominação local;

g. Incentivos federais e estaduais à criação de consórcios;

h. Variação setorial e regional e fatores responsáveis por esta variação;

i. Avanços e dificuldades principais.

Redes

Algumas iniciativas implementadas pelas esferas locais de governo configuram *redes* de atores e de entidades, mobilizados em torno de um ou mais problemas de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado, seja por limites financeiros, seja pelo maior grau de imersão no problema que uma ação coordenada permite.

A articulação em rede constitui uma inovação em relação ao modelo centrado em uma única agência estatal, assim como em relação ao processo que excluía a sociedade civil das decisões. Assim, estão representadas nas redes a sociedade civil – por meio de ONG e das mais diversas formas de representações da comunidade – e diferentes níveis de governo, assim como mais de um governo de mesmo nível.

O estudo sobre redes tem se expandido na área de administração, sendo, no entanto, menos presentes em análises relativas a governos locais. Questões similares às indicadas para o estudo de consórcios cabem no estudo de redes.

Temas transversais

Considerando as diversas modalidades de arranjos institucionais que emergiram nas últimas décadas, referidos nesta seção, é possível ainda identificar algumas questões de ordem geral, que configuram temas de investigação transversais, e que podem ser sintetizados nas seguintes questões:

a. Os novos arranjos institucionais contribuem para a efetivação dos objetivos de democratização e de eficiência?

b. Estes novos mecanismos estão contribuindo para a promoção de maior transparência e para garantia de accountability no nível local de governo?

Até este momento, foram identificados temas e questões de investigação relevantes para o campo de estudos de governo local, a partir da *agenda de decisão*, isto é, a partir da análise ***do que os governos têm feito****, de políticas e programas desenvolvidos por governos locais.*

Mas é possível também identificar algumas ausências relevantes (ou presenças ainda incipientes) na ação de governos locais hoje no Brasil. Trata-se de temas já presentes na agenda pública ou sistêmica, isto é, que já fazem parte da preocupação "do país" (nos termos de Kingdon), estando em alguns casos em processo de incorporação pela agenda governamental e de decisão e, em outros, ainda fora da agenda governamental. Trata-se, em ambos os casos, de temas emergentes na agenda política e que configuram também temas emergentes potenciais para o campo de estudos de governos locais.

Dentre estes temas, destacam-se *políticas para a juventude e políticas com enfoque étnico e racial.* No primeiro caso, já se faz sentir a presença do tema na agenda governamental e as primeiras manifestações de incorporação do tema pela agenda de decisão de governos locais. No caso de políticas com recorte de raça, no nível local de governo, em que pese o debate recente sobre a política de cotas para acesso à universidade, a incorporação do tema pela agenda governamental de governos locais é ainda muito incipiente. O desenvolvimento de pesquisas sobre estes dois temas constitui frente relevante, podendo contribuir para, sobretudo no caso da questão racial, a inclusão na agenda governamental (e de pesquisa) de uma questão até então "invisível".

É também notável a ausência de iniciativas inovadoras centradas no Poder Legislativo ou articuladas explicitamente a este poder, no nível local de governo. A tradição brasileira de

identificação do Estado ao poder executivo se faz sentir também no nível local e no próprio movimento de inovação na gestão pública. Este constitui outro desafio para a pesquisa: pensar (repensar) o Legislativo no nível local de governo e sua articulação com o processo de construção de uma governança democrática e de uma gestão pública local mais eficiente.

Finalmente, o próprio movimento de inovação constitui tema de reflexão. Embora este termo venha sendo utilizado de forma bastante freqüente na referência às mudanças em curso no nível local de governo nas últimas décadas, ainda é relativamente recente o esforço de reflexão sobre este processo e sobre o conceito de inovação na área pública e sua "aplicação" a iniciativas de governos locais (JACOBI e PINHO, 2006). Temática complementar diz respeito à disseminação das iniciativas inovadoras de governos locais; processo pouco estudado na área pública, mas de grande relevância no Brasil contemporâneo em que iniciativas que se desenvolvem ou se consolidam localmente têm se difundido para outras localidades. Entender este processo constitui ainda um tema pouco estudado (PAULICS, 2003; WRAMPLER, 2004, SUGYAMA, 2004 e 2006; FARAH, 2006 a, b e c; MELO, 2004).

Conclusão

A agenda de pesquisas sobre governo local é influenciada pela evolução temática e pelo debate teórico próprios às disciplinas que contribuem para este campo de estudos. Mas os temas de pesquisa também refletem e incorporam a agenda política que se configurou em torno deste campo, assim como a dinâmica desta agenda. A agenda governamental e a agenda de decisão dos governos locais no Brasil no período recente passaram a incluir novos temas – novos campos de intervenção de governos locais, novas abordagens na promoção das políticas públicas e novos processos de formulação e implementação de políticas e programas.

Tais temas configuram novos temas de pesquisa, alguns dos quais já incorporados pela literatura, outros ainda pouco explorados, os quais se procurou identificar no presente trabalho, a partir da análise da experiência recente de governos municipais no Brasil. Além dos temas associados à ação governamental e aos desafios enfrentados por esta ação, há, no entanto, temas emergentes – já incorporados à agenda pública – mas ainda não integrados pela ação estatal. Trata-se de questões que já constituem objeto de preocupação

pública – seja de um conjunto ampliado de atores, seja de algum grupo ou segmento que participa da disputa para influenciar a agenda governamental. O trabalho também identificou alguns destes temas que, embora integrem a agenda pública, estão ausentes da ação governamental local ou ainda são incipientes, tais como juventude, etnia e Poder Legislativo municipal.

Bibliografia

ARRECHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo, FAPESP, 2000.

CRUZ, Maria do Carmo Toledo.Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, Peter, CACCIA-BAVA, Silvio e PAULICS, Veronika. Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo: ócus/Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-EAESP, 2002.CRUZ, 2002

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de Políticas Públicas e Programas Governamentais no Nível Subnacional de Governo. In: Anais do X Colóquio Internacional de Poder Local: Desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador, BA, 11 a 13 de dezembro de 2006. Salvador, CIAGS/UFBA, 2006. 12 páginas. CD-ROM. Disponível também no site da ANPAD, para associados (www.anpad.org.br) 2006 a

FARAH, Marta Ferreira Santos. Dissemination of Innovations: Learning from sub-national awards programmes in Brazil. In: UNDESA. Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. New York, 2006 (Adriana Alberti and Guido Bertucci (org.). 2006 b

FARAH, Marta Ferreira Santos. Dissemination of local programs and policies in Brazil: the contribution of the Public Management and Citizenship Program. Paper delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006. 2006 c

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas na esfera local de governo. Organizações e Sociedade, v.6, n. 14, p.65-104, jan.abr.1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. Organizações e Sociedade, v.7, n.17, p 59-86, janeiro/abril 2000.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública. V.35, n. 1, p. 119-144. Rio de Janeiro, jan./fev. 2001.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. Evolução das políticas dirigidas à infância e à adolescência: a Secretaria do Menor São Paulo e a introdução de um novo paradigma. São Paulo, 1995 (Dissertação de Mestrado em Administração Pública, defendida junto ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP)

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In: Bib,n.49, 1º sem. 2000, p. 79-94.

JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio (org.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 41-77.

Kingdon, John W. Agendas, alternatives, and public policies. New York: HarperCollins, 1995. 2nd ed.

MELO, Marcus André. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. Dados, v. 47, n. 1, 2004, Rio de Janeiro.

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas". In: MICELI, S. (Org.). O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995). Ciência Polítia, Vol.III. São Paulo, Ed. Sumaré, Brasília, ANPOCS & CAPES, pp.59-100, 2000.

PAULICS, Veronika Anna Theodora. Disseminação do programa de garantia de renda mínima no Brasil (1991-1997).São Paulo, FGV-EAESP, 2003 (Dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo). Texto digitado.

PINHO, José Antonio Gomes de e SANTANA, Mercejane Wanderley. Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. Trabalho apresentado no 22 ENANPAD – Encontro Anual da ANPAD. Foz do Iguaçu, PR, 27 a 30 de setembro de 1998. Texto digitado.

SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. and STEWARD, Jr., Joseph. .Toward Better Theories of the Policy Process (Symposum). PS: Political Science and Politics, v.24, n.2, June 1991.

SPINK, Peter. Avaliação democrática: propostas e práticas. Rio de Janeiro, Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001 (Coleção ABIA, Fundamentos de Avaliação, n.3.

SPINK, Peter. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. ERA. Revista de Administração, v.40, n.3, p.45-65, jul./set.2000.

SUGIYAMA, Natasha Borges. Political incentives, ideology and social networks: the diffusion of social policy in Brazil. Paper delivered at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada, October7-9, 2004.

SUGIYAMA, Natasha Borges.Ideology and networks: social policy diffusion in decentralized Brazil. Paper delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006.

TOPALOV, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. Espaço e Debates, ano VIII, n. 23, p. 5-31, 1988.

WAMPLER, Brian. The diffusion of participatory budgeting in Brazil. Paper delivered to Lasa 2004 – Latin American Studies Association Meeting, Las Vegas, Nevada, October 7-9 2004. (Draft version)

Artigo recebido em : 25/04 de 2005 e aprovado em 28/07 /2005.

Um Passeio Institucionalista pela Assembléia Paulista

Roberta Clemente[1]

RESUMO: Este trabalho utiliza duas correntes institucionalistas, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico para analisar o mesmo objeto, a participação da Assembléia Legislativa paulista no sistema político estadual. Inicialmente, são analisados Constituição estadual e Regimento Interno, com o intuito de identificar eventuais atores com efetivo poder de veto, com foco nos poderes legislativos do Governador e na distribuição dos recursos parlamentares internos ao legislativo. Em seguida, serão buscadas as raízes históricas da centralização de poderes encontrada.

PALAVRAS-CHAVE: teoria institucional, legislativo, São Paulo (estado).

ABSTRACT: This paper addresses legislature participation in the state political system, through two institutionalist approaches: Rational Choice and Historical Institutionalism. Initially, it analyses the state Constitution and the legislature's internal rules in order to identify potential veto players, focusing primarily on the governor's legislative prerogatives and the distribution of parliamentary resources amongst members of the legislature. Finally, there's a search for the historical origins of the centralization of power encountered in the legislature.

KEYWORDS: institutionalism, legislature, state, Brazil, São Paulo.

[1] Doutoranda em Administração Pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas. Agente Técnica Legislativo da Assembléia de São Paulo. Contatos: robertaclemente@gvmail.br.Rua da Consolação 3638 apt.64c cep 01416000 São Paulo.

Este trabalho objetiva fazer um exercício usando como objeto a participação do Poder Legislativo estadual paulista no sistema político paulista usando elementos de duas correntes institucionalistas: a Escolha Racional e o Institucionalismo Histórico. Em um primeiro momento, será usado o modelo proposto por Haggard e McCubbins no livro Presidents, Parliaments and Policy, que estuda o efeito das instituições sobre as políticas públicas no sistema político nacional, adaptando-o a outro nível de governo, o estadual. Em seguida, utilizando o Institucionalismo Histórico, procuraremos verificar como estas instituições foram construídas. O estado escolhido para esse teste, é o Estado de São Paulo, que possui autonomia política, administrativa e orçamentária.

São Paulo adota regime presidencialista unicameral e o distrito eleitoral do Chefe do Poder Executivo é o mesmo dos integrantes do Poder Legislativo, e as eleições são "casadas", ou seja, a renovação do Executivo e do Legislativo ocorre ao mesmo tempo. No nível nacional no Brasil, o Legislativo é bicameral e o distrito eleitoral dos parlamentares são os estados, enquanto que o do Presidente é o país.

No modelo proposto por Haggard e McCubbins, as variáveis independentes são:

1 Os Poderes do Chefe do Executivo

1.1 Quais os poderes específicos do governador sobre a elaboração de políticas públicas? O Chefe do Poder Executivo possui poderes reativos, como a autoridade para vetar ou retardar legislação? O Chefe do Executivo tem poder de veto total ou parcial?

1.2 Quais os poderes proativos específicos do Chefe do Executivo? Em quais áreas o governador tem autoridade para tomar medidas unilaterais – ações não sujeitas ao controle legislativo e que independem de sua aprovação? O Chefe do Executivo tem poder de decreto? Qual a autoridade do Chefe do Executivo na elaboração do orçamento? Pode o projeto do Executivo se tornar o resultado em caso de impasse legislativo.

1.3 No que se refere à separação de propósito dentro do Executivo, quanto do processo decisório é delegado ao secretariado? Existem agências independentes ou órgãos consultivos além do secretariado dos quais o Governador depende?

2 As instituições Legislativas

2.1 O Legislativo é unicameral ou bicameral? Alguma das Câmaras (ou ambas) possui poder de veto sobre políticas públicas propostas? Qual a parcela dos legisladores necessária para exercer este poder? Alguma das Casas (ou ambas) tem poder de agenda?

2.2 No que se refere a separação de propósito dentro do Legislativo, se bicameral, os eleitorados são congruentes ou incongruentes?

Sugerimos acrescentar a seguinte pergunta:

2.3 No que se refere à organização interna do Legislativo: quem tem poder de veto efetivo?

3 Federalismo

3.1 O governo nacional determina a liderança das unidades de governo de nível mais baixo (estadual ou municipal), ou esta liderança é selecionada localmente?

3.2 As unidades locais têm poderes tributários e orçamentários independente do Governo nacional, ou necessitam de permissão explícita?

3.3 As autoridades locais têm poder de controlar ou resistir a iniciativas políticas públicas iniciadas pelo Governo Federal? Se sim, por quais meios e em qual extensão podem resistir?

4 Regras eleitorais e separação de propósito

4.1 Como os parlamentares são eleitos e reeleitos? O sistema eleitoral legislativo é organizado de maneira proporcional ou plural? Há concorrência intrapartidária? Quantos parlamentares são eleitos por distrito? Quantos distritos eleitorais existem? Como são definidos?

4.2 Quem tem autoridade e responsabilidade para definir as nomeações partidárias? As leis eleitorais governam os partidos políticos? Quão fácil é para um candidato ser incluído na cédula?

4.3 Qual a freqüência das eleições? Ocorrem simultaneamente para o Executivo e Legislativo?

4.4 São determinados os mandatos do Governador? Pode ele ser indicado novamente ou reeleito?

Tendo em vista que pretendemos olhar para um sistema político sub-nacional, o do Estado de São Paulo, acreditamos que devemos começar tentando responder às questões referentes ao pacto federativo.

O Federalismo é, per se, um mecanismo consociativista (para Haggard e McCubbins mais resoluto em detrimento de sua decisibilidade), concebido exatamente para evitar a tirania da maioria e garantir a unidade em meio à diversidade, uma vez que várias instâncias e organismos de poder independentes e concorrentes entre si, poderiam evitar que o Estado crescesse sobremaneira e oprimisse as minorias.

No federalismo, algumas questões cabem exclusivamente a algumas unidades locais – cantões, estados, províncias – e estão constitucionalmente além da autoridade do governo central e algumas outras questões estão constitucionalmente fora do alcance das unidades sub-nacionais (STEPAN 1997). Stepan afirma que somente um sistema que é uma democracia pode construir um sistema constitucional, legislativo e judicial relativamente autônomo para cumprir os requisitos dahlianos de federação que são: dentro do Estado deve haver algumas sub-unidades cujo eleitorado seja exclusivamente formado por cidadãos desta sub-unidade, cuja área legal e de autonomia para implementação de políticas, bem como de soberania seja constitucionalmente garantida; deve haver, ainda, uma unidade política central que abranja todo o país, que contenha um Legislativo eleito pela população de todo o território, cuja área de abrangência legal e de elaboração de políticas seja constitucionalmente garantidas a este corpo central.

O Federalismo brasileiro é uma instituição que sofreu diversas modificações de acordo com o contexto político do país: na Primeira República (1889 – 1930), o centro era fraco em relação aos estados formados por oligarquias regionais e provinciais já poderosas na época do Império (OLIVEIRA 1995). A partir da Revolução de 1930, a União vai se fortalecendo em detrimento dos estados, até 1946, quando há uma descentralização, ainda que insuficiente para reverter o processo anterior. De 1964 a 1978, ocorre um processo de concentração de poder nas mãos da União em detrimento dos estados que ficam praticamente sem autonomia. A partir de 1978, o processo de redemocratização, que teve

início a partir dos estados e municípios, confunde-se com a luta pela descentralização fiscal e administrativa, o que foi conquistado com a promulgação da Constituição de 1988. Os municípios adquiriram uma autonomia sem precedentes, e aos estados coube uma competência residual, que pode ser interpretada de duas maneiras: tornou-se o nível de governo com maiores atribuições, uma vez que lhe compete tudo o que não lhe for expressamente vedado no texto constitucional, ou como um nível de poder sem atribuição específica.

De acordo com o texto Constitucional de 1988, a União não pode intervir nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior e deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas na Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial e assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal e prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Além disso, os Estados têm competência para instituir impostos sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (cujas alíquotas máximas são fixadas pelo Senado Federal); operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS, dos quais 25% pertencem aos municípios) e propriedade de veículos automotores (IPVA, dos quais 50% pertencem ao município onde o veículo for licenciado).

Quanto à competência legislativa, os estados têm competência concorrente com a União, cabendo à União estabelecer normas gerais para legislar sobre direito tributário, urbanístico, econômico, financeiro e penitenciário; bem como sobre orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao

patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; procedimentos em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência e proteção à infância e à juventude.

No que se refere ao preenchimento de cargos eletivos, a União tem competência privativa para legislar sobre direito eleitoral. A Constituição federal determina que a cadeira do chefe do Executivo nos três níveis de governo do Brasil (federal, estadual e municipal) é preenchida através do sistema majoritário, bem como a distribuição de cadeiras no Senado Federal. O preenchimento das cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, é feito de maneira proporcional.

O número de cadeiras a serem preenchidas na Câmara Federal é determinado pela população do estado, que é o distrito eleitoral dos deputados federais, sendo o mínimo de 8 deputados e o máximo de 70. O número de cadeiras nas Assembléias Legislativas é determinado em função do número de deputados federais referentes a cada estado:

"Art. 27 O número de deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados Federais acima de doze".

No Brasil tanto o Executivo quanto o Legislativo estaduais e municipais são eleitos localmente, tendo como distrito eleitoral a totalidade da unidade administrativa. Ocorrem a cada quatro anos, e são simultâneas para governador e deputados e para vereador e prefeito (as eleições municipais ocorrem na metade do mandato dos governadores e deputados estaduais).

O Estado de São Paulo tem 70 deputados federais e, portanto, 94 deputados estaduais. Cada partido ou coligação pode lançar até dois candidatos por vaga a ser preenchida, o eleitor escolhe apenas um candidato ou uma legenda partidária, e o número de vagas que corresponderá a cada partido será dado pela somatória dos votos que cada candidato do partido tiver recebido, mais os votos na legenda, dividido pelo total de votos válidos. O preenchimento das vagas do partido será feito de acordo com a ordem de votação dos

candidatos, o que significa que, se um partido ou coligação tiver conquistado dez cadeiras, estas serão preenchidas pelos dez primeiros candidatos mais votados do partido ou coligação, o que configura sistema eleitoral de lista aberta.

A magnitude do distrito poderia ensejar os parlamentares a pensar, assim como o Chefe do Executivo no Estado como um todo e não em políticas localizadas. A magnitude do distrito é a totalidade do estado, o que significa que o número de candidatos por distrito poderá ser igual ao dobro do número de partidos ou coligações multiplicado pelo número total de cadeiras. Se o número de partidos for igual a 30, nenhum se coligar e todos lançarem o número máximo de candidatos, em um pleito pode haver sessenta candidatos por vaga e um total de 5640 candidatos por distrito.

Em defesa deste sistema afirma-se que a proporcionalidade reforça a igualdade perante a lei, no que se refere a partidos e a cidadãos, no processo de transformação de votos em cadeira. Caso o sistema fosse majoritário, apenas os eleitores dos candidatos mais votados seriam representados (LIMA JÚNIOR 1997). Os críticos a este sistema afirmam que causa distorções, porque o eleitor perde o controle de seu voto que pode vir a beneficiar um candidato do mesmo partido que o eleitor não gostaria de eleger. Argumentam que pode fazer com que um candidato que tenha recebido 70 mil votos não se eleja, enquanto um que tenha 15 mil seja eleito, e os partidos menores seriam penalizados. Afirmam, ainda, que estimula os caciques partidários a "caçarem" candidatos "puxadores de votos", muitas vezes sem qualquer vínculo programático com o partido, e, como se não bastasse, torna concorrentes ferrenhos os candidatos do mesmo partido, o que faz com que as campanhas sejam centradas na pessoa do candidato e não no programa partidário.

Quem define a cédula partidária é a convenção do partido, de acordo com regras próprias de cada partido. O partido não é responsável pelos seus candidatos ou representantes eleitos, o que facilita a entrada na cédula de qualquer candidato que mostre bom potencial de "puxador de voto".

O destino eleitoral dos candidatos independe do partido, o que, segundo Haggard e McCubbins (2001) geraria mais jogadores com poder de veto em potencial e tornaria o sistema mais resoluto e menos decisório. Entretanto, como as eleições são simultâneas às eleições para o cargo de governador, favorece a ligação entre os destinos eleitorais dos candidatos ao legislativo e ao executivo. Além disso, o fato de a eleição para o cargo a

governador ser feita em dois turnos, pode ser favorecida a formação de coalizões para a formação de maiorias. A simultaneidade das eleições privilegiaria a decisibilidade do sistema, em detrimento de sua resolutividade.

No que diz respeito aos poderes reativos do Chefe do Executivo, no estado de São Paulo, o Governador tem iniciativa exclusiva de leis que disponham sobre: criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; criação das Secretarias de Estado; organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos; matéria orçamentária; financeira.

O veto pode ser total ou parcial, desde que abranja, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou alínea. A Assembléia Legislativa deve deliberar sobre a matéria vetada, em único turno de votação e discussão, no prazo de trinta dias de seu recebimento, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da maioria absoluta de seus membros (48 deputados votando contrariamente ao veto se houver 48 deputados na sessão e um votar a favor do veto e 47 contrariamente, o veto será mantido). Se o veto não for deliberado em trinta dias, é incluído na ordem do dia da sessão imediata, até sua votação final.

O Governador pode solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência. Se a Assembléia Legislativa não deliberar em até quarenta e cinco dias, o projeto é incluído na ordem do dia até que ocorra a sua votação. Tanto o veto quanto o pedido de urgência dão ao governador o poder de ditar a pauta e o ritmo dos trabalhos da Assembléia.

Compete privativamente ao Governador representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas; exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado (que são auxiliares diretos e da confiança do Governador, por ele nomeados e exonerados livremente, desde que sejam brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos), a direção superior da administração estadual; nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, indicar diretores de sociedade de economia mista e empresas

públicas; decretar e fazer executar intervenção nos Municípios, na forma da Constituição Federal.

O governador necessita de autorização da Assembléia para subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresa pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado, enviar à Assembléia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito; projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos; alienação de bens imóveis; criação e extinção de cargos públicos e fixação de vencimentos e vantagens; sistema tributário estadual, instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social.

Quanto às agências independentes, existem o Ministério Público, formalmente atrelado ao Executivo, ao qual compete exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou portadores de deficiências; deliberar sobre sua participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos a sua área de atuação; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa ou entidade representativa de classe, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e na Constituição Estadual; requisitar dos órgãos da administração direta ou indireta, os meios necessários a sua investigação; propor à autoridade administrativa competente a instauração de sindicância para a apuração de falta disciplinar ou ilícito administrativo.

Existe também o Tribunal de Contas do Estado, formalmente atrelado ao Legislativo, cujos conselheiros, vitalícios, são indicados da seguinte maneira:

1. dois, pelo Governador do Estado com aprovação da Assembléia Legislativa, alternadamente entre os substitutos de Conselheiros e membros da Procuradoria da Fazenda do Estado junto ao Tribunal, indicados por este, em lista tríplice, segundo critérios de antigüidade e merecimento;
2. quatro pela Assembléia Legislativa;

3. o último, uma vez pelo Governador do Estado, e duas vezes pela Assembléia Legislativa, alternada e sucessivamente.

Ao Tribunal de Contas compete, no que se refere à Administração Estadual apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista; avaliar a legalidade dos atos de admissão de pessoal; avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual; realizar inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público; fiscalizar as aplicações estaduais em empresas de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo ato constitutivo; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Estado e pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa; representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados; comunicar à Assembléia Legislativa qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos.

Cabe-nos agora analisar o Legislativo para verificar a existência de jogadores com efetivo poder de veto. O Legislativo paulista é unicameral, exercido pela Assembléia Legislativa composta por noventa e quatro deputados.

Ferreira Costa e Oliveira (1998) analisaram a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo entre 1991 e 1994, e encontraram um parlamento fraco, tendo apontado como fatores internos à debilidade do Legislativo paulista a sua pouca visibilidade junto à população, organização arcaica e centralizadora do processo legislativo e baixa capacitação técnica, além de baixa informatização de rotinas, permitindo a manipulação do processo legislativo para acelerar ou retardar projetos de interesse da Mesa. Em março de 2000, seis anos após o período estudado pelos autores, a tramitação dos projetos, além de informatizada, foi

totalmente disponibilizada para consulta de qualquer cidadão pela Internet. Entretanto, isso não significa que a Mesa tenha perdido os meios de manipulação do processo legislativo.

Em suas observações diretas sobre o funcionamento da Assembléia, verificaram que a composição proporcional das comissões (determinada pela Constituição Federal) reproduziria o amplo domínio do Executivo sobre a maioria da Assembléia, transformando o trabalho técnico das comissões em ficção, já que a aprovação ou não de um projeto de lei não dependeria do parecer das comissões, mas do interesse do Governador. A baixa qualificação dos quadros técnicos e o pouco interesse dos deputados em concentrar sua atuação parlamentar em alguma comissão permanente, contribuiriam para transformar as comissões em elemento secundário no processo decisório Legislativo. Como conseqüência, a atividade fiscalizadora da Assembléia seria quase nula, tendo como reflexo o pouco recurso às Comissões Parlamentares de Inquérito, não votação das contas prestadas por quatro Governadores (Maluf, Montoro, Quércia e Fleury – todas votadas no final de 1998, por força da aprovação da Emenda Constitucional n.° 05, de 1998, após o período estudado pelos autores) e a difícil obtenção de informações dos parlamentares junto ao Tribunal de Contas do Estado e nas Secretarias estaduais.

Afirmam ainda que a arena de negociação entre o Executivo e o Legislativo não é pública – em geral ocorre no Palácio dos Bandeirantes, sede do Poder Executivo e nas Secretarias de Estado, e à oposição só restaria obstruir o máximo possível o processo legislativo e investigar e denunciar possíveis irregularidades e erros políticos e administrativos do Executivo. Concluem que a baixa capacidade real de participação das decisões de governo é devida ao fato das decisões ocorrerem de forma individualizada e dispersa em diversos locais, mas não no Palácio Nove de Julho, sede do Poder Legislativo.

Apesar de citarem a centralidade do processo decisório dada por um Regimento Interno arcaico como um dos fatores de sua debilidade política, os autores não o analisaram, tampouco a Constituição estadual, no que se refere aos poderes legislativos do Governador e à real capacidade individual dos deputados de intervir no processo político, o que faremos a seguir.

A organização interna da Assembléia importa, para se verificar se há noventa e quatro jogadores com poder de veto efetivo ou não, e quem tem este poder. De acordo com o Regimento Interno, o Presidente é órgão da Assembléia, portanto analisaremos suas

atribuições. Também analisaremos as competências do Plenário, da Mesa Diretora, das Comissões e dos Partidos Políticos.

Os membros da Mesa e seus substitutos devem ser eleitos para mandato de dois anos, presente a maioria dos membros da Assembléia, devendo ser assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos políticos com assento na Assembléia Legislativa. À Mesa diretora compete dar posse aos Deputados, dar parecer em todas as matérias que versem sobre sua economia interna (sobre as quais tem iniciativa privativa) manifestar-se sobre qualquer matéria que vise alterar o Regimento interno, bem como decidir sobre o encaminhamento ao Governador do Estado de requerimentos de informações elaborados por deputados.

Ao Presidente compete zelar pela ordem nas sessões, responder soberanamente sobre qualquer questão de ordem (que são elaboradas por um deputado quando há dúvidas sobre a interpretação utilizada do regimento ou da Constituição pela Assembléia); determinar a pauta e proclamar o resultado das votações; não aceitar proposições anti-regimentais ou inconstitucionais (cabendo recurso à Comissão de Constituição e Justiça), determinar a publicação de matérias que devessem ser divulgadas, o não apanhamento de discurso anti-regimental, pela taquigrafia; bem como autorizar (desde que sem ônus para a Assembléia) a transmissão dos trabalhos via rádio ou televisão; interromper o orador que fizer pronunciamento que contenha ofensa às instituições nacionais, propaganda de guerra, subversão da ordem política e social, preconceito de raça, religião ou classe, ou que configurasse crime contra a honra ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza; designar relator especial para matérias com prazo vencido nas comissões; designar, mediante indicação dos líderes partidários, os membros das comissões; convocar sessões e a convocação extraordinária da Assembléia, de ofício ou mediante requerimento subscrito por um terço dos líderes da Assembléia.

Líder é o porta voz de uma representação partidária e o intermediário autorizado entre ela e os órgãos da Assembléia. No primeiro ano da legislatura, as representações partidárias devem indicar à Mesa, dentro de 10 dias do início da sessão legislativa, os respectivos Líderes e Vice-Líderes. Neste caso, enquanto não for feita a indicação, a Mesa considerará como Líder o deputado mais idoso da Bancada. Nos demais anos, as Bancadas poderão indicar os respectivos Líderes e Vice-Líderes a partir do início da sessão legislativa e até 15

de março. Enquanto não for feita nova indicação, a Mesa considerará como Líder o atual e se, decorridos 10 dias desta data, não houver indicação, a Mesa passará a considerar como Líder o deputado mais idoso da Bancada.

Há, ainda, o Líder do Governo, indicado pelo Governador, com as mesmas disposições regimentais dos líderes das bancadas, apesar deste ser indicado pelo Chefe do Poder Executivo, ao contrário dos líderes partidários, indicados por seus companheiros de partido. Desta forma, o Líder do Governo é uma figura única na Assembléia: é representante de uma parcela da população paulista, eleito pelo sistema proporcional, portanto, também representante dos eleitores do partido do qual é membro e além disso, deve a sua posição de líder ao Chefe do Poder Executivo que o indicou pessoalmente, devendo atuar dentro do legislativo como seu representante.

Compete ao líder indicar o representante de sua bancada nas comissões e pronunciar-se durante a Ordem do Dia para encaminhamento de votações; participar, quando convocado das reuniões com o Presidente e demais líderes.

A representação proporcional dos Partidos, a qual se define com o número de lugares reservados aos Partidos em cada Comissão, é assegurada constitucionalmente. Na distribuição das vagas das Comissões Temporárias toma-se em conta as composições das Bancadas na data da aprovação dos respectivos requerimentos constitutivos e, nas Comissões Permanentes, cinco dias após o início da 1ª sessão legislativa e, para o segundo biênio, em 15 de março, uma vez que os membros das Comissões Permanentes exercem suas funções até serem substituídos na 3ª sessão legislativa da legislatura.

O parlamentar que deixar o Partido sob cuja legenda tenha sido efetuado o cálculo de proporcionalidade perde o cargo na Comissão Permanente ou Temporária. As modificações numéricas que ocorram nas Bancadas dos Partidos que importem modificações da proporcionalidade partidária na composição das Comissões só prevalecerão a partir da sessão legislativa subseqüente, salvo se o Partido deixar de ter representante na Assembléia, caso em que a Mesa deve providenciar imediatamente a redistribuição das vagas.

Ao Presidente da Comissão compete: convocar e estabelecer a pauta das reuniões, designar relatores e o seu prazo para análise de proposições, requerer ao Presidente da Assembléia o desligamento de Deputado que tenha faltado consecutivamente e sem justificativa a mais de cinco reuniões ordinárias, responder às questões de ordem suscitadas no âmbito de sua

comissão, cabendo recurso ao Presidente da Assembléia e autorizar a divulgação de informações das comissões a pessoas estranhas à Assembléia.

Verifica-se que as Comissões têm diversas atribuições, entretanto, o seu Presidente tem poder para estabelecer sua agenda. Os presidentes das Comissões teriam efetivo poder de veto se não existisse a figura do Relator Especial, qualquer deputado, designado pelo Presidente, para atuar em substituição à comissão. Vários projetos podem ir a plenário sem serem deliberados pelas comissões. Um projeto do Governador com pedido de urgência constitucional pode ser analisado somente por deputados da confiança do Presidente, antes de chegarem ao Plenário. Em plenário, quem determina a pauta, é o Presidente. Caso o regimento ou a Constituição sejam desrespeitados, cabe ao Presidente decidir se a votação foi válida ou não. Portanto, no Legislativo paulista, há um jogador com efetivo poder de veto, o seu Presidente.

Como são eleições simultâneas e devido aos recursos do Executivo todos controlados pelo Governador, não deve ser difícil para o Governador conseguir eleger um aliado como Presidente, especialmente se a Constituição federal determina que a Mesa Diretora deve respeitar a proporcionalidade partidária.

Desta forma, o que se poderia esperar da legislação eleitoral e partidária, incentivando inúmeros jogadores com poder de veto, não se verifica ao se olhar para um nível mais detalhado, dentro do legislativo. Dificilmente em um sistema político como esse haveria impasse ou bloqueio decisório, mas pode haver uma sub-representação da heterogeneidade da sociedade.

Agora, com base no Institucionalismo Histórico, procuraremos ver a gênese dessas regras internas ao processo decisório no interior do Legislativo. A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo considera-se em sua 16ª Legislatura, poder-se-ia pesquisar nos regimentos e constituições (instituições formais e públicas da Assembléia) a partir de 1947, data de início da Primeira Legislatura. Porém, nas regras para discussão do Regimento Interno da Assembléia Constituinte de 1947 (Resolução n.° 10, de 1947), faz-se referência ao Regimento utilizado pela Assembléia fechada em 1937, para o caso de dirimir dúvidas e situações não previstas naquela Resolução. O Regimento utilizado em 1935, da mesma forma, remetia para o Regimento da Câmara dos Deputados estadual fechada em 1930.

Diante destas claras ligações retrospectivas, e da afirmação dos institucionalistas de que as escolhas passadas restringem as opções futuras (PUTNAM 1996), preferiu-se consultar os regimentos e constituições disponíveis desde a instalação da Assembléia Legislativa Provincial, em 1835, a fim de identificar as origens dos mecanismos presentes no sistema decisório atual.

Verificou-se que no regimento em vigor, existem dispositivos do Império, da Primeira República e da Assembléia fechada pelo Estado Novo. Porém, as principais características do Regimento em vigor são de 1956, apesar da Constituição ter sido reformada em 1965, 1974, 1980, 1982, 1984 e 1989 e estas mudanças terem repercutido, em maior ou menor grau, no Regimento Interno vigente. A centralização de Poderes nas mãos do Presidente e a ausência de estímulos à participação ativa dos deputados data de 1956, uma reforma autóctone, desvinculada de reformas constitucionais.

Em um primeiro momento, pode parecer estranha e extemporânea a reforma regimental ocorrida em 1956. O contexto constitucional estadual e federal não se havia alterado, o número de membros da Assembléia somente cresceu na legislatura seguinte, e o Governador (Jânio da Silva Quadros), era relativamente novo na política estadual, apesar de já haver sido prefeito da Capital e deputado estadual (durante a segunda legislatura). PUTNAM (1996) afirma que o fortalecimento das instituições deve ser medido em décadas, não se restringindo ao momento de elaboração da carta constitucional. Em 1947, um parlamento novo deparou-se com um Executivo forte, com funcionários estáveis. A Assembléia não existiu por aproximadamente dez anos, mas a Administração estadual sim, e neste meio tempo foi criada uma burocracia estável na administração e o raio de atuação estatal foi ampliado. Aos deputados destas primeiras legislaturas competia criar um parlamento e torná-lo atuante.

CAMPELLO DE SOUZA (1976) afirma que tanto a Primeira República quanto o Estado Novo são sistemas elitistas, apesar de se basearem em sistemas diversos: a Primeira República baseava-se na autonomia estadual e na política dos Governadores, e o Estado Novo na unificação mediante a intervenção nos estados e a implantação de uma ampla rede de órgãos burocráticos, ao mesmo tempo em que suspendeu o funcionamento das organizações partidárias. Na ausência dos canais tradicionais de influência e representação, as oligarquias estaduais foram redirecionadas para um sistema de interventorias e

departamentos administrativos que as interligava aos Ministérios e à Presidência da República. A autora afirma ainda que as mudanças político-institucionais iniciadas pela Revolução de 1930 resultaram na criação de uma extensa máquina burocrática não controlada por um legislativo ou qualquer outro organismo de representação da sociedade.

Em 1946 não houve o desmantelamento total do Estado Novo, como também não se pode afirmar que tenha havido total continuidade, mas o sistema de predomínio do Executivo, bem como a centralização dos poderes foram mantidos. O primeiro Governador eleito, em 1947, Ademar de Barros (1947 a 1951 e 1963 a 1966), já havia sido interventor durante o Estado Novo (1938 a 1941). Além de toda a tradição burocrática dos dezessete anos anteriores, o legislativo novato se deparou não só com uma Administração experiente, mas com o Chefe do Poder Executivo também experiente e não acostumado a qualquer contrapeso de poder.

Quando reaberta em 1935, a Assembléia em seu regimento já previa uma centralização de poder nas mãos do seu Presidente: a faculdade de decidir soberanamente sobre as questões de ordem, o que lhe dava grande margem de arbítrio. Na sua nova reabertura, em 1947, mais poderes foram concentrados nas mãos do Presidente e dos líderes partidários, dentre as quais a nomeação, pelo presidente, dos membros das comissões mediante indicação do líder partidário, bem como a triagem de proposições, substituindo a primeira discussão em plenário. A criação do relator especial, em 1951, de livre nomeação do Presidente para manifestar-se em substituição a uma comissão ampliou ainda mais o arbítrio do Presidente da Assembléia.

Em 1956, a reforma do regimento centralizou ainda mais os poderes nas mãos do Presidente da Assembléia, e dos líderes partidários, em detrimento dos deputados e das comissões. Além disso, parte do tempo destinado a deliberação foi transformado em tempo usado pelos deputados para versarem de assuntos de sua livre escolha na tribuna, e as sanções ao não comparecimento dos deputados foram bastante reduzidas, comprometendo a participação ativa da Assembléia no processo de governo estadual. Deve-se salientar que esta reforma praticamente extinguiu as sanções para o não cumprimento do Regimento, transformando-o em mera referência, não regra a ser seguida para a tomada de decisões. Porém, esta reforma foi aprovada pela maioria dos membros da Assembléia.

A hipótese que pode ser levantada para explicar este 'suicídio institucional' cometido em 1956 pelos deputados paulistas é que a Assembléia por quase dez anos tentou, sem sucesso, impor-se como poder autônomo e *ócus* das decisões governamentais do estado. Porém, o arranjo institucional vigente até 1956 apenas onerava os seus membros, pois exigia a presença de seus membros no Palácio Nove de Julho, reduzindo, assim, o tempo de que estes dispunham para atuar onde poderiam conseguir maiores resultados para as suas carreiras políticas, isto é, junto às bases e nos órgãos da administração estadual, e não lhes oferecia espaço para divulgar suas idéias (Pequeno e Grande Expediente e Explicação Pessoal).

A Resolução 576, de 1970, afirma em sua ementa que se dispõe a adequar o Regimento Interno da Assembléia às normas constitucionais vigentes. A Constituição em vigor em 1970 havia sido alterada de acordo com a Constituição federal reformada, ou seja, as alterações ocorridas em 1970 no Regimento Interno não foram determinadas pelos deputados, contrariamente ao que ocorreu em 1956, onde o Regimento foi bastante alterado com relação ao anterior, pela vontade dos deputados membros da Assembléia àquele momento.

Entre 1970 e 1982, a Assembléia era um parlamento de fachada, sem qualquer poder. Porém, muitas das suas restrições eram constitucionais, das quais grande parte foi revogada, e, conseqüentemente, também o foram algumas disposições constantes da Resolução n.° 576, de 1970 (apesar de outras ainda subsistirem sem obrigatoriedade constitucional).

De 1930 a 1970 as atribuições do Poder Legislativo paulista foram se reduzindo. A Constituição de 1989, apesar de ampliar as atribuições do legislativo, acolheu muitas das disposições da Constituição anterior, principalmente no que se refere aos poderes legislativos do Governador, correspondente ao que ocorreu no nível federal, conforme apontado por FIGUEIREDO e LIMONGI (1999). As principais atribuições adquiridas pela Assembléia paulista, em 1989, referem-se principalmente à sua função fiscalizatória, porém a estrutura decisória interna da Assembléia, que concentra o poder nas mãos da Mesa Diretora, em especial, de seu Presidente, as inviabiliza. A alteração desta estrutura não depende de fatores externos, mas internos ao Legislativo paulista. Porém, dificilmente poderá ser modificada, uma vez que qualquer democratização do sistema decisório depende

de parecer da Mesa Diretora que é quem mais tem a perder com qualquer alteração regimental.

O atual sistema decisório da Assembléia inviabiliza a atuação parlamentar nas suas prerrogativas constitucionais. Desde 1956, as principais atividades exercidas pelos deputados estaduais paulistas devem ser desenvolvidas em áreas e formas não previstas na Constituição e no Regimento Interno, portanto em uma arena não pública (ainda que estatal), possivelmente como lobbistas nas agências do Executivo, de forma não documentada, de difícil quantificação e qualificação, passando a imagem de um parlamento inoperante e fraco, frente aos demais poderes.

Pode-se argumentar que a Mesa Diretora é eleita pelos deputados membros da Assembléia, portanto, quando e se houver vontade política, os deputados poderão eleger uma Mesa disposta a democratizar o sistema decisório da Assembléia. Porém, a Constituição paulista de 1989, a exemplo da Constituição federal de 1988, estabelece que a composição da Mesa Diretora deve observar a proporcionalidade dos partidos com assento na Casa Legislativa. Isto significa que o *ócus* da escolha da Mesa Diretora é o partido, não a Casa Legislativa, e, tendo sido escolhido ou indicado pelo partido, abrir mão de poder não traria nenhum benefício político aos partidos ou aos membros da Mesa Diretora.

Respeitadas as suas diferentes atribuições e competências, verifica-se que, comparativamente, o Presidente da República dispõe de maiores poderes legislativos que o Governador do Estado de São Paulo (urgência urgentíssima e medidas provisórias) na atual ordem constitucional, e os deputados paulistas dispõem de maiores prerrogativas de atuação que os deputados federais e senadores (para a fiscalização do Estado). Porém, o legislativo federal é muito mais atuante nas questões de governo que o legislativo estadual paulista, que não está organizado internamente para intervir de forma institucional no sistema político paulista e, portanto, é incapaz de utilizar as suas prerrogativas.

Diferentemente da Câmara de Deputados descrita por FIGUEIREDO e LIMONGI (1999), na qual os recursos legislativos estão concentrados nas mãos dos membros da Mesa Diretora e dos líderes partidários, na Assembléia paulista, os recursos estão em grande parte nas mãos de seu Presidente, que tem poderes quase absolutistas, uma vez que concentra poderes executivos, legislativos e judiciários dentro da Assembléia.

Muitos dos parlamentares, desde 1956, têm o papel de figurantes na Assembléia, principalmente se não forem membros da Mesa Diretora, Líderes e, em alguns casos, Presidentes de Comissões (as relatorias especiais, bem como a difícil punição pela ausência nas reuniões podem facilmente tornar uma comissão inoperante, a despeito da vontade de seu presidente). O sistema decisório centralizado em vigor solapa toda a representatividade do legislativo paulista e impede que as minorias tenham voz, ainda que tenham conseguido eleger seu representante.

Entretanto, a correspondência entre a centralidade decisória e a preponderância legislativa do Executivo não é automática: há momentos de centralização decisória na Assembléia (1956) sem que os poderes legislativos do Executivo tivessem sido aumentados, e uma redução dos poderes legislativos do Chefe do Poder Executivo, sem uma descentralização do processo decisório da Assembléia (1989).

WEBER (1974) afirma que o nível do parlamento depende de sua importância em influenciar questões efetivamente importantes e somente em um parlamento ativo pode haver terreno para o crescimento e a ascensão seletiva de líderes genuínos e não meros talentos demagógicos. A supervisão contínua introduzida pelo direito de inquérito parlamentar é pré-condição básica para todas as reformas posteriores que objetivam a ampliação da participação do parlamento no governo, indispensável para fazer do parlamento um centro de recrutamento de líderes. Porém, a demagogia ignorante ou a impotência rotinizada triunfam em um parlamento que não tem acesso aos fatos e cujos líderes nunca são colocados em situações nas quais tenham que mostrar seu valor.

WEBER referia-se à Alemanha de Bismarck, mas se os membros se adaptam ao parlamento e vice-versa (OLSON 1994), os parlamentares causaram um grande dano, em 1956, com a reforma do Regimento Interno da Assembléia paulista, que inviabiliza a influência da maioria dos deputados sobre as questões mais relevantes do Estado, o que os torna jogadores sem poder de veto efetivo, desde então, garantindo a decisibilidade do Estado, apesar da Legislação eleitoral e partidária promover a sua resolutividade.

Não se pode creditar a centralidade decisória e os estímulos institucionais à não participação ativa dos deputados no âmbito do parlamento, onde as decisões e as negociações são públicas, ao regime autoritário em vigor no país em 1970, quando da

publicação da Resolução n.° 576, de 1970, mas aos próprios deputados que elaboraram e que mantiveram a estrutura criada em 1956, pela Resolução n.° 207.

Um olhar para o passado e a escolha de instituições mais detalhadas (em um nível meso) pode facilitar a compreensão do comportamento dos atores em um dado momento. Restringir-se às instituições macro, no caso do presente estudo, poderia nos levar à conclusão errada, de que haveria diversos atores com poderes de veto no sistema político do Estado de São Paulo, o que não se confirmou e agora sabemos desde quando, 1956, em pleno regime democrático.

Roberta Clemente é mestre e doutoranda em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV e Agente Técnico Legislativo na Assembléia Legislativa Paulista.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998ª

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Ultrapresidencialismo Estadual. In ANDRADE, Regis de Castro (org.). Processo de Governo no Município e no Estado. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998b

ANDRADE, Regis de Castro (org.). Processo de Governo no Município e no Estado. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

CLEMENTE, Roberta. A Evolução Histórica das Regras do Jogo Parlamentar em uma Casa Legislativa: O Caso da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP. São Paulo, 2000.

FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes e OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In ANDRADE, Regis de Castro (org.). "Processo de Governo no Município e no Estado". São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999

HAGGARD, Stephan & McCUBBINS, Matthew. Presidents, Parliaments and Policy. Cambridge University Press. 2001

HUBER, John D. Restrictive Legislative Procedures in France and the United States.American Political Science Review Vol. 86, No. 3 September 1992, pp. 675 – 687.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Instituições Políticas Democráticas: o Segredo da Legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997

O'DONNEL, Guillermo. Poliarquias e a (In)Efetividade da Lei na América Latina. Novos Estudos CEBRAP n.° 51, Julho de 1998 pp37 – 62.

OLIVEIRA, Francisco. A Crise da Federação: da oligarquia à Globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares, SILVA, Pedro Luiz Barros. A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados. – São Paulo: FUNDAP, 1995

OLSON, David M. Democratic Legislative Institutions: a comparative view. Armonk, NY: ME Sharpe Inc.: 1994

PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella Y. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

ROSENTHAL, A. (1998) "The Decline of Representative Democracy: process, participation and Power in State Legislatures." Washington DC: Congressional Quarterly Inc.

SANTOS, Fabiano G. M. Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959 – 1963. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, n.° 3, 1995, pp. 459 a 496.

STEPAN, Alfred. Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations. Paper apresentado ao Meeting of the International Political Science Association. 1997 (mimeo).

THELEN, Katherine. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Review of Political Science, 1999, 2 pp. 369-404.

WEBER, Max. Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída (uma contribuição à crítica da política do funcionalismo e da política partidária). São Paulo: Abril Cultural, 1974 (Coleção Os Pensadores XXXVII).

Artigo recebido em 22/09/2005 e aprovado em 20 /11/2005

Rede Pintadas[1]

Maria do Carmo Meirelles T. Cruz[2]

RESUMO: A Rede Pintadas é uma associação sem fins lucrativos/econômicos que reúne 11 entidades do município de Pintadas, na Bahia. É composta por entidades da sociedade civil (organizações sociais, produtivas, culturais e religiosas e cooperativa de crédito) e conta com o apoio da prefeitura local e de instituições nacionais e internacionais. A Rede é um espaço de articulação que busca formular, executar, acompanhar, fiscalizar e avaliar as políticas públicas municipais. As entidades participantes da Rede estão comprometidas com a qualidade de vida e a convivência com o semi-árido e promovem o desenvolvimento sustentável e a valorização do homem do sertão. A Rede Pintadas foi uma experiência destacada no Programa Gestão Pública e Cidadania de 2002.

ABSTRACT: The Pintadas Network has been organized in Pintadas, a small municipality (11.254 inhabitants) in Bahia, located in the semi-arid region. It has been composed by civil society organizacions (social, productive, cultural and religious organizations and a credit cooperative), with support from the local town hall and from national and international institutions. The Network is a space for articulation, which intends to formulate, execute, follow-up, inspect and evaluate the municipal public policies. The general goal of Pintadas Network is to promote the local sustainable development of the municipality. The Network has created a process of articulation between the civil society organizations and the public Power. It potentializes the resources, democratizes the relations, widens access to services and the population participates in the search of alternatives for sustainable development.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Rede, Desenvolvimento Local, Parceria

KEYWORDS: Public policies, network, local development, partnership.

[1] Em 2002, a Rede Pintadas foi uma das cinco destacadas no Prêmio Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo. Os responsáveis por sua descrição foram Fernando Fischer e Antonio Nascimento. Este texto incorpora informações coletadas por Bárbara A. Raymundo e Fabiana Asano, alunas de Administração de Empresas da FGV/SP, que participaram do Projeto Conexão Local, em julho de 2005, e ficaram em Pintadas, avaliando a Rede, em um projeto de iniciação científica.

[2] Administradora Pública e Mestre pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. E-mail: casi@terra.com.br

I. Contexto do Projeto

A visão de semi-árido[3] como um local de seca, sem perspectiva de desenvolvimento, com retirantes migrando para as regiões sul e sudeste e caminhões-pipa levando água à população em troca de votos, está se transformando.

Várias instituições, governamentais e não-governamentais, vêm mostrando que a região é viável. Estão, na prática, identificando novas formas de lidar com a diversidade climática, desfazendo a lógica tradicional de combate à seca, amparada no assistencialismo. Discutem e desenvolvem tecnologias para proporcionar a convivência sustentável. Difundem tecnologias à captação e armazenamento da água em épocas de chuva para diversos usos. Incentivam a caprinovinocultura, buscam aumentar a produtividade agropecuária e fortalecem a agricultura familiar. Apóiam a apicultura; o manejo sustentável da caatinga; a produção, o beneficiamento e a comercialização de culturas locais.

A Rede Pintadas corrobora com a tese de que é possível conviver com o semi-árido, promovendo o desenvolvimento sustentável e a valorização do homem do sertão.

O Município e a Rede Pintadas

Pintadas é um pequeno município (11.254 habitantes[4]) baiano, localizado no semi-árido, a aproximadamente 250 km de Salvador. Sua população concentra-se na zona rural (62,70%[5]) e pratica a agricultura familiar. Tem alta migração sazonal e não possui acesso pavimentado que o interligue aos municípios vizinhos. Sua mortalidade infantil é de 47,8, a taxa de analfabetismo é 39,5, a renda per capita média é de R$ 83,0 e seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é de 0,625, em 2000, estando em situação de médio desenvolvimento humano[6].

Nessa localidade, foi organizada a Rede Pintada composta por entidades da sociedade civil (organizações sociais, produtivas, culturais e religiosas e cooperativa de crédito), com o

[3] O semi-árido abrange quase 70% da área do Nordeste, com 1.400 municípios, 15,5% (26,4 milhões) da população brasileira (GOMES FILHO: 2003) e 45% da população mais pobre do País (FREITAS: 2002). Crianças e adolescentes representam 41,3% da população e alguns dados mostram a desigualdade nesse público: mais de 350 mil crianças, entre 10 e 14 anos, não freqüentam a escola; esses alunos demoram 11 anos para concluir o ensino fundamental; mais de 390 mil adolescentes (10,15%) são analfabetos; quase metade das crianças e adolescentes (42%) vive sem acesso à água (GOMES FILHO: 2003).
[4] Fundação IBGE, 2005.
[5] Fundação IBGE, 2000.
[6] Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, PNUD, dados referentes a 2000.

apoio da prefeitura local e de instituições nacionais e internacionais. A Rede é um espaço de articulação que pretende formular, executar, acompanhar, fiscalizar e avaliar as políticas públicas municipais.

O Movimento Social em Pintadas

A Rede Pintadas está vinculada ao movimento social no município e vem sendo construída, desde a década de 1960, com forte influência da Igreja Católica. Nessa época, segundo o agricultor Daniel M. de Almeida, formaram-se lideranças e passaram incentivar ações de solidariedade. Foram construídas, com recursos de entidade italiana e apoio da Igreja, quatro cisternas, para servir de efeito multiplicador à comunidade.

Posteriormente, surgiram as primeiras Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)[7], que difundiam a Teologia da Libertação (FISCHER, NASCIMENTO, 2003). No período formaram o Conselho Pastoral das Comunidades e o Conselho Pastoral de Jovens.

Na década de 1980, a Igreja fortaleceu as práticas solidárias e coletivas já existentes entre os agricultores, como o "boi comunitário"[8], o "boi roubado"[9], a "baleia"[10] e o banco de semente[11]. Esses espaços coletivos serviam para discutir a religião e a situação da comunidade. Segundo a missionária madre Veuzi Carmen Stolf, a igreja teve papel importante na difusão de informações e na formação de lideranças, bem como na luta pela terra, pela água, pela saúde, entre outros direitos.

Um grupo denominado Juventude Procurando a Libertação (JPL) destacou-se na luta por melhores condições e convivência com o semi-árido. Segundo Julita T. de Almeida, membro da diretoria do Sicoob Sertão[12], e ex-integrante da JPL, havia um grupo decidido a não migrar, em formar lideranças e discutir alternativas de desenvolvimento.

[7] Foram organizadas 33 CEBs (ALMEIDA, Cledenea B. de, et al., 2004).
[8] É a criação conjunta de bois pela comunidade. Formavam-se equipes para a compra, criação e corte. Há rodízio de tarefas para que todos aprendam a trabalhar com o gado. A carne é, posteriormente, dividida.
[9] Em épocas de plantio e colheita, todos se reuniam para trabalhar em conjunto. No final, o dono da roça promovia uma festa com comida e música, muitas vezes oferecendo um boi.
[10] A comunidade cedia uma tarde de trabalho para os mais pobres.
[11] Cada comunidade possuía um depósito para armazenar feijão. As técnicas de como fazer o depósito e armazená-lo eram passadas em livretos e versos.
[12] Banco cooperativo do município, criado em 1997, após fechamento do Banco do Estado da Bahia.

Em 1984, chegaram, ao município, religiosas catarinenses[13], com um trabalho de conscientização das comunidades. Até esse ano, Pintadas era distrito de Ipirá, vindo a se transformar em município em 1985.

Entre 1985 e 1987, um movimento de luta pelas terras da região do Lameiro[14] muda a história da participação comunitária. Dezesseis famílias de pequenos proprietários foram expulsas por um grileiro, com o apoio dos policiais, e vários agricultores se solidarizam, junto com Sindicato dos Trabalhadores Rurais e a Igreja. Perceberam que a única forma de defender seus interesses seria através da mobilização popular, pois as tentativas e lutas na Justiça não promoveram resultados, como a reintegração de posse.

Depois de inúmeros mutirões de cultivo coletivo, negociações políticas, debates, manifestações populares e confrontos, o então programa de reforma agrária do governo federal desapropriou 250 ha. para o assentamento dessas famílias (FISCHER, NASCIMENTO: 2003). Esse processo gerou um intercâmbio entre as comunidades e uma aproximação com técnicos de órgãos do governo, "que se envolveram diretamente na resolução do conflito, deixando um saldo de conhecimentos técnicos que mais tarde seriam incorporados pelas comunidades" (FISCHER, NASCIMENTO: 2003).

Os agricultores e os técnicos elaboraram um projeto para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e o município desenvolveu uma experiência de autogestão agrícola com alternativas produtivas à agricultura familiar.

Formaram grupos de sete a dez famílias, cada uma doando ao grupo 3 ha de terra, por dez anos, para constituir uma área a ser trabalhada coletivamente. Algumas doaram mais terra, para permitir a participação de sem-terra. Os investimentos e o trabalho eram coletivos. O projeto organizou 32 grupos, envolvendo 300 famílias15 e era apoiado pelo Sindicato dos Trabalhadoes Rurais, pelo JPL, pela Paróquia e Diocese. A partir dessa mobilização, organizações se formaram e os agricultores perceberam que a luta pela terra não era um problema apenas das famílias do Lameiro, mas de todas do município.

[13] Dentre as religiosas, estava Neusa Cadore, eleita prefeita nas gestões de 1997-2000 e 2001-2004.
[14] O movimento de luta na região do Lameiro durou 14 anos.
[15] Há divergência quanto ao número de famílias atendidas.

Hoje, não há grupo operando e algumas famílias permanecem produzindo na área. Entretanto, o projeto foi fundamental para experimentação, difusão de técnicas de produção e reforço das relações de confiança e solidariedade. Permitiu que os produtores mantivessem contato com pessoas, instituições nacionais e até internacionais, e diversas, até hoje, apóiam ações no município (FISCHER; NASCIMENTO, 2003). Os anos de luta pela terra, segundo Dernival E. de Almeida, ex-integrante do JPL, serviram de escola para muitas pessoas, inclusive àquelas que, hoje, lideram as entidades sociais.

O Projeto Pintadas/BNDES proporcionou a criação de uma associação denominada Centro Comunitário de Serviços de Pintadas (CCSP), em 1988, como gestora do projeto. Em 1993, surge o Movimento de Mulheres, só institucionalizado em 1999, para discutir questões vinculadas aos seus direitos. As mulheres tiveram presença marcante em todo o processo desde a década de 1980.

Em 1995, foi fundada a Associação Cultural e Beneficente Padre Ricardo, para prestar serviços de assistência social às crianças e aos jovens em situação de vulnerabilidade.

Por mutirão, em 1996, construíram a Escola Família Agrícola de Pintadas (Efap) com o intuito de evitar o êxodo dos jovens, valorizando o trabalho no campo e utilizando a pedagogia da alternância. Em 1997, surgiu a Rádio Comunitária (Radacom) e a Cooperativa de Crédito, posteriormente denominada Credipintadas (1998) e hoje Sicoob Sertão.

O Projeto de Criação de Caprinos e Ovinos de Pintadas (Procap) surge, em 1999. No mesmo ano, foram fundadas a Cooperativa Agroindustrial de Pintadas (Cooap), a Associação de Apicultores (ASA) e a Cia. Rheluz com atuação em cultura.

O movimento social, no decorrer dos anos, percebeu que maiores resultados ocorreriam com o acesso às políticas públicas, que estavam nas mãos da oposição. Em 1996 foi eleita, como prefeita, a missionária Neusa Cadore, uma representantes dos movimentos sociais, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), à gestão 1997-2000. Como plataforma de governo defendia uma nova forma de administrar a partir da valorização dos recursos existentes no semi-árido, do resgate da cidadania, da participação da comunidade e da transparência no uso dos recursos públicos; foi reeleita à gestão de 2001 a 2004.

II. Estratégias de Implementação

A Rede Pintadas

> A Rede é um espaço de construção e discussão, formada por várias instituições e pessoas que buscam otimizar os seus recursos e influir nas políticas públicas.
>
> *Neusa Cadore, prefeita nas gestões 1997-2000 e 2001-2004*

De 1999 a 2003, a Rede funcionou informalmente como um espaço de articulação entre as diversas entidades e a prefeitura. Em reuniões bimestrais, realizavam negociações de parceria; seminários e oficinas; projetos sociais integrados; planejamento estratégico; e captação de recursos. Trabalhavam a solidariedade e o apoio mútuo entre as instituições envolvidas. A prefeitura atuava como articuladora e promotora da Rede.

Entidades que compõem a Rede Pintadas

As entidades participantes da Rede estão comprometidas com a qualidade de vida e a convivência com o semi-árido. Na Tabela 1 são apresentados, por década de criação[16], os participantes da Rede e sua área de atuação.

[16] Para sua identificação, optou-se pela década em que começaram os trabalhos e não a sua formalização.

Tabela 1

Entidades participantes da Rede e sua atuação, por década

Década	Entidade	Atuação
1960	Igreja Católica/Paróquia Nossa Senhora da Conceição	Apoio religioso; difusão de informações; formação de lideranças; articulação e luta pela terra, pela água, pela saúde, entre outros direitos.
1980	Centro Comunitário de Serviços de Pintadas (CCSP)	Apoio à agropecuária familiar com assistência técnica; elaboração e acompanhamento de projetos vinculados à convivência com o semi-árido; captação de recursos e fornecimento de máquinas.
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR)[17]	Assistência médica e à previdência social (INSS) e representante do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
	Movimento de Mulheres, atual Associação de Mulheres	Luta por saúde e saneamento (década de 1980 até hoje); geração de renda com artesanato, restaurante e padaria (2002); e estação digital (2003).
1990	Cooperativa de Crédito Rural de Pintadas (Sicoob-Sertão)	Cooperativa de crédito local, microcrédito e "banco".
	Cooperativa Agroindustrial de Pintadas (Cooap)	Apoio à agropecuária familiar - caprinovinocultura e beneficiamento do leite bovino.
	Associação de Apicultores (ASA)	Apoio à agropecuária familiar – apicultura, preservação do meio ambiente e segurança alimentar.
	Escola Família Agrícola de Pintadas (Efap)	Apoio à agropecuária familiar - educação contextualizada; gestora do entreposto do mel e da casa da ração.
	Associação Cultural Beneficente Padre Ricardo	Assistência social; complementação escolar; apoio às famílias e projetos de geração de renda (marcenaria, carpintaria, etc.)
	Fundação Padre Sérgio (antiga rádio comunitária[18])	Está sendo formalizada. Abrangerá uma rádio educativa e um canal de televisão.
	Cia. Rheluz	Cultura e protagonismo juvenil, com grupo de teatro.

[17] Na época, havia uma delegacia Sindical, em Pintadas, filiada ao Sindicato de Ipirá. Em 1986, foi formado o sindicato, no município.
[18] Funcionou, a partir de 1999, para promover a comunicação, transmitir idéias, entre outras informações. Foi fechada pela polícia, pois estava irregular na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Vários movimentos se iniciam e, somente, se institucionalizam após anos de trabalho. Um exemplo, é o movimento de mulheres que, na década de 1980, lutou pela garantia dos seus direitos e foi formalizado, em 1999, como a Associação de Mulheres, e hoje possui uma preocupação ampliada com geração de renda e inclusão digital.

O Centro Comunitário tem atuado como incubadora das novas instituições da Rede; a Cia. Rheluz e a Estação Digital utilizam o seu espaço. Em conjunto com a Associação Padre Ricardo, o Centro é a entidade que recebe os recursos internacionais de apoio para os projetos da Rede.

O Coordenador da Rede é o diretor do Sicoob Sertão. Os dois cargos exigem dedicação, o que nem sempre é possível em função das várias atribuições assumidas pela mesma pessoa.

Em 2003, após uma assessoria do DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social) optaram por institucionalizarem a Rede. Criaram uma associação civil sem fins lucrativos para representar as entidades associadas, legalmente constituídas.

Objetivos

O objetivo geral da Rede Pintadas é promover o desenvolvimento local sustentável do município. As finalidades previstas no estatuto são: “defender o desenvolvimento, a confiança, a segurança e o fortalecimento das entidades associadas; promover o estudo e a divulgação dos assuntos econômicos, financeiros, culturais, sociais e técnicos de interesse de suas entidades associadas; promover intercâmbios com entidades similares; trabalhar para a aproximação e o entrosamento das entidades associadas; prestar assistência técnica empresarial e jurídica às suas associadas; manter, na medida da disponibilidade, consultoria especializada em assuntos econômicos, financeiros, empresariais, cooperativos, culturais e jurídicos na perspectiva de que se tornem políticas públicas permanentes; realizar parcerias ou convênios com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, para atender as necessidades das associadas; promover o desenvolvimento sustentável e solidário do município de Pintadas; e promover ações voltadas à defesa do meio ambiente”.

Projetos Integrados

No decorrer dos anos, foram desenvolvidos vários projetos integrados somando competências e recursos das diversas instituições, como o Zaara, que promoveu o acesso ao abastecimento de água para as comunidades rurais; o Procap, que apoiou a caprinovinocultura como alternativa de geração de renda; a apicultura, que além de gerar renda, possibilita a preservação do meio ambiente; a adoção educativa (bolsa-educação) com o financiamento de estudos em cursos universitários de interesse para o desenvolvimento do município a jovens pintadenses; e estação digital que possibilita a inclusão e o acesso à informática e à Internet.

Destaca-se que, ao desenvolver um projeto/ação, estimulam a geração de novas atividades. Um exemplo é o trabalho das Mulheres que, formaram um grupo para produzir e vender artesanato, e, hoje, planejam fazer compras coletivas. Em 2002, criaram *Delícias do Sertão*, um restaurante/padaria/lanchonete, cujo objetivo é gerar renda e promover a independência financeira das integrantes.

Também como exemplo, com a implantação do abatedouro, estabeleceu a necessidade dos produtores buscarem o Selo Verde[19] e o certificado de Halaw, necessário à exportação para a Arábia Saudita.

Parceiros da Rede

Nacionais

Um ponto forte da Rede são as parcerias. Hoje, há vínculo com a prefeitura e inúmeros projetos estão em curso envolvendo as secretarias municipais e as entidades integrantes.

A Rede mantem parcerias com o governo federal, potencializando os projetos existentes, destacando-se aqueles com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, principalmente com o Pronaf. O governo estadual não apóia as atividades da Rede ou das entidades.

[19] Selo Verde é um rótulo colocado em produtos indicando que a produção atende a um conjunto de normas; atesta que são adequados ao uso e apresentam menor impacto ambiental em relação a similares.

Há instituições que, no decorrer dos anos, têm apoiado a Rede, como a Universidade Federal da Bahia (estudos, projetos de saneamento, etc.), o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA) (educação contextualizada), a Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese), a Fundação Clemente Mariani (educação), a Caritas do Brasil, entre outras. Algumas apóiam projetos pontuais ou de forma contínua como a Eletrobrás e a Coelba, na construção do Centro Comunitário de Produção de Leite Bovino; o Banco do Brasil, na Estação Digital; a Petrobras, no Festival de Bamburrá[20]; o Serviço Social da Indústria (Sesi) em projetos culturais.

Internacionais

- **IL Canale** – entidade italiana, apóia projetos de formação/educação. Financia o programa para jovens cursarem o ensino superior em Salvador (Adoção Educativa[21]), com bolsas integrais (cursinho, moradia, alimentação, transporte e a própria faculdade). A Associação Padre Ricardo gerencia o projeto.
- **Peoples Solidaires** – entidade francesa, apóia projetos de recursos hídricos/água. Ajuda na construção das cisternas e represas. Seus recursos são geridos pelo Centro Comunitário, que dá assistência técnica, elabora e acompanha a construção das obras, e tem máquina para construir barragens.
- **Disop (**Organização para a Cooperação Internacional a Projetos de Desenvolvimento) - entidade belga, financia projetos de micro-finanças/desenvolvimento econômico. Apóia a Escola Família Agrícola (Efap), o Projeto Parceiros da Terra[22], o Procap (programa de caprinos e ovinos) e investiram na construção do abatedouro[23].
- **DED (**Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social) - entidade alemã, financia atividades sócio-produtivas/desenvolvimento econômico. Financiou o fundo rotativo e o fundo de aval do Sicoob, entre outras ações.

[20] Vegetação típica encontrada nos arredores dos açudes e nome do festival cultural.
[21] A seleção é feita por representante italiano e/ou pelo padre José Jacob Archer da Paróquia local e recebe indicação dos membros da Rede. Considera o desempenho escolar, a índole e o comprometimento com a comunidade. Há um acordo, não-formal, para que os alunos voltem a trabalhar na região após estarem formados. Dez jovens já foram beneficiados, e freqüentaram ou freqüentam cursinho ou faculdades de jornalismo, administração, comunicações, contabilidade, medicina veterinária, enfermagem e engenharia.
[22] Financia o fundo de aval do Sicoob, diminuindo o risco de inadimplência.
[23] O abatedouro também recebeu recursos do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

As quatro entidades européias apoiadoras da Rede Pintadas criaram a Rede Pintadas Européia e se reúnem e planejam, duas vezes ao ano, a situação, os resultados, os recursos, etc. Promovem uma interação estratégica e os projetos demandados pelas associações brasileiras são encaminhados para as instituições responsáveis pelo assunto específico: recursos hídricos, educação, micro-finanças/desenvolvimento econômico, atividades sócio-produtivas/desenvolvimento econômico. A Rede Pintadas presta contas às entidades internacionais.

Há outras instituições estrangeiras que no decorrer dos anos apóiam ou apoiaram a Rede ou suas entidades como o Comunita Montana[24] (Itália), Missionary Vehicle Associaton (MIVA) (Holanda), Associazone Voluntari per il Servizio Internationalle (Itália), Kindermissionwerk (Alemanha), Castel Novo Monti[25] (Itália), Associação Internacional dos Movimentos de Formação Rural (Bélgica) e Ação Agrária Alemã. Há pessoas físicas que adotam, como padrinhos, as crianças da Associação Padre Ricardo.

III. Resultados e Impacto

O espaço de discussão e troca de experiência, promovido pela Rede, possibilita a sociabilização dos envolvidos. Vários dos entrevistados vêem o fortalecimento das relações e das ações desenvolvidas com a participação da Rede; o compartilhamento dos problemas e soluções gera um sentimento de pertencimento àquela comunidade.

Alguns resultados podem ser observados:

- Motivação e auto-estima dos participantes da Rede. Há uma visão otimista de futuro compartilhada sobre as potencialidades do município, confiança mútua e um pacto para ações de médio e longo prazos. A equipe consegue estabelecer alternativas de desenvolvimento para o município e há um forte espírito comunitário.
- O trabalho é coletivo. Há a cultura, em Pintadas, de que nada se faz sozinho; a comunidade aprende, através da sua própria vivência, e é estimulada ao associativismo e à valorização dos recursos humanos existentes. A maioria dos entrevistados usa “nós” para caracterizar os responsáveis pelas ações desenvolvidas. O espírito de “fazer por

[24] 13 cidades da Província de Régio Emília.
[25] Prefeitura Italiana

mutirão" motiva vários dos entrevistados, bem como a noção de que a melhoria social depende de cada um dos envolvidos. Há solidariedade e a valorização do papel transformador da comunidade.

- Início da prática de planejamento coletivo. Várias ações foram organizadas para fortalecer as organizações, sua autonomia e a convergência de esforços. O planejamento estratégico municipal de desenvolvimento identificou potencialidades das organizações; possibilidades de articulação e os projetos prioritários.
- Formação de capital social. Diversos cursos foram ministrados (produção, manejo de caprinocultura, empreendedorismo, apicultura, educação contextualizada, etc.); promovendo o espírito crítico, a solidariedade e o conhecimento de técnicas. Também se preocupam com a formação de futuras lideranças; há 19 jovens[26] em Salvador com seus estudos custeados em áreas nas quais há demanda local.
- O desenvolvimento local é incluído na agenda local; a comunidade participa do processo.
- Valorização do sertanejo. As pessoas estão sensibilizadas para viver, valorizar e produzir no local.
- Criação de uma cooperativa de crédito e um banco municipal. O fechamento do Banco do Estado da Bahia (Baneb), em 1996, por questões políticas ou não, possibilitou a abertura da cooperativa de crédito, hoje denominada Sicoob-Sertão. Desta forma, o dinheiro investido pela população fica no município e apóia ações locais. Há orgulho pelos resultados alcançados e sentimento de propriedade, pelos cooperados. No início, em 1997, eram 50 associados, com capital de R$ 10 mil e apenas três funcionários. Em julho de 2006, eram 2.300 associados, com capital social de R$ 2,7 milhões, patrimônio líquido de R$ 3 milhões, 27 funcionários e agências em quatro municípios[27].
- Protagonismo das mulheres. A luta para garantir vários direitos foi promovida por um conjunto de mulheres e seu movimento é articulado. Várias instituições da Rede têm mulheres na direção.

[26] Dos 19 jovens que moram na residência de estudantes pintadenses em Salvador, 11 integram a Cia. Rheluz.
[27] Além da agência em Pintadas, há a de Capela do Alto, a de Ipirá e a de Várzea da Rosa.

- Realização de parcerias. Possuem uma rede de parceiros nacionais e internacionais Também há integração entre as entidades e o Poder Público local com uma sinergia de ações.
- Criação da Rede Pintadas Européia. Formada por entidades financiadoras da Rede planejam o apoio a ser dado ao município e estabelecem as áreas a serem financiadas: micro-finanças/desenvolvimento econômico, formação/educação e recursos hídricos.
- Crescimento de 24,5% no seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH–M), no período de 1991 a 2000, passando de 0,502 a 0,625[28]. Já o Estado da Bahia teve um crescimento de 16,61% no mesmo período. A dimensão que mais contribuiu na variação foi a educação, seguida pela longevidade e, por último, a renda.
- Estruturação da prefeitura com a realização de concursos públicos, criação de plano de cargos e salários, qualificação dos funcionários e criação de Secretarias como a de Educação, Cultura, Agricultura e Assistência Social, para implementar as políticas públicas. Buscam uma nova abordagem e tecnologias sustentáveis para essas políticas, com valorização das culturas e produções adaptáveis à região.
- Garantia do acesso e permanência da criança na escola; segundo a equipe, não há criança fora da escola. De 1997 a 2005, as matrículas ampliaram-se em 51%, sendo que na rede municipal cresceram 114%[29].
- Aumento do número de cisternas. O acesso à água foi uma das prioridades acordadas com a Rede e a Prefeitura e, segundo Milton A. P. Ramos, coordenador da Rede, todas as residências da zona rural possuem cisternas.
- Geração de emprego e renda com as ações promovidas. Não há a quantificação dos empregos diretos e indiretos gerados, mas podem ser citados o restaurante que possui nove funcionários; a Estação Digital com dois monitores; o abatedouro gerará 40 empregos diretos; entre outras. A prefeitura atua na dinamização da economia local; é uma compradora de produtos (carne, mel, etc.) e serviços das entidades para a merenda escolar e seus projetos.

[28] Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, PNUD.
[29] Fonte: Inep, Censos Escolares – 1997 e 2005.

- Eventos promotores de desenvolvimento. Organizaram seis ExpoPintadas Caprinos e Ovinos, cinco semanas culturais, três fóruns culturais regionais, entre outros.
- A estação digital tem computadores configurados com o sistema operativo *software* livre Linux.

IV. Limites e Possibilidades de Avanço

Repensar o desenvolvimento local da região é prática presente na Rede. Entretanto, valorizar as potencialidades existentes envolve alterar a identidade do sertão. Mudar hábitos, valores e comportamentos é um processo lento, no qual os conhecimentos devem ser incorporados por todos os envolvidos. Com a conjugação de esforços das entidades, igreja, prefeitura, escolas, entre outros, tem sido possível realizar uma revolução no município, mas há muito para ser feito.

Um ponto a ser aprofundado refere-se à geração de trabalho e renda. Os resultados futuros da convivência com o semi-árido estão condicionados às oportunidades de desenvolvimento sustentáveis à região. Um desafio é discutir o modo de produção local e, para isso, estão sendo pensadas atividades que agreguem valor aos produtos nativos; o beneficiamento do bode; a produção de hortas irrigadas e de flores são alternativas, mas as condições de logística em função das estradas ruins apresentam-se como empecilho. Os projetos-piloto precisam ser disseminados e ganhar escala de produção.

Outro desafio é a organização de um sistema municipal de informações. Não há dados sistematizados na prefeitura e nas entidades da Rede.

Seria importante que houvesse um processo de cooperação intermunicipal mais estruturado. Idéias como o Conselho de Desenvolvimento da Bacia do Rio Jacuipe, formado por 13 municípios, que surgiu por iniciativa do governo federal, e a idéia do fórum regional de secretários de Educação são iniciativas que poderiam ser intensificadas bem como a participação em outras redes existentes, como a Rede de Economia Solidária, a Rede de Educação do Semi-árido Brasileiro (Resab), entre outras.

Na Rede, muitas lideranças vieram do Conselho Pastoral de Jovens e do grupo JPL. Várias se encontram empregadas em entidades pertencentes à Rede ou à própria prefeitura. Tal situação mostra que alternativas de emprego e/ou geração de renda foram criadas, mas

novas alternativas e novas lideranças, que tenham o trabalho voluntário como um ideal, ainda são necessárias.

O alto grau de inter-relação da Rede e a prefeitura também preocupa algumas lideranças. Esse grupo político, vinculado ao PT, ter conseguido chegar ao poder foi fundamental para que alguns direitos, como saúde e educação, abrangessem um maior número de pessoas. Entretanto, é necessário manter a autonomia e a independência das diversas entidades do Poder Público para o futuro.

Espera-se que o capital social formado pelos estudantes assistidos pela Adoção Educativa voltem ao município, após se formarem, contrariando a tradicional cultura de êxodo rural e se transformem nas lideranças da Rede. Entretanto, cuidado deve se ter para que novas lideranças sejam formadas com o ideal de transformação do município por ações voluntárias. A Cia. Rheluz, através da cultura, pode ser um instrumento de formação de lideranças futuras.

A entrada de novas entidades na Rede e os critérios para sua inclusão são aspectos que precisam ser avaliados, visto que as opções de desenvolvimento envolvem conflito, competitividade e interesses distintos. Permeiam um processo de transformação social e um projeto político (MILANI; CUNHA, 2005). Assim, duas outras associações têm interesse em participar e, outras, que não são do mesmo grupo político, pretendem formar uma nova Rede. Movimento este que deve ser melhor acompanhado e avaliado.

Apesar da freqüência de reuniões, muitos dos entrevistados sentem falta de uma aproximação institucional entre as entidades. Consideram que a situação poderia ser corrigida com um coordenador que se dedicasse apenas às funções da Rede (articulação, capacitação, elaboração de projetos e captação de recursos, etc.).

Outro desafio é a eqüidade entre os gêneros. A força das mulheres é marcante, em todo o movimento social e na Rede. Entretanto, a eqüidade é um caminho longo a ser construído. Uma alternativa, construída com dificuldade, foi a subdivisão do grupo de mulheres que atuavam com produção, serviços e artesanato. A participação de um homem no grupo gerou discussão, divergência e o desmembramento em dois, sendo que, no Agroarte, é permitida a participação de homens e no outro grupo, não.

A comunicação entre a Rede e a comunidade deve ser aprimorada. A Rede é conhecida por quem dela participa; a população em geral conhece o trabalho das entidades do movimento social, mas não o da Rede. O conceito de Rede é abstrato, apesar da noção de que resolve os impasses, trabalha de forma associada e cooperada e é vinculada a um grupo político.

A busca de sustentabilidade das entidades é outra preocupação. Muitas dependem de recursos internacionais e não aproveitam os seus próprios; um exemplo é a Efap, que poderia produzir na sua área para parte de seu sustento.

A institucionalização da Rede em associação civil, em 2003, deve ser monitorada pois, a médio e longo prazos, a sua transformação em associação, pode gerar a perda de flexibilidade, de capacidade de mobilização e de articulação. Atualmente, os responsáveis pela Rede não vêem a institucionalização como um problema.

V. Conclusão

A Rede Pintadas criou um processo de articulação entre as entidades da sociedade civil e o Poder Público. Potencializa os recursos, democratiza as relações, amplia o acesso aos serviços e a população participa na busca de alternativas de desenvolvimento sustentável. A normal tensão entre a sociedade civil e o governo não existe na atual conjuntura local e vários cargos públicos são assumidos por lideranças dos movimentos sociais. As relações existentes foram firmadas, no decorrer das últimas décadas, com valores compartilhados. O processo foi construído "aprendendo a fazer", com discussão, participação, soma de esforços e baseado na solidariedade compartilhada. A Rede mobilizou recursos com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais.

Há um desafio das entidades em manterem a sua autonomia e independência e garantirem a sustentabilidade. Talvez ainda seja prematuro para falar em sustentabilidade, mas observa-se, em conversa com as lideranças, essa preocupação. Entretanto, ainda são poucas as ações para viabilizá-la.

É necessário atenção para que o movimento social permaneça autônomo da prefeitura e forme novas lideranças sem cooptação de ambos os lados. A autonomia é vital para promover o desenvolvimento.

Assim, trabalhar em Rede, para democratizar as políticas públicas, é um desafio para todos que buscam a melhoria da qualidade de vida da população e deve nortear o trabalho. A experiência, com o comprometimento das pessoas e das organizações, faz de Pintadas um município baiano em que está trilhando um novo caminho ao sertão.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Cledenea B. de et al. Pintadas e sua trajetória de fé e luta: a contribuição das CEBs para as organizações sociais. Riacho de Santana:Universidade Federal da Bahia/Departamento de Educação Campus IV e VI/Convênio Uneb/Aecoba/Refaisa, 2004. Monografia.

FISCHER, Fernando; NASCIMENTO, Antonio. Vinte experiências de gestão pública e cidadania/organizadores: Gabriela S. Lotta, Hélio Batista Barboza, Marco Antonio Carvalho Teixeira e Vera Pinto. Projeto rede pintadas. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

FREITAS, Ivânia P. Refletindo sobre o papel das organizações sociais nas políticas públicas: a experiência de uma ONG no Semi-Árido Brasileiro. Juazeiro, 2002. Mimeografado.

GOMES FILHO, José Farias. Crianças e adolescentes no semi-árido brasileiro - 2003. Recife: Unicef, 2003. 80 p.

MILANI, Carlos. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). Disponível em: http://www.cooperaremportugues.org// Acesso em: 5/8/06.

Artigo recebido em 31/08 e aprovado em 20/10/2005.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Informações gerais

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania do Centro de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas, publica artigos preferencialmente inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês. A revista se reserva o direito de publicar o artigo na língua original ou em tradução, de acordo com decisão de sua Comissão Editorial, desde que com a anuência do autor.

Ao enviar seu trabalho para os Cadernos Gestão Pública e Cidadania, o(s) autor(es) cede(m) automaticamente seus direitos para eventual publicação do artigo.

Normas para apresentação de artigos

A submissão de artigos deverá estar de acordo coma as seguintes normas :

- Todos os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas (150 palavras), em português e em inglês.
- Os trabalhos devem ser digitados em *Word for Windows* ou programa compatível fonte e devem ter no Maximo 20 laudas
- As citações no interior do texto e as referências bibliográficas devem ser apresentadas no final do texto e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
- Os artigos podem ser encaminhados para o endereço eletrônico :cadernos@fgvsp,br ou em via impressa acompanhada de disquete de 3,5" para o endereço: Av. Nove de Julho 2029 –11 andar . São Paulo 01313-902
- Os originais deverão conter as seguintes informações sobre o(s) autor(es): nome completo e instituição a que está vinculado, além de endereço para correspondência, telefone e fax e a autorização do autor para a publicação
- Todas as contribuições serão submetidas ao processo de "*double blind peer review*" Após a análise os autores serão notificados da aceitação ou recusa do artigo. Os autores que tiverem seus artigos publicados receberão dois exemplares da revista.
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados para publicação.

Assinatura

Os interessados em realizar uma assinatura da revista ou receber exemplares atrasados deverá entrar em contato com o Centro de Estudos em Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas : Av. Nove de Julho 2029 –11 andar . São Paulo 01313-902.Telefone: 3281 7904.