

## CONEXÕES ENTRE GESTÃO SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA: ALTERNATIVA PARA A QUALIFICAÇÃO DA OFERTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

CONNECTIONS BETWEEN SOCIAL MANAGEMENT AND PUBLIC MANAGEMENT: ALTERNATIVES FOR THE QUALIFICATION OF THE PUBLIC POLICY OFFER?

Fernanda Costa Corezola<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo apresenta algumas experiências de políticas públicas com o objetivo de problematizar suas interfaces e apropriações da noção de gestão social. Essas experiências são associadas às diferentes macroetapas do ciclo de gestão pública no governo do Rio Grande do Sul, em alguns segmentos de política pública, no período 2011-2014. O artigo buscou identificar interfaces entre a gestão pública e a gestão social e apontar para possíveis desdobramentos dessas interfaces em processos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Para isto, entende-se gestão pública como a gestão da “coisa pública”, como são os atos de governo no âmbito do Estado para realizar as políticas públicas legal e institucionalmente estabelecidas desde a formulação da agenda de políticas até sua implementação e avaliação. Enquanto que gestão social é entendida “como a gestão da coisa pública, não necessariamente governamental, assim como dos interesses sociais, compartilhando o poder de decisão entre o Estado e a sociedade civil” (COREZOLA, OLIVEIRA, ALMEIDA, 2010, p.88). Para que as conexões entre a gestão pública e a gestão social se realizem, tanto quanto o desenvolvimento de capacidades dos agentes estatais, sociais e econômicos que constroem as relações entre sociedade e o Estado, são necessários instrumentos de governança social. O artigo se conclui apresentando algumas proposições que afirmam a necessária relação entre gestão social e gestão pública com vistas ao aumento da transparência, do controle e da participação social. Estes processos, por sua vez, são tratados como meios potencializadores de resultados mais efetivos à sociedade, em termos de melhor qualidade das entregas de políticas sejam obras sejam serviços públicos.

**Palavra-chave:** gestão pública; gestão social; governo do Rio Grande do Sul

### ABSTRACT

This article presents some experiences of public policies in order to problematize their interfaces and appropriations of the notion of social management. These experiences are associated to the different macro stages of the public management cycle in the government of Rio Grande do Sul, in some segments of public policy, in the period 2011-2014. The article sought to identify interfaces between public management and social management and to point out possible outcomes of these interfaces in planning, execution, monitoring and evaluation processes of public policies. For this, it is understood public management as the management of the "public thing", as are the acts of government within the State to carry out the public policies legally and institutionally established from the formulation of the policy agenda until its implementation and evaluation. While social management is understood as "the management of the public thing, not necessarily governmental, as well as of the social interests, sharing the power of decision between the State and civil society" (COREZOLA, OLIVEIRA, ALMEIDA, 2010, p.88). In order for the connections between public management and social management to take place, as well as the capacity development of state, social and economic agents that build relationships between society and the state, instruments of social governance are

<sup>1</sup> Cientista Social com mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1996). Doutoranda em Políticas Públicas (UFRGS). E-mail: fernandacorezola@hotmail.com

needed. From the empirical experiences observed in 2014, the article presents some propositions that affirm the necessary relationship between social management and public management with a view to increasing transparency, control and social participation. These processes, in turn, are treated as a means to more effective results for society, in terms of better quality of the delivery of policies and works are public services.

**Keywords:** public administration; social management; Government of Rio Grande do Sul Federative State

## 1. Introdução

As perspectivas de gestão não são descontextualizadas dos pressupostos político-programáticos de um governo. No caso, a gestão do governo do Rio Grande do Sul de 2011 a 2014, objeto deste trabalho, pressupõe que o papel do Estado era estimular a retomada do crescimento econômico para enfrentar um ambiente fiscal restrito e melhorar a qualidade dos serviços públicos. A estratégia da administração teve como objetivos: aumentar a taxa de crescimento de investimento, emprego e renda; promover o desenvolvimento regional; eliminar a pobreza extrema; e fortalecer a participação cidadã (SEPLAG, 2011).

O estímulo ao crescimento sustentável por meio da captação de recursos para investimentos direcionados aos setores de transporte, educação, saúde, segurança e desenvolvimento do setor privado. Basicamente por meio de financiamentos nacionais e internacionais. E essas intervenções seriam apoiadas por melhorias na gestão do setor público, na gestão ambiental e na prestação de serviços. A diretriz estratégica não foi cortar ou conter gastos, e sim investir, direcionar a arrecadação para o custeio dos serviços e captar recursos para dinamizar o estado, implementando uma agenda abrangente de desenvolvimento. Este texto buscou registros num trabalho desenvolvido ao final da gestão referida (COREZOLA, GRIZA, p.189-208, 2015) e ao qual foi agregada a observação e problematização da dimensão da gestão social, abordando se esta dimensão teria sido incorporada ou não, nas políticas referidas.

A gestão pública é aqui tratada como a gestão da “coisa pública”, como os atos de governo no âmbito do Estado para realizar as políticas públicas legal e institucionalmente estabelecidas desde a formulação da agenda de políticas até sua implementação e avaliação. Quase um sinônimo da ideia de capacidade de governo, entendida como “o acervo de técnicas, métodos, destrezas e experiências de um ator ou equipe de governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo” (MATUS, 1993, in: SEPLAG, 2010).

Gestão social é entendida “como a gestão da coisa pública, não necessariamente governamental, assim como dos interesses sociais, compartilhando o poder de decisão entre o Estado e a sociedade civil” (COREZOLA, OLIVEIRA, ALMEIDA, 2010, p.88). Neste sentido, à semelhança da gestão pública, a gestão social também requer instrumentos de governança social para poder se realizar tanto quanto o desenvolvimento de capacidades dos agentes sociais, econômicos e institucionais considerando-se aqui a interação entre sociedade e o Estado.

## 2 – Macroetapa planejamento das políticas

Consideramos que o processo eleitoral aponta elementos de formação da agenda das políticas públicas para o período subsequente, e, no caso do governo estadual do Rio Grande do Sul de 2011 a 2014, o programa de governo escolhido (UPP, 2010) foi um pilar para o processo de planejamento estratégico. Em 2011, a partir do programa de governo e de outros documentos programáticos, foi elaborado o Mapa Estratégico de Desenvolvimento do Estado (SEPLAG, 2011), que estabeleceu eixos organizadores das políticas e buscou articular os temas e as políticas setoriais de modo transversal. Os conceitos

estruturadores de sustentabilidade, equidade e participação deveriam subsidiar tanto as políticas macroestratégicas quanto as formas de atuação e as mudanças na gestão pública, necessárias para tal. As políticas macroestratégicas foram: alcançar o crescimento do investimento, do emprego e da renda; promover o desenvolvimento regional; elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema, e aprimorar a cidadania, promover a paz e os valores republicanos.

Um outro instrumento juridicamente obrigatório de planejamento, o Plano Plurianual Participativo (PPA) 2012-2015 (SEPLAG, 2012) buscou expressar essas interconexões e intersectorialidades nas políticas e inseriu a forma participativa na sua denominação e na dinâmica de consulta à sociedade.

A fim de implementar a diretriz de participação cidadã, três momentos de consulta à sociedade se sucederam, um presencial em nove seminários de planejamento regionais<sup>1</sup> onde a primeira versão do PPA foi apresentada, discutida e colheu sugestões e propostas. Um segundo pela internet para informar sobre a primeira versão do PPA e colher sugestões e propostas, a disponibilização num Portal ([www.participa.rs.gov.br](http://www.participa.rs.gov.br)) para contribuições e um seminário estadual de validação.

Mas, talvez, um dos instrumentos mais potentes, do ponto de vista da gestão social, tenha sido o Sistema de Informações do Planejamento e Gestão (SISPLAG) o qual, paralelamente, ao registro das informações para o acompanhamento do PPA por parte dos gestores estaduais, permitiu uma melhor comunicação sobre as entregas que a ação governamental proporciona, com a introdução de regionalizações na construção e no monitoramento da implementação do PPA<sup>2</sup>. Foi possível estipular metas nestas escalas mais desagregadas em relação às utilizadas na elaboração do PPA e o detalhamento dos Objetivos Transversais, com a identificação, no PPA 2012-2015, dos produtos e respectivas metas que contribuem para o alcance de cada Objetivo Transversal (SEPLAG, 2012).

Ainda em 2014, o RS produziu um instrumento de diagnóstico e planejamento estratégico denominado Agenda de Desenvolvimento Territorial RS 20303, a exemplo de outras gestões que produziram documentos com vistas ao desenvolvimento futuro do estado, mas agora em consonância com a política do governo federal de promover processos mais perenes e amplos de planejamento articulado com os estados e as macrorregiões do país. Esse documento foi fruto de esforços de técnicos e de gestores, e de contribuições advindas quando da realização das conferências regionais, estaduais, macrorregionais e nacional de desenvolvimento regional, realizadas entre 2012 e 2014 em todo o país (SEPLAN, 2016b).

Também foram elaborados muitos planos estaduais setoriais, tais como<sup>4</sup>: Plano Estadual de Saúde 2012-2015, Plano Estadual de Resíduos Sólidos 2015-2034, Plano Hidroviário Metropolitano do Rio Grande do Sul, Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. A atualização do Atlas Eólico e os avanços no Plano Estadual de Logística de Transporte (PELT) e no Plano Estadual de Recursos Hídricos, evidenciam os esforços para dotar o estado de uma visão estratégica em áreas de infraestrutura. No que se refere aos recursos hídricos, considerando-se as últimas ocorrências de estiagens de grande envergadura, houve um avanço importante na elaboração dos Planos de Bacias Hidrográficas e Planos de Manejo, como o do Parque Estadual Delta do Jacuí, concluído em 2014. Alguns planos foram legalizados e institucionalizados, como a Política Estadual de Irrigação e o Plano Diretor de Irrigação no Contexto dos Usos Múltiplos das Águas Para o Rio Grande do Sul, que tiveram, dentre seus desdobramentos, a constituição de um Comitê Gestor e um Fundo financeiro. Já o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social foi concluído restando ainda um processo de validação. Outros planos tiveram iniciados seus processos, como o Plano Estadual de Educação e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos. Todos esses instrumentos de planejamento tiveram participação social e podemos classificá-los como setoriais ou intersectoriais.

Todavia, foi a implantação do sistema de participação, denominado Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) que teve o propósito de estimular e institucionalizar processos participativos nos diferentes segmentos e instâncias governamentais (SCHMIDT e KOPP in: COREZOLA, GRIZA, RAMOS 2015).

O SISPARCI foi ampliando e qualificando instrumentos de 2011 a 2014. O Sistema estava constituído por: (a) Ciclo Orçamentário, que estabelecia diretrizes para o PPA e o alinhamento com a Lei Orçamentária Anual por meio de audiências públicas regionais, assembleias municipais, fóruns regionais e fórum estadual; (b) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), um espaço público não estatal que tinha o papel de analisar, debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico e social do estado; (c) Gabinete Digital, um canal de participação e diálogo entre a sociedade civil e o governo estadual; (d) Interiorizações, reuniões periódicas promovidas pelo governo, que agregavam lideranças políticas, governamentais, da sociedade civil sobre conjuntos de políticas; e (e) Diálogos Sociais, reuniões entre gestores públicos, representantes de organizações civis, privadas, profissionais, e especialistas, para debate sobre temas estratégicos, relevantes para o desenvolvimento do estado. Este sistema engajou mais de 1 milhão de pessoas, promovendo centenas de reuniões com instâncias colegiadas, a participação direta e presencial da sociedade civil e de representações governamentais e também consultas públicas pela via digital. Foram mecanismos para territorializar processos de definição e formulação de políticas e de destinação de investimentos públicos por meio das prioridades orçamentárias definidas junto com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e uma ampla estrutura de promoção da participação social. (SCHMIDT e KOPP in: COREZOLA, GRIZA, RAMOS 2015). Aqui reside uma das questões que, entendemos, deverão ser mais amplamente tratadas em outra oportunidade: avaliar a capacidade e o alcance da influência de instâncias colegiadas de gestão social em termos de proposição, alteração ou até supressão de políticas e serviços públicos e também no monitoramento e na avaliação da execução destas políticas.

Na gestão estadual 2011-2014 havia uma clara diretriz de engajar, por meio de instrumentos institucionalizados e regulamentados, a participação social. Todavia, não se dispõe de meios, no momento, de aferir o impacto desta diretriz nos desenhos e na implementação das políticas públicas em geral.

Consideramos que é preciso incrementar a capacidade de planejamento público para promover mais intersectorialidade, melhor relação federativa tanto com os municípios quanto com os diversos órgãos e com as instâncias de gestão do governo federal. Este processo deveria assegurar mais conexão com as necessidades sociais engajando as capacidades e o capital humano e institucional disponível nas comunidades, nos municípios e territórios, constituindo instâncias de gestão social nos espaços territoriais. Para tal, as capacidades estatais e sociais devem ser potencializadas.

### **Planejamento para promoção do desenvolvimento sustentável de forma participativa, com perspectiva estratégica, territorial e com gestão social**

O planejamento estratégico pode e deve ter como vetor original a realidade territorial. Partir de uma abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe “a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes” (SCHNEIDER, 2009, p.16). Entendemos que o território é o elemento que confere uma dimensão espacial em que se unificam as formas de organização da produção econômica e os processos de inovação e mudança tecnológica, conformando-se, assim, processos regionais ou endógenos de desenvolvimento. Os territórios e as economias de proximidade passam a desempenhar um papel importante, porque permitem que os atores possam se conhecer melhor e aprender uns com os outros por meio da atuação em um espaço comum. Esse processo de aprendizagem territorial é uma chave que possibilita criar mecanismos coletivos e coordenados de regulação e controle social de tal forma que a imprevisibilidade e o risco possam ser atenuados por meio do próprio processo de interação social e econômico. O território se tornou, conforme referido por Schneider (2004)

“[...] uma variável crucial para explicar as dinâmicas econômicas relativas a diferentes espaços. As condições históricas e culturais e as características sócio-econômicas das diversas regiões jogam um papel importante, sua diversidade explica em grande parte as

diferenças de trajetórias de desenvolvimento ordenadas segundo circunstâncias históricas e geográficas.”

O espaço deixa de ser um simples suporte para se tornar território, que é o ponto de reencontro dos atores do desenvolvimento, o lugar onde se organizam formas de cooperação entre empresas, onde se gerencia a divisão social do trabalho, enfim, “o lugar de reencontro entre as formas de mercado e as formas de regulação social” (Schneider 2004). O território torna-se um componente permanente do desenvolvimento e emerge como nova unidade de referência numa escala adequada à atuação do Estado e à regulação das políticas públicas.

Nesse sentido, uma das primeiras necessidades para a qualificação do planejamento das políticas é justamente constituir uma política de territorialização, reconhecendo as identidades e constituindo territórios de desenvolvimento (urbano-rural) e uma política de planejamento territorial em novas bases. Os territórios de desenvolvimento seriam unidades de gestão pública do planejamento, implementação, monitoramento, avaliação e também de gestão social das políticas públicas.

O Estado deve proporcionar o planejamento com ampla participação social com vistas ao desenvolvimento sustentável dos territórios em todas as dimensões do desenvolvimento social (educacional e cultural), econômico, ambiental e político-institucional numa perspectiva de curto prazo por meio do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Devem ser elaborados planos de desenvolvimento sustentável territorial que ultrapassem igualmente o quadriênio do PPA. Os territórios (com seus agentes sociais, econômicos e institucionais) devem projetar seu futuro. E os planos territoriais podem passar a ser elementos fundantes do planejamento estratégico mais geral do Estado.

O planejamento territorial de curto e médio prazo deve ser induzido, apoiado e coordenado pelo Estado, de modo a produzir sínteses sociopolíticas mais duradouras que possam “fugir” da lógica das mudanças governamentais de curto prazo. Para apoiar tecnicamente tais processos, poder-se-ia estabelecer cooperações técnicas com as universidades ou com organizações civis com experiência em metodologias de planejamento participativo e em desenvolvimento sustentável e multidimensional.

Antes de tudo, portanto, é preciso atualizar a configuração territorial do Rio Grande do Sul a partir da avaliação da estrutura e da dinâmica dos COREDES, não somente porque se constituem em instâncias de governança colegiadas e participativas consolidadas e legítimas, mas, fundamentalmente, porque trazem consigo uma história e um aprendizado político-pedagógico que precisa ser incorporado em qualquer processo ou estrutura para fins de gestão social. Atualizar significa realizar um novo estudo para adequação na composição dos municípios nos COREDES, a partir de elementos históricos, geográficos, ambientais, sociais, econômicos e político-institucionais e repactuar essa estrutura.

De modo complementar, a reconfiguração de instâncias de governança social deve identificar e reconhecer outras experiências, tais como os territórios rurais, que podem servir como outra base importante para essa configuração territorial. O governo federal coordenou uma experiência voltada ao desenvolvimento rural sustentável por meio dos territórios rurais de identidade do Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC) (MIRANDA; TIBURCIO, 2013)<sup>5</sup> que tem uma potencialidade para promoção de desenvolvimento territorial, testada e positiva. Outro programa que se serviu desse conceito foi o Programa Territórios da Paz, aplicado a contextos urbanos, de promoção da segurança pública e de desenvolvimento de comunidades locais e que deveria ser considerado (MISSE, 2013).

Importante apontar que um território de desenvolvimento seria uma espécie de conjunto de municípios agrupados, estabelecido a partir de características de identidade social, geográfica, econômica, histórica e política, que podem encontrar elementos convergentes para projetar o futuro e estabelecer ações presentes, orientando tanto o planejamento das ações públicas do governo estadual, quanto federal e dos governos municipais. Os territórios de desenvolvimento seriam a base para a atualização de instâncias colegiadas de governança e gestão social para acompanhar todo o ciclo da gestão pública em todas as

suas macroetapas.

A dinâmica do SISPARCI, que organizava parcela do orçamento de modo participativo, deveria mudar de modo a intervir tanto no planejamento de curto prazo (PPA e LOAs) quanto no planejamento de médio prazo (15 anos pelo menos) com perspectiva territorial, e, não apenas definir ações com repercussão no orçamento anual. Esta perspectiva já teve início no Rio Grande do Sul, mas precisaria ser muito fortalecida e ampliada. A sociedade deve participar da definição dos rumos do desenvolvimento estratégico territorial e estadual, numa perspectiva plurianual, e indicar e/ou definir obras e serviços que promovam esse desenvolvimento, sejam eles de impacto estadual, territorial/regional, municipal ou até comunitário/local.

O papel da participação das organizações de representação da sociedade civil não deve ser subsumido pelas dificuldades que, muitas vezes, foram identificadas nos processos e sistemas participativos. Preservar e consolidar mecanismos de audição, de diálogo social e de compartilhamento de posições constitui-se também numa vacina às tendências tecnocráticas e centralizadoras que sempre caracterizaram o Estado brasileiro. O aprimoramento constante da capacidade de intercâmbio entre técnicos, gestores públicos, políticos e sociedade organizada nos mais diferentes formatos deve ser entendido como fortalecimento da democracia. É sabido que gestores e técnicos não detêm todo conhecimento necessário para formular e implementar as políticas. Para promover desenvolvimento sustentável igualmente o conhecimento técnico não é suficiente. Mas é indispensável. Reconhecer e fortalecer as capacidades locais e territoriais tem uma intencionalidade político-pedagógica que identifica no capital humano territorial um meio ou uma potencialidade para construir autonomia e liderança capazes de formular proposições, propor inovações e promover reacomodações.

A agilização e a concertação entre os planos e políticas estaduais setoriais, sejam os existentes, sejam os planos setoriais que estão em elaboração, devem ser objetivos explícitos de Estado que vão subsidiar a execução e a gestão social das políticas públicas.

Os diferentes setores governamentais, organizadores e responsáveis pelas políticas públicas, devem igualmente planejar sua intervenção sem perder a perspectiva mais geral e estratégica, identificando sua contribuição setorial para o desenvolvimento do Estado, mas considerando a abordagem territorial.

Os setores governamentais foram muito ampliados, ultrapassando setores tradicionais como saúde, educação, segurança e infraestrutura, e chegando à garantia de direitos difusos, ao esporte e lazer, ao fomento a novas áreas de desenvolvimento econômico, como turismo, economia solidária e economia criativa, dentre outros, que precisam ser incorporados ao planejamento geral das políticas públicas. Requer-se a consideração efetiva do conhecimento técnico contido nos planos estaduais setoriais disponíveis e também a aceleração da elaboração de outros planos estaduais, mas introduzindo a unidade de planejamento territorial ainda que esta possa, num primeiro momento, trazer dificuldades operacionais até que ocorra sua plena incorporação.

Contudo, a coordenação governamental da elaboração dos planos estaduais setoriais e dos planos territoriais deve ser concertada também com os planos municipais de desenvolvimento, porque, nessa dinâmica, os municípios assumem um papel fundamental e devem ser potencializados na sua capacidade de planejadores e gestores de políticas.

A coordenação de todo esse processo deve promover também a relação com os órgãos e instrumentos de planejamento internacionais, macrorregionais (região sul do país) e nacionais, assegurando a disseminação junto aos órgãos estaduais e municipais e com as instâncias de gestão social, e promovendo a maior sinergia possível, maior articulação e coerência entre os instrumentos de planejamento e gestão.

Pode-se prever uma sistemática de planejamento que alimenta e é retroalimentada pelo planejamento territorial, pelo planejamento setorial e por um planejamento que permeia todos os outros, que podemos denominar transversal e de âmbito estadual. Essa transversalidade deve assegurar que as diretrizes estratégicas sejam consideradas em todo o processo de planejamento.

A elaboração do PPA passa, então, a ser subsidiada por formulações e proposições construídas no âmbito de um processo de gestão social e contidas em planos de desenvolvimento territorial sustentável e nos planos setoriais e transversais. Todos construídos com ampla participação e co-responsabilização social, incluindo os agentes econômicos e institucionais e a diversidade de segmentos populacionais e socioculturais.

Na medida em que cada território identifica quais são seus principais problemas, quais são suas perspectivas, como sua população e economia querem estar e viver nos próximos 4, 15, 30 anos, quais indicadores de qualidade de vida e de desenvolvimento querem alcançar, quais ações precisam ser desenvolvidas para alcançar esses objetivos, incrementam-se capacidades. Mais que isso um valor importante para o planejamento geral das políticas públicas, uma perspectiva colaborativa se agrega ao ciclo de gestão pública que somente é viabilizado pela gestão social.

Não se imagina que o planejamento geral contido no PPA e em outros instrumentos seja o simples somatório de planos territoriais e setoriais. Há uma sistematização do que é comum e das diferenças, mas uma nova síntese é construída, que inclui necessidades, perspectivas e estratégias mais amplas que a gestão social viabilizou. Isso tudo sem perder os elementos político-ideológicos que compuseram o plano de governo que coordena o estado e as orientações programáticas definidas pela sociedade numa democracia como a nossa. Isso é o que poderia conferir o enfoque estratégico às políticas, programas e projetos, de modo participativo, e numa perspectiva plurianual e de médio prazo.

Nenhuma dessas mudanças profundas é feita sem uma grande concertação político-social que as viabilize, com prazos e método disseminados na estrutura governamental, além da necessidade de se estabelecer e instalar a capacidade de coordenação geral e setorial, para assegurar sinergia, efetividade e comprometimento.

A participação e a gestão social ocorreriam de forma mais intensificada no planejamento e na definição das políticas, programas e projetos, e não na definição de fontes e montantes orçamentários. As fontes ou dotações orçamentárias, evidentemente, seguem como instrumentos importantes de ordenamento, planejamento e controle, mas a lógica deve ser invertida. O orçamento público deve ser meio para a implementação do que foi planejado, e não o contrário, como hoje, em geral, acontece. A dotação de fonte orçamentária é função que o Estado deve garantir. À sociedade, por meio de um sistema de gestão social colaborativa, cabe incidir na definição e no planejamento das políticas, no acompanhamento e no controle da execução e na avaliação dos resultados e dos impactos.

Como decorrência desta nova dinâmica, o fortalecimento das relações federativas torna-se imperativo. Os municípios, por meio das prefeituras, podem e devem interagir no planejamento estadual não apenas como agentes de demandas, mas também ofertando sua capacidade técnica e articulando as políticas, programas e projetos municipais. E o que deve ser viabilizado é uma maior cooperação e articulação federativa, principalmente na relação político-administrativa. A ação municipal também é fortalecida com os territórios de desenvolvimento, porque muitos temas e problemas de difícil resolução no âmbito municipal ultrapassam, notadamente, seus limites e podem mais efetivamente ser enfrentados, como o atendimento à saúde em termos de média e alta complexidade, a gestão e destinação dos resíduos sólidos, a gestão dos recursos hídricos, a disponibilidade de vagas de nível superior, dentre tantos outros que, analisados sob o ponto de vista da escala territorial, podem ser melhor equacionados.

### **3. Macroetapa execução das políticas públicas**

Pari passu ao planejamento, é preciso assegurar e qualificar as entregas das políticas públicas. A execução das políticas, dos programas e projetos assume papel determinante para ampliar a confiabilidade em processos participativos e de co-responsabilização social. Por isso, também nas etapas de implementação das políticas pode-se e deve-se implementar processos de gestão social.

Qualificar a gestão pública hoje, significa modificar substancialmente o padrão de execução das políticas, programas e projetos, assegurando condições de agilização e sucesso nos atos administrativos: sucesso na elaboração de editais e termos de referência para gerar sucesso nas licitações, elaboração de projetos de engenharia com qualidade para gerar contratos e execução de obras e serviços com alto padrão de qualidade e entregas oportunas, atendimento ao cidadão nos serviços públicos com a melhor qualidade e dignidade possível.

Os problemas da administração se manifestam em processos de aquisições falhos, na corrupção que perpassa os processos licitatórios, no atraso na execução dos contratos e nas entregas de políticas. Neste trabalho, não vamos nos deter nestes aspectos em si, mas nas conexões que eles têm com os processos de gestão social.

Vamos apontar algumas experiências de gestão social na macroetapa de execução considerando simplificada dois momentos a) as licitações ou compras ou contratações de obras, bens e serviços e b) a construção, a execução de serviços ou a entrega.

Talvez a conexão entre esta macroetapa da gestão pública com a gestão social deva ser buscada em termos de acompanhamento, monitoramento social e dos instrumentos de transparência e accountability.

Primeiramente identificamos que o SISPARCI, tal como desenhado, com complementações, preencheria os requisitos para constituir-se em um amplo sistema de gestão social colaborativa em todo o ciclo da gestão pública, principalmente para o acompanhamento e controle social da implementação e avaliação das políticas.

Em segundo lugar, o Rio Grande do Sul regulamentou, tempestivamente, a nova política federal de ética e transparência no acesso da sociedade a dados públicos e criou a Central do Cidadão, que disponibiliza um Mapa da Transparência e um Portal de dados abertos para implementar a Lei de Acesso à Informação e ampliar os mecanismos de acesso à informação e participação do cidadão. Mas, a consolidação dessa política de Estado requer, igualmente, o forte envolvimento dos servidores públicos, tanto por sua responsabilidade na implementação das políticas públicas, quanto pela agilização na disponibilização de informações à sociedade (FOERNES, in: COREZOLA, GRIZA, RAMOS, 2015).

Outro instrumento multifuncional, com uma característica inovadora na comunicação Estado e sociedade, no governo estadual referido, foi o Gabinete Digital. Isso porque essa estrutura permitia e fomentava o controle social e a transparência na administração pública, prestando contas e fornecendo informações relevantes e rápidas à sociedade. Este Gabinete virtual dispunha de um instrumento específico denominado De Olho nas Obras, que disponibilizava “informações gerenciais através dessa plataforma de comunicação digital, bem como receber inputs da sociedade que pudessem enriquecer o processo de análise de políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo e o compartilhamento de informações em algumas das redes sociais digitais mais populares no Brasil, como o Facebook e o Twitter” (WU in: COREZOLA, GRIZA, RAMOS, 2015).

Mas esta macroetapa do ciclo de gestão ficou inconclusa. A plena integração entre todos estes instrumentos não chegou a ser desenhada e implementada no período de gestão observado.

De outra parte, alguns programas e políticas com tradição ou requisito de funcionamento, a implementação de processos sociais participativos de beneficiários elegíveis, desenvolveram processos de gestão social. Podemos referir alguns como: a articulação e a coordenação da oferta de políticas de transferência de renda, por meio do Programa RS Mais Igual, ou, na área de desenvolvimento rural sustentável junto a agricultores familiares, assentados de reforma agrária, pescadores artesanais. Porém, para este trabalho, não realizamos este levantamento e análise.

Também não fizemos identificação de experiências de processos regulares de participação social em áreas como obras públicas. Salvo, em alguns casos, por exemplo, na fase de obra de duplicação da ERS-509, no município de Santa Maria. Para acompanhar esta obra rodoviária, foi constituída uma



Comissão de acompanhamento da obra, com participação de lideranças, comunidade beneficiária, representações de governos locais e da região com reuniões periódicas. Como regra, as obras rodoviárias eram acompanhadas por lideranças locais como prefeitos, vereadores, numa lógica de demanda política local, mas não de modo organizado com participação social estruturada. Nas obras escolares, a dinâmica da gestão educacional estadual já prevê processos e instrumentos de acompanhamento pela comunidade escolar. Porém, caberia uma verificação dos métodos e dos processos desenvolvidos de modo mais apurado. Não se constituíram mecanismos novos institucionalizados de acompanhamento social das etapas de realização das obras escolares na gestão observada.

A gestão social implica método, estrutura e instâncias de atuação e não pode prescindir da qualidade técnica e de especialistas, mas a participação e o controle social pode dar-se tanto sobre o conjunto das políticas públicas e programas, sejam estratégicos de caráter geral e estadual, sejam territorializados, desde sua especificação até sua execução, para melhorar a qualidade do gasto e assegurar sua efetividade. Pretende-se a realização dos resultados das políticas. Mas a lógica deste acompanhamento deveria ser invertida, não ser sobre a execução orçamentária e, sim, sobre a execução física das políticas e dos seus resultados e impactos conhecidos e disseminados socialmente.

Os Coredes e outras instâncias de governança ou gestão social, como os Colegiados Territoriais Rurais e os Conselhos municipais setoriais ou intersetoriais, podem ser qualificados e fortalecidos para assumir essas novas atribuições, tais como estabelecer e utilizar mecanismos de acompanhamento e controle social sobre as obras públicas, sobre a execução de políticas que levam a resultados importantes para as regiões e suas populações. A gestão pública pode inovar na governança social atualizando os instrumentos com tecnologias informatizadas mais ágeis de acesso à informação e de diálogo social, entendendo o papel dessa governança renovada para a sustentabilidade do desenvolvimento e a efetividade das políticas.

Um requisito à transparência e efetividade da participação social é a modernização da tramitação dos processos administrativos. Há iniciativas interessantes em curso há várias gestões do governo estadual, como a construção do Processos Administrativos e-gov (PROA), o que corrobora a ideia do consenso acerca do diagnóstico. Mas este não é o foco desta apresentação.

O servidor público tem que ser lembrado que suas funções são públicas, que vidas e qualidade de vida dependem de sua atuação. A empresa prestadora de serviços ou que constrói um hospital tem que ter a clareza dos tempos sociais. A participação social colaborativa seja de beneficiários elegíveis às políticas públicas, seja por meio de representações em instâncias colegiadas específicas, podem ser instrumentos poderosos na etapa de implementação. Evidentemente que os meios devem ser construídos, adaptados para tal, mas talvez mais importante seja desenvolver as capacidades humanas para implementar processos que considerem a gestão social em processos colaborativos. Isso passa pelo desenvolvimento de capacidade de diálogo social, de sensibilização sobre a estratégia de desenvolvimento social e econômico em curso e do respeito à diversidade de agentes sociais, econômicos e institucionais envolvidos.

Pensando na conexão entre gestão social e funcionamento das estruturas administrativas, uma modificação importante, e antiga reivindicação, é a reunião das estruturas regionalizadas em espaços comuns e convergentes com a territorialização proposta. Assim como o território de desenvolvimento se constituiria na unidade de planejamento regional para a gestão governamental e para a gestão social, o território deve ser a base para a estrutura administrativa do estado.

Territorializar as estruturas governamentais começando pelas áreas tradicionais: saúde, educação, segurança, rodoviária, fiscal, procuradoria, assistência social, apoio ao trabalho etc., para otimizar os esforços, compatibilizar os planejamentos, aproximar as iniciativas afins ou inter-relacionadas, economizar recursos de manutenção, dentre outras.

Essa seria uma grande inovação num estado que valoriza a participação e a gestão social nos municípios

e territórios, e seria convergente com os processos de planejamento, de gestão e controle social, que também seriam territorializados.

#### 4. Macroetapa monitoramento e avaliação das políticas

A outra etapa do ciclo de gestão é o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. A gestão considerada criou a Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME) (GUIMARAES et al. in: COREZOLA, GRIZA, RAMOS, 2015).

Essa experiência permitiu identificar os principais problemas estruturais, gerenciais e operacionais de projetos e programas relevantes e contribuir para que sua implementação se desse de modo mais eficiente e efetivo.

A SME foi simbolizada pela Sala de Gestão, uma última reunião de um ciclo de monitoramento de mais de 40 dias, que sempre contou com a presença do governador, que reavaliava cada projeto estratégico que compunha uma estratégia intersetorial para alcançar objetivos estratégicos de desenvolvimento do estado contidos no Mapa Estratégico e no PPA. A Sala de Gestão expressou a síntese da ampla diversidade de projetos monitorados e revelou os esforços de organização e coordenação ampla de investimentos em todas as áreas, mas com foco. Neste sentido ela fortaleceu as parcerias intragovernamentais, provocou sinergias, induziu a uma comunicação intragovernamental e intersetorial muito positiva.

Todavia, a SME não foi plenamente conectada ao conjunto de instrumentos de planejamento e só tardiamente se conectou com o PPA. Mas este não é o objeto desta apresentação. O que cabe aqui é informar que o foco deste monitoramento não foi a conexão com a sociedade. Foi desenvolvido um módulo no sistema informatizado, também denominado SME, que disponibilizava informações para gestores governamentais das regiões dos COREDES, os quais faziam a comunicação e articulação com a participação social e que eram integrados ao SISPARCI. Todavia a SME não foi concebida para este fim e nenhum outro sistema o foi. Houve o Gabinete Digital e o De Olho nas Obras, mas como apontado por Wu, a aproximação entre o SME e o Gabinete ocorreu somente em 2013 e carecia de aprofundamento e continuidade no desenvolvimento da ferramenta (WU, p.171 in: COREZOLA, GRIZA, RAMOS, 2015).

A estas dinâmicas de monitoramento, deveriam estar associados, processos permanentes de avaliação de resultados, de impactos e também de avaliações estratégicas, para retroalimentar as redefinições estratégicas e as adequações gerenciais e operacionais necessárias a uma maior assertividade e tempestividade na tomada de decisões.

Foram muito poucas as experiências de avaliação de políticas nesta gestão, o que confirma a necessidade de se institucionalizar a avaliação no ciclo da gestão. Não foram feitas avaliações para subsidiar novos processos de políticas públicas e nem para informar a sociedade sobre os resultados das políticas.

A conexão entre processos avaliativos de resultados e impacto com a gestão social deveria ser um caminho de mão dupla. As avaliações deveriam incorporar a dimensão das percepções sociais junto com a participação nas metodologias de avaliação e os resultados avaliativos deveriam retornar não somente aos gestores, formuladores, executores, enfim, aos servidores públicos, mas também retornar à sociedade, representada por diferentes agentes. Avaliações de políticas públicas seja de processos, de resultados ou de impactos devem subsidiar os objetivos econômicos, sociais e institucionais, e podem ser mecanismos de qualificação da relação entre os entes federados e entre os poderes.

Alguns poderiam dizer que os Relatórios de gestão enviados à Assembléia Legislativa anualmente, por exemplo, por parte do Executivo Estadual, poderiam ser considerados instrumentos avaliativos. De fato, em parte o são, porém estamos referindo instrumentos resultantes de processos mais profundos, mais interdisciplinares, mais científicos. Que de fato possam apontar erros e acertos, a partir de métodos reconhecidos. A falta de registro, conservação, atualização e análise das informações impede o conhecimento desses resultados e impactos e, por decorrência, faltam insumos que embasem a

redefinição e a modificação das políticas.

## 5. Algumas palavras finais

O que se entende como oportuno seria criar uma política de avaliação de políticas públicas conectada à política de monitoramento e à política de formação dos servidores. Essa política de avaliação deveria ser institucionalizada com garantias legais de avaliação continuada por mais de uma gestão de governo e que garantisse a continuidade em processos avaliativos, a autonomia intelectual dos avaliadores e recursos financeiros para o seguimento das pesquisas e análises.

Trabalhar-se-ia com o princípio de que não há ensino sem pesquisa, nem pesquisa sem ensino. A dimensão territorial também seria observada como uma unidade de pesquisa organizadora das análises.

Outro tipo de resultado esperado seriam análises comparadas de políticas públicas no âmbito nacional e internacional, que permitiriam ao estado se inserir em dinâmicas mais permanentes de avaliação e monitoramento e subsidiariam a formação dos servidores.

Importante é que a “etapa avaliação” do ciclo de gestão fosse incorporada e institucionalizada à gestão pública, combinando momentos institucionais de disseminação das avaliações a nível intragovernamental, e momentos com a sociedade e com as instâncias de gestão social.

Variados mecanismos podem ser desenhados para promover a gestão social como estratégica para a gestão pública e podem perpassar todo o ciclo da gestão pública: o planejamento, a execução, o acompanhamento das políticas por meio de processos colaborativos na construção de obras públicas, na oferta de serviços, em vários segmentos de políticas, senão em todos, guardadas as especificidades dos segmentos de políticas, a avaliação e disseminação dos resultados e dos impactos.

Esta apresentação, não se constituiu num debate teórico e tampouco numa análise rigorosa dos processos referidos. Tratou-se de descrever, parcialmente, uma experiência de governo. Fizemos alguns recortes da realidade para tornar algumas de suas nuances mais perceptíveis. Tivemos a pretensão de provocar e alimentar um debate intragovernamental, mas também com a ampla e diversa gama de organizações sociais preocupadas com a gestão pública e promotoras da gestão social. Muitos estão comprometidos com a eficiência da gestão pública, porque entendem que agilizar e qualificar as decisões de gestão e a implementação de políticas devem produzir maiores e melhores entregas das políticas públicas, se alinhados com o que chamamos de gestão social.

## REFERÊNCIAS

COREZOLA, Fernanda, OLIVEIRA, Carlos Douglas, ALMEIDA, Maria Graça. Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao Programa Territórios da Cidadania. In: Raízes, Campina Grande. v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010.

COREZOLA, Fernanda, GRIZA, Aida, RAMOS, Marília (Orgs.). Políticas Públicas, monitoramento, avaliação, controle e participação social no governo do Rio Grande do Sul. Org. CEGOV. UFRGS. 2015.

FONSECA, Pero. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil, os COREDES do Rio Grande do Sul. 2007. in: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30419/000677795.pdf> Acesso em 12 de dezembro de 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Documento conceitual, áreas de resultado. Brasília, 2007. Mimeo.

MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil: Estudos de Caso. Brasília, DF: IICA, 2013. 308 p. (Série Desenvolvimento Rural

Sustentável, v.20). Disponível em: <<http://oppa.net.br/livros/Volume20.pdf>>. Acesso em: 8 julho de 2015.

MISSE, Daniel. Os Programas de Gestão Social em Territórios Pacificados. *CONFLUÊNCIAS*. Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, v. 15, n. 1, p. 11-22, 2013.

SCHNEIDER, Sergio. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio; MEDINA, Juan Guillermo Ferro (Eds.). *Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI*. 1 ed. Bogotá/Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, v. 1, p. 67-108.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO RIO GRANDE DO SUL. Mapa Estratégico do Governo. 2011. <http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/2964/Plano-Plurianual-2012-2015> Acesso em 19 de novembro de 2015.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO RIO GRANDE DO SUL. PPA 2012-2015. 2012. <http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/2964/Plano-Plurianual-2012-2015> Acesso em 19 de novembro de 2015.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO RIO GRANDE DO SUL. MARCO METODOLÓGICO PARA ELABORAÇÃO DO PPA 2012-2015. 2010. In: <http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/2964/Plano-Plurianual-2012-2015> Acesso em 19 de novembro de 2015.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RIO GRANDE DO SUL. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. 2016. in: <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/default.asp> Acesso em 12 de dezembro de 2016.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RIO GRANDE DO SUL. I CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E I CONFERÊNCIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. 2016b. <http://planejamento.rs.gov.br/dois-memoria-do-planejamento-estadual>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

UNIDADE POPULAR PELO RIO GRANDE. Programa de Governo 2010. 2010. in: <http://www.clicrbs.com.br/pdf/8772915.pdf> Acesso em 19 de novembro de 2015.