



## GESTÃO PÚBLICA, POLÍTICAS SOCIAIS E CONTROLE SOCIAL: uma experiência em Mossoró (RN)

Suzaneide Ferreira da Silva Menezes<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho versa sobre a gestão pública a partir da experiência do Município de Mossoró (RN) pós-período de reforma administrativa ocorrida no período de 2001/2004. Este período representa o início de um novo contexto histórico para a gestão pública frente à inserção de princípios gerenciais que tinham como fundamento o controle nos resultados, a intersetorialidade e a eficiência. O reagrupamento de secretarias modificou a estrutura hierárquica e conseqüentemente a gestão das políticas sociais, porém, não levou em consideração a participação dos conselhos gestores que exercem o controle social sobre a ação governamental impedindo a participação da sociedade.

**Palavras-chave:** Gestão pública, políticas sociais e controle social

**Abstract:** This work is about the public management from the experience of the City of Mossoró (RN) post-period of administrative reform occurred in the period 2001/2004. This period represents the beginning of a new historical context for public management before the insertion of management principles that were based on the control results, intersectoral and efficiency. The consolidation of departments modified the hierarchical structure and therefore the management of social policies, however, did not take into account the advice from the managers who exercise social control over government action to prevent the participation of society.

**Keywords:** public management, social policy and social control

---

<sup>1</sup> Mestre. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: [suzaneideferreira@terra.com.br](mailto:suzaneideferreira@terra.com.br)



## 1. INTRODUÇÃO

Pensar a gestão pública num contexto de reforma é algo necessário apesar da reforma administrativa não ser uma temática que esteja em evidência, porém, continua a acontecer, principalmente após o início de uma nova gestão, seja em nível de município, Estado ou governo federal. As mudanças na estrutura organizacional proporcionaram a criação, extinção e reagrupamento de secretarias que administram as políticas sociais. No caso de Mossoró esse arranjo institucional agrupou as políticas sociais na Secretaria Municipal de Cidadania, modificando as práticas de gestão anterior em que cada tinha sua própria secretaria, atualmente são administradas por Gerências executivas.

Este cenário imputou ao setor público a busca de novas alternativas de gestão das políticas sociais, constituindo-se em desafios quanto à construção de práticas inovadoras, capaz de desenvolver mudanças na cultura organizacional, além de ampliar os canais de participação da sociedade. A nova cultura organizacional e práticas administrativas, capazes de romper as ilhas setoriais que fortalecem a prática departamentalista dos serviços estatais. Esse cenário é responsável pela oneração, fragmentação e pela sobreposição de ações a uma mesma parcela da sociedade, concebida de forma estanque vinculada à condição da pobreza, portanto, dissociada de uma perspectiva de coletividade, onde a focalização é incorporada pelo reconhecimento da necessidade de se estabelecerem prioridades de ação, ou seja, “dirigir ações a segmentos da população, que vivem situações de carência social extrema”. (FARAH, 2000, p.13)

## 2. GESTÃO PÚBLICA E POLÍTICAS SOCIAIS: o calcanhar de Aquiles.

É notório que a reforma da administração pública encontra-se um tanto quanto esquecida, principalmente por se tratar de ações governamentais que se apresentam sempre em descontinuidade. No geral não tem apresentado resultado satisfatório, em decorrência do descaso ou de pouca importância dada ao seu acompanhamento cotidiano, assim como pela ausência de avaliação de seus impactos na capacidade governativa municipal, por ter privilegiado mudanças formalmente instituídas. (VIEIRA & CARVALHO, 2003)

Em meio a essa perspectiva as políticas sociais se apresentam como um desafio aos governos locais, por serem vinculadas à esfera estatal, nascidas de demandas e necessidades sociais da sociedade civil, levando-se em conta o equacionamento e pressões



exercidas através de entidades representativas no exercício político de reivindicação e inserção de propostas na agenda pública. Nesse contexto, entende-se que as políticas sociais são fruto de conquistas históricas da população e se desenvolvem em meio a uma arena de confronto de interesses contraditórios em torno do acesso a riqueza social e de interesses políticos partidários.

As políticas sociais necessitam e devem ser compreendida na ótica dos direitos sociais, implicando na revisão do que se entende por cidadania, cujo processo evidencia a relação da liberdade individual e realização do desenvolvimento social, que para Sen, representa o que as pessoas conseguem positivamente realizar “é influenciado por oportunidades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boas, no caso da saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (2000, p.19)

A gestão pública limita-se a perceber as políticas sociais apenas como um ato gerencial qualquer, independente de suas especificidades e avanços constitucionais. Tal enfoque é decorrente do processo evolutivo dos paradigmas gerenciais que marcaram o poder público brasileiro e pela permanência de que lhes garantiria uma nova roupagem, tipo: a obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como forma de combater a política clientelista de favores que marcaram e denegriram a imagem do setor público, (Art. 37, idem. p.39), mas que se depara com práticas abusivas de uso da máquina pública em benefícios a projetos políticos de quem a governa, favorecendo relações de barganha política para distribuição de cargos entre correligionários.

O município é um ente federativo autônomo, nos aspectos gerencial, orçamentária e financeira, prerrogativas constitucionais e, também, as expressas em suas respectivas Leis Orgânicas, muito embora, algumas estejam obsoletas. A problemática é como é efetivado esses princípios, principalmente no caso das políticas sociais, que deveriam ser elaborados de forma integradas pelos seus respectivos órgãos responsáveis e com a participação popular.

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira são condições essenciais a concretização da proposta de governo, embora o orçamento seja um determinante por dispor das atividades financeiras a serem realizadas pelo município em suas várias



instâncias. O orçamento delimita, mas não é impeditivo, as possibilidades decisórias em termos de recursos e medidas gerenciais, frente aos escassos recursos próprios ou mau uso deste. Esta é uma dificuldade a ser enfrentada pelos gestores, que precisam realizar parcerias com outras esferas de governo ou com o setor privado, abrindo espaços para a cultura da dependência em suas relações políticas e econômicas, caracterizadas como concessão das mais variadas forma (empregos temporários, ocupação em cargos comissionados ou funções gratificadas, entre outras).

O governo municipal associado a um forte poder local estimula o uso de práticas de convencimento que são contrárias a livre participação da população e a livre escolha das prioridades a serem encampadas pelo governo local em prol do desenvolvimento humano e social. Sendo assim, faz-se necessário averiguar até que ponto a nova gestão pública pautada na abordagem gerencial privilegia o cidadão e garante seus espaços políticos de participação, mediante experiência ocorrida no município de Mossoró, que teve como parâmetro o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado do governo federal, lançado em 1995, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Diante do projeto neoliberal é preciso rever a relação existente entre políticas sociais e cidadania, a partir da efetivação dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que tenta reverter às relações de poder a partir do campo de práticas, conhecimentos e serviços. Em meio a esse cenário os Conselhos gestores no campo das políticas sociais são os mecanismos de luta e pressão, não substituindo os movimentos sociais, na provocação de mudanças na relação Estado/sociedade. Esta é uma luta constante que deve superar as várias artimanhas do poder público que adota o discursos inovadores de defesa da cidadania, quando reforçam mecanismos de submissão e controle governamental sob a participação da população ou a enquadram conforme os interesses dos governantes.

O papel dos conselhos depende, também, do acesso a informação, do envolvimento político não partidário de seus membros em exercer o controle social sem si submeter à dinâmica governamental sobre a dinâmica dessa entidade. É freqüente o poder municipal em enviar matérias de grande importância, principalmente quando envolve recursos, em prazos exíguos apelando para a subjetividade dos conselheiros aos seus jargões de que a não aprovação da implica em penalidades para os municípios.



Os conselhos não substituem os grupos de pressão e sim os fortalecem com acesso as informações relevantes às necessidades da população, ganhando visibilidade quando as discussões extrapolam os limites institucionais, garantindo o envolvimento da população à execução das normas que conduzem e garantem direitos e mecanismos de gestão, privilegiando o redesenho de políticas orientadas a “universalidade, responsabilidade pública e gestão democrática”. (BEHRING & BOSCHETTI, 2006)

Frente ao exposto, é relevante entender que não existe uma relação linear, quanto se trata de política social e cidadania, esta é construída em meio a conflitos de interesses, a inserção de segmentos democráticos na busca pela garantia dos direitos sociais. A gestão pública tem privilegiado a sua modernização atendendo a uma convocatória do governo federal através da Lei de Responsabilidade fiscal que favorece financeiramente o enxugamento da máquina, a redução de gastos e a modernização do aparelho de Estado. Em resultado desse processo os governos municipais foram pressionados a se adequarem a esse novo contexto, como foi o caso de Mossoró, município de grande porte, localizado no Estado do Rio Grande do Norte (RN)

## 2.1 Os novos arranjos institucionais de gestão das políticas sociais em Mossoró

O estudo das políticas sociais frente à reforma administrativa, ocorrida a partir da Lei Complementar nº. 001/2000, de 31 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Mossoró revela o processo de adequação da Prefeitura Municipal de Mossoró (PMM) a esse novo contexto e atender a uma demanda global, pautada em princípios neoliberais e ao mesmo tempo garantir a participação da sociedade. No estudo dessa temática percebe-se que no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) já evidenciava que o processo de globalização se apresenta como um novo desafio de dupla pressão sobre o Estado,

“de um lado representou um desafio novo – o papel do estado é proteger seus cidadãos, e essa proteção estava agora em cheque; do outro lado, exigiu-se que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse também, mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que ocorre internacionalmente (CADERNOS MARE, v. 1, 1997, p.15).

Esta reforma visa à ampliação da descentralização e reestruturação de seu funcionamento através da intersetorialidade, constituindo-se interface de um mesmo processo e de reordenamento do aparato estatal diante do poder centralizador que tem



permeado a gestão das políticas de recorte social e a interlocução entre seu aparato institucional tem se revelado complexos aqueles que gerenciam e executam essas políticas.

A Lei Complementar n°. 001/2000 – GP/PM, em seu artigo 3º, inciso I e II, descreve as finalidades da administração pública, onde estão contemplados o bem-estar do cidadão e a ampliação do conceito de cidadania, bem como a efetividade de ações governamentais com foco na responsabilidade social de seus agentes, observando os princípios administrativos e a atenção prioritária às populações carentes.

O novo arranjo institucional maquia uma pretensa intersetorialidade fortalecendo o poder local que apesar de ser uma estrutura política autônoma, pressupõe relacionamento e interdependência entre governantes e governados, na qual a municipalidade está inserida. A ação governamental encontra-se impregnada por formas racionais – legais no exercício do poder, supervalorizando a técnica, as regras e normas, contrariando a percepção de que é preciso encontrar mecanismo que possibilite a participação, decisão e acesso da população aos programas de governo, tendo que assegurar a legitimidade deste, a partir da autonomia decisória. As instituições, nesse cenário, consolidam uma rede no âmbito operacional, sem ter estabelecido intersetorialidade. Nesse viés, a mudança no nível institucional continua a ser lenta permeada por jogos políticos e “espaços” delimitados ocupados por atores que podem ou não está comprometido com a perspectiva de reforma.

Entender as mudanças implementadas nas políticas sociais continuam a se configurar o calcanhar de Aquiles em Mossoró frente à coexistência de posturas institucionais democráticas frágeis e comportamentos político-administrativo moderno e tradicional, portanto, seus avanços e limites caminham lado a lado, sendo identificado com maior visibilidade no âmbito operacional, espaço em que as dificuldades são identificadas com maior precisão. Constatase que ainda existem problemas e contradições de ordem política e administrativa que impedem intersetorialidade, a busca pela qualidade da prestação de serviços, a eficiência e o controle dos resultados.

### **3. CONCLUSÃO**

Conclui-se que a gestão pública em Mossoró representa uma iniciativa de modernização da administração pública, entretanto esta se limitou a dimensão legal das mudanças no arranjo institucional, porém, as políticas sociais continuaram a ser gerenciadas de forma fragmentada, planejada em separado as demais políticas que compõem a



Secretaria de Cidadania. O processo de modernização implica em mudanças

Adotar uma nova prática administrativa requer mudanças de valores e atitudes diante das políticas sociais, e, sobretudo com o cidadão para quem o município deve garantir o acesso as condições necessárias a uma vida digna. A intersectorialidade enquanto avanço na gestão das políticas sociais seria o caminho para que as ações estatais sejam mais modernas, atuante, capaz de otimizar recursos, flexibilizar procedimentos, envolver servidores das diferentes gerências, e, sobretudo, favorecer uma nova cultura organizacional, onde o coletivo seja prioridade, onde a garantia de direito seja o carro chefe e não a política do clientelismo e meritocracia.

Portanto, embora a política social na cidade de Mossoró tenha adotado um novo perfil institucional, ainda encontramos algumas lacunas que precisam ser preenchidas quanto à adoção dos princípios eficiência, resultados, qualidade de serviços e foco no cidadão. Assim, o esforço pela modernização e a adequação das políticas sociais as novas demandas do setor público refere-se à capacidade de infra-estrutura e a necessidade de efetivação das políticas sociais rompendo com modelos tradicionais, sem, contudo, esquecer que as instituições são espaços de relações complexas, que o exercício das normas se torna incontroláveis para os dirigentes e que as relações informais definem vários procedimentos de comando.

No geral, operacionalizou-se a dimensão institucional e legal da reforma administrativa não privilegiando a continuidade desse processo que se refere à dimensão da gestão e da cultura, as principais e mais complexas de se mudar, frente à existência de práticas seculares de centralização de poder e de controle da participação da sociedade.

Mossoró é uma cidade que tem apresentado uma característica marcante de permanência de uma família no exercício do executivo municipal, cujas estratégias não permitem a oxigenação política de novos valores, novos atores sociais que poderiam contribuir para a inovação de fato da gestão pública. Renovar sem a preparação para tal é apostar no escuro, é continuar com práticas conservadoras, é remar contra a maré. Esse é o quadro da gestão pública municipal, muda-se o gestor e não os secretários e gerentes, um ciclo prejudicial, se não, um limitador a autonomia de gestão, em escolher secretários e assessores que possam contribuir com a gestão do município e não ao atendimento as alianças consolidados em período de campanha.

#### **4. REFERÊNCIAS**



ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Poder Municipal e Governabilidade IN VALENÇA, Márcio Moraes & GOMES, Rita de Cássia da Conceição. (orgs). **Além das fronteiras**. Natal, 2002. p. 200-222.

BEHRING, Elaine Rossetti & BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006, 213p.

BORJA, Jordi. O papel do cidadão na Reforma do Estado In BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, Jorge; & SOLA, Lourdes. **Sociedade e estado em transformação**. Brasília:ENAP. 1999. p.361-376.

**CADERNOS DE REFORMA DO ESTADO**. BRASIL, Ministério da Administração e Reforma de Estado. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a 58p. v1

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**, promulgada 5/10/1988. Brasília, 2003.

FARAH. Marta Ferreira Santos. *Parcerias novos arranjos institucionais e políticas públicas sociais* V. 18, abril 2000.

**LEI COMPLEMENTAR Nº. 001/2000 – GP/PMM**, de 31 de dezembro de 2000

**PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO** (1995), Brasília:Ministerio da Administração Federal e Reforma do Estado.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. (tradução Laura Teixeira Motta). São Paulo:Companhia das Letras. 2000.

VIEIRA, Milano Falcão & CARVALHO, Cristina Amélia. **Sobre organizações, instituições e poder**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.