

**IV ENCONTRO
BRASILEIRO DE
ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

A Construção da Administração Pública
no Século XXI

Anais Eletrônicos



João Pessoa / PB, 2017

David Barbalho Pereira
James Batista Vieira
(Organizadores)

ANAIS DO IV ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



João Pessoa
SBAP
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Dados fornecidos pelo autor)

M541g	Encontro Brasileiro de Administração Pública (4.: 2017: João Pessoa, Brasil). A construção da administração pública no século XXI/ David Barbalho Pereira, James Batista Vieira (Orgs.). – João Pessoa: SBAP, 2017. 1251f.: il. Anais Eletrônico do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, promovido pela Sociedade Brasileira de Administração Pública. ISSN 2594-5688 1. Administração pública. 2. Gestão pública. 3. Políticas públicas. I. Título. UFPB/CCSA/BS

CDU: 35

2ª versão (corrigida)



PRESIDENTE

Fernando Souza Coelho

VICE-PRESIDENTE

Thiago Dias

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Hironobu Sano

DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Eliane Salete Filippim

DIRETOR DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Leonardo Secchi

DIRETOR DE PUBLICAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Marco Aurélio Ferreira

DIRETOR DE EVENTOS

James Vieira

COORDENADORA DO FÓRUM DE PÓS-GRADUAÇÃO

Suylan de Almeida Midlej

CONSELHEIROS FISCAIS

Caio César de Medeiros Costa

Lindomar Pinto da Silva

Sandro Trescano Bergue



COMITÊ ORGANIZADOR

Emmanuelle Arnaud (IFPB)
Jacqueline Echeverria Barrancos (UEPB)
James Batista Vieira (UFPB)
Luís Antônio Coêlho da Silva (UFCG)
Ricardo Soares (UNIPÊ)

COMITÊ CIENTÍFICO

Antônio Sérgio Fernandes (UFBA)
Caio César de Medeiros Costa (UCB)
Eliane Salete Filippim (UNOESC)
Fernando de Souza Coelho (USP)
Hironobu Sano (UFRN)
James Vieira (UFPB)
Leonardo Secchi (UDESC)
Lindomar Silva (UNIFACS)
Marco Aurélio Marques Ferreira (UFV)
Sandro Trescastro Bergue (UCS)
Suylan de Almeida Midlej (UnB)
Thiago Dias (UFRN)

APRESENTAÇÃO



Os Encontros Brasileiros de Administração Pública, realizados pela Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), são reconhecidos como um importante momento de interação e coordenação entre acadêmicos e profissionais dedicados à pesquisa, o ensino e a gestão da Administração Pública brasileira.

O IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, orientado pelo tema "A Construção da Administração Pública do Século XXI", reconhece a necessidade de transformação da gestão no setor público brasileiro. O modelo tradicional que predominou ao longo do século XX vem sendo substituído, desde a redemocratização, por formas mais transparentes, participativas e orientadas ao cidadão. Esta não é uma simples reforma ou mudança de estilo, mas uma transformação radical no papel do Estado em sua relação com a sociedade. A Administração Pública vem sendo provocada a realizar mudanças em prol da eficiência e da desburocratização, buscando, dentre outros aspectos, humanizar e melhorar o acesso da sociedade aos serviços públicos. Este momento exige o desenvolvimento de novos modelos de gestão, profissionalizados, baseados na eficiência técnica e na adoção de um planejamento estratégico que possa expandir a capacidade institucional do Estado - possibilitar as condições financeiras, técnicas e gerenciais para formular e implementar com excelência as políticas públicas do Estado, sejam elas executadas diretamente pelas organizações públicas ou indiretamente, pelas organizações da sociedade civil ou empresarial, por meio de parcerias ou de novos instrumentos de regulação.

O momento exige inovação, reflexão e troca de experiências para desenvolver e implementar esse novo paradigma de gestão. Nesse sentido, o IV Encontro Brasileiro de Administração Pública representa uma iniciativa oportuna e qualificada de interação acadêmica e profissional em favor desta nova e necessária Administração Pública.

SUMÁRIO

Transparência, Governo Aberto e Participação	16
Accountability e participação popular na Era da Informação e do Conhecimento	17
Abeilard Bello Pereira Neto Tiago Moreira Borges	
Desafios da participação e controle social no município de Santana do Livramento – RS	32
Gustavo Segabinazzi Saldanha Rogério Machado Bianca Bigolin Liszbinski	
Elementos que caracterizam a participação popular no contexto das iniciativas de Governo Aberto: revisão sistemática da literatura	50
Cristiane Sinimbu Sanchez Patrícia Zeni Marchiori	
Governo Aberto: um estudo de caso sobre o Instituto Federal da Paraíba	73
Jéssyka Pereira de Lima Silvan Freire da Cunha	
Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo nos municípios da mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro – MG	89
Gabriella Silva Melo Gustavo Henrique Dias Souza Rosiane Maria Lima Gonçalves	
O Governo Aberto e o seu princípio: a transparência	107
Diogo Henrique Helal Sabrina de Melo Cabral Sérvulu Mário de Paiva Lacerda	
Panorama do nível de accountability das unidades gestoras de RPPS de Minas Gerais	122
Bruno Tavares João Paulo de Oliveira Louzano Thiago de Melo Teixeira da Costa	
Participação Popular na gestão pública de Mossoró – RN	139
Adna Raquel de Moraes Barreto Ester Medley Bezerra Teixeira	

Política de Informação expressa nas decisões
colegiadas da UFRN: um estudo de caso | 153
Gilvan Bernardo da Costa

Transparência Ativa nos Institutos Federais de
Educação, Ciência e Tecnologia | 169
Antônio Alves Filho
Luzivan José da Silva

Transparência nos Portais dos Municípios
Mais Populosos do Estado do Pernambuco | 186
Edjane Esmerina Dias da Silva
José Honorato da Silva Neto
José Ribamar Marques de Carvalho

Governança e Cooperação no Setor Público | 202

Análise do Projeto Mais Médicos Para o Brasil à luz de
estudos em federalismo brasileiro | 203
David Barbalho Pereira

Barreiras do desempenho em cooperativas da agricultura
familiar e suas implicações para o acesso às políticas
públicas | 219
Ana Paula Teixeira de Campos
Luana Ferreira dos Santos
Marco Aurélio Marques Ferreira

Blame Avoidance & Credit Claiming: desafios para a
Governança e a Cooperação no Setor Público | 236
Ana Tereza Ribeiro Fernandes

Estado e Terceiro Setor: a Educação Complementar como
um caso de coprodução de um bem público | 250
Karla Bezerra de Souza Sobral
Rezilda Rodrigues Oliveira

Gerenciamento colaborativo de pequenas cidades:
propostas de reformas administrativas para a cidade de
Portalegre - RN | 265
Fernando Porfírio Soares de Oliveira
Moisés Mark Porcinio da Silva

Gestão municipal consorciada: a experiência do Consórcio
de Informática na Gestão Pública Municipal - CIGA | 279
André Luiz Caneparo Machado
Gilsoni Lunardi Albino
Sílvia Maria Berté Volpato

Governança e participação: o Ambiente Interagências nas Operações Militares no Complexo da Maré | 294
Fábio da Silva Pereira

Governança pública e a EBSEH: a análise de uma empresa pública criada para resgatar a efetividade dos Hospitais Universitários | 311
Fábio Moita Louredo
Fernanda de Souza Gusmão Louredo

Marco teórico sobre a agricultura familiar na América Latina: estudo comparativo sobre a produção científica e os Relatórios da FAO | 327
Cláudia Souza Passador
Lucas Baracat Pedrosa
Marco Antonio Catussi Paschoalotto

Oportunidades de desenvolvimento em Instituições Públicas de Ensino Superior: a capacidade de cooperar dos Mestrados Profissionais | 342
Danilo Monteiro Gomes

Políticas públicas culturais no Brasil: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal Culturando | 357
Clara Augusto Musa
Cláudia Souza Passador
Marco Antonio Catussi Paschoalotto

Análise de Políticas Públicas | 373

“Minha Casa, Minha Vida” oferta pública e o déficit habitacional: avaliação de sua eficácia em Minas Gerais | 374
Fillipe Maciel Euclydes
Suely de Fátima Ramos Silveira
Vinicius de Souza Moreira

A experiência paraibana do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma avaliação pela perspectiva dos agricultores beneficiários | 392
Atos Dias
Jenifer Santana
Julia Rensi

A Implementação da Educação Alimentar e Nutricional no Contexto do PNAE em Belo Horizonte – MG | 408
Samuel Rodrigo da Silva
Nina Rosa da Silveira Cunha
Suely de Fátima Ramos Silveira

- A Importância das Políticas Públicas de Incentivo aos Arranjos Produtivos Locais: um estudo exploratório do Programa de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais do Estado de São Paulo** | 424
Marco Antonio Catussi Paschoalotto
João Henrique Paulino Pires Eustachio
João Luiz Passador
- As mudanças decorrentes do recebimento da Previdência Rural pelos Beneficiários: o caso da Comunidade do Vale do Catimbau – Buíque/PE** | 440
Jucimar Cassimiro de Andrade
Letícia Alves de Melo
Romilson Marques Cabral
- Avaliação da Avaliação de Programas Governamentais: Uma Proposta de Meta-avaliação dos Resultados da Pesquisa Avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS** | 456
Larissa Cristina França Santos
Suylan Almeida Midlej e Silva
- Avaliação do Impacto Financeiro para os Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida em um Município na Região Sul do Brasil** | 477
Eliane M. Sá de Souza
Simone Portella Teixeira de Mello
- Avaliação do Programa Bolsa Família no município de Campina Grande/PB: a efetividade da ação estatal no atendimento às demandas Sociais** | 491
Gêuda Anazile da Costa Gonçalves
Júlio Vitor Menezes dos Santos
Lizandra Kelly de Araújo Santana
- Determinantes socioeconômicos da longevidade: um estudo em municípios de Minas Gerais** | 514
Antônio Carlos Brunozi Junior
Evilázio Viana dos Santos
Fernanda Cristina Da Silva
- Educação para Sustentabilidade e Gestão Pública em uma Escola Municipal da Cidade de João Pessoa - PB** | 531
Arthur William Pereira da Silva
Helaine Cristine Carneiro dos Santos
Laís Anulino da Silva Araújo
- Efeitos das Recriações da SUDAM e da SUDENE sob o Desenvolvimento Socioeconômico Municipal** | 548
Fernanda Maria de Almeida
Tarrara Alves Horsth
Wesley de Almeida Mendes

Indicadores Sociais de Gestão Pública: Uma Análise nos Maiores Municípios da Paraíba	565
José Eduardo Lacerda Coura José Ribamar Marques de Carvalho	
Liderança e Sustentabilidade na esfera pública	579
Eduardo Antonio Moslinger Eliane Salete Filippim	
“Minha Casa, Minha Vida” em números: quais conclusões podemos extrair?	594
Fillipe Maciel Euclides Suely de Fátima Ramos Silveira Vinicius de Souza Moreira	
O Discurso do Sujeito Coletivo como método de investigação e aprendizagem em avaliação do impacto das tecnologias digitais nas políticas públicas educacionais	614
Denise Ribeiro de Almeida Fabrício Nascimento da Cruz	
O Impacto do PROUNI e do FIES no desempenho acadêmico	632
Cristiana Tristão Rodrigues Franciele Michele dos Santos Sabrina Olímpio Caldas de Castro	
O processo de monitoramento de políticas públicas de saúde: o caso do Núcleo Estratégia Saúde da Família / RN	649
David Barbalho Pereira	
Política Pública de Combate à Dengue e os Condicionantes Socioeconômicos	665
Daiane Medeiros Roque Fernanda Maria de Almeida Vinicius de Souza Moreira	
Precariedade do Transporte Público e o Reflexo Socioeconômico na Dinâmica Municipal de Acopiara, Ceará	681
Estêvão Arrais Ives Tavares Raniere Moreira	
Programas públicos de Microcrédito Produtivo Orientado: as práticas discursivas subjacentes ao seu marco regulatório	695
Fernando Gomes de Paiva Júnior Rosivaldo de Lima Lucena Sabrina de Melo Cabral	

Qualidade do Ensino Superior em Universidades Federais e Sistema de Cotas | 712

Fernanda Maria de Almeida,
Franciele Michele dos Santos
Sabrina Olimpio Caldas de Castro

Um Olhar sobre a Política Educacional Brasileira a partir dos Municípios Paraibanos de Bananeiras e Dona Inês | 728

Josué Pereira dos Santos

Vestibular X SISU: uma análise das mudanças nos cursos de Administração e Ciências Contábeis da UFV/CRP | 742

Rosiane Maria Lima Gonçalves
Sabrina Cássia Sousa
Gustavo Henrique Dias Souza

Gerenciamento de Organização Públicas | 758

A gestão da ética inserida na Política de Gestão de Pessoas: uma proposta para minimização dos conflitos éticos em universidades federais | 759

Clésia Maria de Oliveira
Irineu Manoel de Souza
Salezio Schmitz Junior

A Percepção dos servidores acerca do contexto de trabalho no âmbito do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba | 775

Anna Cecilia Chaves Gomes
Bruna Lyra Alves
Rayanne Santana da Silva

Análise da rede de custeio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar | 786

Claudio Zancan
Dartagnan Ferreira de Macêdo
João Antônio da Rocha Ataíde

Análise dos principais fatores de retenção dos servidores técnicos-administrativos do Instituto Federal de São Paulo | 801

Cristina Lourenço Ubeda
João Augusto de Campos Avaristo

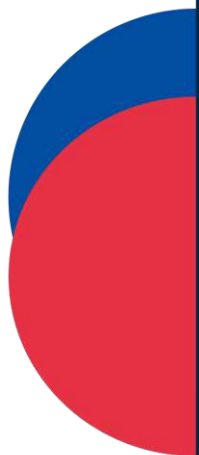
Análise quantílica dos fatores de influência na arrecadação do Regime Geral de Previdência Social em Minas Gerais | 818

Aline Gomes Peixoto Gouveia
Tarrara Alves da Silva
Walmer Faroni

Avaliação da gestão da Estratégia Saúde da Família: uma análise na perspectiva de gestores públicos Antonio Carlos Silva Costa Dartagnan Ferreira de Macêdo João Antônio da Rocha Ataíde	835
Burocracia na construção da Administração Pública do Século XXI: uma reflexão teórica Wagner Marques Cordeiro	851
Causalidade e ordenamento entre arrecadação e despesas nos estados brasileiros João Paulo de Oliveira Louzano Luiz Antônio Abrantes Walmer Faroni	868
Comprometimento organizacional dos servidores do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba Anna Cecília Chaves Gomes Bruna Lyra Alves de Almeida Jocélia da Hora Oliveira Barbosa	885
Condicionantes do Desenvolvimento Humano nos municípios mineiros Luiz Antônio Abrantes Marco Aurélio Marques Ferreira Wesley de Almeida Mendes	899
Contribuições da Teoria Institucional para Análise de Disseminação de Inovação na Gestão Pública Alex Bruno F. M. do Nascimento Hironobu Sano Yuri de Lima Padilha	917
Custos no Setor Público: reflexões sobre a incidência na literatura nacional veiculada em periódicos acadêmicos Mariana Carazza Alves Caroline Miria Fontes Martins Pablo Luiz Martins	934
Demonstração do resultado econômico: um estudo sobre a eficiência dos gastos públicos em uma universidade pública federal Aline Kelly de Menezes Antônio Erivando Xavier Júnior Ranieire Paula Ribeiro	952

Diagnóstico sobre a Influência dos Diferentes Modelos de Seleção sobre a Diferenciação de Candidatos em Concursos Públicos Isabel de Sá A. da Costa Roberto Pimenta Vivian Raunheitti	965
Estrutura de funcionamento dos Conselhos de Administração dos RPPS municipais de Minas Gerais como órgãos mitigadores de conflitos de agência Aline Gomes Peixoto Gouveia Bruno Tavares Thiago de Melo Teixeira da Costa	983
Gestão de processos na análise da execução orçamentária da Universidade Federal de Pernambuco Alexandre A. Ferreira David M. Santana Nadi H. Presser	1000
Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso em uma Universidade Federal Elzeni Alves Moreira Maria Teresa Pires Costa	1018
Heterogeneidade e Transferências Intergovernamentais: Estudo da Zona da Mata – MG Jéssica Natália da Silva Marco Aurélio Marques Ferreira	1033
Identificação das Receitas e Custos na Prestação de Serviço em uma Unidade de Pronto Atendimento de Saúde – UPA Luís Humberto S. Simões Paulo César Pereira da Silva	1051
Indicadores de desempenho aplicados ao acompanhamento da produtividade nos Laboratórios de Balística Forense do Instituto de Polícia Científica da Paraíba Ana Lúcia Carvalho de Souza, Arturo Rodrigues Felinto Gabriella Henriques da Nóbrega	1067
O desenvolvimento das compras públicas sustentáveis na Administração Pública brasileira Allan Barreto João Victor M. Fialho	1084
Perfil de liderança dos gestores e modelo estratégico em uma IFES Denise Ribeiro de Almeida Leonardo Ribeiro de Almeida	1103

Por um Sistema Único de Administração Pública no Brasil Vitor Cândido Leles de Paulo	1121
Práticas de gerenciamento de projetos como indutores da governança de TI no Setor Público brasileiro Ariadna Mikaelly de Lima Silva Bruno Campelo Medeiros	1136
Prestações de Contas dos Órgãos Públicos de Previdência Municipal do Estado de Pernambuco – Um Estudo sobre as Irregularidades Encontradas pelo TCE-PE no Período de 2008 a 2009 Letícia Alves de Melo Magna Regina dos Santos Lima Romilson Marques Cabral	1154
Qualidade na Segurança Pública municipal na percepção dos guardas municipais: um estudo de caso na Guarda Municipal de Caruaru/PE Alessandra Carla Ceolin Cristiane Ana da Silva Lima	1170
Rotatividade de Pessoal no Serviço Público Federal Brasileiro: Breve Revisão da Literatura Carlos Alano Soares de Almeida Elainy Danielle Guedes Pereira	1187
Casos de Ensino em Administração Pública	1202
Análise de Redes Sociais na Produção Científica de Programas de Pós-Graduação em Administração Pública no Brasil Donizetti Calheiros Marques Barbosa Neto João Antônio da Rocha Ataíde Claudio Zancan	1203
Formação do Gestor Público e Desenvolvimento Municipal: Uma Análise Exploratória nos Municípios Baianos Daisy Lima de Souza Lindomar Pinto da Silva Miguel Rivera Castro	1219
Reestruturação Organizacional: o que fazer com as pessoas? Carla Oliveira de Souza	1236



Grupo Temático 1

Transparência, Governo Aberto e Participação

Aborda as instituições participativas formais e informais de governança democrática e os mecanismos de controle social, dentre outros.

ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ERA DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO

Abeilard Bello Pereira Neto¹
Tiago Moreira Borges¹

RESUMO

O presente artigo trata da relação entre accountability e participação popular na gestão governamental, sob o prisma do modelo da nova governança pública e no contexto da sociedade da informação e do conhecimento. Procura evidenciar que uma preocupação constante da governação tem sido a função de controle das suas ações e que tal noção está intrinsecamente relacionada às ideias de responsabilidade e prestação de contas pelos atos praticados. Nesse diapasão, sugere-se que o potencial da nova governança pública de conseguir seu objetivo está umbilicalmente ligado ao desenvolvimento e uso das tecnologias da informação e comunicação para a abertura dos governos e a disponibilização de seus dados aos indivíduos que, de posse deles, poderão participar ativamente da esfera pública.

17

Palavras-chave: *accountability*. Governo aberto. Nova governança pública. Participação popular. Transparência.

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (IFTM).

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem passado por importantes reformas estruturais desde a ascensão dos Estados modernos. Nos vários contextos em que está inserida, a tônica não parece ser outra senão a evolução da forma de governar motivada pelo próprio desenvolvimento das sociedades nos respectivos espaços nacionais e, na dinâmica atual, também nos espaços internacionais.

Neste artigo, os esforços se concentraram nas características do novo modelo estrutural da governação, o *New Public Governance* ou Nova Governança Pública. Esta forma de pensar a Administração Pública prescreve a interação colaborativa entre governos, cidadãos e suas redes sociais na prossecução dos interesses comuns e na criação das políticas públicas.

De início, apresenta-se um histórico evolutivo da Administração Pública por meio dos modelos predominantes de organização estrutural, cada qual relacionado a um determinado contexto sociopolítico e cultural.

Em seguida, são revisitadas as noções de responsabilidade e *accountability* e a importância desses valores na efetivação da prestação de serviços públicos.

Por derradeiro, o artigo debruça-se sobre a teoria do governo aberto (*open government*) e da participação popular na era da informação e do conhecimento para então, em sede de conclusão, indicar que a conjugação de um novo ambiente de participação democrática com as tecnologias da internet e das mídias sociais podem ser fator de efetivação da cidadania e do zelo pela coisa pública.

18

2 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 O modelo burocrático

O modelo burocrático, também referido como administração pública clássica ou teoria burocrática, é um paradigma organizacional que serviu como balizador da administração pública nos Estados modernos a partir do século XX. Segundo Hood (1995), na tradição inglesa o modelo burocrático recebe ainda o nome de *progressive public administration*, uma vez que influenciou as reformas da chamada "era progressista" nos Estados Unidos da América, com contribuição de teóricos

como W. Wilson, que defendia a separação entre as esferas de planejamento e execução das políticas públicas, e F. Taylor, cujas proposições nortearam a divisão do trabalho dentro das organizações.

Os princípios básicos da teoria burocrática são a formalidade, o profissionalismo e a impessoalidade (SECCHI, 2009). Para Mozzicafreddo (2002), o modelo assenta-se na integração das atividades, em que são imperativos o controle hierárquico, a continuidade, a estabilidade e a carreira, os regulamentos internos e a conformidade com as normas. Nele ocorre, portanto, uma distribuição horizontal e vertical das funções do Estado e o desenho hierárquico toma a forma piramidal. No topo, os altos dirigentes e na base, os funcionários. A estrutura é sustentada pela coordenação e pelo controle das atividades dos variados níveis organizacionais.

Araujo (2013) refere que as principais vantagens do modelo burocrático são a redução dos custos operacionais, a facilidade de supervisão das tarefas pelos dirigentes, a uniformidade na oferta de bens e serviços, a redução do número de funcionários que se reportavam aos políticos (papel reservado aos dirigentes) e o estímulo à coordenação de atividades interligadas. Para o autor, a eficiência organizacional refletir-se-ia na prestação adequada de serviços públicos ao permitir um nível maior de controle sobre a sua produção, tornando-se uma preocupação central do modelo.

19

2.2 O *New Public Management* (ou nova gestão pública)

As críticas ao modelo burocrático e a busca de alternativas levaram ao desenvolvimento de um novo paradigma: o *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública ou *New Public Government*, cujas orientações são a busca da economia nos gastos com a máquina administrativa, eficiência e eficácia das organizações, instrumentos e programas públicos, além de maior qualidade dos serviços entregues aos cidadãos. A ideia por trás da nova teoria, que influenciou tanto países desenvolvidos quanto pobres, era a de que os governos funcionariam melhor se fossem gerenciados como as organizações do setor privado, guiadas pelo mercado e não pela hierarquia (PETERS, 1997).

Hood (1995) relata que há variadas doutrinas encapsuladas na formação do NPM, adstritas a um conjunto de mudanças propostas que permitem sua identificação como um modelo. São elas:

1. Mudança no sentido de maior competição entre as organizações públicas, e entre estas e as organizações privadas;
2. Modernização dos métodos específicos de gestão do modelo burocrático em favor de práticas gestionárias semelhantes àquelas adotadas pelo setor privado;
3. Tónica na disciplina e parcimônia na utilização dos recursos, bem como na busca de alternativas para a diminuição do custo de oferta dos serviços, o que contrasta com a ênfase burocrática na continuidade institucional;
4. Maior controle das organizações pelos dirigentes das unidades organizacionais, dotados de maior poder discricionário;
5. Adoção de padrões de desempenho mais explícitos e mensuráveis no que concerne ao nível, à abrangência e ao conteúdo dos serviços fornecidos;
6. Mudança de ênfase da formulação de políticas para as habilidades de gestão, caracterizada pela desagregação das organizações públicas em unidades menores especializadas cada qual em um determinado serviço, com centro de custos separados, identidade própria e maior delegação das decisões, o que contrasta com a organização burocrática em que os serviços são agrupados nos Ministérios;

20

Peters (2001), ao discorrer sobre o significado nas reformas, explicita os principais contributos do NPM para a organização do setor público: mudanças estruturais, com a adoção de organismos descentralizados e dotados de maior autonomia administrativa que flexibilizaram a rigidez hierárquica do modelo burocrático; capacitação dos funcionários, com a atribuição de mais poder aos agentes dos vários níveis organizacionais de forma que fossem também ouvidas as suas ideias; modificação do processo de tomada de decisões, devido à participação dos funcionários e também dos clientes com suas ideias e aspirações; desregulamentação da Administração Pública, com regras mais flexíveis de contratação e recompensa dos trabalhadores e a sua equiparação ao mercado, que introduziu a lógica de produção de melhores serviços com menores custos.

2.3 O New Public Governance

Como visto no item anterior, a prática altamente empresarial (ou gestonária) do NPM evidenciou problemas de ordem prática ensejadores de uma busca por nova reformulação da Administração Pública. O distanciamento entre os políticos e os gestores, os resultados sobre o desempenho aquém do esperado, a necessidade de mais prestação de contas dos atos praticados e de mais transparência de gestão são fatores preponderantes para o redesenho dos governos neste século. Para Araujo (2013), enquanto a fragmentação das unidades ministeriais e a quebra da rigidez hierárquica da Administração Pública foram a tônica do NPM, a coordenação seria um processo natural do *New Public Governance* que se reflete, notadamente, na forma do trabalho em equipes, na prestação de contas pelos funcionários (*accountability*) e na forma de fornecimento dos serviços públicos.

Kooiman (1994) apresenta os fatores que impulsionaram o advento da *New Public Governance*: o primeiro seria os novos desafios colocados pela própria dinâmica de evolução das sociedades, cada vez mais complexas e diversas. O segundo seria o propugnado esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*), que prescreveu a redução dos organismos nacionais em favor de organismos internacionais e das organizações não-governamentais ou ainda das agências autônomas. O efeito colateral de tal diminuição do papel do Estado foi a fragmentação excessiva, as dificuldades de direção e de *accountability* das ações dos governos (RHODES, 1996) que refletiram na formulação das políticas públicas e acabaram por se tornarem imperativos na busca de maior coordenação interorganizacional.

O terceiro fator seria a própria estrutura da Administração Pública, que se mostra incapaz de solucionar e corresponder às necessidades dos cidadãos, tornando-se inexorável a participação destes como parceiros na busca conjunta de alternativas.

3 ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE NO SETOR PÚBLICO

A responsabilidade “é o estado em que alguém (o responsável) se encontra, pelo qual, por força de um compromisso, de um contrato, de uma relação social, de uma nomeação, fica sujeito a responder, a prestar contas pelos seus atos, com todas as consequências – obrigação, mérito, sanção...” (TAVARES, 2003:18).

Para Mozzicafreddo (2002), a ideia de responsabilidade assenta-se num sistema de normas que a define como instrumento de prossecução e proteção dos direitos de cidadania. A responsabilidade no Estado de Direito apresenta-se, logo, como elemento distintivo da administração e da governação e implica a utilização de procedimentos e de métodos de atuação, numa perspectiva da construção de uma sociedade baseada na confiança e na associação de cidadãos e governo na construção da democracia.

Segundo Tavares (2003), se hoje o princípio da responsabilidade é basilar para o Estado de Direito, sua evolução se deu no bojo da própria evolução sociocultural do Estado, de suas relações de poder, dos direitos de cidadania e dos modelos de governação de que tratamos no primeiro capítulo.

A responsabilidade sobre os atos e as funções do sistema administrativo tem vindo a ser equacionada em torno do conceito de *accountability*, interpretado como a obrigação de responder pelos resultados, no sentido do controle orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, do respeito pela legalidade dos procedimentos e da responsabilização pelas consequências da execução das políticas públicas (ARAÚJO, 2002).

A ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pelos atos praticados e explicitamente a necessidade de prestação de contas pela gestão de bens, valores e dinheiros públicos (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

As teorias mais recentes sobre o desenvolvimento da Administração Pública, notadamente a teoria da Nova Governança Pública, apontam para a necessidade de se fomentar a participação da sociedade na construção das políticas públicas, um processo que resulta de vários fatores, mas principalmente da descrença dos cidadãos em relação aos governos. Tal fator primordial tem demandado maior nível de prestação de contas por parte dos agentes públicos (KING *et al.*, 1998).

A consolidação da democracia em grande parte dos países desenvolvidos e também naqueles em desenvolvimento requer uma prestação de contas apropriada dos agentes no que diz respeito à utilização de recursos públicos. Os cidadãos se preocupam cada dia mais com problemas como a corrupção e a ineficiência do Estado na prestação de serviços.

A democracia na sua forma representativa, contudo, parece já não mais satisfazer os cidadãos que procuram meios de contornar a ineficiência dos políticos em resolver os problemas sociais que se lhe impõem. A parte positiva dessa demanda tem sido o reforço do controle nas organizações do setor público, de forma ao desenvolvimento de um ambiente de accountability que intenta conferir mais credibilidade aos programas e ações dos governos.

É nesse contexto que Nino (2010) defende a existência dos órgãos de fiscalização externa independentes ou autônomos que possam, senão garantir, ao menos suscitar o aprimoramento constante das prestações de contas e do uso eficiente dos recursos públicos. Sugere ainda que tais instituições devam abordar novos papéis de interação com a sociedade, uma vez que são consideradas eminentemente técnicas. As entidades fiscalizadoras superiores, como os Tribunais de Contas no Brasil ou os Auditores-Gerais nos modelos anglo-saxônicos, têm papel fundamental na prossecução de mais accountability por parte dos governos. O autor considera de suma importância o teor da declaração da INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – publicado em 2007, que indica a necessidade de se considerar o estabelecimento de relações mais estreitas dos organismos de fiscalização com as organizações sociais que participam ativamente das atividades de desenvolvimento e uso de indicadores nacionais com o intuito de se expandir a troca de informação e promover as várias funções que os Tribunais de Contas, por exemplo, devem desempenhar na tentativa de promover, ainda que indiretamente, a transparência, a accountability e a eficácia dos governos por eles auditados.

4 OPEN GOVERNMENT E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ERA DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO

De acordo com documento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), os "cidadãos e a sociedade civil serão instigados a assumirem maior responsabilidade e a estabelecer novas parcerias com o setor público. Assim, a colaboração com os cidadãos e a sociedade civil será o alicerce das futuras reformas da Administração Pública" (OCDE, 2011). Sítios de redes sociais, iniciativas de construção partilhada de soluções, a reinterpretação dos dados disponibilizados pelos governos abertos e a tecnologia dos media sociais têm forçado essa tendência.

Nesse contexto de mudança de paradigma organizacional e de uma sociedade cada vez mais ávida por conhecimento e informação é que se desenvolve o conceito de governo aberto, ou *open government* em inglês. A expressão pode ser interpretada como a mudança do modelo relacional entre os indivíduos integrantes de uma sociedade e seu governo. Muitos cidadãos não mais aceitam o papel passivo que a democracia representativa lhes tem reservado. Eles demandam uma abordagem mais ativa da cidadania por meio da colaboração com o governo na definição de interesses comuns e de soluções para suas necessidades e o fazem cada vez mais por meio das tecnologias da informação e do conhecimento. Os indivíduos urgem por mais acesso ao conhecimento coletivo sobre eles armazenado nos dados governamentais. Não apenas no nível local, estes cidadãos moldam a agenda política. Assim, o *open government* deve ser visto no contexto dos direitos de cidadania: o direito de participar ativamente do processo de formulação e implementação de políticas públicas (MAIER-RABLER *et al*, 2011).

A ideia do governo aberto não significa mera transparência e accountability das instituições públicas. Ela está intimamente relacionada com a inovação das formas de colaboração e governança. O direito dos cidadãos à informação pública é indispensável à nova ordem que se impõe na governação e alguns teóricos inclusive reconhecem a necessidade de se incluir entre os direitos humanos o direito de participar da sociedade da informação. Tal direito humano deveria garantir a participação do indivíduo nas decisões públicas e o acesso à educação para que ele

pudesse ser capaz de utilizar a infraestrutura tecnológica na interação com o governo.

Em qualquer país, o acesso aos dados dos governos é fundamental para o incremento da experiência cidadã. Além de ser uma questão de transparência e *accountability*, o acesso aberto pode favorecer tanto o Estado como a sociedade na busca de mais eficiência na prossecução de seus objetivos. Contudo, a atitude em torno do acesso à informação, na direção da transparência das estruturas e processos, do empoderamento do cidadão e da liberdade de expressão tem raízes

nas tradições e práticas de cada sociedade (MAIER-RABLER, 2011).

Os princípios do *open government* são a transparência, a participação e a colaboração entre governo e sociedade por meio das tecnologias da informação e comunicação. A transparência tem como essência o fornecimento de informação aos cidadãos. No governo aberto, o Estado compromete todos os seus organismos do dever de fornecer todas as informações relevantes e de maneira apropriada. Na sociedade digital, tal tarefa é facilitada pelas tecnologias da informação e da comunicação (TIC), uma vez que grande parte dos dados é armazenada eletronicamente. Essa informação aberta é a base da própria teoria do governo aberto. Ela permite aos cidadãos tomarem decisões que ainda não foram corrompidas pelas elites dominantes (PARYCEK, 2010).

25

Por sua vez, a participação objetiva incluir os cidadãos no processo de formação do Estado, o que importa dizer que os indivíduos de uma dada sociedade são chamados a participarem do processo democrático de forma ativa, e não mais por meio exclusivo da escolha de representantes eleitos. Tal fenômeno de inclusão dos atores sociais na esfera deliberativa dos governos é, de certa forma, novo e se desenvolve no âmbito da teoria da Nova Governança Pública.

Quanto à colaboração, é cediço dizer que a Administração Pública pode se tornar mais eficiente e se desenvolver mais proficuamente ao colaborar com os cidadãos. O governo aberto dá ao Estado a oportunidade de se valer do envolvimento e do conhecimento dos cidadãos aos fornecer plataformas colaborativas que promovam a interação entre os próprios cidadãos e entre estes e a Administração Pública. Portanto, o objetivo maior desse princípio é colocar todos os atores, governo e indivíduos, a trabalhar em conjunto por seus objetivos comuns.

Numa visão teleológica, o fim prosseguido pelo governo aberto, notadamente na sua versão eletrônica, é a diminuição dos gastos com a máquina pública ao torná-la mais eficiente. Embora este mesmo fim tenha sido a tônica de modelos anteriores de governação, como a nova gestão pública, é a primeira vez que se intenta a eficiência por meio da contribuição tanto teórica quanto prática da sociedade. É também a primeira vez que essa nova forma de governação se desenvolve num ambiente interligado e colaborativo, no qual a presença e a influência das mídias sociais assumem certa relevância.

Bertot (2010) expõe quatro dimensões do contexto de uso da tecnologia dessas mídias sociais pelos governos que, embora não sejam exclusivas, constituem-se tanto em oportunidade como em desafios na redefinição da interação entre governo e sociedade. São elas:

- Participação democrática e engajamento do cidadão. Os media sociais podem envolver o público na tomada de decisão quanto às políticas a serem criadas;
- Coprodução dos serviços, em que governos e cidadãos desenvolvem de forma conjunta os serviços públicos;
- *Crowdsourcing*, pelo qual o governo compartilha seus dados em busca de inovação advinda do conhecimento e talento da população;
- Transparência e *accountability*, pelos quais o governo procurar dar acesso aos dados e cumprir seu mister de prestar contas de suas ações à sociedade.

26

A prática cultural surgida com a comunicação em massa por meio da televisão foi caracterizada pelo consumo passivo de informações. Por outro lado, o desenvolvimento e a popularização da Internet têm incitado a mudança desse padrão comportamental, de forma que parte do tempo anteriormente gasto no consumo de informações prontas está agora redirecionado para a interação nos media sociais (BENKLER, 2006 *apud* MAIER-RABLER *et al*, 2011).

Maier-Rabler *et al.* (2011) refere que essa produção cultural mais participativa se comparada à cultura de massa da era industrial corresponde mais fidedignamente ao ideal de democracia. A autora identifica ainda um déficit deliberativo nas democracias contemporâneas que credita à falta de espaços ou ocasiões para que os cidadãos se interajam de forma a influenciar as políticas

públicas, o que poderia ser minimizado por meio da tecnologia dos media sociais, por exemplo.

Essa é a razão pela qual se assume que a tecnologia das mídias sociais tem um grande potencial de transformar a governança pública, fomentando a transparência e a capacidade de interação dos governos com os cidadãos. A interatividade e a capacidade de penetração dessa tecnologia no cotidiano dos indivíduos podem incitar a novas formas de participação democrática, a pressões por novas estruturas institucionais e novos processos direcionados à abertura de dados e à transparência pública.

Para Cardoso *et al.* (2006) os meios de comunicação têm exercido uma relação muito próxima com o ambiente político, uma vez que não são apenas instrumentos que auxiliam na tomada de decisões, mas por constituírem-se num sistema informacional que transformou a comunicação em uma característica dominante na existência e vitalidade do Estado.

As relações entre os meios de comunicação e os políticos são mais complexas e capazes de oscilar temporariamente entre suporte mútuo e conflito (CASTELLS, 2001 *apud* CARDOSO *et al.*, 2006). Na era da informação, os atuais sistemas políticos são limitados em sua lógica, organização, processos e liderança pelo funcionamento dos media eletrônicos que, nesse sentido, constituem uma das maiores forças do processo democrático.

Assim a Internet, sob os atuais métodos de integração político-institucional dos meios de comunicação, não garante por si só o aumento da participação popular na política. A participação popular na política face às instituições democráticas por meio da rede mundial pode ser estimulada desde que se observem mudanças na representação e na atitude dos políticos em relação ao seu público e vice-versa (CARDOSO *et al.*, 2006)

Inovações tecnológicas certamente aumentam a eficiência e a influência das TIC, sendo notadas à medida em que alteram paradigmas sociais (PARYCEK, 2010). Nesse contexto, o acesso à informação governamental parece ser a chave para o empoderamento dos cidadãos. O fluxo da informação não mais é controlado por companhias ou autoridades. Os dados são facilmente alcançáveis na Internet por quaisquer indivíduos e processados por seus pares. Além disso, a rede mundial possibilita a redução dos custos de coleta, distribuição e acesso a informações,

serviços e recursos públicos. Isso propicia novas habilidades na interação entre governos e sociedades. Por isso mesmo, os cidadãos esperam que os serviços estejam disponíveis em ambientes virtuais e que a interação com os organismos da Administração Pública possa se dar por meio digital. O que, em outras palavras, significa que os cidadãos esperam que o governo esteja onde eles também estiverem e em formato orientado diretamente a eles (BERTOT, 2010).

Essa inovação democrática por meio das TIC depende, no entanto, de mudança na relação da comunicação entre governantes e governados, entre a Administração Pública e os cidadãos. A nova visão sobre a governação que se tem desenvolvido no seio da nova governança pública evidencia que as fronteiras entre os governos e a sociedade estão cada vez mais permeáveis.

Os organismos públicos, por exemplo, devem se preocupar em disponibilizar todas as informações relevantes sobre sua atuação em meios eletrônicos e pela Internet. Tal informação deve incluir as normas e as decisões tomadas por eles, bem como os arquivos de decisões passadas de forma a estimular a demanda do público por essas informações o que, indiretamente, capacitaria esse mesmo público para a colaboração ativa na formulação de políticas públicas (PERRITT, 1997).

28

Maier-Rabler (2011) afirma que o estado da arte das tecnologias da informação e comunicação no suporte à participação cidadã contrasta com a organização burocrática tradicional das instituições públicas. Segundo a autora, a simples replicação online dos procedimentos burocráticos já é vista pelos funcionários e servidores públicos como inovação. Mas se a intenção é mesmo empoderar o cidadão, este é apenas um primeiro passo de uma longa jornada. Os formuladores de políticas públicas devem perceber que o desenvolvimento das TIC na democracia só fará sentido se isto significar a criação de um novo valor público.

Dunleavy *et al.* (2005) advertem, contudo, que apesar das incertezas e de todas as possibilidades positivas, é forçoso mitigar os efeitos negativos do processo de digitalização dos governos, como a exclusão daqueles tecnologicamente iletrados. Os caminhos, ainda segundo os autores, apontam para uma transição vigorosa para uma forma de governar genuinamente integrada, ágil, holística e compreensível a todos, desde os funcionários do Estado aos cidadãos e seus agrupamentos sociais.

5 CONCLUSÃO

A nova visão sobre a coisa pública, erigida com o modelo da nova governança, tem incitado uma reordenação do processo burocrático. A democracia representativa parece não mais servir aos cidadãos que urgem por participação direta no processo de construção social. E não há dúvidas que tal mudança esteja ocorrendo como fruto do advento da sociedade da informação e do conhecimento.

Os governos estão sendo obrigados a aceitar que o fluxo da informação dentro da sociedade está se alterando e, a partir desta premissa, seus mecanismos de atuação tendem a ficar mais transparentes e orientados ao cidadão como verdadeiro destinatário de suas ações.

Os esforços de disponibilização dos dados administrativos a que se convencionou chamar de *open government* é uma expressão direta dessa nova ordem social que se instala, dessa era de governança digital. Os nativos da sociedade da informação desejam participar ativamente da construção das políticas, mas para tal é preciso democracias livres de limitações. São eles que têm feito os governos abrirem os seus arquivos. Já acostumados a trabalharem em rede, estes cidadãos tendem a confiar mais nos seus pares do que nas instituições formalmente estabelecidas (PARYCEK, 2010).

Para Bertot (2010), esses indivíduos da era digital consideram a si próprios como parte ativa nas discussões dos problemas que atingem suas comunidades, regiões ou países e o fazem frequentemente por meio das redes sociais, fóruns de discussão e outras ferramentas digitais. Por isso é clara a noção de que a tecnologia dos media sociais tem significativo impacto na governação e nas interações do poder público e os indivíduos. No contexto em que processos democráticos são capazes de redesenhar a relação entre os governos e as comunidades, tornam-se menos evidentes as fronteiras entre esses dois elementos da sociedade e aumenta-se a necessidade de se considerar quais ações devem permanecer sob alcance direto do Estado e quais outras teriam melhor desempenho se desenvolvidas em parceria com os demais atores não-governamentais.

Parece apropriado o argumento de que uma democracia participativa realmente efetiva demanda o engajamento das autoridades públicas na colaboração, na decisão conjunta, na coprodução e desenvolvimento de políticas com os demais

atores da sociedade. Segundo Cardoso *et al.* (2006), os políticos eleitos, mais do que meros agentes públicos, devem estimular esse processo de inovação para que o verdadeiro potencial da ideia de governo aberto possa vir à tona.

Castells (2008) assegura que a sociedade global já tem em mãos os meios tecnológicos de que precisa para existir apartada das instituições políticas e dos meios de comunicação de massa. Contudo, o autor adverte que a capacidade dos movimentos sociais de mudarem as mentes em direção a essa cidadania alargada depende, em grande extensão, da habilidade desses movimentos moldarem o debate na esfera pública.

A defesa que se faz é a de que o atual arranjo organizacional da Administração Pública pode promover o empoderamento do cidadão por meio das tecnologias da informação e comunicação rumo a uma cultura que, além da coprodução de políticas e serviços públicos, seja capaz de ir além e combater as doenças que ainda existem no seio do Estado, como a corrupção e o nepotismo. O poder e o alcance dessa nova sociedade global, interligada pela tecnologia, ainda não estão bem definidos, mas uma amostra do seu poder mobilizador nos foi dada durante os recentes acontecimentos que puseram em causa regimes inteiros do mundo árabe.

30

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Joaquim Felipe (2013), Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública, em Hugo Consciência Silvestre e Joaquim Felipe Araújo (coord.), **Coletânea em Administração Pública**, Lisboa, Escolar Editora.

BERTOT, John et.al (2010), Social Media Technology and government transparency, **Computer**, 43, 11.

CARDOSO, Gustavo *et al.* (2006), Bridging the e-democracy gap in Portugal, **Information, Communication & Society**, 9:4, 452-472, (Online). Disponível em: <<http://www.b-on.pt/>>.

CASTELLS, Manuel (2008), The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance, **The Annals of The American Academy of Political and Social Science**, 616.

DUNLEAVY, Patrick et al. (2005), New Public Management is Dead - Long Live The Digital-Era Governance, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 16 (3).

HOOD, Christopher (1995), The new public management in the 1980s: variations on a theme, **Accounting, Organization and Society**, 20, 2/3.

KING, Cheryl Simrell et.al (1998), The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation, **Public Administration Review**, 58, 4, consultado em 20.11.2014. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/977561>>.

MAIER-RABLER. Ursula et al. (2011), Open: the changing relation between citizens, public administration, and political authority, **Journal of eDemocracy and Open Government**, 3, 2, disponível em <<http://www.jedem.org/article/view/66>>.

MOZZICAFREDDO, Juan (2002), A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública, **Sociologia**, Problemas e Práticas, 40.

NINO, Ezequiel (2010), Access to Public Information and Citizen Participation in Supreme Audit Institutions (SAI) (online), consultado 17.11.2014. Disponível em <<http://wbi.worldbank.org/wbi/topics/governance>>.

OCDE (2011), The call for innovative and open government: an overview of country initiatives (online), acessado em 28.12.2014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264107052-en>>.

PARYCEK, Peter et al. (2010), Open Government - Information Flow in Web 2.0, (online), consultado em 18.11.2014. Disponível em <www.epracticejournal.eu>.

PERRITT, Henry H., Jr. (1997), Open Government, **Government Information Quarterly**, 14, 4.

SECCHI, Leonardo (2009), Modelos organizacionais e reformas da administração pública, **Revista de Administração Pública**, (Online), 43(2), Disponível em <<http://www.b-on.pt/>>.

TAVARES, José (2003), Gestão Pública, cidadania e cultura da responsabilidade, em Juan Mozzicafreddo et al (2003) (orgs.), **Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?** Oeiras, Celta Editora.

VAZ, Andrew (sem data), "Expanding the Role of Public Administration: From Citizen Participation to Open Government" (online), consultado em 17.11.2014. Disponível em: <<http://patimes.org/expanding-role-public-administration-citizen-participation-open-government/>>.

DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO – RS

Gustavo Segabinazzi Saldanha¹

Rogério Machado¹

Bianca Bigolin Liszbinski²

RESUMO

O presente artigo aborda o tema participação e controle social, tendo como objetivo geral identificar a percepção dos conselheiros quanto aos desafios dos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS. Trata-se de um estudo de caso realizado nos conselhos municipais, de caráter qualitativo e descritivo, com coleta de dados realizada por meio de entrevista semiestruturada. Os resultados da pesquisa permitem afirmar que a participação e o controle social no município analisado ainda são muito limitados, o que confirma que estes não têm muita autonomia para propor ações que visem mudanças significativas na realidade social onde se encontram inseridos. Observou-se ainda, que apesar dos conselhos estarem ativos, em sua maioria não possuem o reconhecimento por parte dos gestores municipais, fato este, que dificulta o desenvolvimento de suas responsabilidades e inibe a participação e o controle social na gestão pública municipal.

32

Palavras-chave: Participação. Controle Social. Democracia. Conselhos.

¹ Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

² Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de uma jovem democracia, que passa por um momento histórico de questionamento do sistema de representatividade política e da própria gestão pública, onde o cidadão exige cada vez mais do poder público atitudes íntegras em relação a administração pública. Diante deste contexto, aborda-se neste artigo o tema da participação e controle social como uma alternativa para a superação dos desafios apresentados à Gestão Pública brasileira.

Segundo Rocha (2013), a expressão participação social está atualmente em toda parte e que análises histórico-culturais mostram que este tipo de participação sempre existiu no Brasil. A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, garantiu a participação e controle social da administração pública brasileira, além de expressar avanços nos mecanismos de participação do processo decisório nos âmbitos local e federal, especialmente pela participação direta, seja por iniciativa popular ou plebiscito.

33

Entende-se como participação a interlocução da sociedade com o Estado por meio da ocupação dos espaços destinados a esse fim, sendo que o controle social surge desta participação. Dessa forma, o Estado brasileiro institucionalizou espaços de participação para que a sociedade – de forma organizada – exerça seu direito. Segundo Cunha (2003) estes espaços são: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Ministério Público, Tribunal de Contas, Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Ação Popular, Código do Consumidor, Defensoria Pública, Legislativo, Comissões, Orçamento Participativo, Audiência Pública e Monitoramento Autônomo.

Especificamente tratando-se dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, estes possuem grande relevância nos debates locais, contudo, ocorrem limitações em sua atuação. Segundo Kleba et al. (2007), estes limites se relacionam às formas tradicionais de conceber e operacionalizar a intervenção no campo das políticas públicas, provocando a desarticulação interinstitucional e a falta de integralidade na atenção ao conjunto de direitos sociais. Estes fatores fazem com que não sejam respondidos os graves e complexos problemas sociais historicamente vivenciados por uma parcela significativa da população brasileira.

Diante desta contextualização, este estudo teve por objetivo geral identificar os desafios da participação e controle social no município de Santana do Livramento - RS. Considerando os Conselhos Municipais deste município, buscou-se identificar a percepção dos conselheiros quanto às limitações ao funcionamento e os aspectos de valorização deste mecanismo de participação e controle social.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Base Legal do Controle Social

A Constituição de 1988 propiciou a ampliação dos espaços de participação popular, inclusive na elaboração da própria Carta Magna, por meio de emendas populares, permitindo a participação dos movimentos populares na gestão das políticas públicas. Com a presença desse direito, a norma precisou ser complementada, surgindo então, a Lei nº 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – a qual dedica uma seção específica à transparência na gestão fiscal, controle e fiscalização. No entanto, o conceito de transparência e participação previsto na LRF estava restrito à gestão fiscal. Dessa forma, a implementação da Lei nº 131 de 27 de maio de 2009 trouxe de forma mais precisa a interação entre cidadão e poder público, ou seja, o controle social.

34

Para Cunha (2011) os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, contudo, o seu papel pode ser considerado mais amplo. Visam sobretudo, a indicação de caminhos, proposição de ideias e a promoção da participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.

Desta forma a elaboração do planejamento governamental por meio do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA) deve ser um dos espaços de participação e controle social. O acompanhamento dos recursos financeiros da gestão pública permite à sociedade civil exercer um papel fundamental na identificação de fraudes (FIGUEREDO; SANTOS, 2013). Segundo Rocha (2013), este acompanhamento permite um diálogo sobre o anseio da população brasileira no que se refere ao combate de atos de corrupção.

A legislação prevê ainda, outro espaço para a participação e controle social. Trata-se do plano diretor dos municípios, que para Cabral et al. (2003) é uma legislação em âmbito municipal de longo prazo que regulamenta as diretrizes que deverão ser adotadas para melhor gerenciamento e ordenamento do território dos municípios.

Existem ainda os espaços de monitoramento legal, um instrumento que tem por objetivo controlar a função pública, seja por meio de recursos a outros órgãos públicos ou, movendo ações para se averiguar a situação pública de determinado setor. Cunha (2003) descreve estes espaços como: Ministério Público; Tribunal de Contas; Ação Civil Pública; Mandado de segurança Coletivo; Mandado de Injunção; Ação Popular; Código do Consumidor; Defensoria Pública; Legislativo; Comissões; Orçamento Participativo; Audiência Pública e; Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Tratando-se dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, estes se caracterizam por espaços municipais onde o debate é realizado pelos atores sociais que vivenciam diretamente os problemas oferecidos como pauta. Conforme Tatagiba e Teixeira (2016), estes conselhos constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil, estando presentes na maioria dos municípios, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros. Para além do aspecto legal, tem-se a necessidade de compreender a participação e o controle social sob o ponto de vista social, temática abordada a seguir.

35

2.2 A Participação e o Controle Social

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (CGU 2012).

Apesar do tema da participação ser discutido e reivindicado do Estado uma abertura cada vez maior para que ela aconteça, é preciso compreender o seu significado. Entender esta participação como um processo implica perceber que nele há uma interação contínua entre os diversos atores que são partes: o Estado e

outras instituições políticas e a sociedade. Estas relações, complexas e contraditórias, exigem determinadas condições, que não dizem respeito apenas ao Estado, mas também aos demais atores e às condições estruturais e de cultura política que podem favorecê-la ou dificultá-la. (TEIXEIRA, 2007).

Segundo Figueiredo e Santos (2013), a administração gerencial conhecida no Brasil como a nova Gestão Pública tem como valores a transparência, a capacidade de resposta, inovação e orientação para o alcance dos objetivos e a busca pela satisfação dos cidadãos com os serviços prestados pela administração pública. Tendo a transparência como importante valor da Nova Gestão Pública, Figueiredo e Santos (2013, p. 2) afirmam que "Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas".

Tratando-se do âmbito brasileiro, um dos desafios da análise da democracia é buscar compreender as mediações entre o Estado e a sociedade civil e, para tanto, é necessário compreender os diversos arranjos e formas de participação institucionalizada que surgiram e vêm se consolidando desde os anos noventa do século passado (ALLEBRANDT et al., 2011). Neste contexto, a participação tem sido tema recorrente no discurso político mundial nas últimas décadas e uma de suas premissas têm sido a implantação de conselhos gestores nos diversos níveis governamentais em vários países (WENDHAUSEN et al., 2006), sendo assim, os municípios brasileiros têm instituído seus Conselhos de Políticas Públicas.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas apresentam-se como espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva (SANTOS; RAMALHO, 2011). Entendendo o significado e a normatização da participação e do controle social, aborda-se a seguir os desafios que se apresentam ao funcionamento desses mecanismos disponibilizados a população brasileira.

2.3 Os Desafios do Controle Social

Segundo a CGU (2012), para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam

orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. Exemplificadamente no que se refere aos Conselhos Gestores, a sua efetividade tem sido condicionada por inúmeros fatores, desde a capacidade de formulação e negociação de propostas, até o grau de autonomia dos atores que o constituem. O que se constata é que foram desconcentradas responsabilidades e não democratizado o poder (KLEBA et al., 2007).

No que se refere aos mecanismos de controle social que carregam consigo um papel relevante para que a sociedade possa encontrar confiança na gestão dos recursos públicos, é necessário que os atores sociais tenham conhecimento dos temas debatidos nestes espaços: "[...] têm-se como desafio que esses não se tornem mecanismos de formação de "consentimento ativo" das classes subalternas em torno da conservação das relações vigentes de domínio da classe dominante" (BRAVO; CORREIA, 2012, p.8).

O controle social sobre o Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas os centros periféricos do Estado, mas sobretudo, aqueles que se destinam às decisões estratégicas (TEIXEIRA, 2007). Neste contexto, espera-se que a sociedade se aproprie do debate sobre o bem público, para que possa a partir da sua visão e de suas necessidades, fazer o contraponto à Gestão Pública de forma qualificada.

Em tratando dos mecanismos de participação e controle social, a SEGEP (2013) pondera sobre a questão da heterogeneidade do formato institucional dos mecanismos existentes e suas capacidades de influir nas políticas públicas, a falta de articulação entre tais mecanismos e a geração de expectativas antagônicas entre os participantes desses espaços. Já Cotta et al. (2011) observa que um dos problemas mais frequentes e difíceis de serem solucionados são as questões relativas à composição, à representação e à representatividade dos conselheiros.

Em um momento histórico de contestação do modelo de representatividade na democracia brasileira, evidencia-se que a participação maior e mais efetiva se faz indispensável. Segundo Zambon e Ogata (2013), a atuação de parte dos conselheiros tem se mostrado congruente com uma sociedade com baixa capacidade participativa e necessita de movimentos consistentes buscando o aperfeiçoamento dos processos de formação dos conselhos, garantindo a legitimidade e representatividade nesses espaços.

Na visão de Tatagiba e Teixeira (2016) os conselhos decidem sobre temas relacionados às políticas públicas, sem debate ou negociação, o que parece sugerir uma forte despolitização dessas instâncias. Neste sentido, o aperfeiçoamento destes mecanismos de participação e controle social dependem também do aprimoramento da capacidade dos conselheiros por meio do conhecimento sobre a função pública que exercem, para que possam contribuir para a qualificação dos conselhos.

Em tratando-se de suas atribuições, constata-se a necessidade de revisão do papel dos conselhos gestores em nível municipal. Este fato relaciona-se ao grande número de atribuições voltadas à aprovação, autorização e fiscalização de ações e serviços, em âmbito setorial que lhes diz respeito, o que sobrecarrega os atores engajados e praticamente inviabiliza que estes realizem e aprofundem debates políticos (KLEBA et al., 2010).

Segundo Bravo e Correia (2012), os conselhos podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais, que em vez de controlar passam a ser controlados. Para que isso ocorra, os organismos de governo deverão dar apoio e suporte administrativo para a estruturação e funcionamento destes conselhos tanto no âmbito federal, como no estadual, municipal e local, garantindo-lhes dotação orçamentária (SILVA et al., 2012).

38

3 MÉTODO DE PESQUISA

Esta pesquisa consiste em um estudo de caso realizado nos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS, sendo que não se pretende estabelecer generalizações ou conhecer precisamente as características de uma população. De acordo com Gil (2010), análise de um ou de poucos casos são suficientes para proporcionar uma visão global do problema ou para identificar possíveis fatores que influenciam determinado fenômeno ou são por ele influenciados. Ainda em termos de classificação, o estudo caracteriza-se pela sua abordagem qualitativa edescritiva.

Tratando-se da seleção da amostra para o desenvolvimento do estudo, utilizou-se a amostragem não probabilística por julgamento ou intencional. Nestes casos se enquadram as situações em que o pesquisador deliberadamente escolhe

certos elementos para pertencer à amostra, por julgar tais elementos bem representativos da população (IBILCE, 2015).

Considerando que o estudo busca analisar características advindas dos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS, a população alvo desta pesquisa foram os presidentes de todos os conselhos do município, os quais totalizam-se em vinte e sete (27), em diferentes áreas. Selecionou-se como amostra final, por critérios de disponibilidade para participação nesta pesquisa, seis (06) presidentes de Conselhos Municipais de Políticas Públicas: Assistência Social, Direitos da Mulher, Educação, Habitação e Saúde.

Em tratando-se da coleta dos dados, utilizou-se o mecanismo de entrevista semiestruturada, considerando os objetivos e o tipo de abordagem do estudo. A entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987). O roteiro de entrevistas se deu a partir de um cronograma previamente estabelecido, mas que pôde ser complementado por questões inerentes às circunstâncias do momento da entrevista.

39

Para realizar a análise dos dados coletados nesta pesquisa, foi utilizado o método de análise de conteúdo. Segundo Moraes (1999), esta forma constitui-se em uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias. De certo modo, a análise de conteúdo é uma interpretação pessoal por parte do pesquisador com relação à percepção que tem dos dados.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme mencionado anteriormente os seis presidentes dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Santana do Livramento – RS participantes deste estudo são os representantes de Assistência Social, Saúde, Educação, Meio Ambiente, Habitação e dos Direitos da Mulher. O Quadro 1 traz a caracterização do perfil desses entrevistados.

Quadro 01 - Perfil dos entrevistados

CONSELHO	SEXO	PROFISSÃO
Educação	Feminino	Professora
Saúde	Masculino	Empresário
Assistência Social	Masculino	Serv. Público Mun. Cargo em Comissão
Habitação	Feminino	Do Lar
Meio Ambiente	Feminino	Secretária
Direitos da Mulher	Feminino	Serv. Pública Estadual Aposentada

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

É importante destacar que dos conselhos acima citados, o conselho dos Direitos da Mulher não está ativo. Conforme relatado por sua presidente, o motivo da inatividade do conselho está na falta de participação, pois houve falta de entidades interessadas em participar da composição do conselho.

Buscando compreender acerca da situação de funcionamento deste mecanismo de participação e controle social em Santana do Livramento – RS, dividiu-se a análise em quatro aspectos: a) estrutura física e administrativa; b) 40 composição do conselho; c) participação dos conselheiros; d) os desafios impostos aos conselhos. Estes aspectos estão de acordo com os pressupostos de Teixeira (2007), o qual afirma que os desafios impostos aos conselhos vão além dos estruturais ou formais, e Cotta et al. (2011) que observas que a composição, representação e representatividade são os problemas mais frequentes e difíceis de solucionar nestes conselhos.

Constata-se que no aspecto estrutura, as condições físicas e administrativas para o funcionamento dos conselhos não são proporcionadas pelo poder público, com as exceções dos Conselhos de Saúde e de Assistência Social, os quais possuem recursos próprios oriundo de fundos. Dessa forma estes conselhos tem a possibilidade de adquirir patrimônio, facilitando a sua estruturação. Contudo, esta situação poderia ser aperfeiçoada conforme relato:

[...] na verdade, o Conselho avançou muito né, a, hoje a estrutura que a gente tem ela, eu diria que ela não é adequada na, mas ela é, melhorou bastante, ultimamente não tinha sala não tinha nada, aliás tínhamos uma sala que era chamada a Casa dos Conselhos, e aí depois é, foi extinta essa casa na, por condições financeiras do município e, mas hoje a gente não tem assim uma estrutura é, completa [...] (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

A presidente do Conselho de Educação considera ter melhorado a estrutura do conselho no último período, porém, ainda é precária principalmente no que se refere à estrutura administrativa, como por exemplo, como material de expediente. A presidente do Conselho de Meio Ambiente relata que por acordo das entidades, o funcionamento do conselho no que se refere à estrutura física e administrativa fica a cargo da entidade que preside o conselho, visto que o poder público não proporciona tal estrutura.

A presidente do Conselho dos Direitos da Mulher observa que quando do funcionamento do conselho nunca foi proporcionada esta estrutura ao conselho, devendo este se reunir em local emprestado por alguma Secretaria Municipal. Segundo a presidente do Conselho de Habitação não existe estrutura física e administrativa própria para o funcionamento do conselho, sendo que este se organiza na Secretaria na qual é ligada, que por sua vez oferece por meio de seus técnicos o apoio necessário para a realização de seus trabalhos:

[...] nosso Conselho é como eu te disse assim ó, ele começou a funcionar diretamente esse ano, foi entre o ano passado e esse ano [...] mas o Conselho não tem sede, a gente tá fazendo nossas reuniões ali diretamente na Secretaria de Habitação [...] até agora nós não temos secretário, por que como eles foram demitidos, então temo sem secretário, então do próprio Conselho nós assumimos, um faz uma parte o outro faz outra, mas nós não temos computador nós não temo nada dessas coisas assim, não, nós não temos estrutura (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO).

Dessa forma observa-se que a relação do poder público com os conselhos deve ser melhorada, pois segundo Silva et.al (2012) "é seu dever dar o apoio necessário, garantindo inclusive dotação orçamentária para tal". Percebeu-se na coleta de dados, que os presidentes se ressentem em não contar com uma estrutura própria para os Conselhos, ainda que fosse compartilhada entre os demais Conselhos, para realizar suas atividades com maior autonomia.

O segundo aspecto abordado na entrevista se refere a composição do Conselho, que segundo Santos e Ramalho (2011) estes devem ser espaços públicos de composição plural e paritária entre estado e sociedade civil. Neste aspecto, quanto à percepção dos presidentes os conselhos em sua maioria contam com a sociedade civil bem representada, com exceção do Conselho de Meio

Ambiente que necessitou adequar sua composição para seguir funcionando, conforme expresso:

Essa questão da participação nos Conselhos, eu represento uma entidade já faz uns 8 ou 9 anos [...] eu me lembro de que no começo nós éramos vinte e tantas entidades que participavam do Conselho, e era aquele problema, por que, ou tinha suplente, aí o suplente não ia, aí o titular tinha outra atividade e acabava não indo, e aquela entidade ficava lá cheia de faltas e não participava efetivamente [...] o nosso Conselho hoje ele, ele tem 14 entidades, nós já tivemos vinte e tantas, o que aconteceu, nós fizemos uma remodelação toda no Conselho, tanto na legislação como no regimento interno [...] se eu for pensar a nível governamental ela está muito bem representada, por que ela tem os órgãos ligados ao meio ambiente, tanto a nível local quanto estadual. Há [...] agora na parte da comunidade em geral, dos órgãos não governamentais teria outras ONGs outras áreas que poderiam estar representadas (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE).

Por outro lado, naqueles conselhos que possuem uma composição técnica (Conselhos de Educação, Saúde e Assistência Social) a percepção dos presidentes é de uma boa composição em seus conselhos, percebendo a sociedade bem representada. Observou-se que esse aspecto causou certa confusão nos presidentes, não sendo claro o seu entendimento de representatividade da sociedade na composição do conselho, por vezes transparecendo a sua preocupação quanto à pergunta, de que esta pudesse ser uma crítica ao trabalho realizado pelo seu Conselho.

Abordando o outro aspecto da entrevista, que se refere à participação dos conselheiros e o seu conhecimento sobre o tema que trata o conselho, estes foram unânimes em afirmar que encontram dificuldades em efetiva participação, e da necessidade de formação ou capacitação. Este fato vai de encontro ao que diz Zambon e Ogata (2013) de que a baixa participação necessita de movimentos consistentes para aperfeiçoar a formação dos conselhos, garantindo legitimidade e representatividade. Este aspecto é assim descrito por um presidente:

Não nego que as pessoas não querem fazer parte dos Conselhos, cada vez que se fazem assembleia, que tem eleições, é muito difícil que as pessoas queiram participar, imagina assim, as reuniões são ordinárias, são as quartas feiras, na quarta feira você vai pra lá às 9 horas sabendo que não vai sair até o meio dia, quase ao meio dia, quase ao meio dia tu tem que estar lá, é, você não ganha nada pra estar na reunião, é voluntário, não tem GETON para estar lá, se tivesse teria muita gente para estar lá [...] não significa que aqueles que aceitam participar são aqueles que tem um

conhecimento enorme das coisas [...] (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO).

Para além da participação efetiva dos conselheiros das entidades representantes da sociedade civil, a presidente do Conselho de Habitação percebe que é necessário maior comprometimento dos representantes do poder público, os quais acabam por não ter uma participação efetiva, fazendo-se presente apenas nos dias em que a pauta é de interesse do Executivo.

Os Conselhos que possuem uma legislação mais dinâmica, ou seja, que rotineiramente são emitidas portarias e normativas, como o caso dos Conselhos de Saúde, Educação e Assistência Social, necessitam periodicamente realizar atualizações com seus conselheiros, em especial os representantes da sociedade civil. Os presidentes desses conselhos relatam que por meio dos técnicos que compõem o conselho ou a secretaria a que está ligado, realizam essas atualizações da legislação junto aos conselheiros.

Dessa forma evidencia-se que a valorização dos conselhos passa pela pauta de interesse do Executivo, relacionando-se com o que dizem Tatajiba e Teixeira (2016) de que os conselhos reproduzem a lógica da gestão pública, que comumente organiza sua intervenção sobre problemas pontuais. Observa-se contudo, o esforço dos conselhos em desenvolver seu trabalho, mas este está limitado seja por questões estruturais e administrativas ou da efetiva participação tanto do poder público como da sociedade civil. Este segundo ponto está em acordo com o que dizem os autores Zambon e Ogata (2013 p. 6), que a "atuação de parte dos conselheiros tem se mostrado congruente com uma sociedade com baixa capacidade participativa".

O próximo aspecto a ser analisado trata dos desafios apresentados aos conselhos municipais. Segundo Rocha (2013), o principal desafio é de o Estado responder as demandas formalizadas, tornando resoluções, deliberações, sugestões, críticas e moções em políticas públicas. Neste sentido, a percepção dos presidentes dos Conselhos de Educação, Saúde e Meio Ambiente é de que um grande desafio é o de valorização por parte do poder público, respeitando seus pareceres, sua atuação, seu caráter deliberativo e segurança na legislação:

43

É, eu estou presidente pela segunda vez, eu vou te dizer com a maior sinceridade assim, por muitos anos nós estivemos no Conselho Municipal, e nós até falávamos assim, nós brincamos de conselheiros, por que nós não temos legitimidade nenhuma como conselheiros certo [...] então em 2009 passamos a ter legitimidade, então o Conselho Municipal de Educação hoje ele é normativo, deliberativo, fiscalizador e consultivo [...] antes da secretaria fazer qualquer coisa se se subentende que ela vai perguntar pro Conselho como vamos fazer isso, entende? E o maior desafio tem sido esse, que a secretaria faz as coisas como bem entende, sem perguntar pro conselho e sem consultar o Conselho, e fazendo as coisas erradas (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO).

O presidente do Conselho de Assistência Social percebe que o maior desafio apresentado aos conselhos é a segurança ou garantia de investimentos. Esse fato garantiria que não houvesse retrocesso nas conquistas obtidas, sendo esta uma opinião convergente de todos os entrevistados, ou seja, de que a melhora na participação popular é um desafio a ser superado:

A eu acho que o grande desafio do Conselho é pensar o coletivo, os Conselhos são o desafio de desapegar do umbilicalismo, do individualismo, do egoísmo e pensar não só pra frente da minha casa mas pra minha quadra, da minha quadra pro meu bairro, pra além do meu bairro a minha cidade, esse despojamento ou essa ousadia, esse desafio de pensar além do próprio interesse, esse é um desafio, mas é um desafio humano [.] (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER).

44

Percebe-se pelas respostas às perguntas da entrevista, que os maiores desafios apresentados passam pela valorização real dos conselhos, tanto no que se refere a investimentos para sua estrutura funcional, quanto legal. Entendendo assim, que a participação popular se qualifica com o seu reconhecimento do trabalho realizado pelos conselhos.

Quanto aos aspectos que os conselheiros municipais percebem sobre a valorização deste mecanismo de participação e controle social em Santana do Livramento – RS, a presidente do Conselho de Educação observa que o trabalho integrado e harmônico entre o conselho e poder público com respeito à norma resultaria em reconhecimento e transparência. Os presidentes dos Conselhos de Saúde, Habitação, Meio Ambiente e dos Direitos da Mulher convergem no entendimento de que a valorização da atuação dos conselhos passa pelo reconhecimento e compreensão por parte da sociedade civil, da importante função

dos conselhos e, pela motivação e valorização da atuação do conselheiro, seja pela sociedade civil ou poder público:

Eu creio que os conselhos seriam muito mais valorizados se eles se envolvessem mais com a comunidade [...] e também o poder público, o executivo também né, eu acho que se eles tivessem uma participação maior, por que vem representantes da prefeitura, dos órgãos governamentais, mas às vezes eu acho que falta um pouco de envolvimento de eles levarem pros secretários, quando não é o secretário que vem, levarem as demandas daqui [...] (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE).

Na percepção do presidente do Conselho de Assistência Social, é necessário o reconhecimento do poder público da importância da atuação dos conselhos, promovendo adequações na legislação e reconhecendo o caráter deliberativo para estes espaços. De acordo com Figueiredo e Santos (2013), é negativo para os instrumentos de participação sua utilização para atender determinações legais, apenas ratificando a opinião dos administradores, afastando-se da finalidade de ouvir a sociedade promovendo a participação social. Este aspecto fica confirmado conforme o seguinte relato:

45

[...] a gente sabe que alguns governos valorizam muito isso, dão muita facilidade, dão muita é, apoio aos Conselhos, dão toda sua legitimidade no sentido de deliberar, né, e a gente sabe que tem governos que aniquilam isso e tiram o poder deliberativo dos Conselhos [...] (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

As respostas dos entrevistados quanto à sua valorização, passam pelos desafios por eles apontados. Dessa forma, fica clara a identificação dos fatores que os conselheiros municipais percebem para a valorização deste mecanismo de Participação e Controle Social em Santana do Livramento – RS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa atingiu seu objetivo principal pois se conseguiu identificar a percepção dos conselheiros quanto aos desafios dos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS. Os conselhos pesquisados demonstram realizar seu trabalho com dedicação e comprometimento de seus conselheiros, visto que em geral falta estrutura, formação de parte dos conselheiros, motivação e reconhecimento.

A participação do cidadão nos mecanismos de Participação e Controle Social ainda é muito tímida no município analisado, deixando os Conselhos de políticas públicas carentes de representação na sua composição. Este fato poderia provocar falhas na elaboração das políticas públicas, sendo que o entendimento da importância dessa participação se torna mais premente para o controle da administração pública, podendo assim estar deixando espaço para que sejam implementadas políticas que não venham de encontro com os anseios da comunidade local.

46

Entende-se dessa forma, que os desafios apresentados aos conselhos e a valorização dos conselhos se confundem. Isso porque se percebe na fala dos entrevistados que a valorização depende da boa atuação dos Conselheiros por meio de uma participação maior e mais qualificada da sociedade civil e poder público, sendo que esta participação depende da valorização deste mecanismo por parte da sociedade civil e do poder público.

Proporcionar estrutura física e administrativa aos Conselhos de Políticas Públicas, garantir a participação ativa dos seus representantes nos Conselhos, valorização da atuação dos conselhos e reconhecimento real da atuação dos mesmos por meio de uma gestão colaborativa entre conselho e executivo fazem parte dos desafios dos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS quanto ao poder público municipal. Já a manutenção de investimentos das esferas públicas, estadual e federal faz parte dos desafios dos conselhos no que se refere às políticas públicas que dependem dos investimentos destes entes.

Referente à representação e a representatividade por parte da sociedade civil, é premente que se fortaleça o entendimento de que, para a superação dos problemas na execução das políticas públicas, é necessária a ocupação dos

mecanismos de Participação e Controle social pela sociedade civil. Dessa forma, estaria sendo valorizado o trabalho voluntário realizado pelos conselheiros.

Diante destas constatações, conclui-se que os desafios apresentados e a valorização dos Conselhos Municipais de Santana do Livramento – RS dialoga com o que diz Teixeira (1997) de que a Participação é um processo de interação contínua entre os diversos atores que são partes e precisam superar questões como a apontada por Tatagiba e Teixeira (2016) de aprimorar a atuação dos Conselhos, qualificando os debates e negociações sobre as políticas públicas em pauta, e de sua própria atuação.

Pretende-se a partir dos resultados deste estudo, colaborar com o aprimoramento da participação e o controle social no município de Santana do Livramento – RS. Este fator se daria por meio da qualificação da Gestão Pública para que a população se beneficie dos resultados. Da mesma forma, se espera que este estudo, mesmo que inicial, sirva também de contribuição para futuros estudos nessa área.

47

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L.; SIEDENBERG, D. R.; SAUSEN, J. O.; DECKERT, C. T.

Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990- 2010. Caderno. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 11, Rio de Janeiro, Setembro. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de' Gestão Pública. **Programa Gespública** - Participação e Controle Social: Instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais; Brasília; MP, SEGEP, 2013.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. **Desafios do controle social na atualidade.**

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008>. Acesso em: 25 set. 2016.

CABRAL, R. S.; GOULARTE, J. L. L.; BEHR, A.; MOREIRA, G. D. V.; RAMOS, T. J. F.. **Avaliação dos programas do PPA:** um estudo de caso no município de Rosário do Sul/RS. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG81.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social:** orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social/. Coleção Olho Vivo Brasília, 2012.

COTTA, R. M. M.; MARTINS, P. C.; BATISTA, R. S.; FRANCESCHINNI, S. C. C.; PRIORE, S. E.; MENDES, F. F. O controle social em cena: refletindo sobre 1121 a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, v. 21, n. 3, 2011.

CUNHA, S. S. **O controle social e seus instrumentos**. Disponível em: <<http://www.saude.ba.gov.br/dgtes/images/stories/publicacao/controlesocialeseusinstrumentos.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2016.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. **Transparência e controle social na administração pública**. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010. IBILSE-UNESP. **Formas de amostragem**. Disponível em: <www.ibilce.unesp.br/Home/Departamentos/.../Adriana/formas-de-amostragem.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

KLEBA, M. E. et al. **Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais**. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a15v10n2.pdf>>.

48

KLEBA, M. E. et al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 793-802, 2010.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, v.22, n. 37, p. 7-32, 1999.

ROCHA, E. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafio**. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/aconstituio cidad e a institucionalizao dos espaos de participao social.pdf. Acesso em: 2 nov. 2016.

SANTOS, E. P. S.; RAMALHO, R. P. **A participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Araruna: Exercício de Cidadania?** Trabalho de conclusão de curso, em Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Federal da Paraíba. 2011. Disponível em: Acesso em: 05 de nov de 2016.

SILVA, L. M. S. et al. Análise da Organização e Funcionamento dos Conselhos de Saúde e a Gestão Participativa em Fortaleza, CE. **Saúde Soc**, v.21, supl.1, p.117-125, 2012.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n.58, p. 85-102, 2016.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálýsis**, v. 10, n. 2, p. 154-163, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WENDHAUSEN, Á. L. P.; BARBOSA, T. M.; BORBA, M. C. **Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores**. *Esta pesquisa é parte de um Projeto Integrado intitulado: Conselhos gestores e saúde: empoderamento e impacto na gestão pública, financiado pelo FAPESC/CNPq*, 2006.

ZAMBON, V. D.; OGATA, M. N. Controle social do sistema único de saúde: o que pensam os conselheiros municipais de saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**. v. 6, n. 6, p. 921, 2013.

ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO DAS INICIATIVAS DE GOVERNO ABERTO:

revisão sistemática da literatura¹

Cristiane Sinimbu Sanchez²
Patrícia Zeni Marchiori²

RESUMO

As iniciativas de Governo Aberto (GA) preconizam a transparência, a colaboração e a inovação, o controle social e a participação como formas de combate à corrupção e aprimoramento da gestão democrática. Este estudo buscou explorar os elementos que caracterizam a participação popular no contexto das iniciativas de Governo Aberto, derivando-se da aplicação de alguns protocolos de revisão sistemática da literatura, estruturado com base em estratégia de busca nas bases de dados: *Business Source Complete*, *Science Direct* e *Web of Science – Coleção Principal*. Aplicaram-se critérios de inclusão/exclusão de documentos, resultando em 64 documentos para análise. Os resultados indicam que a participação, no contexto de GA, compõe-se de alguns elementos, a saber: espaços, ferramentas, tecnologias de informação e comunicação. A participação se dá, por vezes, de forma institucionalizada, sustentada por entidades coletivas que representam a sociedade civil organizada. Quanto à participação dos cidadãos na elaboração destas políticas, as iniciativas de GA se encontram em estágio de implementação e reformulação de políticas que garantam tanto o acesso aos dados abertos governamentais, assim como os espaços de representação da sociedade. Aponta-se, ainda, que existem condicionantes para a participação – barreiras e desafios – que estão relacionadas à assimetria de informação, falta de experiência no uso das ferramentas, entre outros. Destaca-se que a sistematização destes elementos pode contribuir para a melhoria de políticas de inclusão da sociedade na elaboração e acompanhamento de políticas públicas de interesse dos cidadãos. Considera-se que a apresentação e discussão destes elementos possa contribuir, futuramente, para a criação um quadro conceitual na temática.

50

Palavras-Chave: Participação cidadã. Governo Aberto. Formas de participação. Revisão Sistemática.

¹ Trabalho escolhido como melhor artigo do Grupo Temático "Transparência, Governo Aberto e Participação" do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública.

² Universidade Federal do Paraná (UFPR).

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas vem-se construindo um movimento voltado à abertura dos governos de maneira a dar suporte ao combate à corrupção, promover a transparência e a participação popular na gestão pública (YU; ROBINSON, 2012). Até o ano de 2016, setenta países se juntaram à *Open Government Partnership* - fundada em setembro de 2011 por oito países - com o intuito de promover uma parceria entre os signatários para o comprometimento com políticas de transparência, empoderamento do cidadão, combate à corrupção e desenvolvimento de novas tecnologias que fortaleçam a governança³ (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011).

Estes compromissos, firmados por meio de documentos⁴, têm como pilares a transparência, o controle e prestação de contas, a colaboração e inovação; e são centrados no envolvimento de cidadãos no processo de tomada de decisão. Neste sentido, os princípios fundamentais deste Movimento são: a) a disponibilização de informações governamentais e a implementação de padrões profissionais para ocupantes da alta gestão; b) o aumento do acesso a novas tecnologias para abertura e controle das contas públicas; e principalmente, c) a promoção da participação popular. (OPEN GOVERNMENT DECLARATION, 2011).

51

A participação popular, no que tange à elaboração de políticas embasadas em dados e informações públicas governamentais ou não (entre outras ações e possibilidades) se destaca como um dos fatores de transformação social. Os relatórios emitidos pelas organizações e instituições que acompanham as iniciativas de Governo Aberto (GA), as políticas de dados abertos e o acesso à informação, têm ilustrado este cenário de participação popular. (FOTI, [2014]).

O conceito de participação popular envolve múltiplas interpretações, podendo abarcar desde o envolvimento em alguma atividade, em entidades e coletivos, até a organização de uma agenda de trabalho para a tomada de decisão em

³ O conceito de governança evoluiu para identificar e explicar novos modos de resolução de problemas e tomada de decisão que preencham lacunas criadas pelo fracasso das formas tradicionais. Apresenta-se como uma maneira mais flexível e democrática de lidar com problemas públicos. FISHER, F. Participatory governance as deliberative empowerment: the cultural politics of discursive space. **American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, 2006. Disponível em:

<<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074005282582>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

⁴ *Open Government Declaration*; Carta Latino-Americana de Governo Aberto; Tratado de Aarhus, *Open Charter*, entre outros.

organizações, as quais podem impactar os cidadãos diretamente (ROWE; FREWER, 2005), consolidando-se como fator determinante para que os Governos se tornem mais transparentes, responsáveis e sensíveis às demandas de seus próprios cidadãos.

Em outra perspectiva, Gaventa e Valderrama (1999)⁵ apresentam a participação sob a ótica **social** – entendida como a relação entre uma organização pública e a sociedade; e **política** – que se manifesta de duas formas: a) indireta, por meio de processos eleitorais na escolha de representantes; e, b) direta, via a interação com as organizações públicas de modo a contribuir para elaboração de políticas. A discussão sobre espaços de fala garantidos à população, perpassando espaços de escuta por parte dos gestores públicos, é reforçada por Heredia, Bezerra e Palmeira (2015), que ampliam o conceito de participação popular, ressaltando que esta se dá nos espaços de fala institucionalizados, por meio das distintas formas de organização, ou ainda, por meio do acesso efetivo a informações governamentais e às discussões de prioridades dos governos pelos cidadãos.

52

Percebe-se, assim, que os elementos que caracterizam a participação popular se apresentam de forma multifacetada e, portanto, uma sistematização destes elementos pode auxiliar os interessados em promover a participação popular no contexto das iniciativas de Governo Aberto, reforçando as premissas que o envolvem.

Neste sentido, buscou-se identificar os elementos que, em conjunto, caracterizam **a participação popular no contexto das iniciativas de Governo Aberto**, com base em estudos teóricos e empíricos divulgados na literatura sobre o tema.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A Revisão Sistemática (RS) tem suas origens na área de Ciências da Saúde, elaborada principalmente pela rede Cochrane⁶ de pesquisadores, profissionais, pacientes e interessados na área de saúde, e é utilizada para identificar, avaliar e sintetizar todas as evidências empíricas que atendam aos critérios de elegibilidade

⁵ Citado por Silva (2015).

⁶ <http://www.cochrane.org/>

pré-especificados por investigadores para responder a uma determinada pergunta de pesquisa (COCHRANE, 2016). A RS da área médica pode, ainda, ser apresentada de duas formas: integrativa e meta-análise. A primeira se refere a um dos métodos de pesquisa utilizados na Prática Baseada em Evidência, o qual permite a incorporação das evidências na prática clínica, ao reunir e sintetizar resultados de pesquisas sobre um delimitado tema ou questão de maneira sistemática e ordenada, além de contribuir para o aprofundamento do conhecimento do tema investigado (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008). Já a meta-análise se refere ao método estatístico utilizado na revisão sistemática para integrar os resultados dos estudos incluídos e aumentar o poder estatístico da pesquisa primária (SOUSA; RIBEIRO, 2009).

Em 2004, Kitchenham, baseando-se nesta metodologia, adaptou-a para a área de Engenharia de Software e, em 2007, Dybå, Dingsøyr e Hanssen incluíram nesta adaptação passos para avaliação e análise dos dados resultantes da aplicação dos termos de busca nas bases de dados.

Em 2015, Attard *et al.* ajustaram tais adaptações para a área de Ciências Humanas, utilizando-a no levantamento das iniciativas de dados abertos governamentais. Para Attard *et al.* (2015), a RS consiste em um estudo aprofundado, replicável por qualquer pesquisador, de determinado tema norteado por uma questão problema para a pesquisa, à qual se agregam questões secundárias. Uma revisão sistemática aplica critérios de inclusão e exclusão de material para análise, assim como a seleção de bases de dados a serem consultadas, nas quais as estratégias de buscas são definidas de forma a cobrir o máximo da literatura disponível e, ainda, evitar vieses por parte do pesquisador (KITCHENHAM, 2004; DYBA; DINGSOYR; HANSSSEN, 2007 *apud* ATTARD *et al.*, 2015). Esta adaptação foi a utilizada como a abordagem metodológica para esta investigação.

Considerando-se o objetivo do estudo, a etapa de formulação da questão de pesquisa - que inicia o ciclo da RS - resultou na seguinte pergunta:

Quais os elementos que caracterizam a participação popular no contexto das iniciativas de Governo Aberto?

As questões secundárias, que neste particular possibilitam o direcionamento para análise dos documentos, foram: 1) quais são as condicionantes

(desafios/barreiras) para participação popular?; e, 2) quais são os impactos da participação popular nas iniciativas de governo aberto?

Para a etapa de definição da estratégia de busca, considerou-se que as expressões "participação popular" e "governo aberto" seriam empregadas na composição das funções booleanas a serem inseridas nas caixas de busca das bases de dados selecionadas. No idioma Inglês a expressão de busca foi configurada como (((("civi* participation" OR "popular participation" OR "citiz* participation"))) AND (("open government"))), com sua respectiva tradução para o Português e Espanhol.

Para seleção das bases de dados, levou-se em consideração a cobertura nas áreas de Ciências Sociais (Sociologia, Ciências Políticas, Humanidades), Administração Pública, assim como bases multidisciplinares, disponíveis no Portal do Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Paraná (UFPR)⁷. As bases selecionadas foram: *Business Source Complete* (EBSCOHosts), *Science Direct* (Elsevier) e *Web of Science – Coleção Principal* (Thomson Reuters Scientific).

54

Os resultados derivados das buscas (202 documentos) foram incluídos no Gerenciador de Referências EndNote™basic (Thomson Reuters). Retiraram-se as duplicatas identificadas tanto pelo gerenciador como de forma manual, sendo que o *corpus* final do estudo resultou em 186 documentos (QUADRO 1).

⁷ http://www.portal.ufpr.br/bases_restritas.html

Quadro 1 - Resultado das buscas nas Bases de Dados na temática "participação social" e "governo aberto"

Bases de Dados	Resultados			Total
	((("civi* participation" OR "popular participation" OR "citiz* participation")) AND ("open government"))	((("participação civi*" OR "participação popular" OR "participação cidad*")) AND ("governo aberto"))	((("participación cívica" OR "participación popular" OR "participacion ciudadana")) AND ("gobierno abierto"))	
<i>Web of Science – Coleção Principal (Thomson Reuters Scientific)</i>	20	0	0	20
<i>Business Source Complete (EBSCOHost)</i>	36	2	5	43
<i>Science Direct (Elsevier)</i>	133	1	5	139
Total	189	3	10	202
Trabalhos duplicados - verificação do EndNote™				- 06
Trabalhos duplicados - verificação manual				- 10
<i>Corpus</i> final do estudo				186

Fonte: As autoras (2016).

A etapa de inclusão/exclusão de estudos foi dividida em duas fases. A primeira considerou os procedimentos de análise de conteúdo elencados por Bardin (2016), pré-selecionando-se os documentos a partir dos títulos e resumos dos 186 documentos recuperados. Quando surgiram dúvidas sobre o teor de alguns materiais fez-se uma leitura flutuante⁸ dos textos completos, respeitando-se a orientação de Bardin (2016) voltada à exaustividade, representatividade, pertinência e homogeneidade do *corpus* de estudo. Importa destacar que tais critérios implicaram na não adoção de um recorte temporal, e tampouco restrições iniciais quanto ao tipo de material.

A segunda fase consistiu na definição de critérios de inclusão/exclusão de documentos, que respeitou a decisão de que o *corpus* de análise seria composto apenas por documentos que: a) explicitamente indicassem a presença de discussão

⁸ A leitura flutuante consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar, suscitando as impressões e orientações dos documentos (BARDIN, 2016).

acerca de participação popular e/ou governo aberto; ou, b) que tratassem de dados abertos governamentais, movimentos sociais, representações sociais, tecnologias de informação e comunicação em contexto governamental e/ou de participação. Os documentos que não apresentaram tais conteúdos foram excluídos do *corpus*, assim como os editoriais; outros itens identificados como conferências/palestras; ou, ainda, documentos aos quais não se teve acesso ao texto completo. Dois documentos, um em italiano e outro em japonês, foram descartados de forma a garantir a consistência com as questões de busca. Embora não se tenha definido qualquer restrição por tipo de material e arco temporal, excluíram-se **um** livro e **quatro** capítulos de livros, pois não se teve acesso aos documentos em texto completo.

Após aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, dos 186 documentos recuperados, **sessenta e quatro** (64) foram separados para análise, dos quais 59 são artigos de periódicos (quatro no prelo à época da coleta) e cinco comunicações em eventos. Destes, três no idioma espanhol e 61 no idioma inglês. Quanto ao tipo de estudo, o *corpus* se divide em 26 estudos empíricos, 22 estudos de caso e dezesseis revisões de literatura.

56

3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A leitura flutuante fez emergir as unidades de sentido e de contextualização (GRÁFICO 1), entendidas como elementos sumários que oportunizam uma prévia categorização, assim como o entendimento acerca da temática tratada nos documentos (BARDIN, 2016).

Gráfico 1 – Unidades de registro e contexto emergentes da leitura dos resumos dos documentos



Fonte: As autoras (2016).

Depreende-se do gráfico que os estudos buscam entender/explicar a participação popular em iniciativas de GA, tanto a partir do uso de ferramentas e mecanismos que possibilitem sua manifestação, como das formas de participação, suas motivações e ambientes, assim como explicitam políticas e modelos de participação.

57

Os resultados indicam que as iniciativas de Governo Aberto se encontram em estágio de elaboração, implementação e reformulação de políticas que garantem tanto o acesso aos dados abertos e informação governamental, quanto os espaços de participação nas tomadas de decisão governamental (CARIDAD SEBASTIÁN; MARTINEZ CARDAMA, 2016; VALLÈS NAVARRO *et al.*, 2015). Neste cenário, a participação no contexto de Governo Aberto é assegurada por meio de espaços, ferramentas e tecnologias de informação e comunicação, principalmente por meio da Internet, redes sociais e aplicativos. Os estudos indicam que a Internet é um canal de comunicação entre representantes e representados (CORTÉS-SELVA, PÉREZ-ESCOLAR, 2016).

As tecnologias de comunicação e informação, o uso de ferramentas e mecanismos de participação, tais como aplicativos, *sítes*, redes e mídias sociais, têm possibilitado a aproximação governo e governados (BAKA, 2016). Este aspecto tem o potencial de impactar as próprias ferramentas, pois quanto mais o cidadão participa – via o acesso à informação – mais passa a ter a possibilidade de não

somente opinar, mas também colaborar para a tomada de decisão na gestão pública. (SALIM; HAQUE, 2015; STAMATI; PAPADOPOULOS; ANAGNOSTOPOULOS, 2015; WIJNHOFEN; EHRENHARD; KUHN, 2015; MERGEL, 2013).

3.1 Elementos que caracterizam a participação no contexto de Governo Aberto

A partir da análise dos documentos foi possível responder à questão norteadora deste estudo, uma vez que foram identificados elementos e impactos que caracterizam a participação popular no contexto das iniciativas de Governo Aberto (QUADRO 2).

Quadro 2 – Elementos emergentes da análise dos documentos sobre participação popular em iniciativas de Governo Aberto

Autores em ordem cronológica	Elementos	Características	Impactos
Prieto-Martín; Ramírez-Alujas (2014); Bonsón; Royo; Ratkai (2015); Wijnhoven; Ehrenhard; Kuhn (2015); Baka (2016); Kaigo; Okura (2016).	Ferramentas e Mecanismos	Internet como canal de comunicação entre representantes e representados; TIC; Aplicativos; Serviços por telefone; Portais de dados abertos; Plataformas de interação para conversa <i>online</i> com representantes governamentais.	Acesso à informação; Colaboração governo e cidadãos; Empoderamento do cidadão; Elementos facilitadores da participação.
Caridad Sebastian; Martinez Cardama (2016).	Formas de participação	Ativa – por meio de representações e coletivos; Passiva – por meio de acesso à informação e ferramentas.	Controle social; <i>Accountability</i> (Prestação de contas); Maior confiança nos governos; Participação efetiva em assuntos públicos; Elaboração de políticas em colaboração governo-cidadão.
Prieto-Martín, Ramírez-Alujas (2014); Zavattaro, Sementelli (2014);	Agente/atores	Cidadão; Sociedade Civil Organizada; Gestores.	Sociedade empoderada.
Porwol; Ojo; Breslin (2016); Jho; Song; (2015).	e-Democracy/e-Participação	Novas formas de representação; Novas formas de gestão.	Arranjos políticos.

Fonte: As autoras (2017).

Estes elementos, em conjunto, oferecem um panorama de como a participação é efetivada, mediada e oportunizada dentro do contexto das iniciativas de Governo Aberto comentadas no *corpus* analisado.

3.2 Níveis e dimensões da participação em Governo Aberto

Os estudos de Daniels, Lawrence, Alig (1996); Linders (2012); Mergel (2013); Harrison, Sayogo (2014); Prieto-Martín, Ramírez-Alujas (2014); Zavattaro, Sementelli (2014); Reddick, Chatfield, Jaramillo (2015); Zavattaro, French, Mohanty (2015); Cortés-Selva, Pérez-Escolar (2016); Majumdar ([2016]); sendo que alguns de forma mais outros menos detalhada, apontam o estudo de Arnstein (1969) como precursor no sentido de representar os níveis de participação cidadã no contexto político.

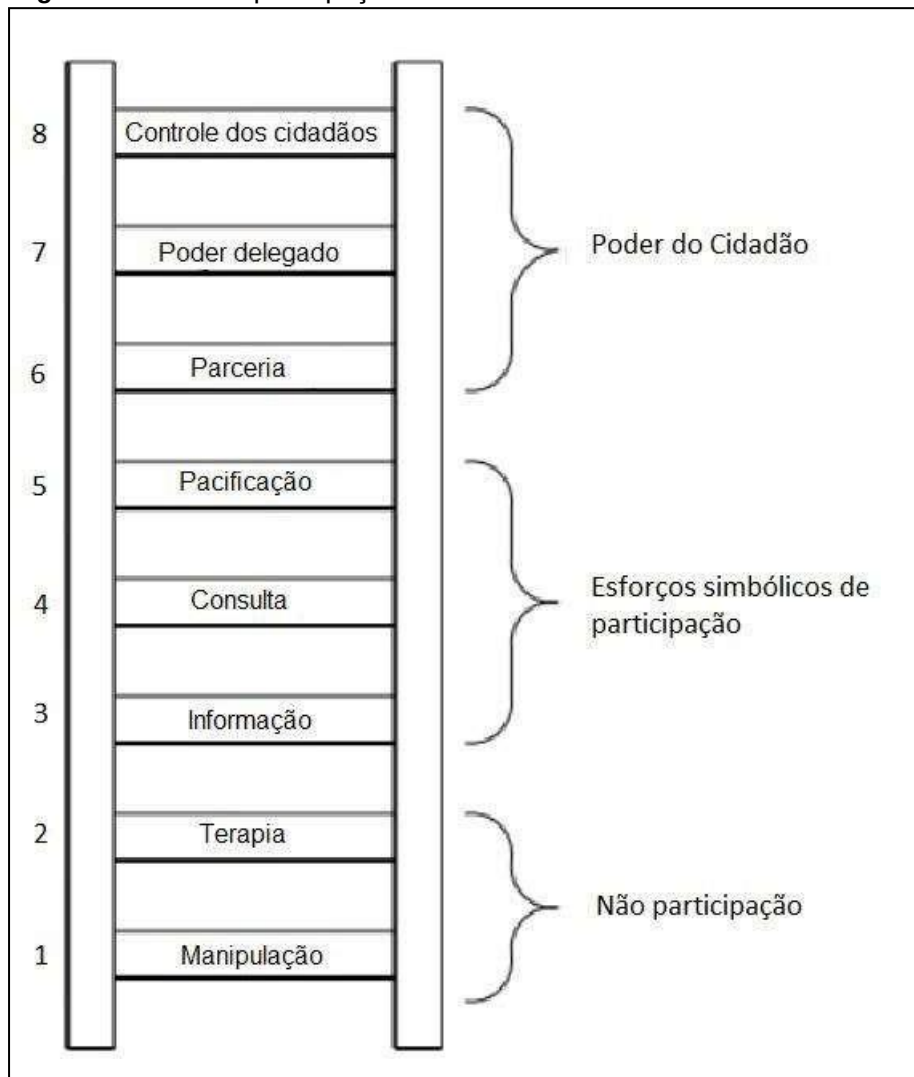
O estudo de Arnstein (1969) propôs uma representação composta por oito degraus de participação (FIGURA), que concebe uma escada de participação, que simboliza os níveis de participação cívica existentes em qualquer estrutura política, social ou econômica (ARNSTEIN, 1969). Estes degraus começam no estágio de "Não participação", chamados de Manipulação (1) e Terapia (2), nos quais as pessoas não participam efetivamente do planejamento ou da realização de programas, mas os detentores do poder estabelecem alguns espaços – audiências, reuniões comunitárias, etc. – e se utilizam destes para mascarar um tipo de participação. Os degraus 3 (Informação) e 4 (Consulta) progridem para o nível chamado de "tokenismo" ("esforços simbólicos de participação"). Apesar de neste estágio os cidadãos poderem ouvir e ser ouvidos, eles não têm, ainda, o poder de assegurar que seus pontos de vista serão atendidos pelos detentores de poder. Quando a participação é restrita a esses níveis, não há acompanhamento e, portanto, não há garantia de se mudar o *status quo*. No degrau 5 - do "esforço simbólico de participação" (Pacificação⁹) - o cidadão pode aconselhar, ainda que os detentores do poder continuem com o direito de decidir. O estágio superior de "Poder do cidadão" incluem a tomada de decisão, representada pelo degrau 6 (Parceria), que lhes permite negociar com detentores de poder tradicionais a

59

⁹ Existem outras traduções para o termo original "*Placation*", no entanto, somente para este termo optou-se pela tradução autorizada pelo *Journal of the American Planning Association*, feita por Markus Brose, reimpressa em: ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. **Participe**, Santa Cruz do Sul, ano 2, n. 2, p. 4-13, Jan. 2002.

possibilidade de tomada de decisão com o "Poder delegado" (degrau 7) e o "Controle de Cidadãos" (degrau 8), nos quais os cidadãos podem atingir pleno poder gerencial. (ARNSTEIN, 1969).

Figura - Escada da participação cidadã



Fonte: Traduzido pelas autoras de Arnstein, 1969 (2017).

Nesta representação é possível verificar as condições que permitem ao cidadão abandonar a passividade e conquistar uma participação ativa na tomada de decisão e, efetivamente, colaborar com a gestão governamental.

A partir do estudo de Arnstein (1969), Prieto-Martín e Ramírez-Alujas (2014) identificaram dimensões que possibilitam a caracterização da participação em GA, sendo estas apontadas como: **dimensão "que"**, que se refere à intensidade da participação; **dimensão "quando"**, que trata dos momentos e fases da participação;

dimensão “onde”, que se refere ao nível de institucionalização da participação; **dimensão “como”**, que trata da participação por meio da transparência e intensidade deliberativa; e, **dimensão “quem”**, que se refere aos atores da participação que impactam e são afetados por esta. No modelo de Prieto-Martín e Ramírez-Alujas (2014) se destaca uma fase anterior: a de não participação, que é denominada de “Conflito”, na qual se inclui a participação autônoma por parte daqueles interessados em uma decisão ou determinado problema. A fase de “Conflito”, difere do primeiro estágio apontado por Arnstein (“Manipulação”) pois neste apenas os tomadores de decisão podem ser mobilizados. Outra diferença está no nível, denominado por Arnstein como esforços simbólicos de participação (*tokenismo*), que é chamado por Prieto-Martín e Ramírez-Alujas (2014) de Participação Consultiva, no qual a Assessoria assemelha-se ao degrau “Colocação”, quando o cidadão passa a se “colocar” e buscar a parceria com o governo. Ainda, no modelo de Prieto-Martín e Ramírez-Alujas (2014) o chamado Poder do Cidadão daria espaço à Participação Colaborativa. Em suma, os ajustes de Prieto-Martín e Ramírez-Alujas (2014) ampliam os níveis de Participação Cidadã, expandindo os “degraus” (ARNSTEIN, 1969) que, potencialmente possibilitam a colaboração governo-cidadãos e podem tornar estes últimos agentes mais ativos no contexto das iniciativas de Governo Aberto.

61

3.3 Condicionantes da participação em Governo Aberto: motivações, barreiras e desafios

Quanto às motivações para a participação popular, estas ocorrem por meio de variados estímulos e em ambientes diferenciados, ou seja, os espaços de participação encontram-se de forma institucionalizada, via entidades coletivas que representam a sociedade civil organizada. As motivações vão desde afinidade do cidadão com o tema tratado, passando pela possibilidade de contribuição, até a influência da própria cultura em que o mesmo está inserido. Assuntos que afetam diretamente os cidadãos, tais como questões relacionadas à coleta de lixo, serviços de segurança, informações sobre creches, trânsito, têm mais apelo para que o cidadão participe ativamente, tanto na busca por dados e informações, quanto na

tomada de decisão (BAKA, 2016; VALLÈS NAVARRO *et al.*, 2015; AMICHAH-HAMBURGER *et al.*, 2016; ZAVATTARO; FRENCH; MOHANTY, 2015;)

A participação popular em contexto de Governo Aberto encontra algumas barreiras e desafios para sua efetivação. Neste sentido, a análise dos textos revelou que as Tecnologias de Informação e Comunicação e as Mídias Sociais, ao mesmo tempo em que aproximam a população dos Governos (e são ferramentas que possibilitam a colaboração entre as partes), também podem ser entraves para a participação, conforme ilustrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Condicionantes (desafios e barreiras) para a participação em iniciativas de Governo Aberto

Autores	Desafios/Barreiras	Características	Soluções
Nam (2015); Bonsón; Royo; Ratkai (2015); Baka (2016); Meijer (2015);	Uso das tecnologias; Assimetria de informação; Cultura; Forma de apresentação do conteúdo;	Falta de experiência e motivação para o uso; Maturidade dos aspectos políticos e culturais da comunidade; Falta de confiança nos dados e informações divulgados.	Estudo para escolha de conteúdos que sejam relevantes para a comunidade; Apresentação do conteúdo por meio de interface interativa;

Fonte: As autoras (2017).

Essas condicionantes verificadas nos estudos que compuseram o *corpus* de análise tendem a impactar na participação na gestão governamental - principalmente na elaboração, implementação e/ou reformulação de Políticas, bem como na participação direta no Planejamento governamental.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sistematização dos elementos que caracterizam a participação em contexto das iniciativas de GA possibilitou o entendimento de que a participação se encontra em estágio de implementação e reformulação de políticas. Tais políticas, quando implantadas/reformuladas podem garantir o acesso aos dados abertos e informação governamental, bem como assegurar a participação efetiva da população na elaboração de políticas de Governo Aberto.

A compreensão destes elementos pode contribuir para a estruturação mais eficiente da divulgação de dados governamentais, voltadas aos interesses dos cidadãos; na formulação de aplicativos, portais e mídias para ampliação do cidadão na gestão governamental; na observação das motivações que conduzem os cidadãos a participarem; assim como no fortalecimento da colaboração governo- cidadão, cidadão-governo, governo-negócios e negócios cidadãos, de modo a contribuir para os avanços políticos, sociais e econômicos.

Para tanto deve-se considerar as diversas correntes que buscam conceituar o termo participação, assim como a contemporaneidade das propostas de GA. Esta sistematização, portanto, pode auxiliar os interessados em promover a participação popular no contexto das iniciativas de GA, de modo que os pilares e premissas, tais como transparência, controle social, colaboração, possam ser alcançados.

Estudos empíricos podem auxiliar a construir o quadro geral de participação. Porém, caso se apresentem realidades pontuais, estas podem não denotar o arcabouço necessário para construção do conceito, especialmente no contexto de iniciativas de GA. Neste sentido, recomenda-se que em estudos futuros sejam adotados os marcos regulatórios de cada país, uma vez que as iniciativas se encontram em estágios diferenciados de implantação ou avaliação.

63

A continuidade de estudos nesta temática pode, a médio prazo, contribuir para a criação um quadro conceitual que embase discussões, tanto em nível prático como teórico, relativas a imbricação das políticas públicas com os dados abertos e a participação cidadã.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **JAIP**, v. 35, No. 4, July 1969, p. 216-224. Disponível em: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

ATTARD, J. *et al.* **A systematic review of open government data initiatives.** Government Information Quarterly. v. 32, Out. 2015, p. 399-418. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X1500091X>>. Acesso em 20 mar. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** ed. rev. e ampl. São Paulo, SP : Edições 70, 2016.

CARTA Latino-americana de Governo Aberto, aprovada pela XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Bogotá, Colombia, 7 - 8 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

COCRHANE. About Cochrane Reviews. 2016. Disponível em: <<http://www.cochranelibrary.com/about/about-cochrane-systematic-reviews.html>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

FOTI, J. Independent Reporting Mechanism : technical paper 1. OGP; IRM, [2014]. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Technical%20paper%201_final.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

HEREDIA, B. M. A de; BEZERRA, M. O.; PALMEIRA, M. Introdução. In: HEREDIA, B. M. A. de et. al. **Política, governo e participação popular**: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. [Rio de Janeiro]: 7 Letras, [2012]. p. 5-29.

MENDES, K. dal S.; SILVEIRA, R. C. de C. P.; GALVÃO, C. M. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto contexto - enferm.**, v. 17, n. 4, Florianópolis, Out./Dez., 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072008000400018>. Acesso em: 20 mar. 2017.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Open Government Declaration*. 2011. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

ROWE, G. FREWER, L. J. A typology of public engagement mechanisms. **Science, Technology, & Human Values**, v. 30, n. 2, 2005. Disponível em: <[10.1177/0162243904271724](https://doi.org/10.1177/0162243904271724)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SOUSA, M. R. de; RIBEIRO, A. L. P. Revisão sistemática e meta-análise de estudos de diagnóstico e prognóstico: um tutorial. **Arq. Bras. Cardiol.**, v. 92, n. 3, São Paulo, Mar., 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0066-782X2009000300013>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SILVA, C. M. C. **Uso de mídia social governamental para promover engajamento entre cidadãos e governo federal**. 2015. 210 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola de Ciências, Artes e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

YU, H; ROBINSON, D. G. The new ambiguity of "Open Government". **UCLA L. Rev. Disc.**, v. 59, 2012, p. 178-208. Disponível em: <<http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

APÊNDICE

Corpus de análise do estudo "Elementos que caracterizam a participação popular no contexto das iniciativas de Governo Aberto: revisão sistemática da literatura"¹⁰

AMICHAH-HAMBURGER, Y. et al. Psychological factors behind the lack of participation in online discussions. **Computers in Human Behavior**, v. 55, Part A, p. 268-277. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0747563215301400>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

ATTARD, J. et al. A systematic review of open government data initiatives. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 399-418. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X1500091X>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

BAKA, V. Co-creating an open platform at the local governance level: How openness is enacted in Zambia. **Government Information Quarterly**. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X1630199X>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; HANSEN, D. The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 30-40. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11000992>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

BONSÓN, E.; ROYO, S.; RATKAI, M. Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 52-62. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14001567>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

CARIDAD SEBASTIÁN, M.; MARTÍNEZ CARDAMA, S. Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública. **Government and Open Parliament: Citizens Participation in the Treatment and Visualization of the Public Information.**, v. 39, n. 1, p. 47-56, 2016. Disponível em:

¹⁰ Os documentos foram recuperados a partir da aplicação da estratégia de busca (((("civi* participation" OR "popular participation" OR "citiz* participation"))) AND (("open government"))), com sua respectiva tradução para os idiomas Português e Espanhol, nas bases de dados Business Source Complete (EBSCOHosts), Science Direct (Elsevier) e Web of Science – Coleção Principal (Thomson Reuters Scientific), recuperados no dia 19 de novembro de 2016. Após aplicação de critérios de inclusão/exclusão de estudos resultaram estes 64 documentos que compuseram o corpus de análise do referido estudo.

<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lih&AN=112148322>>.
Acesso em: 03 abr. 2017.

CERTOMÀ, C.; CORSINI, F.; RIZZI, F. Crowdsourcing urban sustainability. Data, people and technologies in participatory governance. **Futures**, v. 74, p. 93-106, 2015. Disponível em:
<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016328714001918>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

CORTES-SELVA, L.; PEREZ-ESCOLAR, M. Civic participation and interactive documentaries: a contribution to the open government model. **Profesional De La Informacion**, v. 25, n. 4, p. 578-587, Jul-Aug 2016. Disponível em:
<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lih&AN=117565386>> . Acesso em: 03 abr. 2017.

CRIADO, J. I.; SANDOVAL-ALMAZAN, R.; GIL-GARCIA, J. R. Government innovation through social media. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 319-326, 2013. Disponível em:
<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X1300083X>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

DANIELS, S. E.; LAWRENCE, R. L.; ALIG, R. J. Decision-making and ecosystem-based management: Applying the Vroom-Yetton model to public participation strategy. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 16, n. 1, p. 13-30, 1996. Disponível em:
<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0195925595001050>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

EVANS, A. M.; CAMPOS, A. Open Government Initiatives: Challenges of Citizen Participation. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 32, n. 1, p. 172-185, 2013. Acesso em: 03 abr. 2017.

FURTADO, V. et al. Open Government and Citizen Participation in Law Enforcement via Crowd Mapping. **Ieee Intelligent Systems**, v. 27, n. 4, p. 63-69, Jul-Aug 2012. Acesso em: 03 abr. 2017.

GAGLIARDI, D. et al. Information and communication technologies and public participation: interactive maps and value added for citizens. **Government Information Quarterly**. Disponível em:
<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X1630171X>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

HARRISON, T. M.; SAYOGO, D. S. Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 513-525, 2014. Disponível em:
<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14001270>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

JAEGER, P. T.; BERTOT, J. C. Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 371-376, 2010. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10000584>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

JHO, W.; SONG, K. J. Institutional and technological determinants of civil e-Participation: Solo or duet? **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 488-495, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15300083>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

KAIGO, M.; OKURA, S. Exploring fluctuations in citizen engagement on a local government Facebook page in Japan. **Telematics and Informatics**, v. 33, n. 2, p. 584-595, 2016. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S073658531500091X>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

KAMINSKI, A. P. Can the demos make a difference? Prospects for participatory democracy in shaping the future course of US space exploration. **Space Policy**, v. 28, n. 4, p. 225-233, 2012. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0265964612000951>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

67

KASSEN, M. A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 508-513, 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X13000683>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

KRISHNAMURTHY, R.; AWAZU, Y. Liberating data for public value: The case of Data.gov. **International Journal of Information Management**, v. 36, n. 4, p. 668-672, 2016. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0268401216301098>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 446-454, 2012. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X12000883>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

LOURENÇO, R. P. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 323-332, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15000660>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

MAJUMDAR, S. R. The case of public involvement in transportation planning using social media. **Case Studies on Transport Policy**. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2213624X1630075X>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

MARCELLA, R.; BAXTER, G.; MOORE, N. The effectiveness of parliamentary information services in the United Kingdom. **Government Information Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 29-46, 2003. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X02001387>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

MASDEVAL, C.; VELOSO, A. Mining citizen emotions to estimate the urgency of urban issues. **Information Systems**, v. 54, p. 147-155, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030643791500126X>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

MEIJER, A. E-governance innovation: Barriers and strategies. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 2, p. 198-206, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15000192>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

MERGEL, I. A framework for interpreting social media interactions in the public sector. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 327-334, 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X13000762>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

68

_____. Opening Government. **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 599-612, 2015. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=109290082>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

MERGEL, I.; DESOUSA, K. C. Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge.gov. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 882-890, 2013. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=91974067>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

MOSSBERGER, K.; WU, Y.; CRAWFORD, J. Connecting citizens and local governments? Social media and interactivity in major U.S. cities. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 351-358, 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X13000774>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

NAM, T. Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 12-20, 2012. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11001092>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Challenges and Concerns of Open Government: A Case of Government 3.0 in Korea. **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 556-570, Oct 2015. Acesso em: 03 abr. 2017.

NGWENYA, B. eGovernment in Social and Economic Development: The Asymmetric Roles of Information, Institutionalization and Diffusion. **Proceedings of the 11th European Conference on Egovernment**, p. 413-421, 2011. Acesso em: 03 abr. 2017.

OHEMENG, F. L. K.; OFOSU-ADARKWA, K. One way traffic: The open data initiative project and the need for an effective demand side initiative in Ghana. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 419-428, Oct 2015. Acesso em: 03 abr. 2017.
PEREIRA COELHO, V. S. R.; WAISBICH, L. Participatory mechanisms and inequality reduction: searching for plausible relations. **Journal of Public Deliberation**, v. 12, n. 2, p. 1-16, 2016. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=119420240>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

PICAZO-VELA, S.; GUTIÉRREZ-MARTÍNEZ, I.; LUNA-REYES, L. F. Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 504-511, 2012. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X12001025>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

69

PORTOLÉS GUEZ RODRÍ, D. et al. Incorporación de la participación ciudadana en el aseguramiento de la calidad de un nomenclátor de topónimos. **Incorporating citizens' participation to ensure the quality of a placename gazetter.**, v. 19, n. 2, p. 83-90, 2013. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lih&AN=113336934>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

PORWOL, L.; OJO, A.; BRESLIN, J. G. Social Software Infrastructure for e-Participation. **Government Information Quarterly**. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X16300028>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. An ontology for next generation e-Participation initiatives. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 583-594, 2016. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X16300065>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

POZZEBON, M.; CUNHA, M. A.; COELHO, T. R. Making sense to decreasing citizen eParticipation through a social representation lens. **Information and Organization**, v. 26, n. 3, p. 84-99, 2016. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1471772716301221>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

PRIETO-MARTIN, P.; RAMIREZ-ALUJAS, A. Characterizing Citizen Participation within Open Government. **Revista Del Clad Reforma Y Democracia**, n. 58, p. 61, Feb 2014. Acesso em: 03 abr. 2017.

PÉREZ, J. M. G.; GONZÁLEZ, R. C. L.; MANTIÑÁN, M. J. P. The Economic Crisis and Vulnerability in the Spanish Cities: Urban Governance Challenges. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 223, p. 160-166, 6/10/ 2016. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042816304190>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

REDDICK, C. G.; CHATFIELD, A. T.; JARAMILLO, P. A. Public opinion on National Security Agency surveillance programs: A multi-method approach. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 2, p. 129-141, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15000246>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

RICHARDSON, P.; RICKWOOD, K.; RICKWOOD, P. Public involvement as a tool to enhance nuclear safety. **Energy Strategy Reviews**, v. 1, n. 4, p. 266-271, 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211467X12000375>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

SALIM, F.; HAQUE, U. Urban computing in the wild: A survey on large scale participation and citizen engagement with ubiquitous computing, cyber physical systems, and Internet of Things. **International Journal of Human-Computer Studies**, v. 81, p. 31-48, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1071581915000488>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

SANDOVAL-ALMAZAN, R.; GIL-GARCIA, J. R. Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. **Government Information Quarterly**, v. 29, Supplement 1, p. S72-S81, 2012. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11001110>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

SANDOVAL-ALMAZAN, R.; RAMON GIL-GARCIA, J. Towards cyberactivism 2.0? Understanding the use of social media and other information technologies for political activism and social movements. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 3, p. 365-378, 2014. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14000902>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

SERRA, L. C. et al. Accessibility Evaluation of E-Government Mobile Applications in Brazil. **Procedia Computer Science**, v. 67, p. 348-357, 2015. Acesso em: 03 abr. 2017.

SETIAWATI, C. I.; PRATIWI, P. M.; IEEE. Conceptual Model of Citizen's Intention Associated to E-Government and Internet Behavior Why Do Bandung Citizens Follow

the Mayor's Social Media? **2015 3rd International Conference on Information and Communication Technology (ICICT)**, p. 336-341, 2015. Acesso em: 03 abr. 2017.

SIEBER, R. E.; JOHNSON, P. A. Civic open data at a crossroads: dominant models and current challenges. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 308-315, 2015. Acesso em: 03 abr. 2017.

SOON AE, C. et al. Government 2.0: making connections between citizens, data and government. In: **Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age**, v. 15, n. 1/2, p. 1-9, 2010. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lih&AN=52815710>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

STAMATI, T.; PAPADOPOULOS, T.; ANAGNOSTOPOULOS, D. Social media for openness and accountability in the public sector: Cases in the Greek context. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 12-29, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14001592>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

VALLÈS NAVARRO, R. et al. El Consejo Consultivo de Pacientes de Cataluña: la voz directa del paciente en las políticas de salud en Cataluña. **Medicina Clínica**, v. 145, Supplement 1, p. 27-30, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0025775315300348>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

VELJKOVIĆ, N.; BOGDANOVIĆ-DINIĆ, S.; STOIMENOV, L. Benchmarking open government: An open data perspective. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 278-290, 2014. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14000434>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

VETRÒ, A. et al. Open data quality measurement framework: Definition and application to Open Government Data. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 325-337, 2016. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X16300132>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

WANG, H.-J.; LO, J. Adoption of open government data among government agencies. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 80-88, 2016. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15300198>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

WIJNHOFEN, F.; EHRENHARD, M.; KUHN, J. Open government objectives and participation motivations. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 30-42, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14001555>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

YAVUZ, N.; WELCH, E. W. Factors affecting openness of local government websites: Examining the differences across planning, finance and police departments. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 574-583, 2014. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14001233>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

ZAVATTARO, S. M.; FRENCH, P. E.; MOHANTY, S. D. A sentiment analysis of U.S. local government tweets: the connection between tone and citizen involvement. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 333-341, 2015. Acesso em: 03 abr. 2017.

ZAVATTARO, S. M.; SEMENTELLI, A. J. A critical examination of social media adoption in government: Introducing omnipresence. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 257-264, 2014. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14000045>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

ZHENG, L.; ZHENG, T. Innovation through social media in the public sector: Information and interactions. **Government Information Quarterly**, v. 31, Supplement 1, p. S106-S117, 2014. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14000604>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

72

ZISSIS, D.; LEKKAS, D. Securing e-Government and e-Voting with an open cloud computing architecture. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 2, p. 239-251, 2011. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10001383>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

ZUIDERWIJK, A.; JANSSEN, M. Participation and Data Quality in Open Data use: Open Data Infrastructures Evaluated. In: **Proceedings of the 15th European Conference on Egovernment**, p. 351-358, 2015. Acesso em: 03 abr. 2017.

GOVERNO ABERTO:

um estudo de caso sobre o Instituto Federal da Paraíba

Jéssyka Pereira de Lima¹

Silvan Freire da Cunha¹

Ubaldo Gonçalves Souto Maior Filho¹

RESUMO

O presente artigo pretende analisar as iniciativas de Governo Aberto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba- IFPB, identificando as fragilidades e potencialidades presentes na instituição nesta seara, considerando os cenários passados e presentes. A abordagem metodológica utilizada caracteriza a pesquisa quanto aos fins como descritiva e quanto aos meios como um estudo de caso, pesquisa bibliográfica e documental, sendo de abordagem qualitativa. Como resultados entende-se que o IFPB vem avançando na divulgação das contas públicas e utilizando um sistema informatizado que possibilita a interação de qualquer cidadão e que embora ainda de forma mínima, a instituição gera espaço deliberativo que promove condições de discurso e da abertura de vias participativas, apesar da necessidade de avançar muito mais no modo de disponibilização dos dados e no formato que os documentos são expostos.

73

Palavras-chave: Governo Aberto. Transparência. Participação.

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB).

A prática de Governo Aberto traz em seu conceito uma gama de questões que estão implícitas à sua implementação e que a tornam complexa e cheia de nuances. Calderón e Lorezon (2010) afirmam que a prática de Governo Aberto exige uma nova postura dos governos, que têm que renovar suas práticas de modo que seja possível construir uma democracia deliberativa na qual os cidadãos sintam-se protagonistas da gestão pública, num combate à cultura de cidadão administrado, aquele que só recebe os serviços, mas não tem espaço para opinar e ser agente ativo de transformação. Os autores ressaltam que em uma gestão pautada nos princípios de Governo Aberto o foco está nos valores da administração pública, a administração pública deve repensar a forma como os serviços estão sendo prestados revendo seus procedimentos e dogmas enraizados.

A defesa da promoção de Governos Abertos e consequentemente implantação de dados abertos como promotores de transparência e controle social se deve às possibilidades de tornar os dados governamentais acessíveis a todos eliminando as restrições referentes à tecnologia, legislação e acessibilidade para garantir o irrestrito acesso e utilização dos dados públicos pelos cidadãos. A relevância da oferta de dados abertos no setor público encontra fundamento no interesse público que envolve as informações governamentais e na regulação que envolve a questão (VAZ *et al*, 2013).

As novas Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC's cumprem um importante papel nesse cenário de transformação pelo qual passa a Administração Pública e são determinantes em relação promoção de dados abertos, transparência e participação cidadã, pois representam a possibilidade para o exercício de uma governança democrática, voltada à construção de uma cultura política responsável, compartilhada e sustentável (NUNES, 2015). Dessa forma, as instituições públicas devem se empenhar na promoção de uma gestão transparente e participativa, pois "a busca pela responsabilidade compartilhada serve de pressuposto para a potencialização da democracia, na medida em que os cidadãos podem se engajar, com empoderamento, nos assuntos relativos à gestão de seu país" (NUNES, 2015, p. 7). Destacando-se que sem acesso à informação o

acesso do cidadão aos atos da Administração Pública fica mais restrito, dificultando a capacidade de exercer seu direito de participação.

O presente artigo pretende analisar as iniciativas de Governo Aberto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba-IFPB, identificando as fragilidades e potencialidades presentes na instituição nesta seara, levando em consideração os cenários passados e presentes com base em análise da organização e seus documentos além da realização de um levantamento bibliográfico sobre o tema.

A instituição selecionada é de educação superior, básica e profissional, pluricurricular no Estado da Paraíba, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica, contemplando os aspectos humanísticos nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com a sua prática pedagógica, e cuja missão é preparar profissionais cidadãos com sólida formação humanística e tecnológica para atuarem no mundo do trabalho e na construção de uma sociedade sustentável, justa e solidária, integrando o ensino, a pesquisa e a extensão (IFPB, 2010).

75

A abordagem metodológica utilizada neste artigo caracteriza-se quanto aos fins como pesquisa descritiva e quanto aos meios como pesquisa bibliográfica e documental, se caracterizando como estudo de caso.

Este artigo está estruturado em mais quatro seções além desta introdução. A segunda seção trata da fundamentação teórica e aborda a temática, os conceitos e as ideias que convergem para um Governo Aberto. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos aplicados nesta pesquisa. A quarta seção mostra os resultados alcançados no tocante a transparência, mecanismos de acompanhamento, publicização das ações da gestão e aproximação da comunidade e sua análise. Por último traz as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O "boom" dos estudos acadêmicos sobre a temática de Governo Aberto e a sua implementação prática na Gestão Pública é recente. Segundo Mendieta (2011), o impulso que alavancou o *Open Government Initiative* (Iniciativa de Governo Aberto) ocorreu com o compromisso de Barack Obama, presidente dos Estados Unidos, já em seu primeiro mandato entre 2009 e 2013, em criar um nível de abertura no seu governo sem precedentes, e um sistema de transparência, participação pública e colaboração que reforçaria a democracia, asseguraria a confiança pública e promoveria a eficácia e eficiência governamental na nação Norte - americana, servindo de modelo para o resto do mundo.

A iniciativa de Governo Aberto se baseia nos princípios da melhoria dos níveis de transparência por meio da abertura de dados públicos; do fomento da participação dos cidadãos no desenho e implementação das políticas públicas; e do incentivo à criação de espaços de colaboração entre os diversos atores públicos (administração pública e sociedade civil) (RAMÍREZ-ALUJAS, 2010). A adoção desses princípios é um artifício que impede que as instituições públicas se tornem isoladas e distantes das necessidades da sociedade.

Assim, as ideias de transparência promotora da responsabilização; participação que melhora a eficácia do governo e a qualidade do processo decisório; e a colaboração que incorpora os cidadãos às ações do governo se popularizaram de tal modo que no começo do século XXI, 34 países já faziam parte desta iniciativa, incluindo o Brasil, e outras 21 nações estavam dando os primeiros passos para se integrar a parceria que tem quatro princípios elementares: melhorar a disponibilidade de informações sobre as atividades do governo a todos os cidadãos; apoiar a participação cívica; implementar os mais elevados padrões de integridade profissional no governo; e promover o acesso às novas tecnologias que facilitam a abertura e a responsabilização de contas (BINGHAM e FOXWORTHY, 2012).

através das Tecnologias de Informação e Comunicação permitem diferenciar pelo menos quatro grupos de ideias que convergem no Governo Aberto, são elas baseadas na regulação e no papel do Estado, gerando instituições para melhorar a sociedade de modo que possuam: (1) governo promotor do bem-estar através da capacidade reguladora; e (2) governo transparente que presta contas; (3) governo participativo e promotor de civismo; e (4) o de colaborador eficiente, e gerador de conhecimento (MENDIETA, 2011).

No caso específico brasileiro, Constituição Federal – CF-1988 no artigo 5º regulamenta que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”. Mais recentemente o decreto 13.117 de 2011 instituiu o Plano Nacional sobre o Governo Aberto com o objetivo de promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública. Além dele foi criada a Lei de Acesso à Informação – LAI - 12.527 de 18 de novembro de 2011 que de acordo com Santos *et.al.* (2012) é um instrumento que formalizou e, mais ainda, que trouxe uma atualização sobre o tema dando as bases para o plano de ação brasileiro de Governo Aberto.

Nos últimos anos, de acordo com Santos *et.al* (2012) popularização do acesso a internet e as tecnologias da informação, gerou um cenário ímpar, nunca na história da humanidade foi tão fácil o acesso à informação. Dessa maneira muitos cidadãos passaram a utilizar a internet em seu dia- dia e isso se refletiu na sua forma de relacionamento com as instituições públicas sendo também utilizada como ferramenta de acesso aos dados públicos e essa passou a ser um dos principais canais da promoção de Governo Aberto. No entanto, vale a ressalva de que o Governo Aberto vai muito além da internet. Calderón e Lorenzo (2010) afirmam que o Governo Aberto não se restringe a internet, ou ao que eles

chamam de governo eletrônico, o Governo Aberto se fundamenta numa mudança de valores, um repensar da forma de administrar os governos e as ações e dogmas já instaurados, com foco nos resultados. Agune *et.al.* (2010) afirmam que o conceito de governo aberto não é um conceito com fim em si mesmo, faz parte de uma perspectiva mais ampla que é tendência atualmente, de que é necessário oferecer à sociedade a possibilidade de acesso aos dados primários das ações governamentais, de forma que o interessado possa combiná-los e cruzá-los para que seja possível produzir novas informações e aplicações, colaborando com o governo na geração de conhecimento social a partir das bases governamentais.

Numa análise geral sobre a temática Berberian *et.al* (2014, p.31) afirmam que as soluções de Governo Aberto, em especial “àquelas baseadas na tecnologia da informação têm sido adotadas por governos nacionais e estrangeiros com vistas a aproximar e facilitar a relação do Estado com o cidadão”.

78

A transparência é um item que está intrinsecamente ligado à temática de Governo Aberto, dessa maneira cabe uma análise mais apurada sobre a questão. A busca pela transparência está regulamentada na LAI, no seu Art. 3º está descrito que a Lei de Acesso à Informação se destina a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e deve ser executada em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Tentando entender como na prática a transparência pode melhorar a relação da administração pública com os cidadãos e também as práticas

que permitam “inferências”, conclusões precisas, não é somente a exposição dos dados, mas esses precisam gerar uma gestão transparentee atrelada ao sentido de responsabilização uma forma de tornar os governos melhores, mais eficientes e voltados ao cidadão, através da disponibilização de informações.

3 METODOLOGIA

79

Conforme Vergara (2007), é necessário que se comunique ao leitor o tipo de pesquisa a ser empregado em uma investigação. Nesse sentido, a autora afirma que uma pesquisa pode ser classificada sob dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins uma pesquisa pode ser: exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista. Quanto aos meios ela pode ser: pesquisa de campo, de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso.

Partindo dessa classificação foi realizada nesse estudo quanto aos fins uma pesquisa de caráter descritivo e quanto aos meios um estudo de caso, atrelado a uma pesquisa bibliográfica e documental. De acordo com Martins (2007, p. 36) uma pesquisa descritiva “tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relaçõesentre variáveis e fatos”. Assim, esse estudo é descritivo, pois nele foram descritos os aspectos referentes às iniciativas de governo aberto presentes no IFPB, fazendouma relação entre fatos presentes e passados. A pesquisa documental de acordo com Fonseca, (2002) recorre a tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, relatórios de gestão. A fonte básica de dados desta pesquisa se pautou na análise das informações contidas nos

relatórios das ações do IFPB, documentos de planejamento e execução e demais documentos presentes no Portal da Transparência do Instituto e no relatório do catálogo de dados da pesquisa realizada pela Controladoria Geral da União – CGU, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, cujo “objetivo é sistematizar os dados e informações que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal publicam na internet” (ANGÉLICO, 2012, p. 5).

Foi realizado ainda um estudo de caso, de acordo com Gil (2007), um estudo de caso é uma análise profunda de um objeto, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. Aqui a ênfase foi dada ao estudo das iniciativas de governo aberto realizadas no IFPB, buscando seu detalhado conhecimento.

Essa pesquisa tem abordagem qualitativa, esse tipo de abordagem “não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social ou de uma organização” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 33), nesse sentido, a análise se preocupou compreender os dados expostos no Portal da Transparência do IFPB que contém documentos referentes à exposição dos dados abertos, fazendo um paralelo com os dados bibliográficos coletados na literatura especializada e no relatório do estudo da CGU, MPOG e UNESCO.

80

4 RESULTADOS E ANÁLISE

No Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba há uma política de transparência e dados abertos estabelecida pela Reitoria no ano de 2014, tendo sido firmada no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI. Naquele ano foi disponibilizado um sistema de acompanhamento de diárias e passagens, no qual as despesas para essa finalidade passaram a ser detalhadas e atualizadas mensalmente e podendo ser acessadas por qualquer cidadão (IFPB, 2016).

Em 2016, o avanço em relação à transparência das informações no IFPB continua, tentando atender o que está regulamentado na Lei nº 12.527/2011 que trata do direito constitucional de acesso às informações

públicas, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal foi elaborado um novo portal para a instituição que agora passaria a contar com um portal da transparência, um novo sistema informatizado foi disponibilizado à sociedade, com os dados da execução orçamentária de todo o Instituto. Esta iniciativa foi possível pela integração do Sistema Único de Administração Pública como Tesouro Gerencial do Governo Federal e permite que qualquer cidadão tenha acesso a cada centavo que entra e que sai do IFPB, a provisão recebida, o crédito disponível e o detalhamento das despesas para todas as ações da gestão. Essa nova ferramenta auxilia o planejamento institucional, uma vez que será possível analisar se o que foi planejado está sendo executado, com informações atualizadas quase que em tempo real. Em contrapartida, a importação dos dados é realizada de três a quatro vezes por semana e, portanto, a consulta pode não representar a situação atual (IFPB, 2016).

81

O novo portal do IFPB possui uma interface de fácil acesso, o segmento que trata da exposição dos dados contempla os seguintes ícones: PDI, execução orçamentária, diárias e passagens, pessoal, estatuto e regimento, Comissão Própria de Avaliação- CPA, Boletins de Serviço, Licitações e Contratos, resoluções, atividades docentes, relatórios de gestão, estatísticas dos pesquisadores, gestão à vista, serviço de informação ao cidadão e ouvidoria. No entanto, ao que se analisou os dados disponibilizados em cada um desses ícones, pois alguma análise permitiu perceber que há uma divisão entre eles, alguns dispõem de informações que apenas estão expostas, mas são insuficientes para uma análise mais apurada e comparativa, outros permitem inferências com informações claras e precisas.

Partindo do entendimento de Oliverio (2012), de que Governo Aberto se dá a partir de três postulados ou vertentes: participação, colaboração e transparência, e da compreensão de que esses postulados do Governo Aberto propiciam que o cidadão esteja munido de informações, deixe de ser um sujeito passivo e torne-se coautor das políticas públicas e, verdadeiro titular do poder (SANTOS *et al*, 2012) percebe-se a partir da

análise dos itens do Portal da transparência do IFPB anteriormente listados que há ainda uma lacuna a ser preenchida quanto a transparência e governo aberto no IFPB, uma vez que nos itens referentes a boletins de serviço, licitações e contratos e o serviço de informação ao cidadão apresentam deficiências consideráveis na exposição e utilização dos dados, estes são a minoria entre os itens disponíveis no site, mas não menos importantes no quesito dados abertos. O ícone boletim de serviço não é atualizado frequentemente, há uma defasagem de tempo na divulgação dos atos institucionais; o item licitações e contratos é um dos que tem os dados menos precisos, só apresenta alguns editais de licitação sem, no entanto, trazer um mapeamento dos processos, dados financeiros dessas licitações ou dados dos produtos licitados, não há nos procedimentos licitatórios, pelo menos de forma consistente, processos de participação, colaboração e transparência, não permitindo, portanto que

haja a inclusão da sociedade nesses processos; o serviço de informação ao cidadão, no qual os cidadãos podem solicitar informações junto ao órgão público não permite um contato direto entre o solicitante e a instituição, pois remete a uma página inexistente.

82

Em contrapartida a atualização do site do IFPB quanto à transparência pública trouxe nova roupagem para outros itens do site. Assim, entre os itens que compõem a página de transparência pode-se identificar positivamente os que tratam do PDI, pois são bastante atualizados temporalmente; os de execução orçamentária pela clareza e acessibilidade das informações; diárias e passagens que descrevem aberta e claramente quem recebeu tal vantagem e para qual finalidade; informações sobre pessoal que especificam quantitativo de servidores lotação e grau de instrução; atividades docentes que esclarecem a produção dos docentes em relação à pesquisa e demais atividades; estatutos e regimentos que estão dispostos na íntegra e ouvidoria que está em um link bastante claro e vivível com número de telefone atualizado.

O relatório da pesquisa realizada pela Controladoria Geral da União -CGU, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG e a

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, denominado de “Catálogo de dados”, explica que a pesquisa envolveu 271 órgãos da Administração Pública Federal Brasileira, entre elas o IFPB. Esse relatório foi uma das bases para a análise aqui realizada sobre as práticas de governo aberto e transparência no IFPB. De acordo com Angélico (2012) a referida pesquisa apurou o grau de aderência das instituições pesquisadas aos princípios da transparência, verificando se as informações disponíveis tem algum tipo de representatividade para aferir os resultados produzidos pela instituição e se atendem aos requisitos de visibilidade e “inferabilidade”; isto é, foi analisado se as informações são facilmente localizáveis e visualizáveis e se ajudam a conduzir a inferências precisas sobre as ações da instituição.

Angélico (2012) ressalta a importância de se realizar uma análise dos “tipos” de conjuntos de dados a partir da representatividade de seu conteúdo, permitindo entender quais lacunas precisam ser preenchidas e qual as abordagens de dados mais utilizadas em uma determinada instituição.

83

O “formato” em que os dados são publicados também deve fazer parte dessa análise, uma vez que dados publicados em formatos abertos e legíveis por máquinas, inseridos em páginas cujas URLs atendem a certos padrões, facilitam o processamento e a reutilização desses dados – o que eleva tanto a visibilidade como a “inferabilidade” dessas informações (ANGÉLICO, 2012, p.11).

Em 2012, de acordo com o relatório da pesquisa da CGU, MPOG e UNESCO entre 271 órgãos públicos analisados, o IFPB era o terceiro órgão público que mais faz uso de PDF's no Brasil. Das suas publicações, 100% são no formato PDF, conforme a tabela 01. Nessa pesquisa foi analisada a página do IFPB atualmente e constatou-se que a situação permanece a mesma encontrada na análise de 2012, todos os relatórios e documentos disponíveis no site estão em formato PDF.

Tabela 01 – Órgãos que mais utilizam documentos em formato PDF

ÓRGÃO	# DATASETS	PDF	PDF (%)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS	138	138	100,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais - IFNMG	52	52	100,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB	51	51	100,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina – IFSC	51	51	100,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA	63	60	95,2%

Fonte: Angélico (2012)

A tabela 01 evidencia que o IFPB ficou na terceira colocação na no relatório de pesquisa da CGU, MPOG e UNESCO, junto com outras duas instituições, que também fazem uso de 100% dos arquivos em formato PDF, o critério de desempate para que as outras ficassem em primeiro e segundo lugar foi o fato de terem um volume de publicação maior que o IFPB, mas a porcentagem de PDF's utilizados é a mesma.

De acordo com a tabela 02, o órgão que menos se utilizava do formato PDF em seus documentos é a Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, com apenas 6,6% dos documentos nesse formato, conforme tabela abaixo:

Tabela 02 – Órgãos que menos utilizam documentos em formato PDF

ÓRGÃO	# DATASETS	PDF	PDF (%)
Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB	122	8	6,6%
Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	51	13	25,5%
Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA	52	19	36,5%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC	189	77	40,7%
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	96	43	44,8%

Fonte: Angélico, (2012).

Os dados expostos na tabela 02 mostram que de modo geral os setores pesquisados utilizam muitos documentos em formato de difícil manipulação de dados, mesmo aqueles que são considerados no “ranking” como os que menos utilizam esse formato em seus documentos ainda têm uma porcentagem expressiva de uso. Na contramão dessa regra tem-se a

exceção que é a RFB que apresenta menos de 7% de seus documentos nesse tipo de formato.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais ao fim deste estudo pode-se afirmar de acordo com a perspectiva adotada por Calderón e Lorenzo (2010) que governo aberto se fundamenta numa mudança de valores, um repensar da forma de administrar os governos e as ações e dogmas já instaurados, com foco nos resultados. É, portanto uma modificação profunda, que envolve diversos fatores, indo muito além da publicização de dados. O que de fato determina um governo como aberto é se este tem a finalidade de inserir o cidadão na gestão, de através da transparência, da promoção da participação destes e melhorias nos resultados dos serviços prestados.

De acordo com a literatura estudada nesse artigo um Governo aberto deve se fundamentar na promoção do bem-estar; na transparente prestação de contas; na participação e promoção de civismo e na busca por um governo eficiente, colaborador e gerador de conhecimento. No IFPB, os resultados obtidos na análise deste estudo permitem inferir que esses fatores estão presentes, há uma tendência no Instituto a promover condições de uma "gestão aberta", a construção do novo portal da transparência permitiu que o Instituto avançasse muito na forma de expor os seus dados, porém ainda se observam algumas limitações nessas iniciativas.

Positivamente, a instituição vem avançando na divulgação das contas públicas e utilizando um sistema informatizado que possibilita a interação de qualquer cidadão. Disponibiliza a sociedade os dados da execução orçamentária, de provisão recebida, do crédito disponível e todo o detalhamento das despesas institucionais, além de contribuir com o planejamento institucional.

Embora de forma mínima, a instituição gera espaço deliberativo que promove condições de discurso e da abertura de vias participativas e deliberativas que conectam a sociedade civil organizada e não

organizada, na tomada de decisões e na gestão dos assuntos públicos, o Conselho Diretor, o que fica explícito nos relatórios de gestão presentes no Portal. Em contrapartida, arquivos comuns são disponibilizados de forma aleatória, de difícil localização e publicados de forma que não favorecem a sua reutilização. Conforme os resultados encontrados nesse estudo o IFPB deve se preocupar em melhorar a publicização de alguns itens específicos: boletins de serviço, licitações e contratos e o serviço de informação ao cidadão e principalmente melhorar o formato de exposição dos dados, diminuindo a quantidade de documentos no formato PDF e também monitorando as páginas do site da instituição para evitar que o usuário seja remetido a páginas inexistente que comprometem a disponibilização das informações.

Por fim entende-se que o IFPB é uma instituição que tem se preocupado em melhorar seus níveis de transparência e em expor seus dados de modo aberto e acessível, devendo buscar fomentar ainda mais os espaços de participação popular.

86

REFERÊNCIAS

AGUNE, Roberto Meize; FILHO, Alvaro Santos Gregorio; BOLLIGER, Sergio Pinto. Governo aberto SP: disponibilização de bases de dados e informações em formato aberto. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010. **Anais eletrônicos...** Brasília. Disponível em:

<<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/251> > Acesso em: 25 abr.2016.

ANGÉLICO, Fabiano. **Projeto Catálogo de dados: relatório final**. Disponível em: <http://www.santaluzia.ro.gov.br/esic/arquivos/CatalogoDados_RelatorioFinal.pdf>. Acesso em: 21 fev.2016.

BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q; MELLO, Patricia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos **Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade**. Revista do TCU 2014. Disponível em:

<<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/60/67>>. Acesso em: 25 de abr. de 2016.

BINGHAM, Lisa Blomgren; FOXWORTHY, Susanna. **Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States**.

In: Conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1998.

_____, Decreto 13.117/2011: **Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm>
Acesso em: 26 abr.2016.

_____, Lei 12.527/2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm> Acesso em: 26 abr.2016

CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. (Coords.) **Open Government: Gobierno Abierto**. Algón Editores, Jaén. 2010.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IFPB, **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. 2010-2014**. Disponível em:
<https://www.ifpb.edu.br/.../PLANO_DE_DESENVOLVIMENTO_INSTITUCIONAL.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2016.

_____, **Lançamento do portal da transparência**. 2016. Disponível em:
<<http://www.ifpb.edu.br/materias/ifpb-e-destaque-no-premio-transparencia-publica>>
Acesso em: 06 mar. 2016.

MARTINS, Gilberto Andrade de. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas. S.A. 2007. 3.ed.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the quality of transparency. In: 1ST GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY, Rutgers University, Newark, **Anais eletrônicos...** May 17-20, 2011. Disponível em:
<<http://gregmichener.com/onceptualizing%20the%20Quality%20of%20Transparency%20and%20Bersch%20for%20Global%20Conference%20on%20Transparency.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2016.

MENDIETA, Manuel Villoria. **El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo**. In: HOFMANN, Andrés; ALUJAS, Alvaro Ramírez; PEREZNIETO, José Antônio Bojórquez. La promesa del gobierno abierto. 2011. Disponível em:

<<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2016.

NUNES, Denise Silva. A democracia e o governo aberto no Brasil: desafios na construção da responsabilidade compartilhada. In: 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. **Anais eletrônicos...**Rio Grande do Sul. 2015. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/congressodireito/anais>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

OLIVERIO, Marcio Araújo. **Governo Aberto: transparência, colaboração e participação na comunicação entre governo e cidadão**. Universidade Metodista de São Paulo: Faculdade de comunicação programa de pós-graduação em comunicação social. Dissertação. 2012. Disponível em: <<http://tede.metodista.br/jspui/bitstream/tede/639/1/Marcio%20Araujo%20Oliverio.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

RAMÍREZ-ALUJAS, Alvaro. Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. **Revista Buen Gobierno** No. 9:94- 133, 2010.

SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. **Teoria e Prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à Informação nos Executivos Municipais da Região Sul**. Fundação José Arthur Boiteux, 2012. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/teoria_e_pratica_de_governo_aberto_versao_final.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricard. **Desafios para a Governança Eletrônica e Dados Governamentais Abertos em Governos Locais**. Electronic Journal of Government 2013. Disponível em: <<http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/wtrans/2013/009.pdf>>. Acesso em: 21 fev.2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007. 8. ed..

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
um estudo nos municípios da Mesorregião do Alto
Paranaíba/Triângulo Mineiro - MG

Gustavo Henrique Dias Souza¹
Rosiane Maria Lima Gonçalves¹
Gabriella Silva Melo¹

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Transparência foram criadas com a finalidade de regulamentar as finanças públicas no país e promover certo grau de transparência na prestação de contas dos entes federativos. Assim, o estudo buscou verificar e analisar a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Transparência nos municípios da mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro do estado de Minas Gerais, para medir o grau de transparência desses municípios e verificar se o porte pode influenciar na transparência das contas e na gestão pública. Foi utilizado o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal – ITGP-M para alcance dos resultados. Os dados foram obtidos através da busca nos portais eletrônicos dos municípios. Os resultados encontrados indicaram que as leis em análise não são aplicadas de maneira satisfatória e foi possível observar uma maior pontuação para municípios considerados de grande porte.

89

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei da Transparência. Índice de Transparência. Mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV).

1 INTRODUÇÃO

A transparência no processo de divulgação das informações acerca da gestão pública é uma questão que começou a ser mais discutida a partir da homologação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000. A LRF, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamenta o Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, que trata sobre Finanças Públicas, e atende ao seu artigo 163, o qual dispõe que deve haver uma lei complementar que direcione, dentre outros, as finanças públicas.

Dessa forma, a LRF, estabelece diretrizes aplicáveis às finanças públicas e responsabilidade na gestão fiscal, a qual pressupõe que haja uma ação planejada e também transparente, onde os riscos e desvios que afetam as contas públicas podem ser evitados e corrigidos. Na lei é possível observar também que este acompanhamento planejado deve ser feito de forma permanente, na parte da gestão fiscal operacional, pelas esferas do governo, entidades técnicas representativas e pelo Ministério Público e realizar-se-á pelo conselho de gestão fiscal. Com isso, haveria uma maior adequação de normas para consolidar as contas públicas, padronizando os procedimentos e relatórios de gestão fiscal (BRASIL, 2000).

Dado o exposto, Cruz et al. (2012) ressaltam que tornar público ou dar publicidade, não quer dizer que as informações estejam sendo transparentes, mas é preciso que possam ser livres de interpretação adversa ou enganosa, cumprindo o real sentido previsto em transparência, o de comunicar o que é efetivamente expressado. Assim, a possibilidade de acompanhamento transparente e objetivo da gestão pública devem ocorrer de uma forma em que inclusive os menores municípios possam adotar.

Para o acompanhamento da prestação de contas, execução e planejamento de orçamento, ações com objetivo de introduzir uma transparência que seja efetiva nos atos da administração estão sendo criadas no Brasil, além da Lei nº 101 de 2000, foi criada também a Lei da Transparência em 27 de maio de 2009, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal com relação à transparência da gestão fiscal (BRASIL, 2009).

Para Crozatti et al. (2010), após a Constituição Federal de 1988, o poder federativo começou a sofrer uma descentralização política, sendo atribuído mais

espaço para a esfera municipal no contexto das políticas públicas. Além disso, segundo os autores, alguns problemas são encontrados neste processo de reorganização de poderes, como questões técnicas ou de imaturidade na administração.

Nesse sentido, este trabalho busca verificar e analisar a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal em municípios de portes diferentes – pequeno, médio e grande – com o objetivo de identificar se o porte pode influenciar na transparência das contas e na gestão pública. Serão analisados municípios que compõem a mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro de Minas Gerais, somando 66 (sessenta e seis) municípios distribuídos em 7 (sete) microrregiões: Araxá, Frutal, Ituiutaba, Patos de Minas, Patrocínio, Uberaba e Uberlândia.

A relevância da pesquisa é reafirmada ao passo que, conforme destacam Akutsu e Pinho (2002), as mudanças trazidas pelo desenvolvimento das tecnologias de informação podem alterar o cenário social e político de um país, possibilitando uma efetivação da democracia.

A partir da contextualização do problema de pesquisa, o estudo visou analisar a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações mediante avaliação do grau de transparência na gestão municipal nos municípios da mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro do estado de Minas Gerais. Ainda partindo dessa análise, buscou-se especificamente: I – analisar, nestes municípios, a aplicabilidade da LRF e do artigo 1º, inciso II da Lei de Transparência, a partir da existência de informações nos portais eletrônicos; II – medir o grau de transparência na gestão pública dos municípios abordados; e III – avaliar se o porte do município influencia no grau de transparência.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil as atividades privadas se misturam com as atividades do governo, assim como em outras sociedades organizadas. Nesse sentido, as finanças públicas brasileiras possuem um fato marcante que é a forte movimentação governamental na economia, principalmente para angariar fundos e desempenhar necessidades sociais básicas, como o pagamento da dívida pública e da previdência (NASCIMENTO, 2007).

2.1 Constituição Federal de 1988 e Finanças Públicas Brasileiras

A Constituição Federal de 1988 tornou institucional a participação popular ou da sociedade no processo de gestão das políticas públicas brasileiras. Até a promulgação da Constituição, segundo Nascimento (2007), as finanças públicas nacionais eram cercadas por vários problemas, como a má definição de atribuições, carência de controle e informações e a falta de transparência.

Guedes e Gasparini (2007) afirmam que, a Constituição de 1988, com relação a direitos e deveres, iguala municípios aos estados e os reconhece como membros da federação. Com este processo, denominado descentralização fiscal, os municípios passam a ter uma maior responsabilidade na prestação de contas e de serviços em termos sociais e locais.

De acordo com Mota (2006), a Constituição de 1988 traz dispositivos que permitem controlar o que é feito pelos agentes públicos e que garantem ainda a transparência e publicidade das informações, viabilizando a defesa de interesses públicos e oportunidades para busca do bem coletivo por meio de qualquer cidadão, formando dimensões para *accountability*.

A partir da Constituição/1988, em seu artigo 163, que estabelece a criação de normas sobre finanças públicas, foi necessário criar novos dispositivos para regulamentar o assunto.

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal e *Accountability*

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com a finalidade de regulamentar as finanças públicas no país e promover certo grau de transparência na prestação de contas dos entes federativos, sendo aplicada portanto à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

As normas e procedimentos provenientes da Lei de Responsabilidade Fiscal estão diretamente ligados ao conceito de *accountability*, a qual, para Campos (1990), pode ser explicada pela mudança de papel do representado, passando de consumidor de serviços públicos para tomador e representante de seus direitos individuais que podem ser expressos pela coletividade, o que ajuda na evolução da

democracia. A autora ainda afirma que só há condição para *accountability* a partir do momento em que os cidadãos se conscientizarem e observarem seus direitos.

Thomassen (2014) ressalta que a maioria das concepções modernas de democracia vão ao encontro da função básica da escolha de representantes, que seria a de interligar as preferências políticas do povo com as políticas públicas, e diz ainda que a *accountability* seria quase impossível se não fosse perfeitamente claro quais são os representantes políticos ou partidos políticos que governam ou estão frente ao poder.

Para Akutsu e Pinho (2002), a *accountability* cria no representante, administrador de recursos públicos, a necessidade e obrigação de prestar contas da gestão que administra, com o intuito de demonstrar a destinação dos recursos públicos. Schedler (1999), por sua vez, diz que o significado de *accountability* seria composto por uma estrutura bidimensional e que além da responsabilidade e obrigação dos funcionários públicos em informar e explicar o que estão fazendo, existe outra acepção que seria a imposição, na qual é mostrada a capacidade de agentes em impor sanções aos detentores de poder que ousarem violar suas obrigações públicas.

Manin *et al.* (1999) destacam que os representantes muitas vezes fazem coisas que os cidadãos não querem que eles façam, agindo inclusive para aumentar a própria riqueza, promovendo assim, políticas públicas que promovem o interesse particular ou próprio. Nesse sentido, Weber (1999) traz o conceito de patrimonialismo, no qual é possível observar essa incapacidade do detentor do poder público em discernir entre os bens privados e públicos.

Apesar de o conceito de *accountability* e responsabilização, terem sido corroborados pela edição da LRF, houve ainda a necessidade da criação de uma nova Lei que dispusesse melhor sobre a transparência na gestão pública.

2.3 Lei da Transparência

Com o intuito de complementar a Lei de Responsabilidade Fiscal, criou-se a Lei da Transparência, Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, que altera a LRF e trata da transparência da gestão pública, principalmente para assegurar ou incentivar a participação e conhecimento popular. Modificou principalmente o artigo

48 da Lei Complementar 101/2000 - Lei da Responsabilidade Fiscal, tornando obrigatória divulgação de informações de interesse e gastos públicos (BRASIL, 2009).

Matias-Pereira (2012) ressalta que além da criação de dispositivos legais, como a LRF e a Lei da Transparência, esforços estão sendo feitos para introdução de uma efetiva transparência no Brasil. Para Duarte et al. (2014), a Lei da Transparência permite uma maior proximidade do cidadão com a prefeitura ao passo que ele passa a ter conhecimento das contas e gastos de seu município, o que fortalece a democracia e estimula a cidadania. Apesar disso, Manin *et al.* (1999)

dizem que os modelos de *accountability* assumem que muitas vezes o cidadão não sabe algo necessário para que o governo seja avaliado, e evidenciam ainda que quando os representados têm informações incompletas, a *accountability* não é suficiente para provocar o processo de representação.

Ferreira (2013) considera que a estância federativa municipal é a que propicia uma maior relação com o cidadão brasileiro, uma vez que a administração municipal assume responsabilidades na gestão e organização do município. O autor ressalta ainda que a falta de recursos financeiros nos municípios deve ser considerada, bem como a situação econômica e social em que se encontra o país, pois comprometem a administração e pressiona os gestores dos municípios.

94

3 METODOLOGIA

3.1 Tipologia da pesquisa

A tipologia quanto à abordagem do problema pode ser classificada como quantitativa, na qual os resultados da pesquisa são quantificados e tratados com objetividade, recorrendo a recursos matemáticos para descrever de forma estatística determinado fenômeno (FONSECA, 2002). Com relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa se classifica como bibliográfica e documental, nas quais se busca informações teóricas já publicadas e se orienta por meio de fontes dispersas e diversificadas, respectivamente. Quanto aos objetivos é considerada como pesquisa descritiva, pois busca identificar, comparar e relatar fenômenos e fatos que se referem a uma realidade.

Além disso, seguindo a linha estatística da pesquisa, para verificar se o porte pode influenciar na transparência, dividiu-se a amostra dos 66 municípios estudados em quartis, realizando uma estratificação em grupos com base no porte dos municípios por meio da estimativa de população. Sendo assim, a estimativa de população foi coletada por meio do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016) e os municípios separados de forma que se chegasse à seguinte divisão de grupos: Pequeno Porte, 17 municípios menos populosos – 1º quartil; Médio Porte, 32 municípios centrais da amostra – 2º e 3º quartil; e Grande Porte, 17 municípios mais populosos da mesorregião – 4º quartil.

3.2 Coleta de dados e Construção do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M)

O processo de coleta de dados, desde a observação dos dados até a investigação de disponibilidade de informações nos portais das prefeituras dos municípios da pesquisa, foi realizado nos meses de outubro a dezembro de 2016. Para investigação das informações utilizou-se a plataforma *on-line* Google, na qual se usava a expressão padrão "Prefeitura Municipal de *nome do município*" e somente as *home pages* com extensão .gov foram consideradas válidas.

A análise do portal de cada prefeitura dos municípios em estudo resulta no Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal – ITGP-M, criado por Cruz (2010). A avaliação é dividida em 6 categorias e 119 itens analisados. Salvo algumas exceções, para cada uma dessas categorias, assim como em Cruz (2010) foi levado em consideração uma lógica binária, atribuindo a pontuação 1 (um) para a existência da informação no portal e 0 (zero) para a não existência.

Quadro 1 - Categorias de informações constantes do ITGP-M

Código	Categoria de informações	Quantidade de itens	Pontuação Máxima	Objetivos da divulgação
C1	Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores	8 itens	10	Prover o cidadão de informações básicas sobre os ocupantes de cargos eleitos e a estrutura administrativa municipal
C2	Legislação municipal e Instrumentos de planejamento municipal	11 itens	11	Prover ao cidadão acesso à legislação municipal ordinária e também aos instrumentos de planejamento que orientam a gestão orçamentária (receitas e despesas)
C3	Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	16 itens	36	Prover ao cidadão acesso aos principais relatórios sobre a situação econômico-financeira do município, no tocante à execução do orçamento, gestão dos ativos e das dívidas do município
C4	Interação com os cidadãos e com a sociedade	17 itens	19	Prover ao cidadão informações sobre os serviços prestados <i>online</i> no portal do município, as possibilidades de interação e participação na definição das preferências governamentais
C5	Análise do portal do município	7 itens	7	Possibilitar uma análise das condições de acessibilidade e navegabilidade do portal do município
C6	Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	60 itens	60	Prover o cidadão de informações claras e objetivas em áreas consideradas de maior interesse e cujas condições têm impacto direto na vida dos cidadãos: política tributária, administração, licitações e compras, segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, gestão ambiental, atividades econômicas (indústria, comércio, serviços e agricultura), trabalho e esportes

Fonte: Cruz (2010, p. 85)

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da observação dos dados e da aplicação de estatística descritiva em alguns dos dados gerais, dos grupos resultantes dos quartis e das categorias do instrumento da coleta de dados do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal, obteve-se os seguintes resultados.

4.1 Transparência da Gestão Pública Municipal

Considerando a pontuação máxima possível de 143 pontos, pode-se classificar a distribuição como dispersa, uma vez que o mínimo observado é 0 (zero), para os municípios de Gurinhatã e Indianópolis, e que o município de Uberlândia, com maior índice, obteve 111,82. Assim, observa-se que os municípios da amostra apresentaram uma elevada dispersão com relação ao nível de transparência de informações da gestão pública municipal.

Tabela 1 - Máximos e mínimos por categoria do ITGP-M dos municípios da mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro, no ano de 2016

Categoria	Mínimo Observado	Máximo Possível	Máximo Observado
C1 - Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores	0	10	8,82
C2 - Legislação municipal e Instrumentos de planejamento municipal	0	11	11
C3 - Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	0	36	31
C4 - Interação com os cidadãos e com a sociedade	0	19	14,5
C5 - Análise do portal do município	0	7	6
C6 - Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	0	60	46,5
ITGP-M Geral	0	143	111,82*

Fonte: Resultados da pesquisa.

* Nota: O máximo observado geral refere-se ao maior índice encontrado e não à soma de máximos observados por categoria.

Tabela 2 - Percentual de informações encontradas por item dos municípios da mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro, no ano de 2016

Categoria	% de informações existentes
C1	27,90%
C2	26,78%
C3	15,91%
C4	21,83%
C5	39,10%
C6	22,18%
Total	22,14%

Fonte: Resultados da pesquisa.

A partir da análise do percentual de informações encontradas por categoria, considerando todos os municípios da mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro, constata-se que a categoria na qual mais se obtém informações é a categoria 5, que diz respeito à Análise do portal, onde se observa – por meio ferramentas nos portais eletrônicos, tais como campo de busca, mapa do site - qual é a acessibilidade e navegabilidade, o que pode indicar uma maior facilidade de acesso por parte do cidadão.

Dado o contexto, observa-se que, de maneira geral, grande parte do esforço em termos de transparência estaria na facilitação do acesso. Apesar disso, as categorias com informações sobre relatórios financeiros, contábeis e fiscais (categoria 3) e dados qualitativos e quantitativos sobre a gestão em áreas mais específicas e de interesse público (categoria 6) apresentaram os menores percentuais de informações encontradas, 15,91% e 22,18% respectivamente.

4.2 Estatística descritiva dos grupos de municípios por porte populacional

98

A segregação, da Mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro, em grupos fez com que o grupo dos municípios de Pequeno Porte seja composto por municípios com populações de até 5 mil habitantes, de Médio Porte entre 5 mil e 25 mil habitantes, e de Grande Porte os municípios com mais de 25 mil habitantes.

Tabela 3 - ITGP-M dos municípios de Pequeno Porte da Mesorregião Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro de acordo com a população, no ano de 2016

Município	População (mil habitantes)	ITGP-M
Grupiara	1.417	8,00
Douradoquara	1.925	23,86
Cachoeira Dourada	2.061	4,15
Água Comprida	2.067	18,42
Arapuá	2.879	32,65
Cascalho Rico	3.055	2,00
Comendador Gomes	3.127	16,40
Santa Rosa da Serra	3.377	16,16
Pratinha	3.543	66,54
Romaria	3.650	28,00
Pedrinópolis	3.661	49,59
Matutina	3.849	42,14
Veríssimo	3.870	10,97
Cruzeiro da Fortaleza	4.158	41,37
Ipiaçu	4.277	6,00
União de Minas	4.463	4,36

Fonte: Resultados da pesquisa e Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS/IBGE (2016).

Na Tabela 3 são apresentados os índices dos municípios que compuseram o grupo de Pequeno Porte, bem como suas respectivas populações segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016).

É possível observar que o índice se diferencia bastante de município para município apesar de o porte populacional ser aqui considerado o mesmo. Destaca-se, principalmente, para esta análise, o município de Pratinha, que mesmo com população de 3.543 habitantes, apresentou ITGP-M igual a 66,54 pontos, se comportando de maneira proeminente com relação aos demais municípios do grupo de Pequeno Porte.

Tabela 4 - ITGP-M dos municípios de Médio Porte da Mesorregião Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro de acordo com a população, no ano de 2016

Município	População (mil habitantes)	ITGP-M
Pirajuba	5.665	34,75
Gurinhata	6.002	0,00
São Francisco de Sales	6.188	24,03
Araporã	6.717	12,65
Indianópolis	6.751	0,00
Tiros	6.832	33,00
Conquista	6.928	34,05
Iraí de Minas	6.929	16,66
Abadia dos Dourados	7.037	25,66
Limeira do Oeste	7.436	7,55
Campo Florido	7.783	5,25
Guimarânia	7.895	42,87
Estrela do Sul	7.940	35,66
Delta	9.707	29,35
Carneirinho	10.030	30,40
Canápolis	10.146	27,65
Centralina	10.613	2,00
Serra do Salitre	11.410	36,38
Planura	11.656	32,55
Rio Paranaíba	12.431	33,75
Santa Juliana	13.165	21,33
Nova Ponte	14.715	16,00
Itapagipe	14.916	25,83
Campos Altos	15.289	29,44
Perdizes	15.785	19,33
Capinópolis	16.183	24,33
Fronteira	16.744	65,42
Lagoa Formosa	18.107	60,00
Santa Vitória	19.520	46,90
Campina Verde	20.052	21,25
Monte Alegre de Minas	20.979	46,50
Ibiá	24.946	19,20

Fonte: Resultados da pesquisa e Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS/IBGE (2016).

Para os municípios de Médio Porte (Tabela 4), cujas populações estão entre 5 mil e 25 mil habitantes, é possível observar a discrepância entre seus índices,

considerando o intervalo de habitantes. Encontra-se, apesar do porte, municípios com pontuações zeradas, como Gurinhatã e Indianópolis, ou ainda muito baixas, como Centralina (2 pontos), Campo Florido (5 pontos), Limeira do Oeste (7,55 pontos), dentre outros. Alguns municípios como Fronteira (65,42 pontos), LagoaFormosa (60 pontos), Santa Vitória (46,90 pontos) e Monte Alegre de Minas (46,50 pontos) apresentaram uma maior transparência quando comparado aos demais municípios de Médio Porte. Apesar disso, o município de Médio Porte com maior pontuação, Fronteira - 65,42 pontos, não supera a maior pontuação dos municípios de Pequeno Porte, representada por Pratinha, com 66,54 pontos.

Tabela 5 - ITGP-M dos municípios de Grande Porte da Mesorregião Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro de acordo com a população, no ano de 2016

Município	População (mil habitantes)	ITGP-M
Tupaciguara	25.452	14,40
Sacramento	25.819	44,80
Conceição das Alagoas	26.428	26,49
Prata	27.637	11,20
Coromandel	28.483	34,48
Carmo do Paranaíba	30.823	59,50
São Gotardo	34.728	32,16
Iturama	38.102	39,85
Monte Carmelo	48.096	36,79
Frutal	58.295	36,55
Patrocínio	89.333	57,00
Araxá	103.287	44,17
Ituiutaba	103.945	59,30
Araguari	116.871	51,76
Patos de Minas	149.856	83,80
Uberaba	325.279	102,21
Uberlândia	669.672	111,82

Fonte: Resultados da pesquisa e Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS/IBGE (2016).

Por fim, observa-se os municípios compreendidos como de Grande Porte, tendo, portanto, mais que 25 mil habitantes, nos quais é possível observar também uma grande diferença de pontuações. Ressalta-se que, com a divisão dos quartis, o grupo de Grande Porte compreendeu municípios com número de habitantes muito

distantes uns dos outros, tendo, por exemplo, Uberlândia com mais de 665 mil habitantes e outros municípios com menos de 30 mil habitantes.

Com relação ao ITGP-M, nota-se que mesmo com municípios de maior porte populacional ainda se encontram pontuações muito baixas, como Prata (11,20) e Tupaciguara (14,40), e inferiores a diversos municípios com menor porte. Apesar disso, para o grupo de Grande Porte constata-se outros municípios com melhores pontuações, como Uberlândia (111,82 pontos), Uberaba (102,21 pontos) e Patos de Minas (83,80 pontos).

Fazendo uma comparação com os dados estatísticos de cada um dos três portes, conforme Tabela 6, nota-se que quanto maior o porte maior é a média de pontuação obtida pelos municípios com relação ao ITGP-M. Entretanto, ao observar a variabilidade expressa pelo coeficiente de variação, pode-se perceber que a dispersão das pontuações em torno da média é muito alta para quaisquer dos portes.

102

Tabela 6 - Comparativo entre as estatísticas descritivas por porte dos municípios da Mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro, no ano de 2016

Porte	Média	Desvio Padrão	Coeficiente de Variação (%)
Pequeno	22,56	18,44	81,75
Médio	26,87	15,63	58,18
Grande	49,78	27,75	55,75

Fonte: Resultados da pesquisa.

Pelos resultados e as demais informações constantes, constata-se que a divulgação das diversas informações nos portais é falha para os municípios que compõem a Mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro, para o ano de 2016. Considerando que a pontuação máxima para o ITGP-M é de 143 pontos, observa-se que dos 66 municípios estudados, 63 deles possuem um índice inferior a 50% dos pontos possíveis. Esse resultado reflete que as equipes de gestão dos municípios desta mesorregião não estão dando publicidade às informações ou não estão cumprindo com as obrigações previstas principalmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, os resultados indicam que, em geral, a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação é baixa para os

municípios da Mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro, no ano de 2016. Em alguns municípios, como Patos de Minas, Uberaba e Uberlândia, as leis são melhores aplicadas e as pontuações obtidas por meio do ITGP-M são um pouco maiores e superam 80 pontos.

A partir desses resultados, então, é possível inferir que na maioria dos municípios desta mesorregião observa-se maiores dificuldades acerca da divulgação das informações constantes no ITGP-M, além de notar-se um maior desinteresse ou despreparo das gestões com relação às informações, quando se avalia principalmente a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação.

5 CONCLUSÕES

Existem fatores que podem expor as gestões públicas municipais a maiores ou menores níveis de transparência, sendo assim é indispensável a divulgação de informações acerca da gestão para que a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Transparência sejam cumpridas. Desse modo, os municípios, por meio dos gestores e demais responsáveis, devem estabelecer uma administração de modo a prever a publicação clara de dados acessíveis aos cidadãos, a fim de incorrer em resultados positivos de uma gestão transparente.

Assim, ao serem avaliados os portais dos municípios da mesorregião do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro no ano de 2016, pode-se perceber que, mesmo sendo obrigatórias, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Transparência, não têm sido bem aplicadas nos municípios desta mesorregião. Ressalta-se ainda que, além da não divulgação de diversas informações por parte dos municípios, encontra-se também portais com erros, com *links* vazios e sem conteúdo, dados antigos ou ultrapassados e até complexidade na navegabilidade de alguns portais. Sendo assim, preocupar-se-á com a dificuldade em encontrar ou conseguir informações que deveriam ser divulgadas e de forma clara para a sociedade.

A partir da construção do ITGP-M, índice que mede o grau de transparência da gestão pública municipal, é possível observar que 63 dos 66 municípios estudados possuem índice com pontuação menor que a metade da pontuação possível. Além disso, observa-se ainda que das categorias que compõem o índice, a

que possui maior pontuação é a categoria que diz respeito à análise do portal, onde se observa a acessibilidade e navegabilidade dos portais. Apesar disso, nota-se que as categorias com informações sobre relatórios financeiros, contábeis e fiscais e a categoria de dados qualitativos e quantitativos sobre a gestão em áreas mais específicas e de interesse público apresentaram os menores percentuais de informações encontradas. Constata-se portanto que existe uma defasagem de elementos que proporcionem ao cidadão ou interessado um maior conhecimento da situação econômico-financeira e de execução orçamentária do município, bem como de informações claras e objetivas de áreas que possuem impacto direto na vida e bem-estar dos cidadãos.

Para constatar se o porte do município influencia no grau de transparência medido pelo ITGP-M, os municípios da mesorregião foram divididos em quartis, agrupando-os de acordo com o porte populacional. Apesar de os municípios dos grupos de cada porte apresentarem um desvio padrão considerado elevado, a média deles foi crescente de acordo com o porte, sendo possível observar uma maior pontuação para municípios considerados de grande porte.

As limitações que podem ser apontadas neste trabalho se referem ao fato de não se explicar o porquê dos índices de transparência terem sido tais pontuações. Buscou-se apenas verificar se o porte dos municípios pode influenciar na transparência e verificar a sua aplicabilidade, mas não se relacionou a transparência com outros fatores que também são possíveis de interferir nesse índice. Sugerir-se-ia também que estudasse-se o que poderia fazer com que as gestões municipais passassem a divulgar melhor as informações aos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKUTSU, Luiz; PINHO José. **Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa**: investigação em portais de governo no Brasil. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro: set/out, 2002. v.36 n.5.

BRASIL. Constituição 1998. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. Lei da Transparência. **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009**. Presidência da República. Brasília, DF: 2009.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000**. Presidência da República. Brasília, DF: 2000.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability**: quando poderemos traduzí-la para o português? Revista Administração Pública. Rio de Janeiro: fev/abr 1990. v.24. n.2.

CROZATTI, Jaime; RODRIGUES, Guilherme; MUGNAINI, Rogério; PEDRUCCI, Sheyla; GOUVEA, Thiago. **Endividamento municipal no Brasil antes e depois da Lei de responsabilidade fiscal**: uma análise por região geográfica e por faixa da população. In: Encontro de Administração Pública e Governança. **Anais eletrônicos**. Vitória: ANPAD, 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG473.pdf>. Acesso em: 18 set. 2016.

CRUZ, Claudia Ferreira. **Transparência da Gestão Pública Municipal**: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros. 2010. 140 f. Dissertação (mestrado) - UFRJ/FACC Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2010.

CRUZ, Claudia; FERREIRA, Aracéli; SILVA, Lino; MACEDO, Marcelo. **Transparência da gestão pública municipal**: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro v. 46. n.1, Jan./Fev. 2012.

DUARTE, Esterlina dos Santos; LIMA FILHO, Raimundo Nonato; RIBEIRO, Helenilde **Lei da transparência (LC nº 131/2009) - e as mudanças ocorridas com a implementação da lei 12.527/2011 – (a lei de acesso informação)**: uma pesquisa exploratória sobre a aplicabilidade da lei nos municípios baianos. 5º Congresso Universidade Federal de Santa Catarina de Controladoria e Finanças. Santa Catarina: 2014. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/artigos/trabalhos_aprovados>. Acesso em: 18 set. 2016.

FERREIRA, Raul. **O controle institucional dos limites de gastos com pessoal no âmbito municipal**. Caderno Gestão Pública – Revista Organização Sistêmica. ano. 2, n. 2, p. 26-40, jul/dez 2013. Disponível em: < <http://www.uninter.com/revistaorganizacao sistemica/index.php/cadernogestaopublica/article/view/281>>. Acesso em: 19 set. 2016.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UECE, 2002. Apostila.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. Economia Aplicada**, São Paulo: junho 2007. v. 11, n. 2, p. 303-323. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/953>>. Acesso em: 18 set. 2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS**. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. (Ed.). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 29-54.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano Andrade. **Accountability no Brasil**: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes. Tese (Doutorado) — USP, São Paulo, 2006.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças Públicas Aplicadas**. Brasília: Vestcon, 2007.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). **The Self-Restraining State**: Power and Accountability in New Democracies. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

THOMASSEN, Jacques. Representation and Accountability. In: THOMASSEN, Jacques. (Ed.). **Elections and Democracy**: Representations and Accountability. New York: Oxford University Press, 2014. p. 1-19.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília, DF: Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

O GOVERNO ABERTO E O SEU PRINCÍPIO: a transparência

Sérvulu Mário de Paiva Lacerda¹

Diogo Henrique Helal²

Sabrina de Melo Cabral¹

RESUMO

O artigo traz um debate sobre a regulamentação da transparência nas câmaras municipais paraibanas, especificamente, sobre a lei de acesso à informação (LAI). A transparência exercida efetivamente pelo Estado gera cidadãos detentores de criação de juízo de valor concreto perante seus governantes. Portanto, analisa o Governo Aberto, mediante a ação do seu princípio da transparência, que promove o acesso à informação e a participação e a colaboração da sociedade em processos políticos e deliberativos, através dos portais virtuais do Poder Legislativo municipal paraibano. Para coletar os dados, foi utilizado como instrumento o CheckList EBT (Escala Brasil Transparente), uma métrica que prioriza a mensuração da efetividade da transparência passiva. A pesquisa foi realizada em 30 câmaras municipais selecionadas conforme critérios pré-estabelecidos. Os resultados apontaram que, das 30 câmaras municipais estudadas, 23 (76,7%) não regulamentaram a Lei de acesso à informação (LAI ou 12.527/11). Portanto, as câmaras municipais podem estar dentro do contexto de insulamento perante a sociedade.

107

Palavras-chave: Governo Aberto. Transparência. Transparência passiva.

¹ Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

² Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj).

O GOVERNO ABERTO E O SEU PRINCÍPIO:

¹ *Universidade Federal da Paraíba (UFPB).*

² *Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj).*

INTRODUÇÃO

As reformas estatais, conduzidas pela influência dos novos modelos de gestão do Estado das últimas décadas – como a Administração Pública Gerencial, a Nova Gestão Pública, o Governo Aberto, entre outros – procuraram profissionalizar, modernizar, democratizar e tornar transparente a gestão pública, visando transformar a publicidade de informações em um dos suportes ao acesso à informação e à participação (ANDION, 2012; ARAÚJO; PEREIRA, 2012). Nesse novo modelo de Estado, o cidadão desempenha um papel fundamental na gestão pública, por participar da criação das políticas públicas na gestão e controlar os atos dos gestores. Essas contribuições, embora insuficientes, são fundamentais para o progresso e a democracia (CRUZ *et al*, 2012).

A ideia de um governo mais aberto não é nova, pois se sobressai como a própria democracia na maioria das constituições e leis fundamentais dos estados ocidentais modernos. Porém, conforme Calderón e Lorenzo (2010), somente com os avanços tecnológicos proporcionados pela chamada web 2.0 ou web social³ e a extensão da internet como rede global, foi possível começar, de forma massiva e com custos possíveis para os Estados, a mudar o paradigma na forma como os cidadãos se relacionam com os governos, na perspectiva de promover a interação entre o governante e seus governados, em planos perfeitamente horizontais e sem que outro agente intermedeie essa conversação.

Nesse contexto, o objetivo do artigo foi o de analisar o governo aberto, mediante a ação do seu princípio da transparência, que promove o acesso à informação, a participação e a colaboração da sociedade em processos políticos e deliberativos, através dos portais virtuais do Poder Legislativo municipal paraibano.

No Brasil, em relação à transparência, esse debate se destacou com a promulgação da Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000 ou LRF), que estipula a obrigatoriedade dos entes públicos em tornar públicas as informações financeiras e fiscais através da divulgação em meios eletrônicos. Em

³ A Web 2.0 é a segunda geração de serviços online e caracteriza-se por potencializar as formas de publicação, compartilhamento e organização de informações, além de ampliar os espaços para a novas estratégias mercadológicas e processos de comunicação mediados pelo computador (PRIMO, 2007).

interação entre os participantes do processo, concretizando um período tecnológico, que originou
INTRODUÇÃO

novas estratégias mercadológicas e processos de comunicação mediados pelo computador
(PRIMO, 2007).

2009, a Lei Complementar 131 acrescentou, na LRF, o dever de os entes públicos também disponibilizarem eletronicamente a execução orçamentária e financeira e, finalmente, em 18 de novembro de 2011, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (LAI), que garante à sociedade o exercício de seu direito de acesso à informação. A pesquisa foi realizada nos portais governamentais do Poder Legislativo municipal, porque, no artigo 8º, § 4 da LAI, os municípios cuja população tem mais de 10.000 (dez mil) habitantes são obrigados a divulgar as informações passivas e ativas na internet (BRASIL, 2011).

Com a homologação dessas leis, em especial, da LAI, pode-se dizer que houve avanços nos princípios democráticos e na relação do Estado com os cidadãos, já que foi estimulada a participação da sociedade no controle da gestão pública (ANGÉLICO, 2012). Apesar de haver um longo caminho entre a homologação e a efetividade da lei, percebe-se que foi um progresso para o Brasil promulgá-la, pois isso lhe trouxe um debate acadêmico, social e político sobre o tema.

Paes (2011) entende que criar uma lei é só uma etapa na construção de uma política de transparência no país. A norma deve ser transformada em ações e fatos pelo Poder Legislativo e pelos demais para que seja efetivada, a fim de que a população possa adquirir mais conhecimentos sobre os atos do governo. Assim, a transparência é uma prerrogativa para fortalecer o *accountability*, enquanto os dois (transparência e *accountability*) são elementos essenciais e se reforçam mutuamente, em prol de um governo mais participativo e colaborativo, por meio de inovações tecnológicas. Isso fortalece o que se chama de governo aberto.

Nessa perspectiva, o *accountability*, aplicado à administração pública, envolve um conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os agentes públicos

governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações de maneira proativa, informando e justificando seus planos e suas ações. Essa é uma forma de proporcionar mais transparência e exposição das políticas públicas (ARAÚJO; DEL GROSSI, 2010).

Ressalte-se, todavia, que, se houvesse, no âmbito da administração pública, um direcionamento político para a transparência e a participação popular e a concretização de avanços tecnológicos, provavelmente, o Estado poderia atingir alguns ou todos os seus objetivos, entre eles, o de melhorar os processos da

administração pública, de potencializar a eficiência e de melhorar a governança e a democracia, representada pelo aumento da transparência, da participação democrática e da *accountability* dos governos.

Os gestores do Poder Legislativo local paraibano promovem a transparência para ampliar o acesso à informação, com o intuito de estimular a participação dos munícipes em sua gestão. Assim, para contribuir com o avanço da interação entre o Estado e a sociedade, questiona-se: **como se encontra o princípio do governo aberto, mediante a ação da transparência nos municípios da Paraíba, no âmbito legislativo, que promove o acesso à informação, a participação e a colaboração da sociedade nos processos políticos e deliberativos?**

GOVERNO ABERTO E TRANSPARÊNCIA

No início do Século XXI, com o retorno do governo aberto considerado um novo paradigma de governo, criou-se um nível de abertura de dados sem precedentes, e um sistema de transparência, participação e colaboração pública que promove a eficácia e a eficiência governamental (USA, 2009). Segundo Bingham e Foxworthy (2012), a teoria que está por trás das iniciativas de Governo Aberto baseiam-se em três ideias: a de que a transparência promove a responsabilização (*accountability*); de que a participação melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomar decisões e de que a colaboração incorpora os cidadãos nas ações do governo.

Para Cobo (2012), o conceito de Governo Aberto ainda está em construção, mas há uma série de ideias reflexivas para reconstruí-lo, através de novas formas que poderiam aumentar e melhorar a capacidade das sociedades democráticas de

lidarem, de forma eficaz, sustentável e equitativa, com questões de interesse comum, ou seja, se um governo realiza adequadamente as ideias de abertura, poderá melhorar a democracia e a inteligência cívica e manter seus custos em níveis aceitáveis (LATHROP; RUMA, 2013).

Nesta pesquisa, a transparência é um ponto-chave para o desenvolvimento e a implementação do Governo Aberto. Segundo Cruz *et al.* (2012), a preocupação com a transparência só foi retomada, de forma relevante, no Século XX, com a implementação da administração gerencial. Amorim e Almada (2014) referem que

outra questão que tornou relevante o tema transparência foi o surgimento das tecnologias da informação e comunicação (TICs), especialmente a internet, concretizado pela Web 2.0. Os autores dizem que, por meio dessas TICs, os pesquisadores intensificaram os estudos na área, com a premissa das reais possibilidades de aprimorar os princípios democráticos, que incluem o acesso a uma informação clara e de boa qualidade, para manter o cidadão tão bem informado quanto o gestor público.

Contribuir para que os cidadãos tenham acesso à informação sobre assuntos públicos é o marco de uma democracia, que os torna conscientes de que são agentes ativos das políticas públicas e de que devem contribuir com o controle social das atividades dos agentes públicos e prevenir a corrupção. Essa relação entre a transparência e a viabilização do controle social, como uma ferramenta de combate à corrupção, foi confirmada na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Brasil, 2006).

Assim, para que o dado se torne uma informação e agregue um juízo de valor para o cidadão perante o agente público, a transparência deve ser clara, e a sociedade ter o direito de obter informações em forma de transparência ativa e passiva, quando precisar dela ou desejar obtê-la. Mas, o que significa transparência opaca ou clara? Angélico (2012) e Fox (2007) asseveram que a transparência opaca dissemina informações que, na prática, não dizem como as instituições funcionam, e a transparência clara envolve programas e práticas de acesso à informação que revelam informações úteis e confiáveis sobre o desempenho institucional. Nesse sentido, a transparência opaca cumpre a função de evitar a autêntica participação da sociedade, ao contrário da transparência clara.

Dessa forma, os autores relacionam a transparência com a *accountability* e consideram a transparência clara e *accountability hard* como a ideal. Isso requer mecanismos que sejam bem mais compreendidos pela sociedade e um comprometimento dos governos, das organizações sociais e dos cidadãos.

A transparência também pode ser classificada em ativa e passiva. A transparência ativa envolve as informações que são disponibilizadas proativamente, como, por exemplo: a publicação dos indicadores de desempenho do serviço público; os balanços institucionais, cuja disponibilidade tem sido cada vez mais exigida em uma página de web de informações sobre os serviços prestados, dados

e valores mais relevantes da gestão; os indicadores de desempenho, entre outras informações, com a finalidade de facilitar o controle social e de possibilitar a avaliação da administração atual e acompanhar a evolução dos serviços públicos ao longo do tempo (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Neste trabalho, a transparência, além de ser um princípio do Governo Aberto, como dito na seção anterior, diz respeito à construção da *accountability*. Assim, considera-se a transparência uma prerrogativa tanto para o fortalecimento do governo aberto quanto para a *accountability*. Nesse contexto, o conceito de Kim *et al.* (2005) é coerente, ao conceberem que a transparência é o eixo central para a boa governança e um pré-requisito essencial para a *accountability* entre o Estado e o cidadão. Porém, apesar de o conceito amplo de Governo Aberto já ter sido introduzido no Brasil pelo Governo Federal, a sociedade ainda fica à mercê do compromisso ou da responsabilidade dos gestores e das organizações públicas e dos órgãos que fiscalizam a disponibilização e o compartilhamento de informações transparentes e compreensíveis sobre as ações governamentais que desenvolvem.

112

O gestor público é uma peça-chave para o nível de transparência da informação pública, pois dele virão os incentivos que estimulam ou inibem a divulgação da informação que influenciam esses níveis de transparência (STECCOLINI, 2002). Contudo, apesar de todos os percalços para se implementar a transparência no Brasil, as tecnologias da informação, principalmente a internet, poderão contribuir para que a transparência seja amplamente empregada pelos órgãos e pelas entidades públicas, na perspectiva de garantir respostas rápidas e ágeis para a sociedade.

METODOLOGIA

A pesquisa é de cunho exploratório, de casos múltiplos, e se propôs a estudar 30 (trinta) Câmaras Municipais da Paraíba. Para isso, empregou-se uma abordagem quantitativa, na perspectiva de contemplar o tema estudado e de alcançar os objetivos desta investigação. A pesquisa foi feita entre os dias 13 e 19 de junho de 2016.

Para selecionar as 30 Câmaras Municipais, foram estabelecidos os seguintes critérios: os municípios deveriam ter mais de 10.000 habitantes e dispor de portais

eletrônicos oficiais de suas respectivas Câmaras Municipais (Poder Legislativo). *Site* oficial é aquele com os domínios "pb.gov.br" ou "pb.leg.br". Assim, foram selecionados seis municípios mais populosos de cada percentil por terem mais condições materiais, financeiras, humanas e tecnológicas para implementar um portal eletrônico (CGU, 2015). Então, obteve-se uma amostra de 67 municípios, que foram divididos em cinco grupos, a partir de percentis de 20%, com base no tamanho populacional, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desse montante, foram selecionados seis municípios em cada grupo.

Em relação aos critérios estabelecidos, o primeiro se justifica porque, segundo a Lei 12.527/11, em seu art. 8º, §4, "os municípios com população com até 10.000 (dez mil) habitantes são dispensados da divulgação obrigatória na internet (BRASIL, 2011). Quanto ao segundo critério, inicialmente, buscou-se o portal institucional de cada Câmara Municipal. Para isso, foi feita uma pesquisa no Google com os seguintes termos: "Câmara Municipal de [nome da cidade]" e "CM [nome da cidade]". Como não houve nenhum retorno, buscou-se um link no Portal Eletrônico da Prefeitura da cidade. Como não houve retorno, depois de todas essas tentativas, considerou-se que a Câmara Municipal não tinha o portal eletrônico, portanto, foi excluída da pesquisa. Também foram excluídos da pesquisa os municípios cujos portais das Câmaras Municipais estavam em "manutenção", "em construção" ou "bloqueados".

Para a coleta dos dados, foi utilizado o instrumento da Controladoria Geral da União, denominado de Checklist Escala Brasil Transparente (Checklist EBT), uma métrica que prioriza a mensuração da efetividade da transparência passiva, com doze quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e da existência do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) que contemplam a nova obrigação advinda da LAI (CGU, 2015). Vale salientar que a métrica do Checklist EBT, que contempla a regulamentação ao acesso à informação, gera uma pontuação de 0 (zero) a 3600 (três mil e seiscentos).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Paraíba tem, atualmente, 223 municípios, dos quais 173 (77,6%) têm Câmaras Municipais com portais governamentais, conforme indica a Tabela 1. Desses, 12 (6,9%) não dispõem de um portal governamental com domínios "pb.gov.br" ou "pb.leg.br" (tabela 2). Portanto, das 161 (cento e sessenta e uma) Câmaras Municipais, em somente 67 municípios há mais de 10.000 hab. Esses municípios foram distribuídos em percentis de 20% (tabela 3), com base na população, e perfazem as 30 (trinta) Câmaras Municipais selecionados para a aplicação do Checklist EBT: 1º percentil: João Pessoa, Campina Grande, Patos, Sousa, Cajazeiras e Cabaceiras; 2º percentil: Alagoa Grande, Pedras de Fogo, Solânea, Itabaiana, Areia e Itaporanga; 3º percentil: Ingá, Alhandra, Remígio, Araçagi, Bayeux e Pocinhos; 4º percentil: Sumé, Coremas, Taperoá, Santa Luzia, Teixeira e Tavares; 5º percentil: Arara, Mogeiro, Lucena, Pilar, Manaíra e Dona Inês.

114

Tabela 1 – Câmaras Municipais que têm sites

Tem portal	Frequência	Frequência (%)	Frequência acumulada
Sim	173	77,6	77,6
Não	50	22,4	100,0
Total	223	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 2 – Câmaras que têm portais oficiais

Tem portal oficial	Frequência	Frequência (%)	Frequência acumulada
Sim	161	93,1	93,1
Não	12	6,9	100,0
Total	173	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 3 – Municípios com mais de 10.000 hab. em percentil de 20%

População em percentil de 20% com municípios com mais de 10.000 hab.	Frequência	Frequência (%)	Frequência Acumulada
10.201 - 12.802,40	13	19,4	19,4
12.802,40 - 16.197,60	14	20,9	40,3
16.197,60 - 18.217,80	13	19,4	59,7
18.217,80 - 28.591,00	14	20,9	80,6
28.591,00 - 723.515,00	13	19,4	100,0
Total	67	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa

No que diz respeito à localização do regulamento na página eletrônica oficial da Câmara Municipal paraibana, o estudo mostrou que, das 30 Câmaras Municipais pesquisadas, apenas em duas (6,7%) foi possível encontrar a regulamentação da LAI em sua página eletrônica. Isso pode ter ocorrido devido ao fato de o ente local não ter regulamentado a LAI, como demonstra a tabela 5, ou por falta de comprometimento com a sociedade para disponibilizar a informação sobre a regulação do acesso a ela.

Tabela 4 – Regulamentação localizada na página da Câmara Municipal

O regulamento foi localizado na página eletrônica?	Frequência	Frequência (%)	Frequência acumulativa
Não	28	93,3	93,3
Sim	2	6,7	100,0
Total	30	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa

Apesar do conceito amplo de Governo Aberto, que já foi introduzido no Brasil pelo Governo Federal, a sociedade ainda fica à mercê do compromisso ou da responsabilidade dos gestores e das organizações públicas perante os cidadãos e os órgãos fiscalizadores, quanto à disponibilização e ao compartilhamento de informações transparentes e compreensíveis sobre as ações governamentais que desenvolvem. Isso é nítido, ao se constatar que, das 30 Câmaras Municipais que teriam a obrigação de regulamentar a LAI, apenas sete o fizeram.

115

Tabela 5 – Regulamentação da LAI pela Câmara Municipal

O ente regulamentou a LAI?	Frequência	Frequência (%)	Frequência acumulativa
Não	23	76,7	76,7
Sim	7	23,3	100,0
Total	30	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa

O art. 10 §2 da Lei 12.527/11 estabelece que os órgãos e as entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet. Esses encaminhamentos alternativos, através dos portais governamentais, segundo Silva, Hoch e Santos (2013), tornam o processo de requerimentos de informações mais ágil, fácil e econômico e agilizam e

desburocratizam as respostas. Percebeu-se que 20 portais governamentais das 30 Câmaras Municipais (66,7) disponibilizaram em seus *sites* a alternativa de enviar requerimentos de informações à Câmara Municipal, e 10 (33,3%) não o fizeram, portanto infringiram a Lei de Acesso à Informação.

Tabela 6 - Alternativa para enviar pedidos pelo E-SIC

Alternativa para enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC	Frequência	Frequência (%)	Frequência acumulada
Não	10	33,3	33,3
Sim	20	66,7	100,0
Total	30	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa

Fox (2007) assevera que a transparência é uma conduta que a sociedade não poderá sofrer com restrições de acesso aberto às informações. Pensando nisso, foram analisados, no Checklist EBT, os pontos que dificultam o acesso à informação de forma eletrônica. No total, verificou-se que 20 Câmaras Municipais (66,7%) não facilitam o acesso à informação para o cidadão. Primeiro, não trazem em seus portais essa possibilidade e dificultam o acesso exigindo dados de identificação do requerente.

116

Tabela 7 – Não dificultam o acesso à informação

Pontos que não dificultam o acesso	Frequência	Frequência (%)	Frequência acumulada
Sem alternativa de envio	10	33,3	33,3
Não	10	33,3	66,7
Sim	10	33,3	100,0
Total	30	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa

Alguns portais das Câmaras Municipais deram ao cidadão a possibilidade de acompanhar os pedidos de informação por meio dos portais oficiais da Câmara Municipal. O Manual de Acesso à Informação da CGU recomenda que os órgãos públicos gerem um número de protocolo para acompanhar os prazos, receber as respostas por e-mail, fazer os recursos e receber as repostas. Esse mecanismo fortalece a transparência, ao designar meios que promovem e asseguram a visibilidade e a acessibilidade das informações acerca das ações governamentais

(ANGÉLICO, 2012). No total, conforme a frequência acumulada, 21 (70%) das Câmaras Municipais não possibilitaram o acompanhamento dos pedidos de informação.

Tabela 8 – Possibilidade de acompanhar o pedido de informação

Pontos de possibilidade de acompanhamento	Frequência	Frequência (%)	Frequência acumulada
Sem alternativa de envio	10	33,3	33,3
Não	11	36,7	70,0
Sim	9	30,0	100,0
Total	30	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa

As duas tabelas seguintes foram formuladas a partir do envio das perguntas às Câmaras Municipais, através do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC). Para relembrar as perguntas, deve-se consultar o apêndice B.

Silva; Hoch e Santos (2013) explicam que as novas TICs, principalmente a internet, poderão agilizar e desburocratizar as respostas do dever de transparência passiva do Estado. Sobre esse aspecto, o estudo mostrou que 25 municípios (83,3%) das Câmaras Municipais pesquisadas não oferecem o acesso à informação tempestivamente, conforme postulado na lei, embora, nesta pesquisa, tenha se postulado como prazo os 30 dias, mesmo sem justificativa expressa notificando o usuário.

117

Tabela 9 - Prazos de respostas

Pontos de respostas no prazo	Frequência	Frequência (%)	Frequência acumulada
Sem alternativa de envio	10	33,3	33,3
Sim	5	16,7	50,0
Não	15	50,0	100,0
Total	30	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa

Para que o dado se torne uma informação e crie um juízo de valor para o cidadão perante o agente público, a transparência pública deve ser clara, e não, opaca. A transparência clara envolve programas e práticas de acesso à informação que revelam informação útil e confiável sobre o desempenho institucional (ANGÉLICO, 2012; FOX, 2007). Os dados apontaram que 83,3% do Poder

Legislativo Municipal da Paraíba analisados atuam, de certa forma, numa transparência opaca.

Tabela 10 – Respostas satisfatórias

Pontos de respostas satisfatórias	Frequência	Frequência (%)	Frequência acumulada
Sem alternativa de envio	10	33,3	33,3
Sim	5	16,7	50,0
Não	15	50,0	100,0
Total	30	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme exposto na metodologia do Checklist EBT, que se refere à regulamentação do acesso à informação e à existência do SIC, o órgão analisado poderá ter, no máximo, uma pontuação de 3600 pontos. Assim, das 30 câmaras municipais, 18 (60%) tiveram uma pontuação entre 0 e 700; 11 obtiveram 0 (zero); sete (23,3%), entre 700 e 1.300; e outras cinco (16,7%), entre 1.650 e 2.700. Nenhuma Câmara Municipal conseguiu atingir a pontuação máxima de 3.600 pontos, mas a de Arara alcançou 2.700, portanto, a pontuação mais alta de todas as 30 Câmaras Municipais paraibanas.

118

CONCLUSÃO

Em termos gerais, a pesquisa colabora com a Academia e com os gestores públicos das Câmaras Municipais, por mostrar como o órgão e seus respectivos gestores estão institucionalizando a Lei de Acesso à Informação e incentivando a participação da sociedade nos espaços políticos. E apesar da evolução em relação à legislação ao acesso à informação e à democracia, o Poder Legislativo local paraibano não contribui efetivamente para o desenvolvimento do Governo Aberto.

Essa realidade está constatada, porque os resultados do estudo indicaram que, das 30 Câmaras Municipais pesquisadas, 23 não regulamentaram a lei de acesso à informação (LAI). Isso demonstra que, embora o Estado incentive e estabeleça uma normatização para divulgar a informação (ativa ou via solicitação), o que envolve o fornecimento de dados em uma linguagem acessível e sem barreiras técnicas, as Câmaras Municipais paraibanas selecionadas estão muito aquém do que seria considerado ideal para que houvesse a quebra do paradigma do sigilo.

Outra evidência está relacionada à divulgação da Lei de Acesso à Informação nos portais governamentais, pois se nota que, efetivamente, não há um portal da internet que tenha a pretensão de deixar o cidadão informado sobre a LAI, pois, das 30 Câmaras Municipais, apenas em duas foi possível encontrar a normatização municipal em seu portal.

Além disso, a pesquisa parte do princípio de que a transparência é uma prerrogativa para fortalecer a *accountability* e o Governo Aberto. Nesse contexto, destaca-se a Câmara Municipal de Arara, que alcançou 2.700 pontos dos 3.600 possíveis. Isso demonstra que as Câmaras Municipais da Paraíba ainda têm um grande caminho a percorrer, pois, como constatado na pesquisa, nenhuma Câmara Municipal obteve a pontuação máxima. Esse é um grande desafio, porquanto a gestão pública tem a obrigação de adotar uma cultura da transparência, apesar de sua institucionalização requerer certo tempo.

A pesquisa traz, em seu arcabouço, algumas limitações, entre as quais, a realização no período do pleito eleitoral municipal. Outra dificuldade enfrentada na pesquisa foi em relação ao método que, apesar dos critérios consistentes sobre a amostra, pode ter havido alguma falha em relação ao mapeamento amplo das ações de Governo Aberto e seus princípios no contexto estudado.

Ressalte-se, contudo, que, ciente de que este artigo é um esforço, com o intuito de iniciar trabalhos acadêmicos no âmbito do Poder Legislativo local, na Paraíba, a contribuição do estudo reside no fato de que os resultados apresentados sinalizam que a gestão das Câmaras Municipais paraibanas ainda se encontra no nível incipiente quanto à transparência, mesmo com uma legislação vigente, que incentiva o acesso, a divulgação e o estímulo dos órgãos nacionais e internacionais a ações governamentais, a fim de promover a participação dos municípios nos processos políticos e deliberativos.

REFERÊNCIAS

AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. **38º Encontro Anual da Anpocs**, p. 1-23, 2014.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 01-19, 2012.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil.** [s.l.] FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2012.

ARAÚJO, P. G. DE; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1179-1199, 2012.

ARAÚJO, W. P. DE; DEL GROSSI, M. E. Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 4, p. 447-464, 2010.

ARMSTRONG, C. L. Providing a clearer view: an examination of transparency on local government websites. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 11-16, 2011.

BINGHAM, L. B.; FOXWORTHY, S. **Collaborative governance and collaborating online.** Conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. **Anais...Speyer**: 2012

BRASIL. **Lei de Acesso à informação.** Brasil, 2011.
CALDERÓN, C.; LORENZO, S. **Open Government. Gobierno Abierto.** [s.l.: s.n.].
CGU, C.-G. DA U. **Metodologia - Checklist Escala Brasil Transparente (Checklist EBT).** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

COBO, C. Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. In: HOFMAN, A.; ALUJAS, A. R.; PEREZNIETO, J. A. B. (Eds.). **La promesa del Gobierno Abierto.** México e Chile: Creative Commons, 2013.

CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, fev. 2012.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in practice**, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

KIM, P. S. et al. Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government: **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, p. 646-654, nov. 2005.

LATHROP, D.; RUMA, L. **Open Government.** [s.l.] OECD Publishing, 2013.

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 62, p. 407-423, 2011.

PRIMO, A. O aspecto relacional das interações na Web 2.0. **E-Compós**, v. 2, n.

21, p. 1-21, 2007.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. DE. Construindo a accountability em portais eletrônicos de Câmaras Municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 1, mar., p. 116-138, 2011.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. DE. Accountability em Câmaras Municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, v. 48, n. 4, p. 770-782, 19 dez. 2013.

SILVA, R. L. DA; HOCH, P. A.; SANTOS, N. DE F. **A Lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do Estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos**. Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. **Anais...**Santa Maria: Anais do 2º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade, 2013

STECCOLINI, I. Local Government Annual Report: an accountability medium? **SDA Bocconi Research Division Working Paper**, p. 02-81, 2002.

USA. **President's memorandum on transparency and open government - Interagency Collaboration**. USA, 2009. Disponível em:
<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_fy2009/m09-12.pdf>

121

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137, 2015.

ZURRA, R. J. DE O.; CARVALHO, M. A. DE. **O E-Legislativo como ferramenta de transparência na Administração Pública Brasileira**. Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG). **Anais...**Salvador: 2008.

PANORAMA DO NÍVEL DE ACCOUNTABILITY DAS UNIDADES GESTORAS DE RPPS DE MINAS GERAIS

João Paulo de Oliveira Louzano^{1 2}

Bruno Tavares²

Thiago de Melo Teixeira da Costa²

RESUMO

Este estudo teve por objetivo apresentar o panorama da accountability normativa dos RPPS de Minas Gerais e identificar variáveis do contexto institucional que influenciam as práticas de accountability das unidades gestoras. Para tanto, foi utilizado a Regressão Linear Múltipla, no intuito de identificar a influência de variáveis do contexto institucional no nível de accountability dos RPPS. Os resultados mostraram que os RPPS se encontram no extrato de Baixo e Médio accountability normativa e que apenas 30% cumprem mais do que 70% do que a lei determina. Foi constatado ainda, que o nível de accountability dos RPPS está relacionado com a) estruturas institucional mais desenvolvidas, b) Índice de desenvolvimento do município, c) a quantidade de recursos em posse do RPPS e d) número de acessos domiciliar a internet, indo ao encontro com as expectativas teóricas deste trabalho.

122

Palavras-chave: Accountability, Previdência, Nova Economia Institucional.

¹ Os autores agradecem a Fapemig pelo apoio concedido.

² Universidade Federal de Viçosa (UFV).

¹ Os autores agradecem a Fapemig pelo apoio concedido.
² *Universidade Federal de Viçosa (UFV).*

1 INTRODUÇÃO

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) apresenta grande importância econômica e social para a sociedade brasileira, segundo dados do CADPREV 2014 é formado por 2.051 RPPS que abrigam 7.708.721 pessoas entre ativos, inativos e pensionistas. Em conjunto os RPPS são responsáveis pela gestão de aproximadamente 175 bilhões de reais entre ativos, aplicações e disponibilidades financeiras.

O RPPS é dirigido aos servidores do quadro efetivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações. Constitui-se de caráter contributivo e solidário e regulamentado pela lei nº 9.717/98 (BRASIL, 2014) mantém-se mediante contribuições do respectivo ente público, dos servidores ativos, inativos e pensionistas. (BRASIL, CF/1988, art. 40). Portanto, o RPPS é o regime de previdência, instituído no âmbito de cada ente federativo, que garante, por lei, aos servidores de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, previstos no artigo 40 da Constituição Federal (BRASIL, 2014).

123

Diante da grande quantidade de recursos em posse e do número de beneficiários que fazem parte desse regime previdenciário, evidencia-se a importância de estabelecer maior controle sobre essas entidades. Neste aspecto, compreender a *accountability* na perspectiva do RPPS, principalmente no contexto municipal, reflete a relevância social e científica dessa análise, assim torna-se importante dar continuidade a estudos já realizados sobre a temática, como o realizado por Martins (2015), que teve como objetivo identificar e avaliar o processo da *accountability* em um RPPS.

Segundo Calazans et al (2013), os RPPS, na maioria dos casos, se estruturam em organizações, habitualmente chamadas de "Instituto de Previdência", entretanto estas organizações "realizam apenas parte das atividades que são de sua competência, deixando principalmente a gestão (concessão, pagamento e manutenção) das aposentadorias de seus servidores para os respectivos órgãos de pessoal" (CALAZANS, et al, 2013, p.10). Essa situação segundo os referenciados autores pode ocasionar problemas de transparência, descumprimento da legislação constitucional, como também a fragmentação das atividades do RPPS que pode afetar o controle, eficiência e eficácia da gestão do RPPS.

Nesse sentido, torna-se importante o estudo de mecanismos de controle da gestão da previdência. Segundo Schedler (1999), a *accountability* seria uma forma de cobrar respostas dos governantes. Ela ocorre porque existem carências nas informações que são divulgadas ao público. Nesse sentido tem-se a *accountability* como *answerability*, seu intuito é criar mais transparência em relação ao exercício do poder.

Com intuito de verificar como a *accountability* se manifestam em diferentes unidades gestoras de RPPS e utilizando-se da Nova Economia Institucional, este trabalho buscou apresentar o panorama da *accountability* normativa no estado de Minas Gerais, contemplando as 212 unidades gestoras de municípios de MinasGerais que oferecem a proteção previdenciária a seus servidores através do regime próprio, por meio da aplicação do modelo de avaliação proposto por Martins (2015). Sendo assim, a seguinte questão problema é levantada: **Qual o panorama do nível de *accountability* normativa dos RPPS do Estado de Minas Gerais?** O objetivo geral do trabalho é **apresentar o panorama da *accountability* normativa no estado de Minas Gerais.**

124

Para alcance dos objetivos deste trabalho foi utilizado o instrumento avaliação de *accountability* proposto por Martins (2015), com intuito de traçar o panorama da *accountability* normativa dos RPPS do estado de Minas Gerias, contemplando as 212 unidades gestoras que oferecem a proteção previdenciária a seus segurados através do regime próprio

O inventario proposto por Martins (2015) em sua integra é composto por 174 itens, divididos em estrutura mínima (14), informação transparente(47), participação(4), mecanismo de controle(99) e sanções(10). Por sua vez, o inventario utilizado (adaptado) foi composto de 128 itens com a seguinte distribuição: estrutura mínima(14), informação transparente(38), participação(3), mecanismo decontrole(66) e sanções(7). O uso do Inventario adaptado é justificado devido aimpossibilidade de avaliar alguns dos itens para todos os RPPS de posse de somente fontes secundarias de informações.

Para construção do Índice de *accountability* e consequentemente traçar o panorama da *accountability* nos RPPS de Minas Gerais foi realizado o exame do certificado de regularidade previdenciária, bem como de demonstrativos contábeis, atuariais e financeiros. Foram feitas também buscas no conselho nacional de justiça,

no tribunal de contas da união, tribunais regionais e no site da previdência social para saber da situação jurídica das unidades gestoras assim como de sua situação com o sistema de seguridade social.

Na construção do índice de *accountability* foi verificada o percentual de itens atendidos pelos RPPS do total possível para cada um dos constructos. Para o cálculo do índice geral foi verificado a quantidade total de itens atendidos em relação ao total de itens exigíveis ao RPPS, optou-se por não atribuir pesos diferentes para nenhuma das dimensões como também não foi atribuído graus diferenciados de importância para cada item analisado nas dimensões.

Quanto ao método de análise para atendimento, optou-se pela utilização do Modelo de Regressão Múltipla (MRM), Assim, para operacionalização do MRM neste trabalho, foi utilizado como variável dependente o Índice de *accountability* normativa dos RPPS de Minas Gerais e como explicativas as variáveis socioeconômicas e políticos-institucionais, no intuito de verificar como essas variáveis podem explicar o nível de *accountability* das unidades gestoras de Minas Gerais.

125

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Accountability

A *accountability* tem sido tratada como um dos temas em destaque nos estudos sobre administração pública democrática. Isso muito se deve ao fato de ela refletir a inquietação contínua em relação ao exercício do poder nas entidades públicas, de como manter o poder sobre controle, como evitar seu abuso, como submetê-lo a procedimentos e regras de condutas, A *accountability* expressa apreocupação de fiscalização, de vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder.

Diversos trabalhos no Brasil tiveram como objeto de estudo a *accountability* (CAMPOS, 1990; O'DONNELL, 1991, 1998; TROSA, 2001). Entretanto não existe uma terminologia em português que expresse o termo *accountability*. Desse modo, procura-se trabalhar com uma definição composta do conceito de *accountability*. Segundo Pinho e Sacramento (2009, p.1358) *accountability* engloba "a

responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva".

Segundo Gray e Jenkins citado por Kluvers (2003, p. 58), *accountability* é uma obrigação de se apresentar uma explicação e responder pela execução do exercício do poder para aqueles que confiaram essas responsabilidades. Albuquerque et al (2007) ainda complementam *"Accountability é um importante elemento de governança, que envolve responsabilidade por decisões e ações, frequentemente para prevenir o abuso de poder e outras formas de comportamento inapropriado por parte dos gestores."*

Em sociedades democráticas é esperado, como cita Corbari (2004), que os agentes tenham postura responsável em relação aos cidadãos, pois estes são quem podem ser considerados "proprietários do estado"; seu funcionamento e manutenção só se dão através do pagamento de impostos e contribuições efetuados pelos cidadãos. Poder-se-ia visualizar como uma espécie de troca de ativos como denominamos na NEI em que os cidadãos investem seus recursos e o governo os gerencia com o único objetivo de gerar benefícios para a própria sociedade. Como resultado, tem-se a relação em que o cidadão é o mandante, o principal e o Estado é a delegação, seu agente.

Ainda segundo Corbari (2004), no processo de controle social, a *accountability* desempenha papel de suma importância, uma vez que, só se pode controlar aquilo de que se tem efetivo conhecimento. Por isso, a qualidade e a tempestividade da informação são essenciais para que essa participação ativa da sociedade se efetive. Para Albuquerque (2007), a Assimetria informacional acaba contribuindo para o afastamento entre sociedade e governo.

Segundo Schedler (1999), a *accountability* seria uma forma de cobrar respostas dos governantes, ela decorre porque existem carências nas informações que são divulgadas ao público, nesse sentido temos a *accountability* como *answerability*, seu intuito é criar mais transparência em relação ao exercício do poder. Schedler (1999, p. 20) ainda completa. *"Se o exercício do poder fosse transparente, não haveria necessidade que alguém fosse accountable. A demanda por accountability (como answerability) origina-se da opacidade do poder."*

Para Meireles (2007), é impreterível aceitar que a *accountability*, como outros processos dentro da Administração Pública, está subordinada ao estado de direito, e suas ações se subordinam à lei. Ou seja, restringe a atuação em aquilo que é permitido por lei, de acordo com os meios e formas que por ela estabelecidos e segundo os interesses públicos.

Qualquer que seja o aparato utilizado pelo agente para promover a *accountability*, é necessário que este se enquadre nos limites do que a lei permite, deve-se ressaltar ainda que tanto agente como principal podem ser entes públicos e integrarem o próprio Estado, subordinando-se, em consequência, às estritas determinações da lei (ROCHA, 2013).

Schedler (1999) ainda distingue duas dimensões ao qual o termo acende: primeiro a obrigação dos agentes de informar ao público sobre suas atividades, ao exercício do poder e (*accountability* como *answerability*); e segundo a capacidade dos mecanismos de controle de fazer cumprir a lei e aplicar sanções aos que violaram determinadas regras de conduta (mecanismos de *enforcement*).

127

Partindo da proposição exposta por Schedler (1999), de que a demanda por *accountability* só existe com a existência do poder e da necessidade de que este seja controlado, Schedler (1999, p. 14) identifica três formas básicas para prevenir do abuso do poder pelos agentes: "*i) obrigar que o poder seja exercido de forma transparente (informação); ii) forçar que seus atos sejam justificados (justificação); e iii) sujeitar o detentor do poder a sanções (punição)*". A dimensão informação e justificação remete à capacidade de *answerability*, ou seja, a capacidade de resposta dos oficiais públicos, já a última dimensão remete à capacidade de fazer cumprir a lei e aplicar sanções (*enforcement*).

Analisando as dimensões propostas por Schedler (1999), é possível extrair um conjunto de valores que dizem respeito tanto à forma quanto à substância da *accountability*. Quando nos referimos a obrigação da divulgação de informação, levantamos dois tipos de questão: a primeira, diz respeito ao direito dos cidadãos de serem informados sobre as decisões e ações realizadas pelos agentes e a segunda, refere-se à necessidade dos agentes de explicar suas decisões. Neste sentido, a obrigação de informar (*answerability*) é um compromisso, uma forma dos governantes de atender às necessidades e interesses da sociedade, informando e justificando suas atividades, todavia dentro dos limites da lei e submetendo-se a

sanções se não o fizer. Em suma, tem-se aqui, parte da substância da ação de governar: atender às necessidades e interesses da sociedade e cumprir a lei.

A *accountability*, segundo Graciliano et al. (2010), é condição essencial para que as informações relacionadas à atuação governamental estejam disponíveis para que todos tenham ciência de como os recursos estão sendo utilizados, se os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos; e os serviços governamentais seguem os princípios da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade.

2.2 Instituições e *accountability* nos RPPS

Existe uma relação de proximidade entre instituições e *accountability*. Assim como as instituições da Nova Economia Institucional (NEI), a *accountability* é um importante mecanismo de governança, utilizado para prevenir o abuso de poder e outras formas de comportamento oportunístico. A relação fica ainda mais evidente a partir da concepção de Meireles (2007), que a *accountability* enquanto processo social dentro da Administração Pública, deve sempre estar amparada pela lei (instituições formais).

128

Na divisão de Schedler (1999), em *accountability*, como *answerability* e mecanismos de *enforcement*, pode-se visualizar mais um conceito relacionado a instituições, a capacidade dos mecanismos de controle de fazer cumprir a lei e aplicar sanções aos que violaram determinadas regras de conduta (*enforcement*), ou seja, tem-se instituições para assegurar que as instituições da primeira dimensão (regras e normas que regulam a *answerability*) sejam cumpridas.

Aprofundando a análise, ao introduzir o RPPS na relação, instituições e *accountability*. Poder-se-ia visualizar a relação do RPPS com seus contribuintes e beneficiários como uma relação de delegação (relação de agência) como denominamos na NEI, onde o problema central reside no fato de que os objetivos do agente podem não coincidir com os do principal; este pode monitorar por algum meio o agente, mas essa alternativa é sempre custosa.

No Brasil, trabalhos empíricos envolvendo *accountability* e instituições são incipientes, excetuando alguns trabalhos, como o de Taylor e Buranelli (2007), que

estudaram o processo de *accountability* em seis casos de destaque de corrupção no Brasil, os resultados obtidos pelos autores apontam que a debilidade do processo de *accountability* não se deve inteiramente a falta de instituições individuais de *accountability*, mas sim pela independência de tais instituições em cada uma das fases da *accountability*. Os achados sugerem que os arranjos institucionais influenciam no grau de confiança e *accountability*.

Na literatura Internacional há uma gama maior de trabalhos como de Girth (2014) verificou a *accountability* em contratos entre governos locais e empreiteiros, através da análise das decisões dos gestores públicos ao realizarem sanções aos empreiteiros pelo desempenho não satisfatório e Romzek, Leroux e Blackmar (2012) que examinaram como as normas informais e atributos comportamentais facilitam as ações coletivas promovendo a *accountability* informal em redes de prestadores de serviços governamentais em Detroit, St. Louis, Cleveland e Kansas nos EUA.

Na relação entre servidores e os RPPS, os cidadãos investem seus recursos as unidades gestoras os gerencia com o objetivo de gerar benefícios para a própria sociedade. Como resultado disso, tem-se a relação em que o cidadão é o mandante, o principal e o RPPS é a delegação, seu agente, conforme pode-se visualizar na Figura 1 que também retrata a influência das instituições na *accountability* do RPPS.

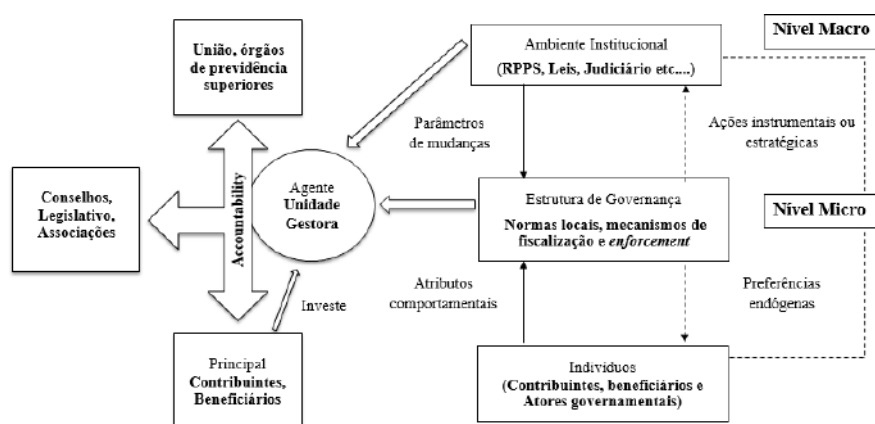
O Ambiente Institucional afeta a todos RPPS e mudanças em suas instituições carecem de ações instrumentais e de um período superior de tempo, o foco de análise se concentra nas Estruturas de Governança, que apesar de estar condicionadas a instituições de níveis macro, apresentam um certo grau de liberdade na criação de suas instituições. Sendo assim, é passível que um RPPS apresente níveis de *accountability* diferente de outros devido a sua estrutura de Governança diferenciada.

Devido a diversidade dos atributos comportamentais dos contribuintes, beneficiários e principalmente dos atores governamentais, as instituições de nível micro podem sofrer variações de um RPPS para outro, afetando assim suas características de *accountability*.

Conforme pode-se visualizar na figura 1, a *accountability* nos RPPS está subordinada as instituições tanto de nível macro como micro, ou seja, as formas e mecanismos de *accountability* dependem principalmente de como são estruturadas essas instituições. O Ambiente Institucional, além da influência direta nas práticas de

accountability, também apresenta um efeito indireto, por condicionar a atuação das instituições de nível micro (Estrutura de governança).

Figura 1 - Contexto Institucional da Unidade Gestora

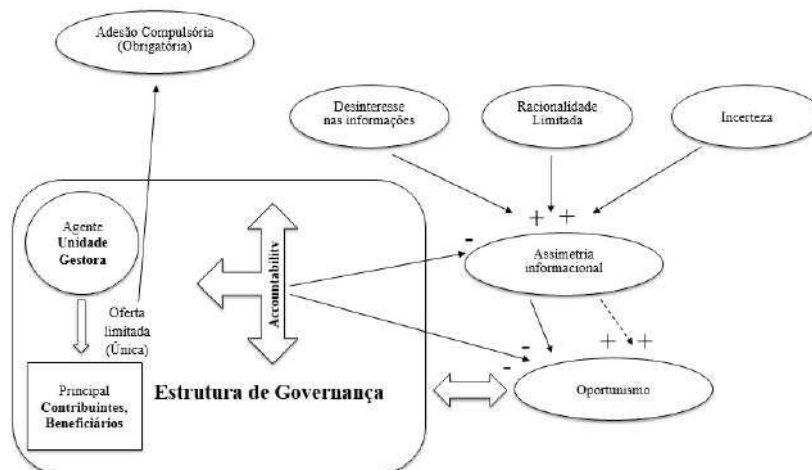


Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme já mencionado, o RPPS segue uma lógica de filiação obrigatória e contribuição compulsória, não permitindo aos seus participantes tenham escolha em relação a sua adesão, ou seja, enquanto os servidores mantiverem seus vínculos de trabalho, os questionamentos quanto a sua participação ao regime são impraticáveis. Como também os contratos e as regras que regem o regime por seguirem uma lógica *Top-down*, não permitem que os beneficiários e contribuintes participem de forma direta no processo de sua elaboração. Assim, ao funcionário em exercício no serviço público, só resta acatar sua adesão.

Devido a diversidade dos atributos comportamentais dos contribuintes, como o desinteresse nas informações, a racionalidade limitada em conjunto com a incerteza atrelada a previdência, proporcionam a assimetria informacional, e leva a emergir um ambiente propício ao oportunismo no RPPS, conforme pode-se visualizar na Figura 2.

Figura 2 - Relação Contexto Institucional e *accountability*



Fonte: Elaborado pelos autores.

A racionalidade limitada propicia a assimetria informacional, no sentido de que os agentes possuem uma capacidade limitada para conseguir e processar informações, de modo que não são capazes de prever, avaliar e escolher de entre as diferentes opções que se lhe apresentam de forma ótima, rápida e sem custos.

131

Devido às incertezas do ambiente e da eventualidade de nos confrontarmos com comportamentos oportunistas ou mesmo pela própria racionalidade limitada, as informações subjacentes relevantes podem ser conhecidas por uma ou mais pessoas, mas, inevitavelmente, não serão conhecidas por todos os envolvidos no processo (assimetria informacional) sem a incursão em algum custo de transação pelos indivíduos (WILLIAMSON, 2000).

A existência de assimetria informacional, tendem a propiciar a ocorrência de conflitos de interesse, como também a possibilidade de comportamento oportunista do agente, que consiste na busca do interesse próprio com intenção de favorecer-se, ainda que para isso seja necessário prejudicar o outro, nesse caso específico os contribuintes e beneficiários.

A elevada complexidade da temática sem a existência de regras, aumenta o risco do mal uso dos recursos por parte dos gestores. A *accountability* reduz o risco e pode ser influenciada pelos contratos e normas sociais que possa estabelecer um sistema de incentivos e *enforcement* para encorajar um comportamento pró-interesses do principal (servidores) de modo que os agentes, agindo racionalmente

em seu próprio interesse, também agiriam no sentido do interesse público, corroborando com o desenvolvimento da *accountability* substantiva.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

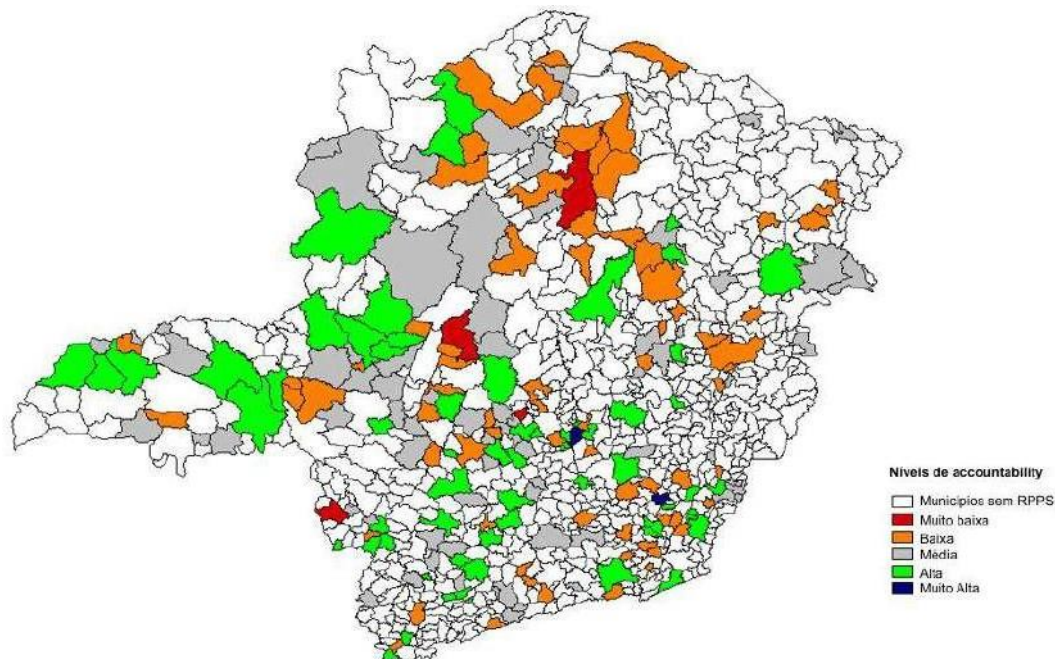
Com intuito de realizar a síntese dos resultados obtidos e de hierarquizar os RPPS quanto à seu índice de *accountability*, foi realizado o agrupamento dos RPPS em grupos, como a distribuição não segue uma distribuição normal, não foi utilizado como critério de classificação o desvio padrão em torno da média, Sendo as faixas definidas pelo agrupamento visual em faixas e outros critérios subjetivos, dando origem a cinco estratos de Nível de *accountability*, conforme pode-se visualizar na figura 3.

Observa-se que a maior parte dos RPPS se encontram no estrato de Baixo e Médio *accountability* que representam 33% e 35,4% respectivamente, deve-se destacar também que apenas os RPPS de Belo Horizonte e Viçosa foram classificados como Muito Alto, alcançando indicadores superiores a 90%, o destaque negativo vai para os RPPS dos municípios de Montes Claros, Morada Nova, Pequi e São Sebastião do Paraíso que ficaram abaixo dos 30% , poder-se-ia dizer que a *accountability* praticamente não existe nesses RPPS.

Quanto à distribuição espacial dos RPPS, o cenário observado no mapa retrata a grande diversidade de *accountability* existente no Estado em função de questões territoriais, bem como aquelas relacionadas com as desigualdades regionais vinculadas ao grau de desenvolvimento econômico.

132

Figura 3 - Mapa da *accountability* em Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelos autores.

O panorama da *accountability* dos RPPS em Minas Gerais não é dos mais animadores, uma vez que o inventário normativo apenas verifica a Dimensão formal da *accountability*, e mesmo assim, apenas 30% dos RPPS cumprem mais do que 70% do que a lei determina. Deve-se ressaltar que a *accountability* não se limita a verificar se o agente age de acordo com a lei, ou seja, se os aspectos formais que envolvem todo aparato de *accountability* são atendidos, é preciso também verificar de que maneira o agente público vem desempenhando suas atividades e como tem respondido às necessidades e interesses da sociedade (Dimensão substantiva da *accountability*), contudo, este trabalho não tem esse objetivo, limitando-se apenas a Dimensão Formal.

Analisando os modelos de regressão considerando índice de *accountability* normativa dos RPPS como variável dependente e com todas as variáveis independentes, pelo método Stepwise, foi obtido um modelo com as seguintes variáveis independentes: Constante, Estrutura institucional mínima, Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, Logaritmo da Quantidade de recursos em posse do RPPS e Acesso domiciliar a internet. O modelo mostra-se com um coeficiente de determinação ajustado de 0,429, o que evidencia que as variáveis independentes explicam 42,9% do índice de *accountability* normativa. Pela estatística do teste

Durbin-Watson (Tabela 6) foi verificada a ausência de auto correlação dos resíduos. Cujas hipóteses H_0 (a ser rejeitada) é de auto correlação ou covariância, como o valor obtido foi próximo de 2, não existe auto correlação dos resíduos.

No teste ANOVA, o modelo apresentou-se com a rejeição da hipótese nula dos coeficientes das variáveis independentes em conjunto serem iguais a zero, com um valor do teste F igual a 39,911, equivalendo a um valor Sig de 0,000.

A Tabela 1 apresenta os coeficientes padronizados, coeficientes, erro padrão, valor do teste t e valor p para os parâmetros estimados. A coluna Beta indica os coeficientes da regressão caso todas as variáveis independentes tivessem sido padronizadas, com média zero e desvio padrão um, o que permite a comparação da influência de cada variável independente na previsão nível de *accountability*, a coluna B indica os coeficientes estimados sem a padronização das variáveis e a coluna seguinte o seu erro padrão, a coluna t mostra o valor da estatística t para o teste da hipótese nula que o parâmetro estimado é igual a zero e a última coluna mostra o nível de significância ao qual a hipótese nula que o parâmetro estimado é igual a zero é rejeitada.

134

Tabela 1 - Parâmetros estimados do modelo

Modelo	Não padronizados		Padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
(Constante)	-,274	,083		-3,307	,001
Estrutura institucional Mínima	,396	,041	,513	9,758	,000
LnRecursos	,055	,009	,321	5,856	,000
IFDM	,188	,074	,145	2,527	,012
Acesso domiciliar a internet	,001	,000	,126	2,228	,027

Fonte: Elaborado pelos autores.

As variáveis número de conselhos atuantes e natureza jurídica do RPPS, não se apresentaram estatisticamente significante em nenhum dos modelos testados para explicar variações no nível de *accountability*, sendo excluídas automaticamente do modelo.

Os resultados indicam que todas as demais variáveis explicativas testadas apresentaram-se estatisticamente significativas para indicar os efeitos das variações no nível de *accountability* dos RPPS.

Deste modo, percebe-se que o nível de *accountability* dos RPPS está relacionado com estruturas institucionais mais desenvolvidas, indo ao encontro com

as expectativas teóricas deste trabalho, uma vez que, a ausência dessa estrutura mínima desencadeia uma série de outras irregularidades na gestão do RPPS.

A variável quantidade de recursos em posse do RPPS, também foi ao encontro com a expectativa inicial, de que unidades que possuem maiores quantidades de recursos apresentem aparatos de *accountability* mais desenvolvidos. Uma vez que, devido aos grandes valores e seu consequente número maior de interessados os mecanismos de informação, controle e fiscalização tendem a ser mais eficientes, Neste sentido, a disponibilidade de recursos, é determinante para melhores práticas de *accountability*, por exemplo, a falta de recursos, pode ser um empecilho para a manutenção de site eletrônico próprio, devido aos custos de manutenção e de pessoal para gerenciamento, impossibilitando assim, o acesso a informação de maneira ágil e prática aos Segurados.

Quanto a variável IFDM os achados vão ao encontro com o trabalho de Bellver e Kaufmann (2005) e Ribeiro e Zuccolotto (2013) em que a transparência (um dos principais elementos da *accountability*) está associada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico, de modo complementar, pode-se inferir ainda, que instituições mais eficientes estão associadas a melhores indicadores de *accountability*, uma vez que, pelos pressupostos da NEI maior desenvolvimento está associado a estrutura de governança (instituições de nível micro) mais desenvolvidas.

135

O número de acessos domiciliares à internet também afeta positivamente o Índice de *accountability* normativa dos RPPS. O acesso à rede mundial de computadores tem se mostrado uma excelente ferramenta de controle social, melhorando a transparência das contas públicas e incentivando a promoção do exercício da *accountability* pelos Segurados.

Assim, os resultados permitem inferir que o nível de *accountability* está associado ao contexto institucional ao qual o RPPS está inserido. Contudo deve-se ressaltar que o modelo testado apresentou baixo poder de explicação, apenas 42,9%, sendo assim, outras variáveis institucionais, como por exemplo nível de capital social, capacitação técnica dos servidores do RPPS, podem explicar variações no nível de *accountability*, entretanto devido a limitações de disponibilidade não foi possível utilizar essas variáveis.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos mostraram que a maior parte dos RPPS mineiros se encontram no estrato de Baixo é Médio *accountability* normativa, quase 70% dos RPPS se encontram nessa faixa, ou seja os referidos RPPS, na maioria das vezes não agem de acordo com o que a lei determina, respeitando os limites dos procedimentos legais que envolvem obrigatoriamente todo aparato de *accountability*, o que evidencia que o panorama da *accountability* dos RPPS em Minas Gerais não é dos mais animadores, uma vez que o inventário normativo apenas verifica a Dimensão formal da *accountability*, e mesmo assim, apenas 30% dos RPPS cumprem mais do que 70% do que a lei determina.

Deve-se ressaltar que a *accountability* não se limita a verificar se o agente age de acordo com a lei, ou seja, se os aspectos formais que envolvem todo aparato de *accountability* são atendidos, é preciso também verificar de que maneira o agente público vem desempenhando suas atividades e como tem respondido às necessidades e interesses da sociedade (Dimensão substantiva da *accountability*)

136

Foi constatado, ainda, que o nível de *accountability* dos RPPS está relacionado com estruturas institucional mais desenvolvidas, indo ao encontro com as expectativas teóricas deste trabalho, uma vez que, a ausência dessa estrutura mínima desencadeia uma série de outras irregularidades na gestão do RPPS.

Identificou-se também que as variáveis quantidade de recursos em posse do RPPS e o número de acessos domiciliar à internet também afetam positivamente o Índice de *accountability* normativa dos RPPS, assim como o IFDM, o que nos permite inferir que instituições mais eficientes estão associados a melhores indicadores de *accountability*, uma vez que, pelos pressupostos da NEI maior desenvolvimento está associado a estrutura de governança (instituições de nível micro) mais desenvolvidas.

A partir dos resultados deste trabalho e da significância do tema abordado, recomenda-se ampliar esta pesquisa para outros RPPS, bem como para outros estados brasileiros, com objetivo de verificar se os achados de Minas Gerais, são comuns aos RPPS de outros estados. Sugere-se ainda a análise dos efeitos das variáveis socioeconômicas e políticos-institucionais no nível de *accountability* das

unidades gestoras de Minas Gerais em perspectiva temporal, a fim de verificar mudanças no índice e suas possíveis associações com essas variáveis.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. H. et al. Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade. Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2007.

BELLVER, A.; KAUFMANN, D. Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications. **World Bank Policy Research Working Paper**, p. 1-72, 2005.

BRASIL. **A Previdência**. Site da previdência. <<http://www.previdencia.gov.br/>> Acesso em 05 jun. 2014.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 05 jun. 2014.

_____. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 05 jun. 2014.

137

CALAZANS, Fernando Ferreira et al. A importância da entidade gestora única nos regimes próprios de previdência social: o caso dos estados membros da Federação. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, 2013.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

GIRTH, A. M. A closer look at contract accountability: Exploring the determinants of sanctions for unsatisfactory contract performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 24, n. 2, p. 317-348, 2014.

CORBARI, E. C. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. *Negócios*, v. 1, n. 2, 2014.

GRACILIANO, E. A. et al. Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU. *Pensar Contábil*, v. 12, n. 47, 2010.

KLUVERS, R. Accountability for Performance in Local Government. **Australian Journal of Public Administration**, v. 62, n. 1, p. 57-69, 2003.

MARTINS, F. J. D. O. **Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: Um estudo de caso no iprevi – viçosa/mg**. 2015. Dissertação (Mestrado). Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. **Novos estudos**, v. 31, p. 25-40, 1991.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. "Accountability: já podemos traduzi-la para o português?". **Revista de Administração Pública**, 43(6), 1343-1368. 2009.

RIBEIRO, C. P. D. P.; ZUCCOLOTTO, R. A face oculta do Leviatã: transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 33, n. 1, p. 37-52, 2014.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 901-926, 2013.

ROMZEK, Barbara S.; LEROUX, Kelly; BLACKMAR, Jeannette M. A preliminary theory of informal accountability among network organizational actors. **Public Administration Review**, v. 72, n. 3, p. 442-453, 2012.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, (Ed.) **The Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, v. 14, 1999.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2007.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**/Sylvie Trosa; tradução: Maria Luiza de Carvalho. **Rio de Janeiro: Revan**.

WILLIAMSON, Oliver E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of economic literature**, v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA DE MOSSORÓ-RN

*Adna Raquel de Moraes Barreto¹
Ester Medley Bezerra Teixeira¹*

RESUMO

Com o processo de redemocratização após o período ditatorial e a elaboração da Constituição de 1988, o modelo de administração pública patrimonialista passou a ser substituído pelo modelo gerencial priorizando a eficiência e a participação popular na elaboração das políticas públicas. O presente artigo aborda por meio de breve revisão bibliográfica como esta transformação ocorreu na gestão pública do Brasil e em seus municípios, onde essa participação se mostra mais acentuada e efetiva. Além disso, o trabalho se propôs a investigar as formas de participação social implementadas no município de Mossoró/RN, realizando, para tanto, levantamento dos dados disponíveis nos canais oficiais de informação da Prefeitura Municipal e trabalhos anteriores que abordaram a temática na mesma localidade. Como resultados, apresenta-se uma análise da efetividade das ações desenvolvidas, bem como das dificuldades encontradas na consolidação de uma gestão democrática no município.

139

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Gestão Pública. Participação Popular.

¹ Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA).

1 INTRODUÇÃO

A participação social, que também pode ser chamada dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre outros, é conceituada por Milani (2008, p. 554) como a prática de inclusão dos cidadãos e das Organizações da Sociedade Civil no processo decisório de políticas públicas. Projetos de desenvolvimento e políticas públicas locais considerados progressistas e inovadores têm se preocupado em fomentar a participação dos diferentes atores sociais e criar uma rede de informação, elaboração, implementação e avaliação das decisões políticas.

No Brasil, a Constituição de 1988 demarcou o processo de alargamento da democracia, resultando na criação de espaços públicos e crescente participação da sociedade civil nos debates e decisões sobre a formulação de políticas públicas. Foram estabelecidas a participação direta por meio de referendo, plebiscito e iniciativa popular; e a democracia participativa a partir de representação paritária de atores governamentais e da sociedade civil em Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em todos os níveis de governo. (CASTRO, 2010, p. 23)

140

Desde então, a participação social tem sido reafirmada no Brasil como fundamental na garantia da efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, bem como dos direitos sociais. Além da garantia dos direitos sociais nos campos da educação, saúde, assistência social, previdência social e trabalho, com maior ou menor sucesso, a constituição trouxe inovações institucionais que visavam assegurar a presença dos múltiplos atores sociais na formulação, gestão, implementação e controle das políticas públicas. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 374-375)

Para Fedozzi *et al* (2012, p. 21), a participação, individual e coletiva, é fundamental para a manutenção do Estado democrático, sendo este não apenas o conjunto de instituições representativas, mas uma sociedade participativa. Dessa forma, considerando que os municípios foram outorgados, na constituição, como as centralidades de execução de políticas sociais, devido principalmente a estratégica proximidade do cidadão com o governo local (BARBOSA, 2010, p. 1), este trabalho foi realizado com o intuito de verificar as formas de participação social implementadas no município de Mossoró/RN e analisar a efetividade de seus resultados. Para tanto, a metodologia utilizada consistiu em breve revisão

bibliográfica sobre os temas que envolvem a participação social na gestão pública e sobre como ela tem se desenvolvido no país de uma forma geral e, de forma mais isolada, nos municípios; além do levantamento dos dados disponíveis nos canais oficiais de informação da Prefeitura Municipal de Mossoró, bem como em outros trabalhos realizados na área.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Saravia e Ferrarezi (2006, p. 28) definem política pública como um fluxo de decisões públicas, destinadas a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios que modifiquem uma realidade específica. Pode ter diversas finalidades de alguma forma desejadas pelos grupos que participam do processo decisório. Milani (2008, p. 574) esclarece que uma ação pública não se restringe à ação governamental, mas trata-se de uma ação coletiva em que atores governamentais e não-governamentais tomam parte de um processo político sobre um assunto de natureza pública e o nível de intensidade dessa ação pública está associado ao grau com que os atores envolvidos estão comprometidos com uma política pública específica.

141

Para Pereira (2009, p. 3), o que garante a inviolabilidade de uma política é o seu caráter político, que indica sua legitimidade democrática e normativa, assim como o fato desta não ser redutível ao poder discricionário dos governantes; ao jogo de interesses particulares e partidários; ao clientelismo ou aos azares da economia de mercado. A política pública compromete todos (inclusive a lei, que está acima do Estado) e envolve tanto o Estado no atendimento de demandas e necessidades sociais, quanto à sociedade no controle democrático desse atendimento.

O discurso sobre a participação social começou a surgir nos manuais de agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, que apontava a necessidade do uso de ferramentas participativas no âmbito nos programas de reforma do Estado e políticas de descentralização, e também por parte de governos locais que afirmavam que a participação dos cidadãos poderia promover estratégias de inovação e de radicalização da democracia local. Além de se encontrar presente no campo acadêmico e intelectual como resposta aos impactos nocivos do Estado- providência na construção de uma cidadania ativa. (MILANI, 2008, p. 554)

Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 375) apontam três motivos pelos quais a participação social é necessária à garantia dos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições: o primeiro é que a participação social é responsável por promover a transparência na deliberação e visibilidade das ações, contribuindo para democratização do sistema decisório; em segundo lugar, permite a maior expressão e visibilidade das demandas sociais, permitindo que haja avanço na promoção da igualdade e equidade nas políticas públicas; e, por fim, proporciona à sociedade a oportunidade de intervir nas ações estatais, utilizando diferentes movimentos e formas de associativismo, podendo defender a manutenção e alargamento de direitos, demandar ações e executá-las.

Gohn (2004, p. 24) reforça que a participação da sociedade civil na esfera pública não deve ter o intuito de substituir o Estado, mas sim de lutar para que este cumpra seu dever, que é o de propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade e para todos. Dessa forma, a participação da sociedade civil é importante não apenas para ocupar o espaço dos representantes de interesses econômicos, mas principalmente para democratizar a gestão da coisa pública, invertendo as prioridades da administração para políticas que atinjam às reais necessidades da sociedade e não apenas questões emergenciais.

142

A participação social tem, portanto, relevância tanto na expressão de demandas da sociedade como na democratização da gestão e execução das políticas públicas. É ela que redefine a forma de interação entre os espaços institucionais e a sociedade civil organizada, garantindo que não haja nem a recusa à participação da sociedade, nem uma participação polarizada por parte desta, e nem sua absorção pela máquina estatal, porque o Estado participa da negociação entre os diferentes grupos da sociedade, mediando os conflitos e divergências nas formas de equacionamento e resolução das questões sociais. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 375; GOHN, 2004, p. 29)

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Até o início de seu processo de democratização, o Brasil foi considerado um país com baixa propensão associativa, fato este que pode estar relacionado às formas verticais de organização da sociabilidade política, herdadas do processo de

colonização. Dessa forma, a esfera pública do país constituiu-se fraca e ampliadora da desigualdade social gerada pela esfera privada. Somente na década de 1970 surgiria uma sociedade civil autônoma e democrática, acompanhada do crescimento de associações civis, defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado e de formas populares de apresentação de demandas e negociação com o Estado. (AVRITZER, 2006, p. 2)

Após a redemocratização vivida pelo Brasil e a promulgação da Constituição de 1988, foi estabelecido no país um novo modelo de gestão de políticas públicas, pautado na participação organizada da sociedade civil, na elaboração e controle da implementação das políticas e, principalmente, fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Tornou-se necessário redimensionar a definição do que é democracia. A democracia, outrora limitante da participação popular ao simples ato de escolher seus representantes através do voto, é hoje insuficiente para explicar as novas práticas políticas e a ampliação da participação da sociedade nas decisões e atos públicos.

Esta redefinição foi acompanhada da elaboração de novos mecanismos que promovessem a participação popular de modo a conferir e garantir maior eficiência nas ações do governo. A democracia participativa proporciona novo fôlego na luta contra a exclusão social e no alcance de uma cidadania mais efetiva. (ROCHA, 2011, p. 173)

A Constituição Federal promulgada em 1988 transportou essas características democráticas para a gestão das políticas públicas, sugerindo um novo formato fundamentado nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil desde a deliberação das diretrizes das políticas até o planejamento, execução e controle dos programas e projetos. (TEIXEIRA, 2007, p. 155)

Algumas formas de participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, que são estimuladas na CF/88, são o princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal e de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente. Porém, é válido destacar que, apesar da abrangência desses princípios ser nacional, a cultura política de cada região, estado e município afeta a condução bem sucedida de políticas públicas participativas, assim como a forma pela qual se dá essa participação. (MILANI, 2008, p. 561)

Orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns e redes de desenvolvimento local, círculos de estudos, conferências de construção de consenso, pesquisas deliberativas e júris de cidadãos são exemplos das inúmeras experiências de participação social que podem ser citadas. Estas tanto podem estar ligadas ao processo de construção da cidadania e à promoção do protagonismo autônomo da sociedade civil, como a iniciativas do poder público com a finalidade de descentralização e modernização do Estado. (MILANI, 2008, p. 561)

Pereira (2007, p.10, 13) aponta algumas mudanças na forma de atuação do Estado brasileiro nas políticas urbanas. Primeiramente, a construção de espaços híbridos, em que há o compartilhamento dos poderes institucionais entre o Estado e a sociedade civil, como é o caso do Orçamento Participativo e dos conselhos de políticas e/ou de desenvolvimento urbano; Cooperações entre diferentes níveis de governo, nas quais cada uma conserva suas prioridades e especificidades, garantidas pela participação das comunidades na elaboração e execução dos programas e no distanciamento gradativo do Governo Federal após a descentralização constitucional. Mas, apesar de existir a responsabilização dos três Poderes, na prática, eles ainda não possuem agendas comuns pré-estabelecidas; E, por fim, contratos público-privados locais, em que as comunidades se tornam partícipes e corresponsáveis pela elaboração, gestão e acompanhamento de projetos.

144

De acordo com Avritzer (2006, p. 23), existem no Brasil cerca de 10.000 conselhos de políticas públicas, originadas no processo Constituinte e na legislação que se seguiu especialmente nas áreas de saúde, assistência social e meio ambiente. Esses conselhos são mecanismos de deliberação pública criados no interior do Poder executivo para a participação da sociedade civil, além de representantes de provedores de serviços privados. São instituídos nas três instâncias da federação e por isso possuem o maior grau de institucionalidade formal dentre as demais experiências participativas. Neles, os participantes possuem a prerrogativa de, juntamente com o poder público, deliberar sobre as políticas, exercer controle direto e regular as ações do governo.

4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS

Apesar da democracia deliberativa, intimamente associada ao conceito de participação social, ter sido concebida como uma macroteoria, são muitas as dificuldades para a sua prática em processos de amplo curso e larga escala, como nacional ou regionalmente. De forma que as investigações a esse respeito têm se dado em públicos mais restritos, como é o caso de municípios. Ainda assim, são poucas as experiências de práticas deliberativas em sua totalidade, especialmente em um contexto de alta desigualdade socioeconômica, como é o do nosso país. (FEDOZZI *et al*, 2012, p. 24)

No início do processo de democratização no Brasil, o associativismo cresceu nas grandes cidades e três grandes tipos de associações redefiniam a forma de fazer política: associações religiosas; associações de classe média, que a partir do começo dos anos 1990 seriam conhecidas como ONG's criadas fundamentalmente a partir de uma reestruturação da ação da esquerda brasileira durante o processo de democratização; e associações populares concentradas em áreas como o associativismo comunitário e o associativismo ligado a temas específicos, tais como saúde e habitação. Entretanto, não existem muitos dados disponíveis sobre organização da sociedade civil em pequenas cidades brasileiras. Na região Nordeste, os poucos dados mostram que mesmo em cidades que possuem políticas sociais participativas, há um baixo grau de associativismo. (AVRITZER, 2006, p. 5)

Com a CF/88 o Brasil atingiu o ápice da descentralização fiscal, e a municipalização de políticas públicas foi se consolidando ao longo dos anos 1990, assumindo diferentes ritmos de acordo com a área. Porém, isso não resultou necessariamente em uma democratização do poder local, nem refletiu em uma melhoria da gestão das políticas. Na maioria dos casos, o potencial transformador da descentralização foi reduzido por consequência dos poucos controles da sociedade sobre as ações do poder público, além da baixa qualidade da burocracia municipal. Contudo, houve também efeitos positivos advindos das inovações experimentadas nas políticas públicas realizadas por governos locais, como o Orçamento Participativo, o Programa Bolsa Escola, o Programa Mãe Canguru, dentre outros. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 7-8)

Barbosa (2010, p.4) ressalta que a descentralização deveria ser um indicador de transformações no sentido da política pública, já que tinha a participação social como decisiva no âmbito da formulação, execução e gestão das ações. De forma que não poderia se restringir a uma simples passagem de atribuições entre entes federativos, pois preconizava o empoderamento cidadão baseado na gestão territorial de proximidade.

Gohn (2004, p. 24) elenca quatro razões pelas quais a participação social é relevante no contexto local: a primeira delas é que, para ele, uma sociedade democrática só é possível pelo caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados; e que é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade; o plano local é onde se concentram as energias e forças sociais da comunidade, onde ocorrem as experiências, constituindo a fonte do verdadeiro capital social; e é no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc., sendo fundamental na definição de objetivos que respeitem as culturas e diversidades específicas, que criem laços de pertencimento e identidade sociocultural e política.

146

5 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE MOSSORÓ-RN

Mossoró, localizada na região oeste do Rio Grande do Norte, é a segunda cidade mais populosa do estado, 259.815 habitantes, segundo dados do último censo do IBGE (2010). Possui IDH de 0,720 e, portanto, considerada de médio desenvolvimento urbano. Suas principais atividades econômicas são a fruticultura irrigada e a indústria salineira.

No cenário político Mossoró permanece sob o controle de grupos oligárquicos tradicionais, em especial os Rosados, que se alternam e influenciam na administração da cidade, direta e indiretamente, há mais de 60 anos. Como traço característico e predominante do modo de governar dos Rosados está a criação de instituições públicas de natureza cultural como meio de sobrevivência política. (ALMEIDA, 2009, p. 9)

A participação popular pode ser vista, nos últimos anos, não só nos discursos progressistas e democráticos, pois se tornou referência para todos partidos inseridos em um sistema de governo democrático e vêm se apresentando nos discursos e ações da direita e esquerda.

Na Lei Complementar nº 001/2000, que dispõe sobre a organização do quadro administrativo da Prefeitura Municipal de Mossoró, fica claro o esforço pela adequação da gestão municipal ao novo modelo gerencial, pautado nos princípios neoliberais e na ampliação do conceito de cidadania por meio da participação popular, que ganhou maior espaço no Brasil em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso. (MENEZES, 2009, p. 5)

O orçamento participativo é o exemplo mais difundido no Brasil de abertura da gestão à participação popular. Pode ser considerado uma construção coletiva onde as classes mais desfavorecidas têm a oportunidade de participar e assumir uma função executiva definindo e fiscalizando as ações que elas consideram prioridades. Por meio do orçamento participativo é possível criar uma articulação eficiente entre Estado e sociedade, mesmo quando as relações predominantes do governo sejam inicialmente clientelistas. (ALMEIDA, 2009, p. 7)

O primeiro programa de orçamento participativo em Mossoró foi denominado de Orçamento Cidadão e implantado em 1999, no segundo mandato de Rosalba Ciarlini, com o intuito de promover a participação de organizações e lideranças comunitárias no processo de elaboração do orçamento do município. Foi promovida a discussão e exposição dos princípios e normas legais pertinentes a Administração Pública e orçamento, de modo que, em razão dos limites financeiros, a população pudesse apontar as prioridades na aplicação dos recursos. Estava inserida no escopo do programa também a apresentação das atividades, projetos e obras que estavam sendo realizadas, assim como as despesas do município. (ALMEIDA, 2009, p. 10)

No entanto, não foram destinados ao Orçamento Cidadão (OC) recursos financeiros ou elaborados instrumentos legais que permitissem a criação de uma organização administrativa da prefeitura que gerenciasse o programa, além disso, os resultados não se tornaram de conhecimento da população. Almeida (2009, p. 12) afirma que o "OC foi utilizado apenas enquanto instrumento para apoiar a administração municipal no processo de elaboração do orçamento municipal".

A participação popular não esteve presente na elaboração final do orçamento, sendo este elaborado exclusivamente pela prefeitura, ao cidadão coube apenas informar sua necessidade, não participando da elaboração nem da execução. Entretanto, como aponta Avritzer (2006, p. 24), deve ser papel dos participantes deliberar, exercer controle e regular as ações do governo.

Além disso, com o não cumprimento das obras escolhidas como prioridades pela população as reuniões foram suspensas. Fica presente nestes fatos a distorção dos princípios do orçamento participativo, pois aparentemente o programa assume um papel apenas de projeto de marketing elaborado pela prefeita para se adequar às reivindicações da população. O modelo de orçamento participativo, referência nacional não conseguiu se consolidar. No segundo mandato de Rosalba Ciarlini (2001-2004) não foram registradas ações relacionadas ao programa Orçamento Cidadão. (ALMEIDA, 2009, p. 14)

A ação do governo municipal de Mossoró é regida pelas formas racionais desprezando a importância da criação de mecanismos que assegurem a participação, tomada de decisões e acesso da população aos programas municipais. (MENEZES, 2009, p. 6)

Em 2004, Fafá Rosado, pertencente ao mesmo grupo político de Rosalba Ciarlini é eleita para a chefia do executivo municipal e embora tivesse o mesmo discurso pautado na democracia participativa não trouxe maiores avanços para este modelo. Apenas no final de seu segundo mandato algum avanço foi feito neste sentido. Foi sancionada em agosto de 2012 a Lei nº 2910 que estabelece o Orçamento Cidadão como forma de participação popular na elaboração da lei orçamentária anual (LOA). Por meio deste dispositivo a Prefeitura Municipal de Mossoró se responsabiliza pela implementação de mecanismos que possibilitem a participação da população em forma de consultas devendo o resultado destas serem contemplados na elaboração da LOA. Além disto, fica estabelecido que as despesas decorrentes da aplicação desta lei devem ser previstas no Orçamento do Município ou financiadas por créditos adicionais. No entanto, esta lei nunca foi cumprida e a população segue sem poder de opinião direta na elaboração do orçamento municipal.

Em 2013, durante a breve administração de Cláudia Regina, eleita com apoio de Fafá Rosado, foi lançado o Orçamento Interativo, estabelecido em 20% do

Orçamento Geral do Município. A proposta do projeto era que a população, por meio de formulário eletrônico disponível no portal da Prefeitura de Mossoró durante dez dias, podia apontar quais obras e serviços propostos para o desenvolvimento urbano e bem-estar social deveriam ser priorizados pela Prefeitura Municipal no ano de 2014. Mais uma vez a participação popular se restringe ao seu aspecto meramente consultivo.

Já durante a administração de Francisco José Júnior (2013-2016) foi instituído pela Lei nº 3.369/2015, o Fórum Permanente de Planejamento e Gestão Estratégica denominado Projetando a Mossoró do Futuro que tinha como objetivo ampliar o diálogo e a participação popular no planejamento e avaliação das ações do município por meio de reuniões em vários pontos da cidade que promoviam o contato direto do prefeito, vereadores e secretários com a sociedade civil. No entanto, a transparência prometida e o cumprimento na aplicação de ações propostas pela população não puderam ser observados.

Além da ausência de mecanismos que assegurem efetivamente a participação popular na elaboração das ações municipais e o não cumprimento daqueles já existentes, outro fator que entrava a gestão participativa é a falta de transparência da administração.

A transparência promove o aprimoramento da execução de políticas e legitimidade dos governos, além de fornecer aos cidadãos os meios necessários para acompanhar e desempenhar um controle social das políticas públicas, estimulando a responsabilidade compartilhada da gestão, garantindo resultados melhores e de menores custos, assegurando o cumprimento das decisões tomadas e proporcionando o acesso igualitário ao processo de elaboração das políticas públicas e aos serviços públicos. (SOUZA et al., 2013, p. 7)

A legislação busca se adequar aos anseios de participação nas decisões da gestão pública criando dispositivos que garantam o acesso à informação. Foi diante deste objetivo que foi elaborada a Lei Complementar nº 131/2009 que estabelece a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (SOUZA et al., 2013, p. 3).

O Portal da Transparência da Prefeitura de Mossoró apresenta várias falhas, sendo esta a razão pela qual foi emitida pelo Ministério Público do Rio Grande do

Norte, em fevereiro de 2016, recomendação para a correta adequação do Portal solicitando o atendimento à Lei Complementar nº 131/2009 e, entre outros pontos, a disponibilização atualizada dos dados detalhados relacionados às despesas e gastos da prefeitura. Um ano após a emissão da recomendação ainda é possível encontrar estas deficiências. O portal apresenta links indisponíveis, não discrimina os bens ou serviços, apenas o valor pago aos favorecidos. Além disso, a página de orçamento não é atualizada há um considerável espaço de tempo, não disponibilizando o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual vigentes, o que dificulta ao cidadão o conhecimento acerca das políticas que devem ser implementadas na cidade e como acontece a utilização dos recursos arrecadados pela prefeitura.

O município de Mossoró foi avaliado com nota zero na segunda e última edição da avaliação da Escala Brasil Transparente (EBT), indicador desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) que avalia o grau de cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação. Ainda ocupa a 45ª posição entre os municípios do Rio Grande Norte no ranking da transparência do Ministério Público Federal.

150

Fica evidente, portanto, o descompromisso por parte da prefeitura em facilitar para a população o acesso às informações relacionadas à utilização de recursos públicos.

6 CONCLUSÃO

Diante do que foi anteriormente exposto, assim como aponta Menezes (2009, p. 7), “embora a política social na cidade de Mossoró tenha adotado um novo perfil institucional, ainda encontramos lacunas a serem preenchidas quanto à adoção dos princípios da eficiência, resultados, qualidade de serviços e foco no cidadão”.

A experiência do orçamento participativo de Mossoró não alterou o modo hegemônico e clientelista da articulação entre representantes e população, nem a cultura política e a organização da sociedade. A dificuldade na ampliação da participação popular pode ser explicada, em parte, pela ausência de uma tradição de associativismo em Mossoró e ausência de estímulos que promovam o associativismo pelo poder público. A participação de lideranças comunitárias,

quando ocorre, é apenas consultiva, limitada à definição de prioridades sem espaço para tomada de decisões.

A permanência de uma mesma família no controle direto ou indireto do poder máximo municipal dificulta a abertura política para participação popular e inserção de novos atores sociais, valores e modos de administração que possam renovar a gestão pública. Diante disto, torna-se necessário que a população rompa com a cultura de eleger o mesmo grupo político. Esta consciência política só será alcançada por meio da busca por informações relacionadas às ações da prefeitura em seus mais variados meios.

O fortalecimento do associativismo da população também pode promover a ampliação e respeito aos espaços de opinião pública. É necessário, portanto, investir na criação e manutenção dos conselhos comunitários e participação destes na elaboração de ações municipais.

REFERÊNCIAS

151

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

ALMEIDA, Lindijane de S. Bento. A questão da participação na gestão municipal de Mossoró/RN. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos**...Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2009. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=226&Itemid=171> Acesso em: 05 jan. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação social no Brasil. Brasil em Três Tempos. **DCP/UFGM**, Belo Horizonte, 2006.

BARBOSA, Jorge Luiz. Políticas Públicas, Gestão Municipal e Participação Social na Construção de uma Agenda de Direitos à Cidade. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 14, 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>> Acesso em: 28 jan. 2017.

CASTRO, Marina Pimenta Spínola. **Participação social, democracia e deliberação pública – as experiências das Conferências Nacionais**. Belo Horizonte, 2010.

FEDOZZI, Luciano *et al.* Participação, cultura política e cidades. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 14-44, 2012.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004.

MENEZES, Suzaneide Ferreira da Silva. Gestão Pública, Políticas Sociais e Controle Social: uma experiência em Mossoró (RN). In: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2009, São Luiz: UFMA, 2009. **Anais eletrônicos...** São Luiz Disponível em: <
<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/%C3%8DNDICE%20EIXO%20MUNDIALIZA%C3%87%C3%83O.htm>> Acesso em: 05 jan. 2017.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As Políticas Públicas Locais e os Processos de Híbridação no Brasil e na América Latina. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (org.). **Democracia, sociedade civil e participa o**. Chapecó: Argos, 2007. p. 331-350.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, sociedade e esfera pública. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

Portal da Controladoria-Geral da União. Escala Brasil Transparente. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em 05 de janeiro de 2017.

Portal do Combate   Corrup o do Ministério Público Federal. Ranking da Transparência – 2  Avalia o. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf/ranking-da-transparencia-2a-avaliacao-rn.pdf>. Acesso em 05 de fevereiro de 2017.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão Pública Municipal e Participa o Democrática no Brasil. **Rev. Sociol. Pol t.** V. 19, n. 38, p. 171-185, fev. 2011.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.) **Políticas públicas. Coletânea**. Brasília, DF: ENAP, v. 1, 2006.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participa o social, conselhos e parcerias. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SOUZA, F bia J. V.; BARROS, Célio da Costa; ARAÚJO, Fábio R.; SILVA, Maurício C.  ndice de Transparência Municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**. V. 3, n. 3, p. 94-113, set. /dez., 2013.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentraliza o e participa o social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katalysis**, v. 10, n. 2, p. 154-163, 2007.

POLÍTICA DE INFORMAÇÃO EXPRESSA NAS DECISÕES

COLEGIADAS DA UFRN:

um estudo de caso

Gilvan Bernardo da Costa¹

RESUMO

Este artigo apresenta um estudo sobre a análise dos atos normativos emanados dos órgãos consultivos deliberativos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) sob o ponto de vista da transparência das decisões, bem como da disseminação dessas informações. O objetivo geral da pesquisa é analisar e apresentar como se dão essas decisões, como essas informações são expressas, como são disponibilizadas e por quais meios. A pesquisa tem como ponto de referência os atos normativos dos colegiados superiores, dos conselhos de centros e departamentos, coordenações de cursos de graduação e programas de pós-graduação, instâncias essas que, por serem colegiados consultivos e deliberativos, suas decisões são tomadas por maioria de seus membros, registradas em atas e tomam forma de resolução. Apresenta-se como método geral de pesquisa o Estudo de Caso descritivo, a observação participante, a análise documental bem como a pesquisa à internet. Os dados foram coletados através de busca aos sites de todos os órgãos e unidades que se reúnem e deliberam por meio de colegiados, quais sejam os conselhos já citados. Os resultados mostram que, por se tratar de uma instituição de grande porte, a universidade possui uma grande quantidade de conselhos, inúmeras reuniões, e uma enorme quantidade e diversidade de temas a serem discutidos e decididos, porém essas decisões não são transparentes e não estão disponíveis à comunidade em todos os seus níveis decisórios. Espera-se que os resultados possibilitem a análise por parte dos órgãos e dos gestores da instituição no sentido de que se institua uma política de informação e que essas informações sejam publicizadas, visando atender o que preceitua a Lei de Acesso à Informação.

Palavras-chave: Políticas de informação. Transparência. Universidades Públicas. Colegiados. Conselhos superiores.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

1 INTRODUÇÃO

Nas universidades públicas os Conselhos Superiores se destacam na composição da estrutura administrativa, como uma das principais formas políticas de representatividade de todos os sujeitos acadêmicos, mesmo que em proporção diferenciada, com o mínimo de 70% dos membros representando a categoria docente e os demais 30% divididos entre técnico-administrativos e estudantes. De acordo com a Lei 9.192/95 que altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, em seu artigo 16 inciso *"I"* diz: *"os colegiados a que se refere o inciso anterior, constituídos de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade, observarão o mínimo de setenta por cento de membros do corpo docente no total de sua composição"*. Deveriam ser um espaço privilegiado de participação e construção da democracia, possibilitando a construção coletiva da instituição, no entanto, não há a participação da sociedade civil nestes órgãos.

Os colegiados têm um papel vital para a condução dos negócios da instituição, atuando como agentes reguladores, criando políticas, procedimentos e regras que os administradores devem seguir ou, ainda, decidindo de maneira operativa os rumos do negócio. Para essas decisões, o voto é um mecanismo amplamente utilizado e recomendado. A decisão colegiada é uma característica marcante da universidade pública brasileira. Existem colegiados em quase todos os níveis: conselhos superiores, conselhos de centros ou faculdades, conselhos departamentais, de unidades acadêmicas especializadas, de programas de pós-graduação e de cursos de graduação. A pluralidade do ambiente universitário demanda uma decisão igualmente plural e colegiada. No entanto, em muitas instituições, é possível perceber exageros, considerando-se o elevado número de órgãos colegiados e, dentro deles, o elevado número de membros, tornando quase impossível chegar-se a qualquer decisão com eficiência e rapidez, considerando os períodos de reunião, pautas extensas, além do *quórum* mínimo exigido para sua realização. Vale salientar que todos os conselhos na universidade funcionam através de câmaras temáticas.

Com o temor de delegar decisões operacionais, algumas universidades insistem em concentrá-las nos Conselhos Superiores. Esses excessos tornam as

decisões muito lentas, não transparentes e de difícil acesso à informação por parte da comunidade. Como bem observa BEAL (2004, p. 9-10), para serem eficazes, as organizações necessitam ter "seus processos decisórios e operacionais alimentados com informações de qualidade. [...]". Talvez a característica mais peculiar da organização universitária moderna seja o número de órgãos colegiados em funcionamento. Ela constitui o tipo de instituição que mais recorre a decisões formalmente coletivas e, pelo menos em tese, a reforma universitária possibilitou uma diluição da responsabilidade da vida acadêmica. (LEITÃO, 1985).

Segundo ABRANCHES (2003, p.14) "Os órgãos colegiados têm possibilitado a implementação de novas formas de gestão por meio de um modelo de administração coletiva, em que todos participam dos processos decisórios e do acompanhamento, execução e avaliação das ações nas unidades escolares, envolvendo as questões administrativas, financeiras e pedagógicas", confirmando assim a importância dos colegiados para a efetivação do processo democrático. Cada colegiado tem espaços de participação bem definidos nos documentos que o regulamentam.

155

A administração universitária é feita por seus órgãos colegiados deliberativos e por seus órgãos executivos, nos níveis da administração central, acadêmica e suplementar, em que se desdobra a sua estrutura organizacional, objetivando a integração e a articulação dos diversos órgãos situados em cada nível. Segundo o Estatuto da UFRN, em seu artigo 3º, são os seguintes os colegiados deliberativos da Universidade, distribuídos pelos dois níveis de sua estrutura: I - na administração superior: a) Conselho Universitário (CONSUNI); b) Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE); c) Conselho de Administração (CONSAD); d) Conselho de Curadores (CONCURA); II - na administração acadêmica: a) o conselho de cada Centro acadêmico; b) o conselho deliberativo ou consultivo de cada Unidade Acadêmica Especializada; c) o plenário de cada Departamento; d) o colegiado de cada Curso; III - na administração suplementar: a) o conselho deliberativo ou consultivo das Unidades Suplementares. Todos esses colegiados deliberam por maioria, e as suas decisões transcritas em atas, tomam forma de resolução e devem ser disponibilizadas à comunidade universitária e a sociedade pelos sistemas ou instrumentos de divulgação dessas informações.

Embora os atos emanados dos colegiados superiores da UFRN encontrem-se

parcialmente disponíveis para consulta na internet, os atos dos colegiados de centro, departamentos, cursos e programas, mesmo encontrando espaço para tal, não encontram-se disponíveis à comunidade, contrariando assim o que determina a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso a Informação – LAI. A ausência de tratamento e organização, a dificuldade no acesso a essas informações, bem como a inexistência de uma política de informação que contemple a sua disseminação, levaram ao interesse de desenvolver essa pesquisa delimitando assim, os objetivos desse estudo. Dessa forma, por estar atuando nesse espaço, a partir da vivência e a experiência do pesquisador como membro titular de diversos órgãos colegiados, sejam administrativos, sejam acadêmicos, também despertaram o interesse de realizar esse projeto.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os primeiros estudos acerca do modelo colegial, segundo PARNOFF (2007) foram realizados por Beyer e seus colegas (LODAHL; GORDON, 1972, 1973; BEER; LODAHL, 1976; BEYER, 1982), quando se buscou um entendimento a respeito da natureza dos departamentos universitários, ou seja, se são instituições burocráticas ou colegiadas. O modelo colegiado surgiu, desta forma, como desaprovação ao modelo burocrático para as universidades. Segundo o Regimento Geral da UFRN, em seu capítulo II, artigos 12 e seguintes,

156

“Os colegiados deliberativos da Universidade reúnem-se ordinária ou extraordinariamente; Ordinariamente, pelo menos uma vez por mês, convocados, por escrito, por seu presidente, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas; Extraordinariamente, quando convocados com antecedência mínima de 48 horas, por escrito, por seu presidente ou por 1/3 (um terço) dos seus membros, mediante indicação da pauta dos assuntos a serem apreciados”. Em seu artigo 13 diz que: “Os colegiados deliberativos reúnem-se com a presença da maioria absoluta de seus membros. essa maioria absoluta é entendida como o número inteiro que se segue ao da metade do total dos membros que integram o colegiado”.

Já o artigo 15 preconiza que:

“As reuniões ordinárias dos colegiados deliberativos da Universidade constam das seguintes partes: I - discussão e aprovação da ata da reunião anterior; II - leitura do expediente; III - comunicações, indicações e propostas; IV - pauta

do dia; O artigo 16 diz: *"Discutida a ata, se aprovada, será subscrita pelo presidente, pelos membros presentes e pelo secretário".* Parágrafo Único. *"As retificações feitas à ata, se aprovadas, serão registradas na ata da reunião em que ela foi discutida".* No artigo 17 está assim descrito: *"Das reuniões de cada colegiado da Universidade, são lavradas atas em que devem constar obrigatoriamente: I - natureza e local da reunião, dia e hora de sua realização, nome do presidente, dos membros presentes e das pessoas especialmente convidadas; II - referência aos membros que houverem faltado à reunião imediatamente anterior; III - menção ao expediente lido e resumo das comunicações, indicações e propostas; IV - registro integral das declarações de voto e das matérias enviadas à presidência, por escrito, com pedido de transcrição; V - referência à abstenção de qualquer conselheiro".* Por fim, em seu artigo 33, diz que: *"As decisões dos colegiados superiores têm forma de resolução e são baixadas pelo Reitor".*

Essas decisões seguem o mesmo rito em relação aos conselhos de centro, de departamento, dos colegiados dos cursos de graduação e dos programas de pós-graduação, conforme preconiza o artigo 7 § 3º: *"As regras deste artigo aplicam-se, no que couber, aos demais colegiados".*

2.1 Atas

157

A ata é um resumo escrito do que se disse ou se fez na reunião; É um relatório. Para BELTRÃO (1980) é *"um documento em que se registram, resumidamente, mas com clareza, as ocorrências de uma reunião de pessoas para determinado fim".* Segundo o CNJ (2015) *"É um ato oficial administrativo que consiste no registro sucinto, escrito, das decisões e dos acontecimentos havidos em sessão, congresso e outras formas de reunião".* Segundo KASPARY (1996) *"É o registro sucinto, escrito, das decisões e acontecimentos havidos em reunião, congresso, sessão, mesa-redonda, bancas ou convenção".* Para o autor, é o documento que registra resumidamente e com clareza as ocorrências, deliberações, resoluções e decisões de reuniões ou assembleias; é documento de valor jurídico; Pode ser emitida por unidades administrativas, conselhos, colegiados, comissões e grupos de servidores que se reúnem com fins organizacionais definidos.

2.2 Resolução

É um ato normativo com efeitos internos ao órgão que a criou ou a outros órgãos subordinados, podendo em raras hipóteses ter efeitos externos. São atos

administrativos ou normas que partem de autoridades superiores, através das quais disciplinam matéria de sua competência específica. As resoluções não podem contrariar os regulamentos e os regimentos, mas explicá-los ou complementá-los. Ou ainda, é a forma que revestem determinadas decisões de uma assembléia deliberativa.

2.3 Sistemas de Informação - Os Sistemas Integrados da UFRN

A internet, particularmente a *www* (*world wide web*) tem tido um papel fundamental no processo de democratização do acesso á informação. As instituições governamentais no Brasil, têm utilizado esse meio para agilizar os serviços públicos e facilitar a busca dessas informações que até então eram consideradas de difícil obtenção. As tecnologias de informação transformam recursos de dados em produtos de informação, os quais podem ser organizados e gerenciados dentro de um sistema. Segundo O'BRIEN (2004) sistemas de informação "é um conjunto de pessoas, *hardware*, *software*, redes de comunicação e recursos de dados que coleta, transforma e dissemina informações em uma organização". Para LAUDON (2011) "é um conjunto de componentes inter- relacionados trabalhando juntos para coletar, recuperar, processar, armazenar e distribuir informações com o fim de facilitar o planejamento, controle, coordenação, análise e decisão das organizações".

158

De acordo com TURBAN; MACLEAN; WETHEBER, (2004) "o sistema de informação coleta, processa, armazena, analisa e dissemina informações com um determinado objetivo dentro de um contexto e como qualquer outro sistema inclui inputs (dados, instruções) e outputs (relatórios, cálculos). O sistema opera dentro de um ambiente, não necessariamente computadorizado, mesmo que atualmente a maioria seja, processa os inputs, que são enviados para os usuários e outros sistemas". Segundo TURBAN (2004) "uma infraestrutura de informação consiste em instalações físicas, serviços e gerenciamento que suportam todos os recursos computacionais existentes em uma organização".

O grande volume de informação produzida, registrada e divulgada pelos órgãos que compõem a UFRN, torna mais necessário, a cada dia, garantir maior qualidade de meios para seu processamento, armazenamento e disseminação. O

desenvolvimento de tecnologias avançadas de informação e comunicação (TICs) vêm ajudando a equacionar este problema, uma vez que permite a criação de serviços em meio eletrônico, especificamente voltados para a gestão e disponibilização da informação pública.

Um primeiro esboço desses sistemas integrados de gestão na UFRN surge no ano de 2000, com a criação da Superintendência de Informática da UFRN (SINFO) onde cujos sistemas passaram a ser criados localmente, ou seja, na própria instituição. Antes disso, os sistemas eram obtidos através de contratação com empresas externas à UFRN.

Com o passar do tempo, o avanço das tecnologias, o grande aumento no volume de informações, a necessidade de busca e uso, e devido à necessidade de integração dessas informações, bem como o aprimoramento do gerenciamento das atividades institucionais, diversos sistemas foram desenvolvidos pela SINFO, dentre eles o SIGRH - Sistema Integrado de Gestão e Planejamento de Recursos Humanos, o SIGAA – Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas e o SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos. Posteriormente, outros sistemas foram criados.

O SIGAA é a ferramenta de tecnologia da informação que a UFRN possui e disponibiliza para a comunidade acadêmica e a sociedade, as informações sobre os atos acadêmicos. Nele estão disponibilizados os *links* que conduzem aos sites dos cursos de graduação e de pós-graduação. Estão disponibilizados também os links que levam aos sites dos departamentos acadêmicos.

O SIGRH é outra ferramenta que disponibiliza as informações sobre todos os atos emanados dos conselhos superiores, como por exemplo a composição dos conselhos, as pautas, as atas e as resoluções. Disponibiliza ainda link para acesso aos departamentos acadêmicos e outros documentos oficiais como o Estatuto e o Regimento Interno da UFRN.

2.4 Políticas de informação

A definição de política de informação enfrenta as mesmas dificuldades encontradas ao se definir o que é informação. É um conceito polissêmico e multifacetado, encontrado na literatura de forma fragmentada, pois várias disciplinas

tentam elaborá-la, tais como a economia, a administração, a sociologia, a psicologia social, a biblioteconomia dentre outras. Essa fragmentação dificulta o estabelecimento de uma unicidade mínima sobre o tema.

HERNON e RELYEA (1991 *apud* RIBEIRO; ANDRADE, 2004) afirmam que apesar de ser abordada em outras disciplinas, a política de informação pertence ao campo de conhecimento da ciência da informação e da ciência política, relacionando-se com temas inerentes ao desenvolvimento do Estado. Para os mesmos autores, "é um conjunto de princípios relacionados a leis, diretrizes, regras, regulamentos e procedimentos que guiam a omissão e a administração do ciclo de vida da informação: a produção, coleção, distribuição/disseminação, recuperação e arquivamento da informação. Também abrange o acesso e o uso da informação. Para eles, política de informação acontece dentro e fora do Estado, dentro e entre as organizações, associações e outros organismos da sociedade civil.

A compreensão desses autores reporta à concepção de informação como coisa, como recurso, e devidamente registrada: nesse caso, a política visa a garantir a integridade do ciclo informacional com vistas à transferência.

160

De forma geral, a política de informação pode ser entendida como qualquer dispositivo legal que lida de alguma forma com a informação, comunicação ou cultura. Para BRAMAN (2011) "*política de informação é composta por leis, regulamentos e as posições doutrinárias – e outra tomada de decisão e práticas de toda sociedade com efeitos constitutivos – que envolvem a criação de informação, processamentos, fluxos, acesso e uso*".

3 CENÁRIO DO ESTUDO

A UFRN foi criada pela Lei Estadual nº 2.307, de 25 de junho de 1958, e federalizada pela Lei nº 3.849, de 18 de dezembro de 1960, com plano de reestruturação aprovado pelo Decreto nº 62.091, de 09 de janeiro de 1968, modificado pelo Decreto nº 74.211, de 24 de junho de 1974. É uma instituição universitária de caráter público, organizada sob a forma de autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte.

Possui autonomias didático-científica, administrativa, de gestão financeira e

patrimonial garantidas pelo Artigo 207 da Constituição Federal. A Instituição rege-se pelos seguintes instrumentos normativos: I. Estatuto; II. Regimento Geral; III. Regimento Interno da Reitoria; IV. Regimentos Internos dos Centros Acadêmicos e dos demais órgãos componentes de sua estrutura organizacional e V. demais normas emanadas dos Colegiados Superiores. Os objetivos gerais da Universidade estão centrados na formação do cidadão, fundamentados na ética, no pluralismo, na democracia, na contemporaneidade e na sua missão (PDI 2010-2019). Conforme definido no seu Estatuto, a UFRN tem como objetivos ou finalidades: i) ministrar educação em nível universitário; ii) desenvolver, de forma plural, um processo formativo em diferentes campos do saber; iii) contribuir para o progresso, nos diversos ramos do conhecimento, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão; iv) desenvolver e difundir o conhecimento; e v) desenvolver e difundir a pesquisa científica. Tem a missão institucional de *"Educar, produzir e disseminar o saber universal, preservar e difundir as artes e a cultura, e contribuir para o desenvolvimento humano, comprometendo-se com a justiça social, a sustentabilidade socioambiental, a democracia e a cidadania"*. A UFRN tem sua estrutura funcional estabelecida por normas estatutárias e regimentais conforme resoluções emitidas pelos colegiados competentes. Caracteriza-se, em seus vários níveis hierárquicos, pela estrutura colegiada, própria da gestão pública universitária.

161

O CONSUNI é o órgão máximo da Universidade, com funções consultivas e deliberativas e de planejamento; O CONSEPE é o órgão superior com funções deliberativas, normativas e consultivas sobre matéria acadêmica, didático-pedagógica, científica, cultural e artística, sendo a última instância de deliberação para recursos nessas áreas; O CONSAD é o órgão superior com funções deliberativas, normativas e consultivas sobre matéria administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e de política de recursos humanos, sendo a última instância de deliberação para recursos nessas áreas; O CONCURA é o órgão superior de acompanhamento e fiscalização das atividades de natureza econômica, financeira, contábil e patrimonial da Universidade.

A administração central é composta pela Reitoria, oito pró-reitorias, e quatro unidades com natureza de secretaria. A área acadêmica é composta por oito centros acadêmicos com setenta e oito departamentos, cinco unidades acadêmicas especializadas, dez unidades suplementares, seis institutos, uma escola multicampi,

uma faculdade, quatro escolas de ensino técnico, e uma escola de ensino fundamental. Está presente em cinco campus, sendo um em Natal e quatro no interior do Estado. No âmbito da educação à distância, atua em vinte e quatro pólos de apoio presenciais, sendo dezessete localizados no Rio Grande do Norte e sete nos estados da Paraíba, Pernambuco e Alagoas. A Universidade dispõe também de três museus, um Núcleo de produção de alimentos e medicamentos, uma Agência de Comunicação, uma emissora de TV educativa em canal aberto e uma rádio FM em frequência modulada. A Biblioteca Central Zila Mamede (BCZM) é o órgão central executivo do Sistema de Bibliotecas da UFRN (SISBI), responsável pela coordenação, padronização e assistência técnica às vinte e uma outras bibliotecas setoriais que compõem o SISBI.

Para o desenvolvimento de suas atividades, a UFRN conta com um quadro permanente de 5.962 servidores, sendo 5.489 efetivos (técnico-administrativos e docentes) e 473 temporários (docentes visitantes, substitutos e temporários). Do total de servidores efetivos, 2.216 servidores são docentes efetivos e 3.273 são técnico-administrativos.

162

Quadro 01 - Estrutura colegiada de ensino da UFRN

Centro Acadêmico	Cursos de graduação presencial	Cursos de graduação à distância	Departamentos acadêmicos	Programas de Pós-graduação
CB	05	01	11	09
CCET	11	03	08	12
CCHLA	13	03	11	16
CCS	09	01	16	12
CCSA	07	01	09	09
CE	01	01	02	01
CERES	11	01	09	02
CT	15	--	12	10
EAJ	04	--	--	02
ECT	01	--	--	01
EMCCM	01	--	--	--
EMUFRN	01	--	--	01
ESUFRN	01	--	--	--
FACISA	04	--	--	01
IMD	01	--	--	
Instituto do Cérebro				01
Totais	85	11	78	77

Fonte: UFRN.

Dentro dos setenta e sete programas de pós-graduação estão alocados cinquenta e dois Mestrados acadêmicos, vinte Mestrados profissionais, sendo dois em rede nacional, trinta e oito Doutorados e um Doutorado interinstitucional, totalizando cento e treze cursos *stricto sensu*.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia proposta para essa pesquisa é numa perspectiva qualitativa, utilizando-se da estratégia de estudo de caso exploratório e descritivo. Sobre a relação entre estudo de caso e a pesquisa qualitativa, SEKARAN (2003, p.36) disserta que “a pesquisa de estudo de caso normalmente produz mais dados qualitativos do que quantitativos para análise e interpretação”. Ainda segundo SEKARAN (2003, p.5), em pesquisas qualitativas, os dados são coletados geralmente por meio de respostas amplas para questões específicas em entrevistas, ou por perguntas abertas em um questionário, ou através de observação, ou por informações recolhidas em várias outras fontes.

163

O estudo de caso, de acordo com YIN (2001) é uma estratégia de pesquisa que busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto. Ele sugere que, como estratégia de pesquisa, deve-se utilizar os estudos de caso em várias situações, nas quais se incluem pesquisas em política, em administração pública, sociologia, estudos gerenciais e organizacionais, pesquisa de planejamento regional e municipal, dentre outros. Nesta proposta, a estratégia de pesquisa recai em estudos de caso aplicados a estudos organizacionais e gerenciais.

Para a coleta de dados sugere-se a utilização de várias fontes de evidências. Para o estudo de caso, especificamente, essas podem vir de seis fontes: documentos, registros arquivísticos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. YIN (2001) é categórico em afirmar que a utilização de duas ou mais fontes, aumenta substancialmente a qualidade de caso.

Diante desse contexto, os meios de coleta de dados que se apresentaram mais pertinente ao caso em estudo foram a observação direta e participante, escolhida por permitir que o participante realizasse uma dada pesquisa no sistema de busca de atos normativos, bem como pela participação do pesquisador como membro de diversos órgãos colegiados deliberativos na instituição, seja na seara

acadêmica ou administrativa.

Outro meio utilizado foi a análise documental, onde foram pesquisados os instrumentos legais e normativos da instituição, tais como o plano de desenvolvimento institucional, o plano de gestão, o estatuto, o regimento geral e o regimento interno da reitoria, bem como a legislação acadêmica e administrativa que rege a instituição.

Utilizamos também a pesquisa bibliográfica para embasar a parte teórica do estudo, e por fim, a busca na internet. Foram consultados todos os sites das diversas unidades já citadas na pesquisa, desde os conselhos superiores até os colegiados dos diversos departamentos, cursos e programas.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Analizando os dados coletados a partir da observação direta e participante, bem como a busca nos sistemas integrados de gestão da instituição, aos sites das diversas unidades acadêmicas e administrativas que compõem a UFRN, permitiram concluir que:

➤ Em relação aos quatro conselhos superiores (CONSUNI, CONSEPE, CONSAD e CURADORES) não há disponível nos sistemas, quaisquer informações em relação a composição: membros, representação, quantidade e *quórum* mínimo;

Quadro 02 - Disponibilidade dos atos emanados dos conselhos superiores

Conselho	Resoluções	Atas	Pautas
CONSUNI/CONSEPE	1982 a 1984 1986 e 1987	Não há	Não há
CONSUNI	1959 a 2015	2003 a 2015	2003 a 2015
CONSEPE	1970 a 2015	2004 a 2015	2004 a 2015
CONSAD	1987 a 2015	2001 a 2015	2001 a 2015
CURADORES	2000 a 2015	2003 a 2005 2007 a 2015	2003 a 2015

Fonte: UFRN.

➤ Em relação aos centros acadêmicos, dos oito centros que compõem a instituição, podemos afirmar que apenas três disponibilizam informações acerca das decisões de seus conselhos, sejam atas, pautas ou resoluções. Vale salientar que

essas informações também estão em sua grande parte desatualizadas, ou disponíveis apenas os atos mais recentes;

Quadro 03 - Disponibilidade dos atos emanados dos conselhos de centro.

Centro	Resoluções	Atas	Pautas
CB	---	---	---
CCET	---	---	---
CCHLA	2005 a 2008	2003 a 2013	---
CCS	---	---	---
CCSA	---	---	---
CE	2014 e 2015	2011 a 2015	2011 a 2015
CERES	---	---	---
CT	2012	2013 a 2015	---

Fonte: UFRN.

➤ Dos setenta e oito departamentos acadêmicos, (ver quadro 01) foi possível verificar que apenas três disponibilizam os atos emanados de seus colegiados. Essas informações também são de atos recentes e algumas até desatualizadas;

➤ Em relação aos programas de pós-graduação, dos atuais setenta e sete programas e seus cento e treze cursos de mestrado e doutorado, apenas três disponibilizam os atos emanados de seus colegiados, sejam atas, pautas ou resoluções.

➤ Por fim, dos noventa e seis cursos de graduação que a UFRN oferece, nenhum deles disponibiliza informações acerca dos atos emanados de seus colegiados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados mostram que são poucas ou quase inexistentes as ações que contemplam o acesso à informação pelo cidadão, bem como pela comunidade universitária em relação ao assunto pesquisado. Esses dados levam à conclusão de que as ações informativas e comunicativas empreendidas pela instituição ainda são mínimas, diante da realidade que crescentemente reforça a importância do acesso à informação pública: ela é fundamental para o desenvolvimento individual, cultural, econômico e social e para o exercício pleno da cidadania.

Foi possível identificar apenas sinais esparsos e não consolidados de políticas de informação pública. Esses sinais não têm um norteador institucional, algo como um núcleo ou órgão, vinculado à administração central e encarregado de conceber diretrizes gerais e termos de referência específicos. Este órgão, concebido para dar suporte aos órgãos da administração é que poderia formular e inserir políticas de informação nas estratégias gerais das políticas da organização, tornando-as coerentes com as bases conceituais da gestão pública como um todo.

Constata-se ainda que, apesar de a UFRN dispor de uma boa estrutura de informação e comunicação, não dispõe de uma política de informação que gerencie essas informações, apesar de ter criado recentemente a DGI – Diretoria de Gestão da Informação. (REGIMENTO INTERNO DA REITORIA, art. 94 § V e arts. 116 a 118).

Chama a atenção, igualmente, o fato de diversas unidades não possuírem *websites*, ou quando têm estão desatualizados como é o caso da grande maioria dos departamentos acadêmicos e das coordenações de cursos de graduação. Todas tratam de assuntos de relevância para os cidadãos e para a comunidade acadêmica, e têm, portanto, obrigação de disponibilizar informações e estabelecer canais de comunicação, utilizando instrumentos de fácil acesso.

Existe notoriamente a necessidade de concepção, elaboração e institucionalização de uma política de informação, que envolva diretamente as diversas unidades que compõem a UFRN, bem como os gestores e os formuladores das diretrizes e políticas gerais de informação e comunicação. Só assim poder-se-á assegurar um fluxo de informação pública que estimule e subsidie o exercício da cidadania e a participação dos cidadãos na gestão da instituição.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado Escolar**: Espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003.

BEAL, A. **Gestão estratégica da informação**: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2004.

BELTRÃO, Odacir. **Correspondência: Linguagem e comunicação**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 1980.

BRAMAN, Sandra. Defining information policy. **Journal of information policy**. 2011.

CNJ. **Dicas de português. Redação Oficial**. Disponível em <www.cnj.jus.br>. Acesso em 15.01.2016.

ESTATUTO [da] UFRN. Natal: 2002. **Resolução nº 006/2002-CONSUNI**, de 16 de agosto de 2002. atualizado pela Resolução no 002/2003 - CONSUNI, de 04 de junho de 2003, e pela **Resolução no 013/2008 - CONSUNI**, de 01 de dezembro de 2008)

HERNON, P. RELYEA, H.C. Information Policy. In: KENT, A: LACOUR, H. **Encyclopedia of Library and Information Science**. v. 48. Supplement 11, Dekker, New York, 1991.

KASPARY, A.J. **Redação oficial: normas e modelos**. 13 ed. Porto Alegre: Edita, 1996.

LAUDON, Kenneth C; LAUDON, Jane P. **Sistemas de informação gerenciais**. 9. ed. São Paulo: Pearson Education Hall, 2011. 428p.

LEI Nº 9.192, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9192.htm>. Acesso em 03/02/2016.

LEITÃO, S. P. A questão organizacional na universidade: as contribuições de Etzione e Rice. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 3-26, out.-dez. 1985.

O'BRIEN, J. A. **Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da internet**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

PARNOFF, L. **O processo decisório em uma burocracia profissional: Implicações políticas e racionalidade administrativa – o caso da Unijuí**. Mestrado em Desenvolvimento. Ijuí: Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), 2007

REGIMENTO GERAL [da] UFRN. Natal: 2002. atualizado pela **Resolução nº 07/2002-CONSUNI**, de 16 de agosto de 2002 e publicado no Boletim de Serviço nº 036, de 29.08.2002.

REGIMENTO INTERNO DA REITORIA da UFRN. Anexo da **Resolução nº 020/2015-CONSUNI**, de 04 de novembro de 2015.

RIBEIRO, C.A; ANDRADE, M.E.A. **Governança informacional como sustentação das ações de combate à corrupção**. [S.l; s.n] 2004.

SEKARAN, Uma. **Método de pesquisa para o negócio: uma abordagem na construção de competências**. 4. Ed. John Wiley & Sons: 2003.

TURBAN, E. MCLEAN, E. WETHERBE, J. **Tecnologia da informação para gestão.** Transformado os negócios da economia digital. Porto Alegre: Bookman, 2004.

UNIVERSIADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Disponível em:
<<http://www.ufrn.br>>. Acesso em 21 fev. 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e método. Porto Alegre: Bookman, 2001.

TRANSPARÊNCIA ATIVA NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Luzivan José da Silva¹
Antônio Alves Filho¹

RESUMO

Este artigo é parte de uma pesquisa de mestrado que tem como tema a transparência pública. Ele se propõe analisar a prática da transparência ativa nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) da região Nordeste do Brasil a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI). Com uma abordagem quanti-qualitativa, trata-se de um estudo descritivo, quanto aos aspectos procedimentais, uma pesquisa de campo, documental e bibliográfica. A coleta de dados se deu por meio de navegação orientada pelos sítios eletrônicos dos Institutos. Depois de uma análise comparativa subsidiada pela técnica da estatística descritiva, observou-se, dentre outros, os seguintes resultados: nenhum dos IFs cumprem de forma integral os requisitos exigidos pela LAI no tocante à transparência ativa; 63,63% dos Institutos não disponibilizam em seu sítio eletrônico respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; 72,72% dos IFs não divulgam os registros completos dos procedimentos licitatórios (edital, resultado e contrato celebrado) dos últimos 6 meses. Apesar desses pontos negativos, foram identificados também os seguintes aspectos positivos: todos os IFs disponibilizam informações sobre suas despesas e 90,9% dos Institutos analisados disponibilizam registros sobre os repasses ou transferências de recursos financeiros.

169

Palavras-chave: Transparência. Lei de acesso à informação. Institutos Federais.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

1 INTRODUÇÃO

A transparência vem se consolidando como um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento de um bom governo (MENDIETA, 2012). Um dos fatores que justifica esse panorama é o declínio dos regimes autoritários e o consequente fortalecimento da democracia em vários países (DUTRA, 2015).

Muito embora o sigilo tenha perdurado ao longo de séculos como a chave do poder em vários governos (MENDIETA, 2012), o fortalecimento da democracia tem impulsionado a promulgação de Leis de Acesso à Informação no mundo todo, inclusive, na América Latina. Dutra (2015) menciona em seus estudos que enquanto nos governos autoritários o sigilo é indispensável, nos democráticos a transparência é a regra a ser seguida.

Nessa perspectiva, após 23 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou o processo de redemocratização no país, o Brasil aprova a sua Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, que visa regulamentar o direito fundamental de acessar informações públicas inserido no art. 5º da Carta Magna, ampliando assim as discussões sobre a transparência nos órgãos públicos.

A LAI prevê em seu bojo uma série de informações, que serão apresentadas mais à frente, que devem ser disponibilizadas nos sítios eletrônicos das instituições públicas independente de solicitações, o que a literatura denomina de transparência ativa (YAZIGI, 1999) (MENDIETA, 2012). Nesse sentido, este trabalho objetiva analisar a prática da transparência ativa nos Institutos Federais (IFs) da região Nordeste brasileira a partir da Lei de Acesso à Informação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transparência ativa

Seja por ato voluntário do organismo público ou por obrigação imposta por lei, trata-se da disponibilização de informações concernentes ao desempenho do Estado ou das organizações sem que haja uma demanda por parte do cidadão, órgão de controle ou qualquer outra instituição nacional ou internacional. Segundo Yazigi

(1999) essas informações sobre a gestão dos bens e serviços públicos devem ser difundidas de forma sistêmica e periódica.

Devem ser publicadas todas as informações necessárias para que a sociedade tenha condições de avaliar as ações dos agentes públicos. Informações como orçamento, contratos, metas administrativas, indicadores de desempenho da gestão, funções e atribuições do órgão público e de seus servidores, dentre outras. Yazigi (1999) menciona a importância de existir um histórico dessas informações, a fim de possibilitar uma comparação entre períodos de tempo distintos.

A transparência ativa, segundo Mendieta (2012), baseia-se no fornecimento de dados compatíveis e reutilizáveis, bem como todas as informações necessárias para compreender e controlar o funcionamento do Estado. Para Yazigi (1999) a transparência ativa se configura em um instrumento central da modernização do Estado, haja vista que tal prática subsidia a sociedade na cobrança do cumprimento dos direitos sociais.

Dentre os estudos já realizados no Brasil sobre esse tipo de transparência está o que foi desenvolvido por Machado, Marques e Macagnan (2013) que verificou o nível de transparência ativa da gestão pública das capitais brasileiras e mostrou que após um ano de vigência da LAI, nenhuma das 26 capitais analisadas, pois o Distrito Federal ficou de fora da pesquisa, cumpria totalmente os requisitos da lei. As principais lacunas observadas foram referentes à divulgação de informações sobre repasses e transferências de recursos e acompanhamento de programas, projetos, ações e obras.

No mesmo ano de 2013 foi realizada também uma pesquisa sobre transparência ativa no âmbito da administração federal que objetivou analisar a conformidade dos sítios eletrônicos das autarquias federais com a Lei 12.527 (CAVALCANTI; DAMASCENO; SOUZA NETO, 2013). A amostra desse estudo foi composta por 30 autarquias federais, dentre elas, 60% foram Universidades e Institutos Federais, órgãos vinculados ao Ministério da Educação (MEC). Os resultados revelaram que 66% das autarquias cumpriam os requisitos mínimos exigidos na LAI, ou seja, 34% não cumpriam plenamente a LAI. A pesquisa mostrou ainda que a maioria das instituições que não atendia aos requisitos era composta pelas Universidades e IFs. As principais deficiências informacionais estavam relacionadas com a classificação de sigilo das informações, disponibilização dos

contratos administrativos e a possibilidade de gravação dos relatórios de gestão em vários formatos de arquivos.

2.2 Acesso à informação no Brasil

Jardim (1999) fala que a opacidade informacional é um elemento estrutural do Estado brasileiro. A opacidade percebida por ele à época de seus estudos não era uma questão de governo, tratava-se de um atributo do Estado e um tributo que a sociedade civil pagava. Para o referido autor, as ações voltadas para desenvolver uma cultura de transparência, forjadas no que ele chamou de acidentado percursado Estado, eram insuficientes para minimizar a histórica opacidade informacional enraizada no país. É possível compreender melhor esse posicionamento do autor quando associamos suas afirmações com os estudos de Nunes (2003) onde este revela que muitas das práticas patrimonialistas e burocráticas arraigadas na cultura política do Brasil se constituem barreiras para o aperfeiçoamento da gestão pública no país e Dutra (2015) aponta o sigilo ou opacidade informacional como uma dessas práticas.

172

Apesar de Jardim (1999) ter observado fortes limitações da transparência frente à cultura do sigilo no país, não se pode negar que o Brasil já avançou bastante no que diz respeito a esse tema. Uma prova disso, por exemplo, é a posição que o país atingiu no *Global Right to Information Rating* 2016². O Brasil ficou em 22º no *ranking* que é composto por 111 países, ficando à frente, inclusive, de países como Suécia, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Finlândia e Colômbia que promularam leis de acesso à informação bem mais cedo que o Brasil.

A Constituição de 1988 foi um dos passos importantes nesse avanço, haja vista que trouxe no bojo do seu art. 5º o direito fundamental de acesso à informação, presente no inciso XXXIII:

² O *Global Right to Information Rating* é um *ranking* desenvolvido com base em 61 indicadores que estão divididos em sete categorias: direito de acesso; escopo; procedimentos de solicitação; exceções e recusas; apelações; sanções e proteções; e medidas promocionais, cuja pontuação total é de 150 pontos. Os detalhes sobre a metodologia utilizada na avaliação, bem como informações sobre as organizações responsáveis, *Centre for Law and Democracy* e *Access Info Europe*, podem ser acessadas no site do estudo (www.rti-rating.org/methodology/).

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

O art. 37º da Constituição também é apontado por Amorim (2012) como outro dispositivo constitucional importante sobre acesso à informação. Esse artigo põe a publicidade como um dos princípios norteadores da administração pública. Para Amorim (2012), esse princípio consagra que todos os atos praticados por qualquer agente público devem ter ampla divulgação, a fim de se garantir a transparência da administração pública, pela qual se viabiliza o controle desta. O art. 37º em seu parágrafo 1º diz:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

173

Muito embora Dutra (2015) elenque alguns instrumentos normativos (leis e decretos) que também trataram sobre o acesso à informação pública no Brasil antes de 2011, foi com a aprovação da Lei 12.527 que o Brasil viria consolidar e definir o marco regulatório do acesso às informações públicas. A LAI regulamenta o direito constitucional à informação previsto no art. 5º da Carta Magna. Ela prevê que qualquer pessoa (física ou jurídica) pode solicitar e receber informações dos órgãos públicos, tornando dessa forma o acesso uma regra e criando procedimentos, prazos e normas para a aplicação das exceções. Apesar da LAI ter sido aprovada em 2011, ela só entrou em vigor no ano de 2012, mesmo ano em que passou a vigorar também o Decreto 7.724, cujo objetivo é regulamentar esta, estabelecendo procedimentos, no âmbito do Poder Executivo Federal, para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo.

A LAI, em consonância com os princípios básicos da administração pública, dispõe sobre aspectos procedimentais que precisam ser observados pelos governos nacional e subnacional. Ela propõe as seguintes diretrizes em seu art. 31º:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011).

Além dessas diretrizes, a LAI frisa em seu art. 8º que é dever dos órgãos e entidades públicas disponibilizar as informações de interesse público independente de requerimento e isso deve ser feito em lugar de fácil acesso. Para tal, eles podem utilizar todos os meios e instrumentos legítimos, todavia, a disponibilização em sítios eletrônicos é obrigatória. No mínimo, os órgãos e entidades devem disponibilizar:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011).

174

O Decreto 7.724/2012, em seu Capítulo III, reforça tais exigências ao tratar da transparência ativa nos órgãos públicos. É nesse ponto que o presente estudo está ancorado, analisando as informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos dos IFs da região Nordeste brasileira.

3 METODOLOGIA

Este trabalho é parte constituinte de uma pesquisa maior fruto de um mestrado em gestão pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Com uma abordagem quanti-qualitativa, o presente estudo se propôs analisar a prática da transparência ativa nos Institutos Federais (IFs) da região Nordeste brasileira a partir da Lei de Acesso à Informação. Com base na taxonomia apresentada por Vergara (2009), pode-se dizer que, quanto aos fins, tratou-se de

uma pesquisa descritiva. Quanto aos meios, constituiu-se, ao mesmo tempo, uma pesquisa de campo, documental e bibliográfica.

O universo da pesquisa foi composto pelos 38 IFs existentes no Brasil, presentes em todos os Estados, perfazendo um total de 644 unidades (*campi*), de acordo com o MEC (2016). A amostra, por sua vez, limitou-se aos 11 Institutos da região Nordeste. Considerou-se na seleção da amostra o fato de a referida região abarcar a maior parte dos IFs no país (199 *campi* e 2 polos de inovação) e, além disso, o interesse do pesquisador por ser servidor de um dos órgãos analisados.

A coleta de dados foi realizada por meio de navegação orientada pelos sítios eletrônicos dos IFs. Escolheu-se essa técnica a partir da observação dos estudos realizados por Amorim (2012) sobre a relação entre democracia, internet e as cidades, onde analisou a transparência de gestão nos sítios eletrônicos das capitais brasileiras. Conforme essa autora, a navegação orientada tem o intuito principal de juntar um conjunto de dados, informações e observações necessários para à análise do problema de pesquisa em evidência.

175

A coleta das informações empíricas ocorreu por meio de um instrumento elaborado a partir da adaptação de trabalhos que vem sendo realizado por instituições de referência em estudos sobre transparência pública no Brasil como o Índice de Transparência do Poder Legislativo criado pelo Senado Federal e que objetiva mensurar a transparência do Poder Legislativo em quatro dimensões: transparência legislativa, transparência administrativa, participação e controle social e aderência à LAI. Outra fonte foi o *Ranking* Nacional de Transparência que é coordenado pelo Ministério Público Federal e desenvolvido com base em instrumento elaborado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) onde é feita uma análise nos Estados e Municípios que mensura o grau de cumprimento de leis referentes à transparência no país. A Escala Brasil Transparente (EBT) criada pela CGU foi outra referência utilizada, essa metodologia também visa mensurar a transparência pública no Brasil e foi desenvolvida para subsidiar a CGU no cumprimento de suas funções. Além desses referenciais, foram incorporados também elementos presentes no Art. 8º da LAI.

O instrumento elaborado é formado por três partes chamadas de dimensões que possuem pesos diferentes: 1ª dimensão – transparência ativa (40 pontos), 2ª dimensão – transparência passiva (40 pontos) e 3ª dimensão – boas práticas para

fomentar a transparência (20 pontos), juntas totalizam 100 pontos que é a pontuação máxima que as organizações poderiam atingir. Para efeito deste estudo, foi considerado apenas a 1ª dimensão que trata da transparência ativa dos IFs. A dimensão em foco é formada por 19 indicadores que possuem diferentes ponderações, de acordo com a especificidade de cada um.

Alguns dos indicadores utilizados buscaram identificar apenas a existência da prática ou não na instituição, sem se preocupar com possíveis variações da mesma, ou seja, 0(zero) ponto quando não foi identificada a prática relacionada com a transparência e 1(um) ponto quando foi possível percebê-la. Para outros indicadores, porém, fez-se necessário o estabelecimento de pesos diferenciados, uma vez que eles objetivavam identificar algumas variações que estavam vinculadas com a qualidade da informação disponibilizada. Tais variações precisaram ser consideradas em virtude de refletirem diretamente no nível de transparência que a prática tinha. Para melhor compreensão toma-se como exemplo o indicador denominado 'Registros das Despesas da Instituição' que possuía a seguinte escala de peso: 1(um) para o IF que disponibilizava sua execução orçamentária de maneira detalhada, 0,66(sessenta e seis centésimos) para o órgão que permitiu o acesso de forma simplificada, 0,33(trinta e três centésimos) para a instituição que disponibilizava a informação incompleta e, por fim, 0(zero) caso não fosse encontrada a informação desejada. O Quadro 1 apresenta os indicadores utilizados no estudo.

176

Quadro 1 - Indicadores para análise da transparência ativa nos IFs

REFERÊNCIA	INDICADORES	PONTUAÇÃO	PESO DA DIMENSÃO
LAI	Registro das competências e estrutura organizacional	1 = Completo 0,66 = Básico 0,33 = Insuficiente 0 = Não há ou não encontrado	40
	Registro de endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público		
	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros		
	Registros das despesas da instituição		
	Informações dos últimos 6 meses concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como aos contratos celebrados		
	Disponibilização de informações para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras do órgão		
	Disponibilização no sítio eletrônico de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade		
	O sítio eletrônico possui ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão		
	Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações		
		1 = Semanal 0,66 = Mensal 0,33 = Aleatória 0 = Não há ou não encontrado	
ÍNDICE DO PODER LEGISLATIVO	Divulgação de servidores efetivos e comissionados com seus respectivos nome, lotação, cargo, função e remuneração	1 = Completo 0,66 = Básico 0,33 = Insuficiente 0 = Não há ou não encontrado	
	Divulgação de servidores aposentados e de pensionistas com suas respectivas remunerações		
	Divulgação de terceirizados e estagiários com suas respectivas remunerações		
	Registros das receitas da instituição		
ÍNDICE DO MPF	Divulgação de gastos com diárias e passagens identificando o favorecido bem como data, destino, cargo e motivo da viagem		
	Disponibilização de relatório de gestão do ano anterior		
ESCALA BRASIL TRANSPARENTE	Exposição da LAI no sítio eletrônico	1 = Sim 0 = Não	
	Regulamentação da classificação de sigilo das informações		
	Regulamentação de instâncias recursais		

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

A pontuação foi calculada pela soma dos pontos obtidos pelos indicadores, logo em seguida o resultado dessa soma foi dividido pela quantidade de indicadores que compunham a dimensão e, por fim, multiplicou-se tudo pelo peso estabelecido para a dimensão. Para melhor compreensão, segue a representação da fórmula matemática utilizada:

$$D1 = \frac{(i1+i2+i3...+i19)}{19} \times 40$$

Onde,

D1 = Dimensão 1 (transparência ativa)

i1, i2, i3... i19 = Pontuação obtida em cada indicador

19 = Quantidade de indicadores da dimensão

40 = Peso da dimensão

Por fim, após calculada a pontuação de cada um dos Institutos, foi possível realizar um *ranking* de transparência ativa e, além disso, foram ressaltados os principais aspectos positivos e negativos identificados por meio de uma análise comparativa subsidiada pela técnica da estatística descritiva.

178

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados encontrados evidenciam quais os itens exigidos pela Lei de Acesso à Informação que são disponibilizados pelos Institutos Federais de forma proativa, sem que haja uma expressa solicitação da sociedade. A Tabela 1 mostra a pontuação atingida por cada instituição, onde o Instituto Federal do Ceará atingiu o 1º lugar com 25,83 pontos. O Instituto Federal de Alagoas e o Instituto Federal do Maranhão obtiveram o mesmo desempenho, ficando iguais em 6º lugar no *ranking* com 17,43 pontos cada.

Tabela 1 - *Ranking* de transparência ativa dos Institutos Federais

Colocação	Instituição	Pontuação
1º	Instituto Federal do Ceará (IFCE)	25,83
2º	Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN)	25,11
3º	Instituto Federal da Paraíba (IFPB)	23,74
4º	Instituto Federal do Sertão Pernambucano (IF SERTÃO PE)	23,72
5º	Instituto Federal de Sergipe (IFS)	23,01
6º	Instituto Federal de Alagoas (IFAL)	17,43
6º	Instituto Federal do Maranhão (IFMA)	17,43
7º	Instituto Federal do Piauí (IFPI)	17,41
8º	Instituto Federal da Bahia (IFBA)	16,75
9º	Instituto Federal Baiano (IF BAIANO)	16,71
10º	Instituto Federal de Pernambuco (IFPE)	15,3

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da navegação orientada (2017).

A pontuação máxima que os órgãos poderiam atingir seria 40 pontos, pelo exposto na Tabela 1, cerca de 54,54% dos IFs não atingiram nem metade da pontuação estabelecida, ou seja, não chegaram a fazer 20 pontos. O estudo mostrou que nenhum dos IFs atendem plenamente os requisitos exigidos na LAI, nem mesmo aqueles que mais se destacaram no *ranking*. Por exemplo, item simples como disponibilizar respostas a perguntas mais frequentes da sociedade não é cumprido por sete instituições, o que representa 63,63% do total. Outro aspecto básico que é desconsiderado por todos os IFs analisados é o que está previsto no parágrafo 3 do art. 8º da LAI (BRASIL, 2011) onde diz que os sítios eletrônicos dos órgãos públicos devem possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, o que não acontece nos IFs, pois 100% deles só disponibilizam os arquivos em PDF, fato que dificulta a manipulação dos dados por parte dos cidadãos interessados nos mesmos.

179

O estudo identificou também que um dos problemas é a desatualização das informações publicizadas. Foi possível perceber que não há uma frequência estabelecida na atualização de informações como despesas, repasses ou transferências de recursos financeiros, gastos com diárias e passagens na maioria dos Institutos. Verificou-se que apenas o IFPB (3º colocado no *ranking*) atualiza esses tipos de informações mensalmente.

Outro elemento que também está relacionado ao quesito atualização é a divulgação de procedimentos licitatórios. A navegação orientada buscou encontrar informações sobre licitações durante os últimos 6 meses, levando em consideração o período em que a coleta de dados estava sendo realizada (09 de novembro a 26

de dezembro de 2016). Observou-se que 72,72% dos IFs ou não possuíam registros de todas as licitações durante o período, ou divulgavam informações incompletas faltando edital, resultado ou contrato celebrado. Verificou-se que alguns *campi* costumam disponibilizar informações dessa natureza, enquanto outros não. Além de se identificar a inconstância na atualização das informações, percebeu-se que há incompletude das mesmas.

Um aspecto que pode ser considerado positivo é o fato de todos os IFs disponibilizarem de uma forma geral as despesas da instituição, foram identificados registros em todos os órgãos. O IFPB aparece como sendo o Instituto que melhor divulga suas despesas, pois através da integração do SUAP³ e do Tesouro Gerencial feita pela Diretoria de Tecnologia da Informação da instituição é possível a sociedade acompanhar as despesas de forma detalhada e atualizada. A navegação orientada, porém, mostrou que nos sítios eletrônicos dos IFBA, IFAL e IF BAIANO, as despesas são disponibilizadas apenas nos relatórios de gestão das instituições o que pode dificultar o acompanhamento da sociedade, tendo em vista que esses tipos de relatórios são gerados, via de regra, uma vez por ano.

180

No que concerne aos registros sobre os repasses ou transferências de recursos financeiros realizados pelos IFs, 90,9% deles divulgam esses registros, apenas o IFMA não os disponibilizam, pois não foi encontrado nenhum tipo de informação no sítio eletrônico desse órgão. Todavia, vale salientar que cerca de 36,36% dos Institutos que permitem o acesso às informações em questão, ou as informações são muito resumidas, simplificadas ao ponto de não permitirem inferências contundentes pelo cidadão, ou ficam disponíveis em locais de difícil acesso.

Em relação às informações sobre programas, ações, projetos e obras, todos os IFs da região nordeste do Brasil disponibilizam, com destaque para o IF SERTÃO PE que mostrou ser o órgão que melhor detalha as informações sobre esses temas. Porém, cerca de 63,63% disponibilizam informações incompletas, sem mencionar as

³ O Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), desenvolvido e mantido pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), é utilizado por mais de 20 Institutos em todo o Brasil, temo objetivo de auxiliar os órgãos nos processos administrativos e acadêmicos. O Tesouro Gerencial, por sua vez, trata-se de um sistema da Secretaria do Tesouro Nacional que possibilita consultar informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), cuja finalidade é realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal.

peçoas envolvidas nos projetos e programas, nem explicar a finalidade dos mesmos, dando apenas uma sucinta descrição do que são. Além disso, não especificam como estão o andamento das obras, o quanto já se gastou e o que falta para concluir. Ou seja, faltam dados que possibilitem o real acompanhamento das ações desses órgãos.

O indicador que mensurou o quanto a ferramenta de pesquisa de conteúdo disponibilizada em cada sítio eletrônico dos IFs possibilitava o acesso às informações de maneira objetiva e clara indicou que 8 instituições (IFRN, IFPI, IFPE, IFPB, IFCE, IFBA, IFAL e IFS) possuem uma ferramenta adequada, que permite busca avançada com seleção de palavras-chave, data e outros tipos de filtros e, além disso, são mecanismos de busca de fácil utilização, não exigindo alto conhecimento técnico para manuseio. As outras 3 instituições (IFMA, IF SERTÃO PE e IF BAIANO) possuem ferramenta de busca de fácil manuseio e com linguagem de fácil compreensão mas que não dispõe da opção de busca avançada, elemento importante quando se procura uma informação num emaranhado de outras, o que geralmente ocorre em sítios eletrônicos como os dos IFs.

181

A partir dos indicadores utilizados com base no Índice do Poder Legislativo, desenvolvido pelo Senado Federal para mensurar a transparência do Poder Legislativo, pode-se verificar que 90,9% dos Institutos disponibilizam informações sobre nome, lotação, cargo, função e remuneração dos servidores efetivos e comissionados. Somente no sítio eletrônico do IFBA não foi encontrado nenhum tipo de informação dessa natureza. Cerca de 63,64% dos IFs disponibilizam link para a seção que informa os dados sobre os servidores no Portal de Transparência do Governo Federal e, aproximadamente, 27,27% disponibilizam informações em relatórios de gestão ou em área específica no sítio eletrônico. No entanto, cerca de 54,54% dos IFs não dão acesso a informações sobre aposentados e pensionistas. A situação também no tocante aos dados sobre terceirizados e estagiários deixa a desejar, pois mais de 90% dos IFs disponibilizam informações insuficientes sobre essas categorias de colaboradores do serviço público. As que aparecem, são superficiais que não permitem a sociedade saber, por exemplo, as funções e proventos de cada um deles, bem como em quais setores estão trabalhando.

No que se refere às receitas dos órgãos, ainda tomando como referência indicador utilizado pelo Índice do Poder Legislativo, observou-se que 2 dos Institutos

pesquisados, IFPE e IFMA, não divulgam informações sobre as suas receitas, pois não foram encontrados nenhum tipo de dados sobre elas. Vale frisar ainda que, aproximadamente, 56% dos IFs que disponibilizam informações dessa natureza o fazem de maneira precária, seja pela superficialidade dos dados, seja pelo difícil acesso a eles.

Verificou-se também na pesquisa que 2 IFs não disponibilizam relatório de gestão do ano anterior (no caso do exercício 2015), são eles o IFPE e o IFMA. Vale salientar que tal documento é de fundamental importância, não apenas para prestação de contas aos órgãos de controles como é caso do Tribunal de Contas da União (TCU), mas para a sociedade como um todo, tendo em vista que ele é um das fontes de dados para que o cidadão possa acompanhar as ações da gestão do órgão.

Com base na Escala Brasil Transparente, mecanismo criado pela CGU para avaliar a transparência pública no Brasil, foram utilizados três indicadores para saber se os IFs do Nordeste brasileiro expõe a LAI em seus sítios eletrônicos, se há regulamentação da classificação de sigilo das informações e se há também algum tipo de regulamentação das instâncias recursais para os pedidos de informação. Quanto à exposição da LAI, somente os IFPI e IFPE não cumprem esse item, pois não foi possível localizar a lei nos sítios eletrônicos desses órgãos, mesmo usando o mecanismo de busca de cada sítio. No que diz respeito à classificação de sigilo das informações, 45,45% das organizações estudadas ainda não realizaram a regulamentação dessa classificação ou não informaram que não possuem informações sigilosas. Além disso, foi identificado que nenhum dos Institutos regulamentaram as instâncias recursais para quando um pedido de informação for negado ou respondido em inconformidade com o que foi solicitado. É possível até que haja tal regulamentação, mas se há não foi divulgada por nenhum dos IFs.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração a análise feita sobre a transparência ativa dos IFs da região Nordeste do Brasil, foi possível elencar os seguintes pontos positivos:

- Todos os IFs disponibilizam informações sobre suas despesas;
- 90,9% dos Institutos analisados disponibilizam registros sobre os repasses ou transferências de recursos financeiros;
- 90,9% dos IFs divulgam informações sobre nome, lotação, cargo, função e remuneração dos servidores efetivos e comissionados;
- mais de 81% disponibilizam o relatório de gestão do exercício anterior (relatório do ano de 2015).

Muito embora os pontos elencados evidenciem resultados animadores, foram identificados também muitas lacunas que necessitam de atenção, pois elas podem se constituir obstáculos para o amplo acesso à informação pública por parte da sociedade nos órgãos analisados. São elas:

183

- Nenhum deles cumprem os requisitos presentes na LAI de forma plena;
- 63,63% dos Institutos não disponibilizam em seu sítio eletrônico respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- nenhum deles cumprem o que a LAI prevê quanto à possibilidade da gravação de relatórios em formatos eletrônicos diversos;
- a maioria dos IFs não possuem uma frequência estabelecida na atualização de informações como despesas, repasses ou transferências de recursos financeiros, gastos com diárias;
- 72,72% dos IFs não divulgam os registros completos dos procedimentos licitatórios (edital, resultado e contrato celebrado) dos últimos 6 meses;
- cerca de 63,63% disponibilizam informações incompletas sobre seus programas, ações, projetos e obras;

- mais de 90% dos Institutos não divulgam informações sobre o quantitativo de seus terceirizados e estagiários com suas respectivas remunerações;
- 45,45% dos órgãos analisados não divulgam a classificação de informações sigilosas;
- nenhum dos Institutos regulamentaram internamente as instâncias recursais para pedidos negados ou respondidos em inconformidade.

Em virtude do que foi exposto, percebe-se que os Institutos Federais analisados ainda necessitam melhorar a prática da transparência ativa, a fim de tornar possível o efetivo acompanhamento de suas ações pelos cidadãos. Além disso, vale salientar, ainda a título de conclusão, a importância da realização de outros estudos para que haja uma contínua discussão em torno dessa relevante temática.

REFERÊNCIAS

184

AMORIM, Paula Karini D. Ferreira. **Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 2012. 347 f. Tese (doutorado) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto n. 7724, 16 maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, 16 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. Lei no 12.527, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 novembro 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 6 jun. 2016.

CAVALCANTI, Joyce M. Medeiros; DAMASCENO, Larissa M. da Silva; SOUZA NETO, Manoel Veras de. **Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil**. Perspectivas em Ciência da Informação (impresso), v. 18, p. 112-126, 2013.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à Informação em Pauta: o uso da lei de acesso por jornalistas**. 2015. 141 f. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.

MACHADO, V. N.; MARQUES, S. B. S. S.; MACAGNAN, C. B.. **Nível de transparência da gestão pública das capitais brasileiras, segundo a Lei de Acesso à Informação, nas respectivas páginas eletrônicas disponíveis na Internet**. In: XIV Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, 2013, Lisboa. Resumo das Comunicações e guia do congressista do XIV congresso internacional de contabilidade e auditoria, 2013.

MEC. **Ministério da Educação**. Disponível em:
<<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>> Acesso em: 20 jul. 2016.

MENDIETA, Manuel Villoria. Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual. In: ASENSIO, Rafael Jiménez; ÁLVAREZ, Jesús Lizcano; MENDIETA, Manuel Villoria. **La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

YAZIGI, Alejandro Ferreiro. **Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción**. 9th International Anti-Corruption Conference (IACC), p. 10-15, 1999.

TRANSPARÊNCIA NOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO ESTADO DO PERNAMBUCO

José Honorato da Silva Neto¹
José Ribamar Marques de Carvalho¹
Edjane Esmerina Dias da Silva¹

RESUMO

A transparência como requisito prévio da democracia deve nortear toda a atividade da Administração Pública. Assim, o gestor público, ao atuar, deve respeitar ao princípio da publicidade, o qual está preceituado no art. 37, caput, da Constituição Federal. Deste modo, em consonância com a Lei da Transparência, os portais dos municípios devem obedecer a inúmeros requisitos que dizem respeito à efetivação da transparência no trato com a coisa pública. Neste enfoque, o presente artigo visou avaliar a transparência pública nos portais dos municípios do estado do Pernambuco no ano de 2014 a 2016, seguindo contribuição teórica de Alexandrino e Paulo (2016); Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015); Martin e Véspoli (2013); Silva (2011). Aduz-se que a amostra da pesquisa é composta pelos municípios mais populosos do Estado. Ademais, elaborou-se a coleta de dados a partir do estudo desenvolvido por Bodart, Torres e Silva (2015) em consonância com a Lei Nº 11.527, de 18 de novembro de 2011. Percebeu-se, ao fim, que os sites dos entes governamentais não obedecem aos normativos referentes à transparência de modo integral, o que obsta o pleno exercício da democracia e cidadania entendida como a participação do cidadão na gestão pública.

186

Palavras-chave: Transparência. Portais municipais. Accountability. Lei de Acesso à Informação.

¹ Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação, em 5 de outubro de 1988, da Constituição Federal, impôs-se à todas as entidades da Administração Direta a obrigatoriedade de divulgação dos seus atos de gestão. Tal dever, a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal, foi regulamentado de forma específica. Referido texto normativo visa o controle e consequente transparência das contas públicas, preceituando a garantia de que todo cidadão tenha acesso aos gastos da atuação administrativa. Nota-se que, ao impor limitações e regramentos, a LRF é tida como base para a administração das finanças públicas, sendo fundamental instrumento de controle da mesma.

Neste processo de aperfeiçoamento da transparência no trato com a coisa pública, editou-se a Lei Complementar nº 121/2009, buscando-se efetivar um progresso na publicidade dos atos administrativos, proporcionando o mandamento de divulgação transparente e pormenorizada das contas das entidades públicas. Ademais, por meio da promulgação da Lei nº 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação, estabeleceram-se instrumentos para que os respectivos entes prestam, de forma facilitada, informações de caráter público.

187

No plano jurídico-normativo, nota-se uma evolução do ordenamento pátrio no que diz respeito à valorização da transparência dos feitos administrativos. Contudo, na prática, constata-se uma deficiência dos órgãos da Administração Direta em se adaptar aos regramentos legais. Com isso, tem-se que, conforme Raupp (2011), "o problema da não adequação e do não efetivo atendimento à Lei pode ser explicado mais por componentes políticos históricos e de cultura política do que técnicos".

Outrossim, a transparência compreende um elemento crucial para a materialização da ascensão da democracia, garantindo ao cidadão o direito de acesso às informações governamentais (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010). Desta forma, conforme Harrison et al. (2012), afirma-se que o quanto de transparência guarda proporcionalidade com a fração de informações disponibilizadas, o que permite que todo cidadão, sem quaisquer distinções, possa acessá-las de maneira livre, inclusiva e desenvolva.

Destarte, para a concretização da transparência, faz-se necessário que todas as pessoas, de forma igualitária, possam usufruir das informações prestadas pelas

entidades governamentais. Logo, deve-se aferir que a mera disponibilização de tais não é suficiente, sendo imprescindível identificar possíveis barreiras que obstem que determinados cidadãos acessem a rede informacional (SONZA, 2008). Sendo assim, constata-se uma consonância entre a transparência e a acessibilidade, tendo vista que esta última é imprescindível para que aquela atinja o povo de modo excelso. Para que se tenha uma publicidade eficaz, necessita-se, ademais, que os administradores públicos façam com que o alcance às informações seja norteado pela facilidade do acesso.

Levando-se em consideração a explanação, tem-se a primordialidade se discorrer acerca do panorama de transparência pública em obediência aos dispositivos legais concernentes à temática. Isto posto, a problemática da pesquisa está evidenciada pela seguinte indagação: Os municípios mais populosos do Estado do Pernambuco estão, de modo satisfatório, atendendo à Lei da Transparência por meio de seus portais oficiais? Para tanto, se procurou avaliar a transparência pública nos portais dos municípios mais populosos do estado do Pernambuco no ano de 2014 a 2016.

188

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transparência e *Accountability* na Gestão Pública

De acordo com Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), a transparência está vinculada ao relacionamento entre o cidadão com o ente estatal. Para os atos de gestão do Poder Público, a transparência é uma ferramenta de fiscalização das ações dos governantes. Martins e Véspoli (2013) reforçam que é dever de todo ente público informar a população com clareza como gasta as verbas e, também, prestar conta dos seus atos.

Segundo Silva (2011, p. 350):

A noção de "transparência" no âmbito governamental é cada vez mais empregada em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos, em especial no que se refere à política fiscal e à capacidade contributiva. A ênfase a essa abertura constitui um dos alicerces da democracia representativa, pois incentiva o comportamento voltado para o espírito público e inibe a ação dos que se

julgam donos da informação. Paralelamente, fornece informações de apoio à decisão dos administradores tanto em relação à redução dos custos de monitoramento das ações como à promoção de melhorias na governança corporativa dos governos.

Neste contexto, Administração Pública baseia-se em princípios éticos e democráticos, aproximando o cidadão com o Estado, tendo a finalidade de contribuir para o fortalecimento democrático e desenvolvimento da cidadania.

Percebe-se que, nos últimos anos, está sendo implantada uma nova Administração Pública, a qual busca consolidar a transparência para o cumprimento dos princípios contidos no conceito de representação. Prestar contas das atividades governamentais é marca de um governo democrático moderno, que abrange um conjunto de ações que estimulam a *accountability* nas instituições (FRANCESCHI ET AL., 2013).

A *accountability* pode ser conceituada, conforme Castro (2013, p.570):

Como uma proteção dos cidadãos às práticas de má administração. Daí entendermos que este termo deveria estar relacionado com a questão dos direitos do cidadão. Por isso, a *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability* que tende a acompanhar os avanços dos valores democráticos, tais como: igualdade, dignidade humana, participação, representatividade etc.

189

Raupp e Pinho (2011) esclarecem que “a *accountability* não emerge por si só, mas é determinada por uma relação entre o Estado e a sociedade, propiciada pelo desenvolvimento democrático”. Com a mudança da Administração Pública, através do crescimento da democracia brasileira, tem-se o foco voltado para a gestão eficiente e controlável, com o consequente desenvolvimento da prestação de contas por parte dos agentes públicos para com a sociedade.

Como se pode observar a realidade que perpassa a temática da *accountability* no âmbito brasileiro ainda se encontra em uma fase embrionária e que contempla em seu “bojo” inquietações, discussões e a busca por melhores formas de proporcionar um maior controle dos recursos públicos.

3 METODOLOGIA

A seguir, as descrições dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

3.1 Definição da amostra

A amostra deste estudo são os 13 municípios pernambucanos maispopulosos, os quais possuem uma população estimada em 4.683.004 habitantes, conforme os dados do Instituto de Geografia e Estatística – IBGE (2016). O critério para a escolha dos municípios, amostra intencional e não probabilística, compreendeu os municípios do PE que possuem mais que 100.000 habitantes. Ressalta-se que, em razão da manutenção e respectiva impossibilidade de acesso, os portais de Vitória do Santo Antônio e São Lourenço da Mata não fizeram parte desta amostragem. Portanto, a amostra final foi composta de onze cidades do referido estado, conforme apresentado na Tabela 1.

190

Tabela 1 - Amostragem da pesquisa

Posição	Município	Porte Populacional	Endereço eletrônico
1	Recife	1.625.583	www.recife.pe.gov.br
2	Jaboatão dos Guararapes	691.125	www.jaboatao.pe.gov.br
3	Olinda	390.144	www.olinda.pe.gov.br
4	Caruaru	351.686	www.caruaru.pe.gov.br
5	Petrolina	337.683	www.petrolina.pe.gov.br
6	Paulista	325.590	www.paulista.pe.gov.br
7	Cabo de Santo Agostinho	202.636	www.cabo.pe.gov.br
8	Camaragibe	155.228	www.camaragibe.pe.gov.br
9	Garanhuns	137.810	www.garanhuns.pe.gov.br
10	Igarassu	113.956	www.igarassu.pe.gov.br
11	Santa Cruz do Capibaribe	103.660	www.santacruzdocapibaribe.pe.gov.br

Fonte: IBGE (2016).

Tendo em vista que referidos municípios objeto deste trabalho possuem mais de 100.000 habitantes, os mesmos estão sob o respaldo da LC nº 131/2009, logo, devem prestar todas as informações obrigatórias que dizem respeito à execução orçamentária e fiscal de modo minucioso.

3.2 Instrumento de coleta de dados

A coleta de dados deu-se através da análise dos portais dos municípios de cada prefeitura em estudo, visando constatar quais quesitos estão sendo atendidos, seguindo um critério de nível (atribuição de notas entre 0 a 3). Teve-se como norte a pesquisa desenvolvida por Bodart, Torres e Silva (2015). A partir desse estudo foram selecionados 40 dos 80 quesitos enumerados do levantamento supracitado, acrescentando. Acrescentou-se 4 novos critérios (indicadores) obtidos mediante análise da Lei da Transparência (tabela 2).

Tabela 2 - Orientação para a coleta de dados (Continua)

Quesitos
1 E-mail da Prefeitura (geral)
2 Endereço da Prefeitura (geral)
3 Telefone da Prefeitura (geral)
4 Principais pontos de interesse geral (história, turismo)
5 Perguntas frequentes e respostas sobre o município
6 Galeria de fotos do município
7 Nome das secretarias municipais
8 Atribuições das secretarias Municipais
9 Endereço das secretarias municipais
10 E-mail das secretarias municipais
11 Telefone das secretarias municipais
12 Nome dos Secretários Municipais, prefeito e vice-prefeito
13 Chamadas em destaque, pop-ups etc.
14 Arquivo de notícias (divisão por assuntos, sistema de busca etc.)
15 Simples visualização da agenda da Prefeitura
16 Possibilidade de solicitar agendamento de atendimento com o prefeito
17 E-mail (Contate o prefeito)
18 Telefone (Contate o prefeito)
19 Ouvidoria municipal
20 Plano Plurianual do Município (PPA)
21 Lei Orçamentária Anual (LOA)
22 Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município (LDO)
23 Execução orçamentária e financeira
24 Balanço Anual do Exercício Anterior
25 Programas
26 Prestação de contas com parecer do TCE
27 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)
28 Relatório de gestão fiscal (RGF)
29 Decretos, Resoluções e Leis Municipais

Questões

- 30 Informações (concursos públicos)
 - 31 Orçamento participativo
 - 32 Licitações (informações gerais)
 - 33 Licitações (documentos na íntegra)
 - 34 Lista de servidores

 - 35 Folha de pagamento (relatório com nomes dos servidores, função e salário)
 - 36 Horário de atendimento ao público
 - 37 Registro de repasses ou transferências (recibos)
 - 38 Diário Oficial do Município no site da Prefeitura ou indicação de link para ele
 - 39 Link fale conosco para tratar de questões do site
 - 40 Ferramenta de pesquisa de conteúdo
 - 41 Gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos
 - 42 Assegura que o usuário possa escolher estilos preferidos (cores, tamanho de fontes)
 - 43 Há conversão de sons em legendas para deficientes auditivos
 - 44 Possibilita controle de cores para cromodificiência (daltonicos)
-

Fonte: Adaptação própria (2017) a partir de Bodart, Torres e Silva (2015).

A coleta de dados foi feita nos sites das prefeituras municipais entre os dias 10 de janeiro de 2017 a 22 de fevereiro de 2017. Destaca-se que, para a execução do estudo comparativo dos portais das cidades mais populosas do Estado do Pernambuco entre os anos de 2014 a 2016, recorreu-se ao arquivo online de recursos multimídia denominado *Internet Archive*, disponível em: <https://archive.org/>, que possibilita identificar nos sites oficiais das prefeituras se existiam informações relacionadas a cada ano.

192

4 RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISES DE DADOS

A seguir, são apresentados os principais achados desse estudo, obtidos conforme orientação metodológica proposta supra em consonância com os critérios estabelecidos na LC 131/2009, conforme sinalizam as tabelas 3, 4 e 5, no período compreendido entre os anos de 2014 a 2016, respectivamente.

Tabela 3 - Avaliação da Transparência em 2014 (Continua)

Quesito	1¹	2²	3³	4⁴	5⁵	6⁶	7⁷	8⁸	9⁹	10¹⁰	11¹¹
1	0	0	0	3	0	0	3	0	0	3	0
2	3	0	1	3	3	3	2	3	3	3	3
3	3	0	0	3	3	3	0	3	0	3	3
4	3	3	3	3	0	3	3	0	3	3	3
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	1	3	3	1	0	0	3	0	0	0	1
7	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
8	3	0	3	3	0	3	0	3	0	1	3
9	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
10	0	2	3	1	2	0	2	2	3	1	0
11	2	2	3	2	3	3	3	3	3	1	3
12	3	2	3	1	2	3	3	3	3	1	2
13	2	1	1	1	1	2	2	1	1	3	0
14	2	3	3	1	2	3	3	0	2	2	1
15	3	0	0	2	0	0	3	0	3	3	1
16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	0	3	3	0	3	0	3	0	3	0	0
18	3	3	3	0	3	0	3	0	0	0	3
19	0	3	0	0	3	3	3	3	3	3	0
20	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3
21	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
22	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3
23	3	3	3	3	0	0	1	0	3	0	3
24	3	0	3	3	0	0	1	0	3	0	3
25	3	2	3	1	0	0	0	0	3	1	0
26	3	0	0	0	3	0	0	3	3	3	0
27	3	3	3	3	0	0	3	1	1	3	3
28	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3
29	3	3	0	2	3	0	3	3	3	0	3
30	0	0	3	1	0	0	3	0	3	0	0
31	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
32	3	1	3	3	3	3	1	0	3	3	3
33	1	1	3	3	3	3	1	0	3	1	3
34	3	0	0	3	0	0	3	0	3	0	0
35	3	0	0	3	0	0	0	0	3	1	0
36	2	0	3	0	0	0	0	0	0	1	0
37	3	0	3	0	3	0	0	0	3	0	0

Tabela 3 - Avaliação da Transparência em 2014 (Continuação)

Quesito	1¹	2²	3³	4⁴	5⁵	6⁶	7⁷	8⁸	9⁹	10¹⁰	11¹¹
38	3	3	3	3	3	0	3	0	3	0	3
39	0	0	2	3	0	0	0	3	0	3	3
40	3	3	3	3	0	0	2	2	1	3	2
41	3	1	2	1	1	1	2	0	1	2	1
42	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
43	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
44	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	87	63	87	77	62	48	77	45	83	66	68

Legenda: ¹ Recife; ² Jaboatão dos Guararapes; ³ Olinda; ⁴ Caruaru; ⁵ Petrolina; ⁶ Paulista; ⁷ Cabo de Santo Agostinho; ⁸ Camaragibe; ⁹ Garanhuns; ¹⁰ Igarassu; ¹¹ Santa Cruz do Capibaribe.

Fonte: Adaptação própria (2017) a partir de Bodart, Torres e Silva (2015).

Tabela 4 - Avaliação da Transparência em 2015 (Continua)

Quesito	1¹	2²	3³	4⁴	5⁵	6⁶	7⁷	8⁸	9⁹	10¹⁰	11¹¹
1	0	0	0	3	3	3	3	0	3	3	0
2	3	0	1	3	3	3	2	3	3	3	3
3	3	0	0	3	3	3	0	3	3	3	3
4	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	3
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	3	3	3	1	0	0	3	0	0	0	1
7	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
8	3	0	3	3	2	3	0	3	3	1	3
9	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
10	2	2	3	1	2	0	0	2	3	2	0
11	3	2	3	2	3	3	3	3	3	2	3
12	3	2	3	2	2	3	3	3	3	1	2
13	2	1	2	1	1	2	2	1	3	3	0
14	3	3	3	1	2	3	3	1	3	2	1
15	3	0	0	2	0	0	3	0	3	0	1
16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0
18	3	3	3	3	3	0	3	0	0	0	3
19	3	3	0	1	3	3	3	3	3	3	0
20	3	3	3	3	3	3	3	0	3	0	3
21	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
22	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3
23	3	3	3	3	0	3	1	0	3	3	3
24	3	3	3	3	0	3	1	0	3	3	3
25	3	2	3	1	1	0	0	0	3	1	0
26	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
27	3	3	3	3	0	0	3	3	1	3	3
28	3	3	3	3	3	0	3	2	3	3	3
29	3	3	0	3	3	0	3	3	3	0	3
30	0	3	3	1	0	0	0	0	3	0	0

Tabela 4 - Avaliação da Transparência em 2015 (Continuação)

Quesito	1 ¹	2 ²	3 ³	4 ⁴	5 ⁵	6 ⁶	7 ⁷	8 ⁸	9 ⁹	10 ¹⁰	11 ¹¹
31	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
32	3	1	3	3	3	3	1	0	3	3	3
33	1	1	3	3	3	3	1	0	3	1	3
34	3	0	3	3	2	0	3	0	3	0	0
35	3	0	3	3	2	0	0	0	3	1	0
36	3	0	3	0	2	0	0	0	3	1	0
37	3	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0
38	3	3	3	3	3	0	3	0	3	0	3
39	0	0	2	3	0	3	0	3	2	3	3
40	3	3	3	3	2	3	2	2	3	3	2
41	3	1	2	2	1	1	2	0	1	2	1
42	3	0	0	0	0	3	0	0	0	2	0
43	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
44	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Total	101	69	94	84	78	69	72	44	94	65	68

Legenda: ¹ Recife; ² Jaboatão dos Guararapes; ³ Olinda; ⁴ Caruaru; ⁵ Petrolina; ⁶ Paulista; ⁷ Cabo de Santo Agostinho; ⁸ Camaragibe; ⁹ Garanhuns; ¹⁰ Igarassu; ¹¹ Santa Cruz do Capibaribe.

Fonte: Adaptação própria (2017) a partir de Bodart, Torres e Silva (2015)

Tabela 5 - Avaliação da Transparência em 2016 (Continua)

Quesito	1 ¹	2 ²	3 ³	4 ⁴	5 ⁵	6 ⁶	7 ⁷	8 ⁸	9 ⁹	10 ¹⁰	11 ¹¹
1	0	0	0	3	3	3	3	0	3	3	0
2	3	0	1	3	3	3	2	3	3	3	3
3	3	0	0	3	3	3	0	3	3	3	3
4	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	3
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	3	3	3	1	0	0	3	0	0	0	1
7	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
8	3	0	3	3	1	3	0	3	3	1	3
9	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
10	2	2	3	1	2	1	1	2	3	2	0
11	3	2	3	2	3	3	3	3	3	2	3
12	3	2	3	2	2	3	3	3	3	1	3
13	3	3	3	1	1	2	2	1	3	3	0
14	3	3	3	1	2	3	3	2	3	2	1
15	3	0	0	2	0	3	3	0	3	0	1
16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0
18	3	3	3	3	3	0	3	0	0	0	3
19	3	3	0	1	3	3	3	0	3	3	0
20	3	3	3	3	3	3	3	0	3	0	3

Tabela 5 - Avaliação da Transparência em 2016 (Continuação)

Quesito										10¹⁰	11¹¹
21	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3
22	3	3	3	3	3	3	3	0	3	0	0
23	3	3	3	3	0	0	0	3	3	3	3
24	3	3	3	3	0	0	0	3	3	3	3
25	3	3	3	1	1	0	0	0	3	1	0
26	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
27	3	3	3	3	0	1	3	1	2	3	1
28	3	3	3	3	3	1	3	1	3	3	1
29	3	3	0	3	3	3	3	3	3	0	3
30	0	3	3	1	0	1	0	0	3	0	0
31	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
32	3	1	3	3	3	3	1	0	3	0	3
33	3	1	3	3	3	3	1	0	3	0	3
34	3	0	3	3	3	0	3	0	3	0	0
35	3	0	3	3	3	0	3	0	3	1	0
36	3	0	3	3	2	0	0	0	3	1	0
37	3	0	3	0	3	0	0	0	3	0	0
38	3	3	3	3	3	0	3	0	3	0	3
39	0	0	2	3	0	0	0	0	2	3	3
40	3	3	2	3	2	3	2	3	3	3	2
41	3	1	2	2	1	1	2	1	1	2	1
42	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
43	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
44	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Total	104	72	94	87	79	86	74	44	101	55	62

Legenda: ¹ Recife; ² Jaboatão dos Guararapes; ³ Olinda; ⁴ Caruaru; ⁵ Petrolina; ⁶ Paulista; ⁷ Cabo de Santo Agostinho; ⁸ Camaragibe; ⁹ Garanhuns; ¹⁰ Igarassu; ¹¹ Santa Cruz do Capibaribe.

Fonte: Adaptação própria (2017) a partir de Bodart, Torres e Silva (2015)

Nas tabelas 3, 4 e 5, observou-se que Recife apresenta melhor desempenho entre os sítios das prefeituras analisados nos anos em estudo. Em contrapartida, com relação aos desempenhos insatisfatórios, apontou-se, no portal de Camaragibe uma performance pífia em 2014, 2015 e 2016. Paulista e Petrolina, em 2014; Igarassu, em 2015; e Igarassu e Santa Cruz do Capibaribe, em 2016, também, não atenderam aos critérios de maneira adequada. Deste modo, estes municípios, apresentam os piores domínios públicos nos anos averiguados.

Vale destacar que parcela considerável dos websites não disponibiliza o e-mail da prefeitura (e-mail geral), o que obsta o contato dos usuários. Tal ocorreu em Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Camaragibe e Santa Cruz do Capibaribe.

De maneira sintomática, nenhuma das prefeituras em estudo obedeceu ao quesito "perguntas e respostas frequentes". Além disso, nenhum dos websites governamentais proporciona o agendamento de atendimento com o prefeito. Em todos os anos analisados, inexistiu, nos municípios de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Petrolina e Cabo do Santo Agostinho, o link "Fale Conosco".

No que diz respeito ao orçamento participativo, percebe-se que apenas o portal oficial de Olinda possui o link para tal em todo o período analisado. Tem-se que todas as prefeituras restantes deixaram de colocar informações referentes ao referido orçamento participativo. A ausência do quesito "horário de atendimento ao público" é um problema presente em grande parcela dos municípios em estudo.

Verifica-se que, em descumprimento ao art. 48 da LC nº 101/2000, o município de Camaragibe não publica em seu respectivo site o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias em todos os anos explorados. Por sua vez, em Igarassu, tem-se a ausência de PPA no período referente a 2015 e 2016. Neste último ano, o website em questão omite a Lei Orçamentária Anual e a LDO. Já em Santa Cruz do Capibaribe, em 2016, não consta a LDO. Com relação à prestação de contas acompanhada de parecer prévio do Tribunal de Contas, evidencia-se que Petrolina é a única cidade a disponibilizar, em todos os anos, a versão simplificada desta. Petrolina e Paulista olvidam o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Esta última, de modo similar, deixa de apresentar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Entre os portais estudados, de forma preponderante, as prefeituras de Jaboatão dos Guararapes, Caruaru, Paulista, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu e Santa Cruz do Capibaribe feriram ao disposto no inciso II do

§ 1º do art. 8º da Lei 12.527/2011. Para os anos de 2014, 2015 e 2016, os portais dos municípios de Paulista, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe e Santa Cruz do Capibaribe descumprem de forma absoluta ao inciso V do § 1º do art. 8º da Lei 12.527/2011.

Em alusão aos procedimentos licitatórios, Camaragibe viola, em todos os anos, o preceito do inciso IV do § 1º do art. 8º da Lei 12.527/2011. Já no ano de

2016, averigua-se que Igarassu é omissa com relação à supracitada obrigatoriedade. As cidades de Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Camaragibe, Santa Cruz do Capibaribe e Igarassu atuam em completo descaso ao ocultar a lista de seus servidores e respectivas remunerações, antagonizando-se à transparência que deve vigorar na Administração Pública. Em comparação com os outros municípios, Petrolina é o único que não apresenta balanço anual do exercício anterior e execução orçamentária e financeira nos anos de 2014 a 2016.

Nota-se que as prefeituras de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Caruaru, Petrolina, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu e Santa Cruz do Capibaribe não dispõem do mecanismo de conversão de sons em legendas, o que se mostra como um obstáculo para os deficientes auditivos. Em sentido contrário, Garanhuns, a partir de 2015, implementou esta ferramenta, disponibilizando, assim, que pessoas com deficiência auditiva possam ler todo o site. Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Caruaru, Petrolina, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Garanhuns e Santa Cruz do Capibaribe não pontuaram no quesito concernente à possibilidade do usuário optar por estilos preferidos (cores e tamanho de fontes).

198

Diante desta análise, pode-se aferir que os portais em estudo atuaram com desídia no que diz respeito à transparência dos atos administrativos, tornando-se nítido o descaso dos governantes em prestar as contas aos cidadãos. Ademais, diante da acentuada falta de informações consideradas indispensáveis para a efetivação do princípio da publicidade na Administração Pública, tem-se um obstáculo para que o povo possa exercer o controle da atuação administrativa, ficando, assim, inviável a fiscalização e a *accountability* na esfera pública dos municípios analisados.

Vale salientar que a circunstância de o avaliador não identificar elementos que seriam estudados nos websites não quer dizer que os mesmos não estejam em tais portais, mas deixa claro que estes estão caracterizados por um acesso dificultoso ou comprometidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência das informações concernentes aos atos e fatos da Administração Pública é um direito de todo e qualquer cidadão, além de ser uma determinação legal. Entretanto, apesar de se dispor uma legislação que maximize o nível de transparência das informações, ainda não significa que é uma garantia para a adoção plena dos dispositivos legais.

A partir de supracitado levantamento, nota-se que a transparência pública não é uma prioridade da maioria dos executivos municipais do Estado de Pernambuco com população acima de 100.000 habitantes. Deste modo, constata-se uma dissonância entre os portais de tais cidades e as determinações dispostas em lei. Neste sentido, em 2014, o município de Recife, foi o único a ser avaliado com boa pontuação. Já em 2015 e em 2016, a capital do Estado e Garanhuns apresentaram os melhores resultados entre as cidades analisadas. Em sentido contrário, com relação aos quesitos não cumpridos, torna-se perceptível o pior desempenho de Camaragibe em todo o período estudado.

199

Conclui-se que os municípios mais populosos do Estado do Pernambuco não atendem de forma integral os mandamentos legais de *accountability* da Administração Pública, havendo a inadequação entre seus portais eletrônicos e a legislação pertinente à temática. Deste modo, as cidades apreciadas devem estabelecer melhorias na transparência de suas informações, permitindo que a população tenha um acesso operativo ao conteúdo disponibilizado e, ademais, viabilizando o combate à corrupção na gestão pública. O Poder Público, nesta dianteira, deve fornecer instrumentos que permitam ao cidadão participar de maneira ativa dos rumos do município, no sentido de exigir providências, pressionar, fiscalizar e colaborar com a atuação administrativa.

Recomenda-se a propagação da metodologia do presente estudo em outras pesquisas, tornando possível a identificação abrangente da obediência dos entes da Administração Direta ao disposto na Lei de Transparência. Propõe-se, outrossim, a realização de levantamento em outros municípios de regiões diversos e com caracteres distintos, verificando-se a consonância com os resultados obtidos nesta análise.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Forense, 2016, 24. ed.

BODART, Cristiano das Neves; TORRES, Kamille Ramos; SILVA, Roniel Sampaio. Avaliação de sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória-ES. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, jan./jun., 2015.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Senado Federal, Brasília, 2011.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 mai. 2000.

BRASIL. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 mai. 2009.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

200

DUARTE, Esterlina dos Santos et al. Lei da Transparência (LC nº 131/2009) - e as mudanças ocorridas com a implementação da Lei 12.527/2011 - (A Lei de Acesso a Informação): uma pesquisa exploratória sobre a aplicabilidade da lei nos municípios baianos. In: Congresso UFSC de Controladoria e Finanças & Iniciação Científica em Contabilidade, 5, 2015, Florianópolis. **Artigo**. Florianópolis, 2013.

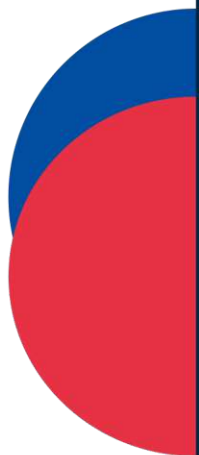
IBGE. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 2016**. 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 22 dez. 2016.

MARTINS, Pablo Luiz; VÉSPOLI, Bianca de Souza. O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento. **Revista de Administração da Fatea**, v. 6, n. 6, p. 93-102, jan./jul., 2013.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a lei de transparência. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, set./dez., 2011.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 2011, 9. ed.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz.
Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de
Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr., 2015.



Grupo Temático 2

Governança e Cooperação no Setor Público

Aborda os arranjos institucionais cooperativos, os consórcios, os arranjos produtivos locais, as relações entre Estado e organizações do terceiro setor, da economia solidária, não governamental, da sociedade civil e sem fins lucrativos, dentre outros.

ANÁLISE DO PROJETO MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL À LUZ DOS ESTUDOS EM FEDERALISMO BRASILEIRO

David Barbalho Pereira¹

RESUMO

Objetiva analisar aspectos da concepção e implementação do Projeto Mais Médicos para o Brasil (PMMB) à luz de vieses analíticos nos estudos em Federalismo. Aborda as nuances da formação da agenda e implementação do PMMB, bem como a aspectos da gestão do PMMB em nível estadual, a partir de caracterização do caso do estado do Rio Grande do Norte – utilizando-se de concepções e aspectos já consolidados nos estudos em Federalismo brasileiro. Conclui que o estudo das relações federativas estabelecidas por ocasião da implementação de políticas setoriais se coloca como pertinente enquanto possibilidade de análise e aprimoramento dos modelos de gestão e implementação de políticas na atual conjuntura político-institucional brasileira, destacando mecanismos e arranjos de cooperação entre os entes federativos, instituições governamentais e não governamentais como desafio na busca pela efetividade de políticas setoriais.

203

Palavras-chave: Projeto Mais Médicos para o Brasil. Federalismo brasileiro. Políticas sociais. Rio Grande do Norte.

¹ Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

¹ *Universidade Federal da Paraíba (UFPB).*

1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

As discussões inerentes ao Federalismo brasileiro dispõem de um amplo aporte teórico e conceitual na literatura, norteado por diversas vertentes e direcionamentos analíticos. Uma amostra da produção intelectual da área nos últimos dez anos possibilita a observação de abordagens e percursos teóricos diversos, dentre os quais, cita-se: Federalismo e Ciência Política (SOUZA, 2008); Cooperação federativa (LINHARES; CUNHA; FERREIRA, 2012, ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013); Federalismo e políticas públicas (FRANZESE; ABRUCIO, [2009]); Coordenação federativa (BICHIR, 2016); e Federalismo e desigualdades territoriais (ARRETCHE, 2010). Observa-se que alguns trabalhos adotam como objeto de estudo experiências de interlocução e mecanismos de coordenação federativa instituídas na gestão pública, empreendendo esforços na abordagem de alguns aspectos conceituais e teóricos já delineados.

Dessa forma, o presente trabalho objetiva analisar aspectos da concepção e implementação do Projeto Mais Médicos para o Brasil (PMMB) à luz de possibilidades analíticas nos estudos em Federalismo. Em caráter preliminar, entende-se que o Projeto demanda um modelo de gestão com ampla capacidade de articulação e cooperação entre os entes federativos, bem como interlocução com atores estatais e não estatais – fator que o configura caso ilustrativo de discussões levantadas na academia, tais como a composição de novos mecanismos e modelos de governança, emergência de novos atores sociais e enfrentamento de desigualdades territoriais.

Para isso, adota como método uma abordagem qualitativa descritiva, na medida em que discorre sobre algumas nuances da trajetória do Programa Mais Médicos, focando na sua inserção na agenda governamental e caracterização dos arranjos de gestão nos níveis nacional e estadual – a partir da implementação do Projeto no estado do Rio Grande do Norte. Adota como instrumentos metodológicos a análise documental dos documentos normativos que regem o PMMB, bem como notícias e matérias relacionadas ao contexto de sua instituição. Além disso, se utiliza da revisão de literatura como aporte conceitual para análise empírica do processo de implementação do PMMB. A caracterização da gestão do PMMB no estado do RN

conta ainda com a observação direta de momentos de reunião dos representantes

que compõem a instância de gestão e deliberação do Projeto, além de conversas informais com os mesmos.

2 PROJETO MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL E RELAÇÕES FEDERATIVAS:

nuances da formação da agenda² e implementação³

Instituído pela Lei 12.871, de 22 de outubro de 2013, o Programa Mais Médicos possui como finalidade principal a formação de recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2013b. Não paginado.), considerando um quadro de grande defasagem na oferta de atendimento médico na Atenção Básica de Saúde e grandes disparidades entre os estados federados na distribuição dos profissionais médicos (GARCIA; ROSA; TAVARES, 2014, p. 26). Para isso, estabelece objetivos específicos pautados pela redução das desigualdades regionais na saúde; fortalecimento da prestação de serviços de atenção básica em saúde no país; aprimoramento da formação médica; intercâmbio de conhecimentos entre profissionais da saúde formados em instituições brasileiras e estrangeiras; dentre outros aspectos. (BRASIL, 2013b. Não paginado.). Voltadas para o cumprimento dos objetivos do Programa, são empreendidos três eixos de ações:

- I - reordenação da oferta de cursos de Medicina e de vagas para residência médica [...];
- II - estabelecimento de novos parâmetros para a formação médica no País; e
- III - promoção, nas regiões prioritárias do SUS, de aperfeiçoamento de médicos na área de atenção básica em saúde, mediante integração ensino-serviço, inclusive por meio de intercâmbio internacional. (BRASIL, 2013b. Não paginado.).

² Apropria-se aqui do conceito de Agenda enquanto primeira etapa do modelo de processo de políticas públicas, concebido por Saravia (2006), como "[...] inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público." (SARAVIA, 2006, p. 33).

³ Considerando a diversidade de concepções inerentes à etapa de implementação, entende-se como conveniente apropria-se do conceito trazido por Saravia (2006), entendendo-a como uma preparação do aparelho burocrático e administrativo para a execução da política pública em

questão: "[...] organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la." (SARAVIA, 2006, p. 34).

A ampliação de oferta de profissionais médicos em regiões nas quais se verifica maior defasagem é contemplada pelo terceiro eixo de ações do Programa, que consiste no empreendimento do Projeto Mais Médicos para o Brasil (PMMB).

O PMMB compreende o atendimento emergencial de áreas com maior defasagem na inserção de médicos, aliando a isso o caráter de formação continuada dos profissionais, por meio de um curso de especialização a ser desenvolvido durante o seu vínculo com o Programa, na condição de médico bolsista. Tais aspectos evidenciam a concepção interinstitucional da qual é dotada o Projeto, uma vez que já se torna evidente a necessidade de integração com setores governamentais da área de educação e instituições de ensino na formação dos profissionais participantes do Programa.

2.1 Desigualdades regionais e déficit de profissionais médicos na concepção do PMMB

206

Conforme sinalizado, a concepção do Projeto Mais Médicos para o Brasil passa pelo reconhecimento do déficit na oferta de profissionais médicos no país, e em especial, pela desigualdade na sua distribuição entre as regiões e, em nível estadual, entre aglomerados centrais e metropolitanos e municípios de pequeno porte e áreas periféricas – desigualdade também presente na alocação de recursos na área da saúde. (CMN, 2016)⁴.

Alessio (2015) coloca que essa carência já era reconhecida nos espaços de discussão da Saúde já na década de 1980, inclusive no âmbito da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), ocasião que marca a realização da I Conferência Nacional de Recursos Humanos para Saúde. Em um recorte temporal mais recente, Carvalho e Sousa (2013) elencam iniciativas que pressionam o Governo Federal no enfrentamento da questão, quando consideram que

[...] no Encontro dos Prefeitos, em Brasília, ocorrido em janeiro de 2013, a Frente Nacional de Prefeitos criou uma campanha intitulada “**cadê o médico?**” reivindicando medidas ao governo federal para prover médicos

⁴ Estudo Técnico da Confederação Nacional de Municípios exemplifica as discrepâncias na alocação de recursos em saúde, ao colocar que em doze estados os recursos destinados às suas capitais superam o total de recursos aplicados em todos os outros municípios do território estadual, segundo dados do SIAFI (2015).

nas diversas regiões do País. Entre as propostas deste segmento, destaca-se a flexibilização de regras para a entrada de médicos estrangeiros para atuarem na atenção básica. (CARVALHO; SOUSA, 2013, p. 919. Grifo dos autores.).

Além disso, já se reconhece na literatura a influência dos expressivos movimentos sociais que marcaram o mês de junho de 2013, momento no qual a população reivindica a ampliação de recursos para as áreas de educação e saúde, considerando inclusive, a viabilização financeira dos megaeventos esportivos a serem realizados no país, conforme colocado por Carvalho (2014, p. 2-3):

Dentre as várias reivindicações levantadas durante as jornadas de junho, constavam os pedidos por melhorias na área da saúde. Embalados pelos altos investimentos realizados no país para a realização de três grandes eventos esportivos (a saber: Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo de Futebol 2014 e Olimpíadas 2016), muitos manifestantes questionaram a falta de recursos humanos e financeiros na saúde pública.

Entre outros fatores, esse contexto resulta em uma sinalização clara da Presidência da República na ampliação dos investimentos na área de saúde, e inserção de um amplo contingente de médicos nas áreas prioritárias, conforme afirmado em pronunciamento oficial, no mês de julho de 2013, durante a XVI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios:

Nesse esforço que nós estamos fazendo na área da saúde, nós já nos comprometemos a resolver uma questão que sabemos que é candente no Brasil. Sabemos que tem 700 municípios no Brasil, entre os menores, que não têm médicos, [...] nós iremos custear de forma integral mais médicos nos postos de saúde, nas UPAs, especialmente no interior, nesses municípios pequenos abaixo de 50 mil que hoje têm uma dificuldade imensa não só para ter o médico, mas também para pagá-lo; e nas periferias das grandes cidades, em todas as regiões, em especial no Nordeste e no Norte do país. Esses R\$ 10 mil que nós iremos pagar, e assumir integralmente, da remuneração dos médicos, eles serão acompanhados por uma ajuda de custo que varia entre R\$ 10 mil a R\$ 30 mil de acordo com a região em que o médico se estabelecer. (ROUSSELF, 2013. Não paginado.).

Embora não mencione nominalmente o Projeto, o discurso sinaliza claramente a inserção do enfrentamento do déficit de médicos em áreas prioritárias na agenda governamental e formulação de uma política específica. Aqui, são considerados como fatores relevantes nesse processo as pressões exercidas pelo ente municipal, por meio da Frente Nacional de Prefeitos, a pressão popular

exercida na ocasião dos movimentos sociais, bem como diagnósticos prévios de caráter técnico no reconhecimento do problema. Tal cenário configura um clima permanente de conflito e tensão entre os entes federativos, na medida em que os recursos financeiros se encontram centralizados em nível federal e os municípios, responsáveis pela prestação de serviços básicos, possuem sérias limitações de naturezas técnica e financeira na sua operacionalização, inclusive no que se refere aos serviços da Atenção Básica de Saúde.

Estando na gênese da concepção do PMMB, tal aspecto se consolida na Portaria Interministerial MS/MEC n. 1.369, de 8 de julho de 2013, ao considerar "[...] a dificuldade de alocação de profissionais da saúde em áreas de maior vulnerabilidade econômica ou social e as necessidades das populações que vivem nas capitais e regiões metropolitanas e as necessidades específicas da população indígena [...]" (BRASIL, 2013a).

Constituindo-se a Saúde como uma política descentralizada regulada – evocando o que Arretche (2010, p. 603) considera como "[...] aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas." – entende-se o papel central desempenhado pelo Governo Federal no enfrentamento das desigualdades territoriais, embora a autonomia e poder decisório dos governos subnacionais conste como um fator que reforce as desigualdades. Arretche (2010) coloca que

[...] embora as unidades constituintes sejam politicamente autônomas [...] sua autonomia decisória não pode ser adequadamente interpretada, se ignorarmos a extensão em que a agenda dos governos subnacionais é afetada pela regulação federal. [...] examinar desigualdades territoriais de acesso dos cidadãos brasileiros a políticas públicas requer incluir a regulação federal na análise. (ARRETCHÉ, 2010, p. 597).

Dessa forma, o PMMB pode ser interpretado como uma política que exemplifica o protagonismo do ente federal no enfrentamento de desigualdades territoriais. No entanto, isso não significa que a composição da agenda governamental se dê apenas nessa instância federativa. No caso do Projeto, são reconhecidas pressões exercidas pela sociedade civil e ente municipal – que

denotam maior complexidade no processo de tomada de decisão quanto aos problemas sociais a serem enfrentados por meio de políticas setoriais.

2.2 Interinstitucionalidade e coordenação na implementação do PMMB

O desenho do PMMB possui particularidades que demandam um modelo gestão de grande capilaridade e capacidade de interlocução com diversos atores – tanto no provimento dos médicos inseridos nos mais diversos contextos municipais, quanto no processo de ensino-serviço dos médicos durante o período de vínculo com o Projeto. Além disso, a possibilidade de preenchimento das vagas por médicos estrangeiros demanda cooperação de natureza internacional, conforme observado na articulação realizada junto à Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS).

No nível federal, ficou instituída a Coordenação do Projeto Mais Médicos para o Brasil, composta por representantes, titulares e suplentes do Ministério da Saúde (BRASIL, 2013a, art. 7) – três representantes, sendo ao menos um deles da Secretaria de Gestão de Trabalho e da Educação em Saúde – (SGTES/MS) –, Ministério da Educação (MEC) – três representantes, sendo ao menos um deles da Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC). Fica à critério da Coordenação do Projeto “[...] convidar representantes de outros órgãos e entidades, públicas e privadas, bem como especialistas em assuntos ligados ao tema, para cooperar com a Coordenação.” (BRASIL, 2013a), ficando explicitada a possibilidade de inserção de outras instituições e atores com potencial deliberativo e consultivo para a gestão do Projeto – o que pode ser exemplificado pela gestão estadual do Projeto no recorte adotado na Sessão 3 deste trabalho.

A Portaria Interministerial MS/MEC n. 1.369, de 8 de julho de 2013 compreende claramente a necessidade da articulação entre os entes federativos na implementação e viabilização do PMMB, atendendo inclusive a questão territorial que permeia a gestão da saúde no Brasil, ao considerar “[...] a necessidade da participação e colaboração efetiva do Ministério da Saúde com os Estados, Distrito Federal e Municípios no processo de alocação, provimento e fixação de profissionais de saúde em seus limites territoriais [...]”. (BRASIL, 2013a). A inserção dos médicos nos municípios e em distintas Regiões de Saúde demanda considerar o modelo regionalizado já consolidado na gestão da saúde – fator do qual o PMMB se apropria

inclusive no desenvolvimento das atividades de ensino-serviço. Tal modelo se alinha à complexidade de arranjos cooperativos, já sinalizados por Almeida (2005), a tratar da atuação das instituições nas dinâmicas de centralização e descentralização do modelo federativo brasileiro:

Assim, tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores materializaram-se em instituições que fizeram da federação um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, estados e municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental. (ALMEIDA, 2005, p. 38).

A concretização do modelo de cooperação entre os entes federados na implementação do PMMB compreende primeiramente as competências inerentes à cada um deles. Dessa forma, compete ao Distrito Federal e Estados participantes a composição das Comissões Estaduais do Projeto e; adoção de providências necessárias para a realização do Projeto, dentro de suas competências (BRASIL, 2013a). É colocada como competência comum à Estados, Distrito Federal e Municípios "[...] **atuar em cooperação** com os entes federativos, instituições de educação superior e organismos internacionais, no âmbito da sua competência [...]" (BRASIL, 2013a. Grifo nosso.).

210

Aos Municípios compete: realização das ações previstas no termo de adesão e compromisso⁵, inserir os médicos em equipes de Atenção Básica de Saúde nas modalidades previstas na Política Nacional de Atenção Básica, inscrever o médico participante do Projeto no Sistema Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) e, em conjunto com o supervisor, acompanhar e fiscalizar a execução das atividades de ensino-serviço, inclusive quanto ao cumprimento da carga horária de atividades – essenciais para validação e recebimento da bolsa destinada ao médico. (BRASIL, 20013a). Cabe salientar que a adesão ao PMMB não se dá de forma obrigatória por parte dos Municípios. A aderência ao Projeto se

⁵ O termo de adesão e compromisso a ser assinado pelos Municípios e Distrito Federal deve versar minimamente sobre as seguintes cláusulas: "I - não substituir os médicos que já compunham as equipes de atenção básica pelos participantes deste Projeto; II - manter, durante a execução do Projeto, as equipes de atenção básica atualmente constituídas com profissionais médicos não participantes do Projeto; III - oferecer moradia para o médico participante do projeto [...]; IV - garantir alimentação adequada e fornecimento de água potável e; V - compromisso de adesão ao Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde (Requalifica UBS), do Ministério da Saúde, em caso de infraestrutura inadequada para a execução das ações do Projeto". (BRASIL, 2013, art. 11, I-V).

dá de forma voluntária, sendo as suas ações direcionadas pelos documentos normativos vigentes e em especial, pelo termo de adesão e compromisso.

A composição da Comissão Gestora do Projeto em âmbito nacional possibilita o entendimento da complexidade do arranjo de gestão adotado – aspecto que se reproduz nos estados federados, uma vez que lidam diretamente e de modo cooperativo com os municípios contemplados pelo PMMB, instituições de educação superior e organizações internacionais. Nesse processo e na concepção de gestão do Projeto, ressalta-se a importância da cooperação enquanto norteadora das relações estabelecidas entre entes federativos e instituições envolvidas na gestão. A título de ilustração, observa-se que a Portaria Interministerial MS/MEC n. 1.369 se utiliza 12 (doze) vezes do termo “cooperação”.

3 A IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO PMMB EM NÍVEL ESTADUAL: o caso do estado do Rio Grande do Norte

211

Tendo reconhecido o PMMB como iniciativa da União para o enfrentamento de um problema social reivindicado proeminentemente por entes municipais e sociedade civil, se faz pertinente observar o modo com que os estados subnacionais, enquanto entes autônomos, constituem os seus arranjos de gestão de uma política regulada em nível nacional. Arretche (2010) considera que “[...] mesmo na presença da regulação federal, ainda há espaço para decisões por parte dos governos locais, derivadas quer da sua autonomia política quer da sua autoridade sobre a execução de políticas” (ARRETCHÉ, 2010, p. 611-612). Com o intuito de promover uma aproximação com a composição da Comissão Gestora do Projeto em uma unidade estadual, caracteriza-se aqui o modelo de gestão adotado na implementação do PMMB no âmbito do estado do Rio Grande do Norte (RN).

Até o ano de 2015, o estado do RN contava com 107 municípios contemplados com 332 médicos por ocasião do PMMB (MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL, [2015]. Não paginado.). Os médicos desenvolvem suas ações nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) inseridas nos referidos municípios. Cabe destacar que o total de 167 municípios do estado é dividido administrativamente em oito Regiões de Saúde, a partir da concepção de territorialidade presente no Plano Regional de Regionalização do Estado do RN.

A gestão estadual do Projeto compreende como principal instância de deliberação a Comissão Coordenadora Estadual (CCE) do PMMB, bem como da gestão de políticas de provimentos em saúde, tais como o Programa de Valorização do Profissional de Atenção Básica (PROVAB) e residências médicas. Observa-se que o espaço de deliberações acerca do PMMB se caracteriza por grande complexidade, ao passo que lida com um alto número de instituições no processo de tomada de decisões e delibera sobre a ação do Programa em um contexto de alta heterogeneidade – discrepâncias nas capacidades financeira, técnica e de gestão, perfil epidemiológico, etc. dos municípios contemplados.

Dessa forma, a CCE é composta atualmente por representantes das seguintes instituições: Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Secretaria Estadual de Saúde (SESAP) – por meio da Subcoordenadoria de Ações de Saúde (SUAS) e Núcleo Estratégia Saúde da Família (NEESF) –, Secretaria Municipal de Saúde de Natal (SMS Natal), Conselho de Secretarias Municipais de Saúde do RN (COSEMS), Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN) e Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). (RIO GRANDE DO NORTE, [2014-2016?]).

212

Cabe destacar que, embora a Portaria n. 177/2013-GS-SESaP, de 29 de abril de 2013 que institui a Comissão Estadual do PROVAB no Sistema Único de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte e ainda esteja em vigor, a sua composição veio sendo acrescida de participantes de outras instâncias de gestão, na medida em que se percebeu a necessidade de interlocução com outros atores, de modo a configurar a composição descrita – já considerada em minuta de Portaria a ser homologada. A formação inicial previa a participação de representantes do MS, SESAP (no âmbito da Coordenadoria de Promoção à Saúde e Coordenadoria de Recursos Humanos); COSEMS e; UFRN, na condição de instituição supervisora da atuação dos médicos na atividade profissional desenvolvida no território e nas suas atividades de formação. Entende-se que o processo de revisão e rearranjo da CCE se alinha como que colocam Abrucio e Costa (1998), quando consideram que

[...] O problema básico da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo,

sem destruir a autonomia de cada ente e a conflitualidade inerente aos pactos federativos. (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 19).

A diversidade de atores participantes na CCE se justifica pela multiplicidade de relações institucionais entre os entes federativos e capilaridade das ações nos municípios contemplados pelo Projeto e nos quais os médicos estão inseridos. Dessa forma, observa-se que a atuação da Comissão enquanto principal instância de deliberação de demandas do Projeto compreende o encaminhamento de medidas, instruções e resoluções para os demais atores da gestão, respeitando as suas competências e articulação institucional.

A representação da SESAP no CCE se concentra no Grupo Técnico Núcleo Estratégia Saúde da Família (NEESF), integrante da Subcoordenadoria de Ações de Saúde (SUAS), que faz parte da Coordenadoria de Promoção da Saúde (CPS) – de modo que fica possibilitado um diálogo direto da Comissão com as demais instâncias técnicas de deliberações acerca das áreas da Atenção Básica de Saúde (saúde bucal, saúde da família, saúde mental, entre outras) (informação verbal⁶).

213

O caráter de cooperação internacional no provimento de médicos compreende, por exemplo, a atuação da OPAS nas negociações entre governo brasileiro e instituições de cooperação no recrutamento e legalização dos médicos intercambistas participantes do Projeto. Já o contato direto com as gestões municipais de saúde se dá preponderantemente pela atuação do COSEMS e de interlocução com os municípios. Algumas deliberações se dão no sentido de mediação e interlocução com os gestores municipais, emissão de notas técnicas, entre outras providências.

A rotina administrativa da CCE compreende reuniões para as deliberações de planejamento, avaliação das ações, encaminhamentos de resoluções para as instituições envolvidas na gestão do Programa, bem como para demandas emergenciais existentes nos municípios. A articulação entre os entes envolvidos na gestão surge como característica norteadora das discussões, na medida em que algumas questões inseridas na pauta são discutidas coletivamente, e apontados as deliberações e agentes nelas compreendidos. Em alguns casos, delibera-se a

⁶ Informação verbal concedida pela coordenador do Núcleo Estratégia Saúde da Família e membro da CCE ao autor, por meio em conversa informal, em novembro de 2016.

realização de visitas técnicas em municípios específicos, bem como a interlocução com as coordenações regionais de saúde e gestões municipais.

Ampla parcela das deliberações dos atores da Comissão se dá em função do surgimento de demandas emergenciais, levantadas nos relatórios elaborados pelos supervisores e tutores do Projeto que acompanham os médicos nos territórios municipais, ou mesmo por denúncias realizadas pelos canais de comunicação da SESAP (informação verbal⁷). A ampla heterogeneidade dos municípios e discussão de situações específicas – tais como a estadia e oferecimento das condições de permanência dos médicos, repasse de valores de custeio aos profissionais, podem ser elencados como exemplos de pontos discutidos coletivamente. Nos casos nos quais médicos intercambistas estão no centro da questão, observa-se a atuação da representação da OPAS na negociação e tomada de decisão. O envolvimento dos participantes nas resoluções de problemas pontuais nos municípios envolve também os responsáveis pela supervisão e tutoria acadêmica dos médicos inseridos nos municípios, uma vez que há uma divisão das Regiões de Saúde entre as instituições tutoras (instituições de educação superior que compõem a Comissão).

214

Os pontos levantados por cada um dos agentes inseridos na CCE explicitam a necessidade da inserção de cada um deles na comissão, uma vez que, inseridos em instituições com diferentes campos de atuação, possuem competências e conhecimentos individuais que colaboram significativamente no processo de tomada de decisão gerido coletivamente. Neste sentido, entende-se que uma gestão unilateral de um programa social desse porte certamente encontraria dificuldades ainda mais severas no atendimento das demandas geradas na sua implementação.

Uma análise da dinâmica de gestão do PMMB adotada por um ente estadual, como aqui colocado, remonta ao poder de decisão e autonomia do governo estadual na determinação dos atores envolvidos na implementação do Projeto, bem como de uma configuração de gestão complexa de políticas públicas, na qual novos atores – em alguns casos, não estatais – passam a integrar os espaços de tomada de decisão, em uma lógica que aumenta a complexidade e conflitualidade inerente a esses espaços. Tal aspecto é contemplado por Lima et al (2012), ao analisar a

⁷ Informação verbal concedida pela apoiadora do Ministério da Saúde no estado do RN e membro da CCE ao autor, por meio em conversa informal, em novembro de 2016.

regionalização da saúde nos estados brasileiros por ocasião do Pacto pela Saúde, verificando

[...] mudanças importantes no exercício de poder no interior da política de saúde, que se traduz por: introdução de novos atores (governamentais e não governamentais), [...]; relevância das Secretarias de Estado de Saúde (SES) na condução da regionalização com fortalecimento das suas instâncias de representação regional; criação de novas instâncias de coordenação federativa (Colegiados de Gestão Regional); revisão das formas de organização e representatividade dos Conselhos de Representação das Secretarias Municipais de Saúde e das Comissões Intergestores Bipartites; [...]. (LIMA et al, 2012, p. 2888).

Também é válido destacar a forma com que o Projeto se apropria da estrutura de regionalização do SUS, já estabelecida na gestão de saúde do país – aspecto que surge como uma das características da política atual do “federalismo sanitário brasileiro”, termo adotado por Dourado e Elias (2011).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

215

O ciclo de uma política setorial no atual contexto federalista brasileiro possibilita uma visão clara da nova e complexa conjuntura a ser considerada no amadurecimento de mecanismos de governança e efetividade na implementação de políticas públicas. A cooperação e a inserção dos mais diversos atores sociais nos processos de tomada de decisão e implementação de políticas públicas nas mais diversas realidades municipais do país se colocam como desafios centrais nesse processo e parecem ser consideradas gradativamente pelos atores formuladores.

Uma análise aprofundada sobre políticas setoriais específicas pode lançar mão sobre diversos aspectos que vêm compondo o escopo de pesquisa sobre o federalismo brasileiro. No caso aqui adotado, alguns desses pontos puderam ser enxergados nitidamente, corroborando empiricamente algumas contribuições da literatura da área. Longe de esgotar as possibilidades, objetivou-se aqui abordar nuances dos processos de concepção e implementação do Projeto Mais Médicos para o Brasil, à luz das contribuições teóricas e conceituais dos estudos em Federalismo.

Alguns desafios postos nas complexas relações federativas parecem ter sido considerados frontalmente na implementação do PMMB, principalmente quanto ao

seu modelo interinstitucional e tripartite de gestão, utilizando-se largamente do modelo de regionalização de Saúde no SUS e agregando outros atores na sua operacionalização – o que denota um forte viés de cooperação já institucionalizado no arcabouço normativo da política. Destaca-se ainda a o papel desempenhado pela sociedade civil e Municípios na inserção do problema da desigualdade territorial no provimento de profissionais médicos na agenda governamental da União.

A realização de estudos detalhados de políticas setoriais de saúde pode contribuir significativamente no entendimento do atual cenário no qual se dão as relações entre entes federados, sociedade civil, instituições estatais e não estatais, de modo a se avançar na configuração de novos arranjos de gestão e que partam do SUS e da sua regionalização enquanto condições já incorporadas à gestão de saúde no país.

Outra possibilidade de análise – aqui adotada em certa medida – consiste na incorporação do conceito de ciclo de políticas públicas como forma de investigar de que modo se dão as relações federativas nas diferentes etapas do processo de uma política, bem como em uma caracterização mais precisa da atuação dos entes federados e instituições em diferentes momentos – o que denotaria uma visão que extrapole o estabelecimento de competências estabelecidas para cada um deles nos documentos normativos.

O desenvolvimento de pesquisas na área coloca-se como fator fundamental no entendimento dos novos arranjos de gestão de políticas públicas, considerando as relações multilaterais existentes entre os diversos atores e tendo potencial em colaborar no aprimoramento de mecanismos e modelos de governança e atendimento das demandas coletivas e singulares da União e de suas unidades subnacionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Modelos federativos e o caso brasileiro. **Pesquisas**, São Paulo, 1998, n. 12.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro n. 47, v. 6, p 1543-1568, nov./dez. 2013.

ALESSIO, Maria Martins. **Análise da implantação do Programa Mais Médicos.** Brasília, Universidade de Brasília (Faculdade de Ciências da Saúde). Dissertação de mestrado – Saúde Coletiva. 2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

BICHIR, Renata. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, n.1, v.1, jun./ago. 2016, p.49-78.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. **Portaria interministerial MS/MEC N. 1.369, de 8 de julho de 2013.** Dispõe sobre a implementação do Projeto Mais Médicos para o Brasil. 2013a. Disponível em: <http://www.cremesp.org.br/library/modulos/legislacao/versao_impressao.php?id=11253>. Acesso em 26 nov. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 12.871, de 22 de outubro de 2013.** 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/qQXHkF>>. Acesso em 01 jun. 2016. Documento *online* não paginado.

217

CARVALHO, Fernanda Cavassana de. A Consolidação do Programa Mais Médicos na Opinião Pública e na Cobertura Jornalística. Intercom: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XV. Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul. Palhoça/SC, maio 2014. In: **Anais...** Disponível em: <<http://www.portalintercom.org.br/anais/sul2014/resumos/R40-0325-1.pdf>>. Acesso em 04 dez. 2016.

CARVALHO, Mônica Sampaio de; SOUSA, Maria Fátima de. Como o Brasil tem enfrentado o tema provimento de médicos?. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v. 17, n. 47, dez. 2013. p. 913-926.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CMN). **Estudo Técnico: As desigualdades na distribuição de serviços de saúde entre os Municípios brasileiros.** 2016. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/ET%202016.06%20-%20Distribui%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Servi%C3%A7os-de-Sa%C3%BAde.pdf>>. Acesso em 4 dez. 2016. Estudos Técnicos CNM.

DOURADO, Daniel de Araujo; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. **Rev. Saúde Pública**, v. 1, n. 45, p. 204-211, 2011.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. 33º Encontro Anual da ANPOCS. GT 32: Políticas Públicas. [2009]. In: **Anais...**

GARCIA, Beatriz; ROSA, Leonardo; TAVARES, Rafael. Projeto Mais Médicos para o Brasil: apresentação do programa e evidências acerca de seu sucesso.

Informações FIPE. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. n. 402, mar. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/mZKQ9T>>. Acesso em 01 jun. 2016.

LIMA, Luciana dias de et al. Regionalização e acesso à saúde nos estados brasileiros: condicionantes históricos e político-institucionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, n. 17, p. 2881-2892, 2012.

LINHARES, Paulo de Tarso; CUNHA, Alexandre dos Santos; FERREIRA, Ana Paula Lima. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (Orgs.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: IPEA, 2012. p. 37-54. Diálogos para o desenvolvimento, v. 8.

MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL: Mais saúde pra você. [2015]. Disponível em: <<http://goo.gl/F2gGLp>>. Acesso em 01 jun. 2016. Documento *online* não paginado.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Saúde do RN. **Gabinete do Secretário. Portaria n. 177/2013-GS/SESaP, 29 de abril de 2013.** Criar a Comissão Estadual do Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (PROVAB), no Sistema de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte. Natal/RN, 2013.

218

_____. Secretaria de Estado da Saúde Pública. **Minuta de Portaria.** Dispõe sobre a reestruturação e definição de funções para a Comissão Coordenadora Estadual - CCE do Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (PROVAB) e Projeto Mais Médicos para o Brasil - PMMB, no Sistema Único de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte. [Natal/RN], [2014-2016?]. Documento interno não publicado.

ROUSSELF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante XVI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios [Brasília/DF, 10 de julho de 2013].** 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-xvi-marcha-a-brasilia-em-defesa-dos-municipios>>. Acesso em 4 dez. 2016. Documento *online* não paginado.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB**, São Paulo, n. 65, jan./jun. 2008, p. 27-48.

BARREIRAS DO DESEMPENHO EM COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Luana Ferreira dos Santos^{1 2}
Ana Paula Teixeira de Campos³
Marco Aurélio Marques Ferreira³*

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo identificar as principais barreiras inibidoras do desempenho em cooperativas da agricultura familiar e compreender como estas barreiras podem se tornar entraves para o acesso às políticas públicas como o PAA e o PNAE. Foi adotado o método de estudo de caso comparativo com duas cooperativas na Zona Mata de Minas Gerais, tendo como objeto de análise entrevistas realizadas com membros do conselho de administração. Os resultados revelam que em uma cooperativa o número de barreiras centra-se no grupo das barreiras organizacionais, sucedido das barreiras individuais e ambientais. Na segunda, houve um menor número de barreiras em todos os grupos em relação à primeira. As constatações desse estudo mostram também oportunidades e desafios que as políticas públicas de compra institucional representam para as cooperativas da agricultura familiar. Ademais, esta pesquisa se revela como um instrumento útil de apoio aos gestores públicos, através do diagnóstico das principais barreiras que desafiam o bom desempenho das cooperativas e o acesso às políticas públicas.

219

Palavras-chave: Agricultura Familiar. Cooperativismo. Políticas Públicas. Barreiras Inibidoras do Desempenho.

¹ Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio concedido.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

³ Universidade Federal de Viçosa (UFV).

1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre desenvolvimento rural tem evidenciado, entre outros aspectos, a importância das decisões tomadas pelo Estado para o fortalecimento da agricultura familiar, especialmente as ações instituídas pelas políticas públicas. Nesse sentido, diferentes estudos têm como foco as implicações das políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar e de suas organizações coletivas (CARNEIRO, 1997; SCHMITT, 2005; PLOEG, 2011; DIAS, 2011; FORNAZIER, 2014; GRISA; SCHNEIDER; 2014).

Segundo Ploeg, Jingzhong, e Schneider (2010), no Brasil, o fortalecimento da agricultura familiar e a luta contra os desequilíbrios sociais e espaciais são questões centrais para as políticas públicas voltadas ao meio rural, que refletem o engajamento dos movimentos sociais na formulação das políticas públicas.

Esta ênfase na agricultura familiar ocorreu a partir da década de 1990, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o que representou um avanço considerável em relação às políticas públicas anteriores, nas quais a agricultura familiar era relegada a um segundo plano ou até mesmo esquecida pelo Estado (CARNEIRO, 1997).

Na década de 2000, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como a primeira política pública de compra governamental instituída no país em 2003, com foco específico para a agricultura familiar. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi outra política pública que foi reformulada para atender ao mercado institucional que vem ganhando espaço no incentivo à agricultura familiar.

Estudos destacam o PAA e o PNAE como políticas públicas redistributivas (DIAS, 2011), que representam uma oportunidade de incentivar a produção e a comercialização dos agricultores familiares (FORNAZIER, 2014), contribuindo para uma relação mais estreita entre campo e cidade (TRICHES; SCHNEIDER, 2010) e para o surgimento de novos circuitos, novas infraestruturas físicas e arranjos sociais (PLOEG, 2011).

Diante do apresentado, o presente trabalho orienta-se pelas seguintes questões: As cooperativas da agricultura familiar conseguem se consolidar efetivamente como empreendimentos integradores das políticas públicas como o

PAA e o PNAE? Quais são as barreiras inibidoras do desempenho destas cooperativas? De que forma as barreiras inibidoras do desempenho se mostram como entraves para o acesso ao mercado institucional?

Assim, utilizando o modelo proposto por Ammons (2004), que apresenta fatores que inibem o bom desempenho em organizações de interesse público e/ou social, busca-se, com esta pesquisa, identificar os principais desafios que as cooperativas da agricultura familiar enfrentam para se consolidarem no mercado institucional, bem como, compreender como estas barreiras podem se tornar entraves para o acesso às políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Organizou-se uma base teórica sobre as políticas públicas para a agricultura familiar e o papel dos empreendimentos cooperativos para o fortalecimento desta categoria social e para a articulação de políticas públicas como o PAA e o PNAE.

221

2.1 Agricultura Familiar e Políticas Públicas

Wanderley (2009) define a agricultura familiar como uma modalidade de agricultura em que produção, moradia, economia doméstica, atividade profissional, patrimônio familiar e relações de reprodução socioeconômica se combinam de modo indissociável. A autora defende a agricultura familiar como um conceito em evolução, com significativas raízes históricas do campesinato.

Grisa e Schneider (2014) realizaram um estudo sobre a trajetória das políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar no Brasil ao longo dos anos. Os autores constataram que existem três gerações destas políticas públicas, que foram agregadas e sistematizadas em três referenciais. O primeiro referencial emergiu em meados da década de 1990, inicialmente com o foco no viés agrário e agrícola, destacando-se o surgimento do PRONAF. No ano de 1997 as políticas públicas passaram a se orientar pelo referencial social e assistencial, como por exemplo, o Programa Garantia Safra. Na década de 2000, surge o terceiro referencial, composto pelos mercados orientados pela segurança alimentar e pela sustentabilidade ambiental, como o PAA e o PNAE.

Triches e Schneider (2010) relatam que os programas públicos alimentares para a agricultura familiar aparecem como potenciais reintegradores entre a produção e o consumo de alimentos mais sustentáveis, que contribuem para a reconexão da cadeia alimentar e de uma relação mais estreita entre campo e cidade.

Para Dias (2011), políticas públicas como o PAA e PNAE são fundadas no papel redistributivo do Estado, que visa ao fomento e incremento à produção da agricultura familiar no país, por intermédio de programas de aquisição de alimentos com garantia de preços diferenciados. Assim, a intervenção estatal contribuiu para regular a problemática social no campo da agricultura familiar.

Conforme aponta Schmitt (2005), um dos aspectos inovadores do PAA consiste no esforço por integrar em sua concepção e nos aspectos práticos de sua operacionalização, dimensões relacionadas tanto à política de segurança alimentar e nutricional quanto à política agrícola. Como um componente da política alimentar, o programa procura colocar em prática uma série de diretrizes que têm o direito humano a uma alimentação saudável enquanto princípio articulador. Como um mecanismo de apoio à comercialização, o PAA incide sobre uma dimensão estratégica para o desenvolvimento da agricultura familiar, isto é, aproximando produtores e o mercado.

222

Ploeg (2011) caracteriza o PNAE como uma experiência brasileira de mercado emergente aninhado. Esses mercados diferem dos demais que circulam nos mercados de *commodities* pelos seguintes aspectos: a qualidade é superior; a origem é conhecida; sua produção é diferente e incorpora características específicas no produto; incorporam relações diferentes entre produtores e consumidores; representam diversos graus de acessibilidade e, implicam novos circuitos, novas infraestruturas físicas e arranjos sociais.

Assim, o PAA e o PNAE marcam uma geração de ações estatais voltadas para a segurança alimentar e nutricional e, atendem, ao mesmo tempo, às demandas dos agricultores familiares por canais de comercialização. Esses mercados institucionais representam um mecanismo de fortalecimento da agricultura familiar, que viabilizam o escoamento da produção, contribuem para a criação e movimentação do mercado local, para a geração de renda, para uma alimentação saudável e melhor organização social dos produtores rurais.

2.2 Cooperativas: Fortalecimento da Agricultura Familiar e Articulação de Políticas Públicas

Conforme Rios e Carvalho (2007), a organização social de produtores rurais pode ser vista como um instrumento de emancipação e empoderamento, ou seja, as associações constituem um instrumento eficaz de transição entre a informalidade dos primeiros passos e a inserção solidária no mercado.

No entanto, não é finalidade das associações atuarem como intermediárias entre os associados e o mercado. Assim, as cooperativas passaram a ser tanto uma forma de organização social dos agricultores quanto de realizar transações comerciais (COSTA et al., 2015).

Para Altman (2015) as cooperativas agrícolas desempenham um papel importante na promoção do desenvolvimento rural como mecanismos de geração de emprego, segurança alimentar, distribuição de renda e, potencialmente, a redução da pobreza. Ademais, uma alternativa para os agricultores como comerciantes de seus produtos e compradores de seus insumos, assim como uma forma de fornecer meios para que pequenas propriedades permaneçam no mercado e possam se tornar competitivas.

O estudo de Torres et al. (2011), demonstra como o PNAE contribuiu para a geração de renda na agricultura familiar a partir da organização via cooperativa. Todavia, os autores destacam que o processo de comercialização pelo PNAE apresentou algumas dificuldades, como por exemplo, manter a regularidade da produção, as oscilações e defasagens de preços, o deslocamento, a irregularidade dos pedidos e a falta de infraestrutura de agroindústrias familiares.

A pesquisa de Cunha (2015) destaca a importância do papel desempenhado por uma cooperativa da agricultura familiar na organização de várias etapas da comercialização, na constituição de parcerias, no escoamento da produção, na geração de renda, entre outros aspectos associados ao acesso às políticas públicas como o PAA e o PNAE.

Assim, observa-se a relevância do papel desempenhado pelo cooperativismo para o fortalecimento da agricultura familiar, pois além de representarem uma forma de organização da produção, agregação de valor, eliminação de intermediários e potencialização das economias locais, as

cooperativas também passaram a atuar como entidades intermediárias entre a produção da agricultura familiar e as políticas públicas de compra institucional, como o PAA e o PNAE.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo foi realizado na Cooperativa dos Produtores Rurais das Matas de Minas (COOPRAMM) e na Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar e Solidária (COOPAF), com o intuito de comparar diferentes experiências, visto que os cooperados da COOPAF acessam o PNAE via cooperativa e na COOPRAMM isso não ocorre. A COOPRAMM e a COOPAF localizam-se nos municípios de Canaã e Muriaé, respectivamente, situados na Zona da Mata mineira.

Para a realização dos procedimentos metodológicos, de cunho qualitativo, utilizou-se como método de pesquisa o estudo de caso comparativo. Segundo Yin (2001), o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. A pesquisa de estudo de caso pode incluir tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos, como nesta pesquisa.

Realizou-se entrevistas com roteiro semiestruturado como técnica de coleta de dados para a realização do estudo de caso comparativo. As entrevistas foram feitas com membros da diretoria das cooperativas. Na COOPRAMM foram entrevistados o vice-presidente e três membros do conselho fiscal e na COOPAF entrevistou-se o diretor presidente, a diretora administrativa e outros dois integrantes do conselho de administração.

Para a compreensão dos dados coletados a partir das entrevistas, optou-se pela técnica da análise de conteúdo, com base em Bardin (2010). Para analisar as barreiras inibidoras do desempenho das cooperativas, tomou-se como medida de categorização uma adaptação do modelo de análise proposto por Ammons (2004), sobre barreiras que inibem a melhoria do desempenho de organizações de interesse social. Essas barreiras são agrupadas em três conjuntos: barreiras ambientais, organizacionais e individuais.

Ammons (2004) classifica as barreiras ambientais como os fatores que mais claramente diferenciam o ambiente geral em relação ao setor em que a organização atua ou pretende atuar, como fatores políticos que influenciam a tomada de decisão, preferência dominante do *status quo*, falta de apoio político, entre outros.

As barreiras organizacionais referem-se às características comuns encontradas em diferentes graus nas organizações, como a falta de prestação de contas, processos burocráticos, objetivos ambíguos, etc. (AMMONS, 2004).

Já as barreiras individuais referem-se aos traços individuais inibidores, comportamentos, atitudes que podem comprometer o desempenho da organização ou influenciar de maneira negativa a atuação do administrador ou de outros membros da organização, como a falta de cooperação, a falta de interesse e iniciativa, entre outros fatores (AMMONS, 2004).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

225

A estruturação da análise dos dados deu-se em três etapas: pré-análise, com a transcrição das entrevistas; exploração do material, sintetizando as respostas em duas categorias temáticas: "Barreiras Inibidoras do Desempenho" e "Barreiras Inibidoras do Desempenho *versus* Políticas Públicas" e, por fim, a interpretação dos resultados.

4.1 Barreiras Inibidoras do Desempenho

O Quadro 1 expõe as principais barreiras mencionadas pelos entrevistados da COOPRAMM e da COOPAF, analisadas conforme o modelo de análise proposto por Ammons (2004).

Quadro 1 - Barreiras inibidoras do desempenho das cooperativas

Barreiras inibidoras do desempenho da COOPRAM	Barreiras ambientais	Barreiras organizacionais	Barreiras individuais
	- Cultura da região que não favorece o associativismo - Falta de informação para o acesso as políticas públicas - Baixa assistência técnica dos órgãos governamentais	- Falta de: organização do quadro social; conhecimentos gerenciais; recursos; contabilidade adequada; transparência e planejamento - Rigidez burocrática - Pouca diversificação dos produtos - Processo de criação "top-down"	- Acomodação dos cooperados - Baixo engajamento dos cooperados nas atividades - Excessiva dependência do vice-presidente
Barreiras inibidoras do desempenho da COOPAF	Barreiras ambientais	Barreiras organizacionais	Barreiras individuais
	- Restrição de mercado (o que gera dependência dos recursos das vendas do PNAE)	- Dificuldades para manter capital de giro - Perecibilidade dos produtos, que reforça a necessidade de uma boa administração das vendas - Falta de recursos para ter um profissional responsável pela assistência técnica	- Falta de: tempo de membros do conselho para dedicar aos trabalhos; organização da produção por parte do agricultor; comprometimento de alguns produtores em entregar seus produtos - Dificuldades do agricultor em entregar um produto de qualidade

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ammons (2004). Resultados da pesquisa, 2016.

Nota-se que o maior número de barreiras da COOPRAMM centra-se no grupo das barreiras organizacionais, mostrando a prevalência de fatores inibidores associados à própria dinâmica de funcionamento da cooperativa. A falta de diversificação dos produtos foi colocada como uma barreira organizacional na COOPRAMM. Todos os entrevistados da cooperativa concordaram no sentido de que esta poderia comercializar outros tipos de produtos além do café, milho e feijão. Já a COOPAF possui uma lista de produtos comercializados bem variada, como frutas, verduras, legumes, leite, iogurte.

Os gargalos no gerenciamento também são barreiras presentes na COOPRAMM. A cooperativa possui um contador responsável pela realização dos demonstrativos contábeis, mas os demais processos administrativo-gerenciais são feitos pelos próprios cooperados. Também não existe um profissional contratado para prestar assistência técnica aos associados.

Na COOPAF tem-se um contador externo responsável pelos demonstrativos contábeis e os demais processos administrativos são feitos por um gerente contratado. A cooperativa possui um técnico agrícola responsável para dar assistência aos cooperados. Contudo, no momento de constituição da mesma, os cooperados afirmaram que fizeram praticamente todos os procedimentos por conta própria, não contando com o auxílio profissional na área técnica e nem na área administrativa.

Verifica-se que na COOPRAMM os próprios membros da diretoria são responsáveis pelos processos gerenciais. Os agricultores da COOPAF contam com um profissional responsável pela administração e a gestão é compartilhada e discutida com o conselho de administração, formado por cooperados.

227

A literatura aponta como o gerenciamento constitui um fator importante para a competitividade das cooperativas. Especificamente em cooperativas da agricultura familiar, Freitas et al. (2009), relatam que a gestão e a criação de canais de comercialização são problemas recorrentes nesses empreendimentos solidários.

A mobilização para a criação de uma cooperativa em Canaã aconteceu em 2001, quando o técnico da EMATER local sugeriu que os agricultores se organizassem na forma de uma associação, uma vez que eles estavam enfrentando diversas dificuldades relacionadas aos altos preços dos insumos, aos baixos preços de venda e à baixa produtividade da lavoura, ou seja, a sua constituição partiu de "cima para baixo", e, em 2008 a associação passou a ser uma cooperativa, fundando-se a COOPRAMM.

Já em Muriaé, a primeira mobilização para a organização dos agricultores familiares foi para a criação da Associação Intermunicipal dos Pequenos Agricultores e Trabalhadores Rurais (AIPAT), no ano de 2001, que em 2012 passou a funcionar como cooperativa. Na COOPAF a motivação para a sua constituição partiu dos próprios agricultores familiares, ou seja, o fluxo da decisão foi de "baixo para cima".

O que se percebe é que, apesar de contextos distintos de criação, em ambos os casos, as cooperativas surgiram primeiro como associações. Como destaca Rios e Carvalho (2007), muitas vezes as cooperativas surgem como associações, sendo estas um eficaz instrumento de transição entre uma informalidade dos primeiros passos e a inserção solidária no mercado.

Pelo apresentado no Quadro 1, percebe-se também que algumas barreiras que se assemelharam entre as cooperativas. A falta de assistência técnica constitui uma barreira para a COOPRAMM, ao passo que na COOPAF, embora haja um técnico para prestar assistência aos produtores, eles só possuem recurso para que esse técnico trabalhe uma vez na semana, o que dificulta o atendimento a todos os cooperados.

Outra constatação desta pesquisa associada à assistência técnica refere-se ao fato de que não basta assessorar os empreendimentos para constituí-los, é preciso um apoio contínuo para que eles funcionem plenamente. Na COOPRAMM, os cooperados contaram com o apoio da EMATER para a sua criação, mas os desafios maiores vieram depois que a cooperativa foi constituída, ao passo que os associados da COOPAF praticamente tiveram assistência técnica no processo de constituição, mas na medida em que a cooperativa foi se desenvolvendo, os agricultores contrataram um técnico agrícola.

Vale ressaltar a fundamental importância da assistência técnica e extensão rural para o fortalecimento da agricultura familiar e das próprias organizações cooperativas. Pires (2010) adverte que, o papel da assistência técnica no âmbito da extensão rural não se reduz apenas para fomentar a criação de cooperativas, mas, especialmente, para apoiar o empreendimento coletivo por meio de capacitação dos seus associados gestores.

A baixa participação dos associados representa uma barreira para a COOPRAMM. No caso da COOPAF, foi colocado como barreira o baixo envolvimento dos membros da diretoria das atividades da cooperativa, visto que alguns membros encontram-se sobrecarregados, em função da amplitude dos trabalhos. As restrições de recurso também foram barreiras em comum para as duas cooperativas.

Esses resultados convergem com os achados no trabalho de Cançado et al. (2013), que encontraram barreiras inibidoras do desempenho de organizações de

economia solidária, autogestão e inclusão social semelhantes às identificadas nesta pesquisa, como a limitação de recursos, o limitado interesse e à incipiente participação dos cooperados.

Quando se trata de barreiras de produtividade, Ammons (2004) relata que o enfrentamento é a palavra chave, pois algumas barreiras podem ser removidas, outras não. Algumas barreiras podem ser superadas diretamente e mesmo rapidamente, outras devem ser contornadas. No caso das cooperativas, existem barreiras que os agricultores podem superar mais rapidamente do que outras, mas deve haver o comprometimento dos associados para estabelecer estratégias para que essas barreiras sejam removidas, ou pelo menos minimizadas.

4.2 Barreiras Inibidoras do Desempenho *versus* Políticas Públicas

Os resultados agregados nesta categoria temática centram-se na análise das barreiras inibidoras do desempenho como aspectos desfavoráveis para ao acesso às políticas públicas de compra institucional por intermédio das cooperativas.

229

Os associados da COOPRAMM não acessam nenhuma política pública de compra institucional, seja individualmente, seja via cooperativa. Apesar disso, eles afirmaram ter conhecimento sobre os mercados institucionais, principalmente após receberem um curso sobre as políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar, ministrado por uma equipe de mediadores de um projeto ATER da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Os entrevistados da COOPRAMM afirmaram também ter interesse em serem beneficiários tanto do PNAE quanto do PAA e que isso seria interessante para o desenvolvimento da cooperativa. Três cooperados relataram que venderiam pó de café e fubarina via PAA. Um entrevistado ressaltou que, em virtude da variedade de culturas da sua propriedade forneceria tanto para o PAA quanto para o PNAE. Todos acreditam que mais agricultores se associariam caso a cooperativa participasse dessas políticas públicas.

Foi perguntado aos entrevistados por que a COOPRAMM não é um empreendimento que participa do mercado institucional. Os motivos estão associados à falta de conhecimento sobre os processos que devem ser feitos para acessar as políticas públicas, visto que não contam com um profissional no

gerenciamento para orientá-los. Isso acarreta em dificuldades para manter os documentos necessários, como por exemplo, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Jurídica.

Apesar de não serem beneficiários das políticas públicas de compra institucional, todos os entrevistados reconhecem sua importância para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento das cooperativas.

Já os associados da COOPAF acessam ao PNAE via cooperativa. Em Muriaé, os 30% dos gêneros alimentícios para a alimentação escolar da rede municipal e estadual oriundos da agricultura familiar são fornecidos pela cooperativa. Além de Muriaé, oito municípios da região compram produtos da COOPAF para a merenda de escolas da rede pública.

Praticamente toda a produção da COOPAF é vendida para a alimentação escolar, representando aproximadamente 90% de suas vendas, com 31 variedades de gêneros alimentícios - frutas, legumes e hortaliças. No caso do leite, a cooperativa recolhe o volume produzido, repassa para um laticínio que fabrica iogurte e leite "barriga mole", e assim o laticínio entrega os produtos lácteos processados para a cooperativa, que os vende para alimentação escolar já com essa agregação de valor.

230

Os produtos da COOPAF passam pelo controle de qualidade através da vistoria do técnico responsável antes de ser entregue para as escolas. Contudo, pôde-se notar, por meio das entrevistas, que a qualidade ainda representa um desafio para a consolidação no mercado institucional, visto que há insistência por parte de alguns agricultores, principalmente no caso da banana, para tentar vender um produto que não se enquadra nos moldes de qualidade exigidos pelo PNAE (pois a cooperativa não possui câmara de climatização da banana, então deve-se ter bastante cuidado para que a banana não seja entregue verde ou madura demais).

Os agricultores da COOPAF citaram alguns pontos positivos do PNAE, como indução ao consumo de alimentos saudáveis, promoção do desenvolvimento local, incentivo à constituição de cooperativas, fortalecimento da agricultura familiar, escoamento da produção, geração de renda, agregação de valor e garantia de venda.

Esses aspectos mencionados pelos entrevistados assemelham-se às vantagens dos mercados institucionais citadas em alguns estudos, como: incentivo à

produção e comercialização dos produtos da agricultura familiar (FORNAZIER, 2014); consumo de alimentos mais sustentáveis (TRICHES; SCHNEIDER, 2010) e a promoção do desenvolvimento regional (PLOEG, 2011).

Alguns desafios foram citados pelos entrevistados da COOPAF para o acesso ao mercado institucional, como a organização da produção, pois o produtor deve se comprometer a entregar o produto com a qualidade exigida e no prazo determinado, o que faz com que algumas vezes, a cooperativa enfrente problemas para suprir a demanda das entidades beneficiárias. Citou-se também a necessidade de maior rigor na fiscalização do PNAE, pois uma prefeitura que eles fornecem já ficou quatro meses sem pagá-los, o que é inconstitucional.

A literatura também aponta alguns desafios encontrados pelos agricultores familiares para o acesso às políticas públicas de compra institucional. No estudo de Cunha (2015), ao analisar os efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar no município de Espera Feliz, o autor constatou que a operacionalização do PAA no município apresentou limites e desafios mais acentuados quando comparados com o PNAE, como a demora na aprovação do projeto, o preço pago aos agricultores e o prazo de recebimento. Isto é, na pesquisa de Cunha (2015) assim como desse estudo, o atraso no pagamento representou um fator negativo da política pública.

Outro aspecto citado pelos entrevistados da COOPAF como ponto negativo refere-se à questão da dependência de alguns agricultores do PNAE, dependendo exclusivamente dos recursos repassados pelo programa. Fenômeno similar a esse foi encontrado no estudo de Cunha (2015), uma vez que o autor constatou que a maior parte das vendas de uma cooperativa de agricultores familiares gira em torno da compra institucional do município, verificando-se uma dependência entre os agricultores para venda do que é produzido para o PAA e PNAE, ao ponto de muitos não plantarem quando há interrupção na compra institucional.

Fazendo uma análise comparativa entre os dois estabelecimentos, foi possível constatar que, algumas barreiras inibidoras do desempenho da COOPRAM se mostraram como fatores preponderantes para às políticas públicas de compra governamental. Na COOPAF estes elementos não se constituíram como barreiras, e sim como aspectos favoráveis para a inserção no mercado institucional.

O primeiro elemento que se constitui uma barreira de desempenho da COOPRAMM e está associado ao não acesso às políticas públicas se relaciona à trajetória histórica da cooperativa. Isto porque a COOPAF surgiu da iniciativa dos próprios agricultores familiares, que após legalizarem a cooperativa, buscaram apoio para conseguir fornecer para o PNAE tanto em Muriaé quanto para municípios da região. Já na COOPRAMM o processo de criação se deu por forças externas à cooperativa, o que acarretou em posteriores dificuldades em seu funcionamento, diante da falta de conhecimento dos cooperados de como o empreendimento deve funcionar corretamente, além da falta de informações sobre as políticas públicas que os agricultores podem acessar estando organizados ou individualmente.

O segundo elemento constitui as barreiras relacionadas ao gerenciamento, visto que a COOPAF conta o auxílio de profissionais qualificados e os membros da diretoria recebem uma gratificação para exercerem suas funções. A COOPRAMM possui um contador externo, mas os demais processos administrativos são feitos pelos agricultores familiares. Isso possui consequências diretas para o acesso às políticas públicas, pois os membros da COOPAF afirmaram que o apoio profissional é fundamental para entender os procedimentos exigidos pelo PNAE relacionados à burocracia, assim como também o auxílio ao controle da produção e demonstrativos contábeis. Na COOPRAMM, um dos principais motivos para o não acesso ao mercado institucional está relacionado ao gerenciamento, pois os agricultores não conhecem as exigências e os procedimentos necessários para acessá-lo.

O terceiro elemento que se configurou como uma barreira inibidora do desempenho e teve implicações para o acesso às políticas públicas diz respeito à assistência técnica. Embora os agricultores da COOPRAMM tenham recebido o apoio da EMATER quando constituíram a cooperativa, o processo de desenvolvimento da COOPRAMM contou com o auxílio desta instituição, mas não foi acompanhado assiduamente por um profissional da área. Já os agricultores da COOPAF não contaram com uma assistência técnica efetiva na sua criação, mas depois de fundada, além do apoio da EMATER, a cooperativa passou a contar como auxílio de um técnico agrícola. Mesmo assim, os entrevistados afirmaram que essa assistência não supre as demandas de todos os cooperados, mas é fundamental para o desenvolvimento da cooperativa e para o acesso ao PNAE, uma vez que este exige que os produtos sejam entregues dentro de padrões de qualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados encontrados foi possível observar a presença de algumas barreiras inibidoras do desempenho em comum nas cooperativas, como restrições de recursos e a baixa participação dos associados - nas atividades da cooperativa na COOPRAMM e do conselho administrativo nas atividades da diretoria, na COOPAF.

No que concerne aos elementos que as particularizam, nota-se que as cooperativas se diferenciam pela trajetória histórica de constituição, no modo como é feito o gerenciamento, assim como também nos aspectos relacionados à assistência técnica. Esses aspectos se mostraram como barreiras inibidoras do desempenho e para o acesso ao PNAE na COOPRAMM, através da análise comparativa realizada entre os dois empreendimentos.

Além das barreiras encontradas, as constatações dessa pesquisa mostram também oportunidades e desafios que as políticas públicas de compra institucional representam para as cooperativas da agricultura familiar. O PNAE se mostrou uma oportunidade para o desenvolvimento e crescimento da COOPAF através dos benefícios gerados aos associados, como o acesso a novos mercados, geração de renda, agregação de valor, escoamento da produção, entre outros.

Por outro lado, a COOPAF também enfrenta desafios para a participação no mercado institucional, como a organização da produção, a qualidade exigida, a necessidade de maior rigor na fiscalização do PNAE e de maior entendimento do poder público sobre o seu funcionamento. Na COOPRAAM, os desafios são ainda maiores, pois por uma série de empecilhos associados às próprias características da cooperativa e às barreiras inibidoras de desempenho, o empreendimento ainda não participa do mercado institucional, embora seja interesse dos seus associados.

Por fim, este trabalho se revela como um instrumento útil de apoio aos gestores públicos, através do diagnóstico das principais barreiras inibidoras do desempenho que se constituem como entraves para o acesso ao mercado institucional, assim como também a análise da efetividade das cooperativas da agricultura familiar como espaços articuladores de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALTMAN, M. Cooperative organizations as an engine of equitable rural economic development. **Journal of Co-operative Organization and Management**, v. 3, p. 14-23, 2015.

AMMONS, D. **Productivity Barriers in the Public Sector**. In: Public Productivity Handbook, Second Edition (Marc Holzer and Seok-Hwan Lee, editors) New York: Marcel Dekker, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

CANÇADO, A. C.; FERREIRA, M. A. M.; GHIZONI, L. D.; MOTA, G. R. Análise das Experiências de Incubação da ITCP/NESol/UFT à Luz do Modelo de Barreiras de Desempenho. In: FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A. (Org.). **Políticas Públicas, Gestão e Sociedade**. 1ªed. São Paulo: Triunfal Gráfica e Editora, v. 1, p. 245-276, 2013.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, n. 8, p. 70-82, 1997.

COSTA, B. A. L.; AMORIM JUNIOR, P. C. G.; SILVA, M. G. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 01, p. 109-126, 2015.

234

CUNHA, W. A. **Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar no contexto local**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração (PPGADM). Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa (MG), 2015.

DIAS, T. F. **Gestão Social em Empreendimentos Econômicos Solidários: uma abordagem no Oeste Potiguar**. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal (RN), 2011.

FORNAZIER, A. **Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico (PDE). Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas (SP), 2014.

FREITAS, A. F.; PEDRA, M. S.; FREITAS, A. F.; SILVA, M. G.; DIAS, M. M. O cooperativismo popular como forma de organização da agricultura familiar. **Revista Eletrônica de Extensão**, v. 6, n. 8, p. 110-119, 2009.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

PIRES, M. L. L. e S. Extensão rural e cooperativismo: o que há de novo nessa relação? **Jornadas Nacionales de Extensión Rural**, v. 15, p. 6-8, 2010.

PLOEG, J. D. van der. Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. **Sociologias**, v. 27, p. 114-140, 2011.

RIOS, G. S. L.; CARVALHO, D. M. Associações de agricultores familiares como estruturas de ensaio pré-cooperativas. **ESAC. Economia Solidária e Ação Cooperativa** (UNISINOS), v. 2, p. 139/05-146, 2007.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, ano XIV, n.2, p. 78-88, 2005.

TORRES, F. L.; TORRES, A. C. M.; SOBRINHO, F. B.; DIAS, T. F.; NUNES, E. M. Inserção da agricultura familiar sustentável no PNAE: o caso da COOPAPI, Apodi-RN. **Cadernos de Agroecologia**, v. 6, n. 2, dez., 2011.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

WANDERLEY, M. de N. B. **O mundo rural como um espaço de vida**: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

BLAME AVOIDANCE E CREDIT CLAIMING:

desafios para a Governança e a Cooperação no Setor Público

*Ana Tereza Ribeiro Fernandes*¹

RESUMO

O presente ensaio sobre a relação entre os comportamentos de *blame avoidance* e *credit claiming* ("evitar a culpa" e "reivindicar o crédito") e o desenvolvimento da governança e da cooperação no setor público buscará demonstrar que esses comportamentos são evidenciados quando o interesse público está envolvido, podendo ser identificados, de maneira indistinta, entre atores públicos e privados que atuam na esfera pública e que, portanto, precisam ser considerados na elaboração de mecanismos de ação conjunta entre atores do setor público. O tema foi explorado em termos teóricos a partir de pesquisa bibliográfica. Dela resultou a sistematização das principais características e estratégias relacionadas aos comportamentos abordados, bem como a indicação dos mesmos como pontos de atenção para a governança e a cooperação no setor público.

236

Palavras-chave: *Blame avoidance. Credit claiming. Governança. Cooperação. Setor Público.*

¹ Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

1 INTRODUÇÃO

O tema que será trabalhado neste ensaio consiste na exploração teórica dos comportamentos de *blame avoidance* e *credit claiming* entre atores do setor público. Pretende-se demonstrar aqui que esses comportamentos são evidenciados quando o interesse público está envolvido, podendo ser identificados, de maneira indistinta, entre atores públicos e privados que atuam na esfera pública e na prestação de serviços públicos.

A presente discussão é relevante porque busca "importar" conceitos utilizados com frequência nas literaturas norte-americana e europeia, mas pouco aplicados à realidade brasileira pelas produções científicas. Estes conceitos, *blame avoidance* e *credit claiming*, ou, em tradução livre, também utilizada neste texto, "evitar a culpa" e "reivindicar o crédito", são amplamente percebidos na observação do mundo político brasileiro, porém, sua sistematização como objeto de estudo da Administração Pública ainda não está consolidada no país.

237

Com o objetivo de contribuir para o incremento das discussões científicas sobre o tema no Brasil, os comportamentos serão introduzidos neste estudo, sempre buscando relacioná-los às características do sistema político brasileiro. Além disso, a literatura sobre esses comportamentos por parte da classe política é, em sua maioria, focada na atuação dos ocupantes de cargos legislativos, como parte da tradição que estuda esses atores.

A observação sistemática desses comportamentos também no âmbito do Poder Executivo pode trazer contribuições importantes para a compreensão de seus incentivos e principais riscos de atuação. Espera-se, assim, que o seu melhor entendimento possa auxiliar em uma reflexão sobre as maneiras de melhorar o desempenho da Administração Pública, otimizando seus mecanismos de governança e cooperação para torná-la mais responsiva à população.

Nesse contexto, o presente trabalho buscará discutir as características dos comportamentos de *blame avoidance* e *credit claiming* no âmbito do Setor Público, o perfil dos atores que os expressam e as estratégias por eles utilizadas, com o intuito de demonstrar que a tendência a esses comportamentos deve ser considerada na discussão sobre governança e cooperação, uma vez que sua ocorrência pode constituir-se como obstáculo ao desenvolvimento de mecanismos de atendimento às

demandas do cidadão e à elaboração de políticas eficientes de cooperação para uma gestão democrática e legítima.

2 BLAME AVOIDANCE E CREDIT CLAIMING

Credit claiming e *blame avoidance*, nos termos de Weaver (1986) são comportamentos relacionados à imprecisão na atribuição de responsabilidades entre atores de uma organização, ou entre organizações no âmbito de um sistema, e que podem influenciar em decisões políticas.

Credit claiming é o ato de uma pessoa ou entidade buscar atribuir a si algum fato ou ação considerados positivos. Já o fenômeno de *blame avoidance* consiste no ato de evitar que alguma ocorrência considerada negativa ou equivocada seja atribuída a alguém ou a alguma instituição. Hood (2011) destaca que, apesar de se configurarem em práticas frequentes, o risco de imputação de culpa ou a possibilidade de atração de crédito são temas que raramente aparecem no campo de gestão pública.

238

Organizações públicas em todo o mundo são frequentemente expostas a sucessivas reformas e reestruturações com o objetivo de esclarecer responsabilidades e melhorar o *accountability*² de suas ações. Contudo essas reorganizações nem sempre criam as condições necessárias para evitar a ocorrência destes comportamentos. O termo "*blame game*" vem sendo muito utilizado desde os anos 2000 para designar situações em que múltiplos atores tentam atribuir a responsabilidade por algum evento adverso uns aos outros – "*blamers to avoid being blamees*" (Hood, 2011, p.7) – e o mesmo raciocínio é possível com relação à disputa por crédito.

A abordagem teórica mais recente sobre esses comportamentos começou nos Estados Unidos na década de 1980, com Kent Weaver, segundo o qual os políticos norte-americanos eleitos demonstrariam uma forte tendência a evitar a culpa e a reclamar o crédito sempre que as circunstâncias os permitissem. Desde então, a análise desses comportamentos no setor público perpassou as áreas da

² O conceito de *accountability* neste trabalho será entendido como o mecanismo de identificação e responsabilização das pessoas físicas e jurídicas, de maneira positiva e negativa.

psicologia social e da teoria da escolha racional em instituições políticas, nos anos 1990.

Desde sua primeira abordagem, o tema tem sido frequentemente trabalhado sob três perspectivas: a primeira busca discutir se as arquiteturas constitucionais e institucionais favorecem com mais ênfase o escape da culpa e a atração de crédito do que os interesses dos eleitorados; a segunda trata esses comportamentos como uma sistemática humana, para além das evidências circunstanciais; e a terceira aplica tais conceitos às áreas de gestão financeira e de políticas de saúde, especificamente.

Ambos os fenômenos são direcionais, temporais e baseados em percepção de ganho ou perda por parte de políticos, líderes de organizações e governantes. Nos termos de Hood:

Desses atores, se espera que reivindiquem crédito pela mesma razão que buscam evitar a culpa - porque esperam que o crédito pode aumentar suas chances de reeleição, de nova indicação para o cargo, de promoção, e de reputação favorável durante ou até após a sua vida. (HOOD, 2011, p.9 – tradução nossa)³

239

É importante perceber que a culpa, o crédito e seus verbos associados, “evitar” e “reivindicar”, são faces da mesma moeda, entendida aqui como um comportamento político de caráter positivo (*credit*) ou negativo (*blame*), e que enfrentar a possibilidade de sua ocorrência é uma questão central para a condução de governos executivos modernos e de serviços públicos eficientes.

Hood (2011) evidencia que tais padrões de comportamento são comumente repetidos na realidade, apesar da evolução na retórica de políticos que prometem governos melhores e mais serviços públicos “*customerfocused*” (“focados no consumidor”) e na ocorrência de frequentes reformas em organizações públicas, buscando esclarecer responsabilidades e melhorar as funções de *accountability*.

Blame avoidance e *credit claiming* são fenômenos que, não raro, moldam a conduta de ocupantes de cargos públicos, ou até mesmo a estrutura das organizações, seu funcionamento e procedimentos. Além disso, esses comportamentos estariam vinculados entre si e teriam um efeito perverso sobre a

³ Do original: “Such players can be expected to seek credit for exactly the same reason that they will want to avoid blame — because credit can be expected to increase their chances of reelection, reappointment, promotion, and favorable repute during or even after their lifetimes.”

boa governança. Eles também seriam encontrados de forma indistinta entre governantes eleitos e servidores nomeados para o comando de unidades administrativas, bem como entre provedores públicos ou privados de serviços públicos.

As motivações para que um ator político ou burocrático lance mão dos comportamentos de *blame avoidance* e *credit claiming* são variados: eles podem ser orientados pela chance de reeleição (no caso dos políticos); pela possibilidade de promoções e distribuição de bônus (no caso dos profissionais de nível gerencial); pela possibilidade de impacto na carreira e na reputação (no caso dos servidores públicos); e pelo potencial risco de *turnover* (a ocorrência de uma “dança das cadeiras” entre burocratas de 1º escalão).

Essas motivações têm diferentes abrangências porque envolvem um fator cultural, ou seja, algumas culturas são mais tolerantes que outras quanto à atribuição de culpa e reivindicação de crédito. O grau de estabilidade do profissional também impacta na sua relação com a culpa e o com crédito: profissionais que gozam de atributos de estabilidade institucionalizados na organização tendem a tolerar melhor a culpa e raramente reivindicarão crédito sem ter efetivamente colaborado para o sucesso de uma ação.

240

2.1 Componentes da aversão à culpa e da atração de crédito

O risco de culpabilização não é uma constante, mas uma variável que pode ajudar a explicar a falta de integração entre instituições, a tendência à regulação exacerbada e à existência de procedimentos vagos de *accountability*, todos eles elementos que impactam no potencial de cooperação entre instituições e atores do setor público.

A atribuição de culpa tem dois componentes: a ameaça de uma perda intuída e evitável por parte do ator ao qual ela é atribuída; e a responsabilidade percebida, que corresponde ao dever de fazer (ou, nos casos omissivos, de abster-se), que pode ser identificado por parte daqueles em nome dos quais aquele ator age, evidenciando, aqui, uma certa relação agente-principal entre o “*blame taker*” (aquele que é responsabilizado pela ação ou omissão de consequência negativa – o culpado) e o “*blame maker*” (aquele que atribui a culpa).

De maneira análoga, é possível pensar em quais seriam, então, os componentes do crédito, neste contexto: partindo do pressuposto de que a responsabilidade percebida seria um componente compartilhado entre aqueles dois comportamentos, uma vez que, para reivindicar crédito, é preciso atrair para si explicitamente a responsabilidade por uma ação bem sucedida, tem-se, como segundo componente do crédito, o ganho do ator político com o movimento de reivindicação, ou seja, qual o benefício pretendido pelo autor ao buscar para si a responsabilidade sobre uma ação ou omissão de consequências positivas que, do contrário, seriam ignoradas no âmbito do jogo político.

Dessa forma, políticos e líderes organizacionais se preocupam em criar um cenário otimista, de progresso e de melhoria das áreas sob sua responsabilidade, associando esse progresso à sua sagacidade e ao seu trabalho, mesmo naquelas situações em que o responsável pelo sucesso tenha sido a boa sorte ou o ambiente favorável. O componente compartilhado entre culpa e crédito, qual seja, a responsabilidade percebida, é fundamental para uma reflexão sobre a sua importância para o *accountability*, pois se relaciona com o alinhamento de expectativas entre o ator e aqueles a quem ele representa.

241

Note-se, então, que blame avoidance e credit claiming se aproximam quanto ao componente de responsabilidade percebida, consistindo-se ambos em atividades sociais ou políticas que exigem pelo menos dois atores para a sua caracterização. Isso quer dizer que, para que seja possível lançar mão desses comportamentos, bem como do seu efeito relacional, é necessário que haja um nivelamento de informações e expectativas entre o ator e seu público, ou seja, aquele grupo perante o qual o ator político tem interesse em construir uma reputação. Outra característica comum entre esses conceitos consiste na necessidade de observar o seu timing, pois reações antecipadas ou tardias podem gerar efeitos reputacionais nefastos em ambos os casos.

Contudo esses comportamentos se diferenciam quanto à possibilidade temporal de utilização: enquanto a reivindicação de crédito ocorre usualmente *a posteriori*, uma vez que ela demanda a concretização de um resultado positivo para que então se busque sua apropriação, a negativa de culpa pode ser antecipativa ou reativa a um resultado desfavorável do qual o ator pretende se distanciar.

Esses fenômenos teriam ainda forte relação com o que Hood (2011) chama de *negativity bias*, que consiste na tendência cognitiva humana de dedicar mais atenção aos fatos negativos do que aos positivos, valorizando mais as perdas que os ganhos em mesma medida (o autor afirma que o indivíduo médio valoriza de 2 a 4 vezes mais os fatos negativos que os positivos)⁴. Esse viés de negatividade afeta de maneira determinante a frequência dessas práticas na política e no governo, interferindo nos incentivos burocráticos, uma vez que os fracassos serão comumente mais divulgados que os sucessos, gerando, assim, um "viés de mediocridade" por medo da penalização pela falha.

O viés de negatividade pode ser observado no campo eleitoral, uma vez que eleitores insatisfeitos tendem a mudar seu voto com mais frequência que os satisfeitos; no campo midiático, no qual se prefere a veiculação de problemas à de soluções; e no campo burocrático, em que se foca mais nos problemas da máquina pública do que naquilo que está funcionando bem.

Parcerias complexas e subcontratações podem não ser tão eficientes quanto modelos mais simples de prestação de serviços públicos, mas auxiliam na manipulação das noções de responsabilidade tanto em caso de fracasso como de sucesso. Da mesma forma, o estabelecimento de regras rígidas de procedimentos pode não garantir a segurança jurídica da sociedade, mas, certamente, pode ser utilizado, em circunstâncias positivas e negativas, para manipular informações e garantir a isenção ou glorificação de um ator público.

Contudo o viés de negatividade pode ser remediado por alguns comportamentos que operam para limitá-lo. Programas de reformas de governo, por exemplo, frequentemente incluem iniciativas para conter a excessiva aversão à culpa ou à usurpação de crédito por meio de *red-tape-busting*, ou quebra da formalidade excessiva, que consiste em uma nova linguagem burocrática para a prática de gerenciamento de riscos.

242

⁴ Hood, 2011, p. 10.

2.2 Estratégias de *blame avoidance* e *credit claiming*

Da mesma forma que compartilham o componente da responsabilidade percebida, alterando apenas o viés que é atribuído a cada comportamento (positivo no caso do crédito e negativo no caso da culpa), é possível pensar que o *blame avoidance* e o *credit claiming* compartilham também as táticas de manifestação. Hood (2011) sistematizou as principais estratégias de *blame avoidance* da seguinte forma:

- Estratégias de apresentação (*presentational strategies*): lidam com a percepção de perda ou de ameaça que pode gerar culpabilização de um agente. Consiste na mudança de foco entre os atores envolvidos (*spin*), “gerenciamento de palco” e de argumentos. Se relaciona à (des)contextualização de argumentos; à dimensão retórica da política e da gestão; à dinâmica das atitudes e da opinião públicas e à interconexão entre a mídia e a política.
- Estratégias de agência (*agency strategies*): o termo “agência” aqui remete à apropriação das premissas da teoria do agente-principal e da delegação para promover o “agenciamento” da culpa. Consistem em promover a esquiva da culpa a partir da delegação de responsabilidades. São utilizadas para tentar culpar um determinado ator por meio das linhas de responsabilidade formal desenhadas no âmbito das organizações, especialmente dos governos e das instituições prestadoras de serviços públicos. Foca especialmente no organograma dessas instituições, em quem ocupa cada posição e por quanto tempo dura tal atribuição de competência. Algumas formas de difundir a culpa por meio de agenciamento dizem respeito ao estabelecimento de parcerias, de arranjos multiagência e de uma estrutura institucional complexa. Nesses contextos, frequentemente, a responsabilidade pode ser manipulada aleatoriamente, ea culpa pode até mesmo chegar a desaparecer, como ocorre, por exemplo, com a comum promoção de processos de reorganização nas instituições para que, quando houver uma situação de culpabilização, a estrutura organizacional que a tenha gerado encontre-se dissolvida e seus responsáveis removidos de seus postos. Talvez essas sejam as estratégias

mais reiteradas no âmbito da Administração Pública e ajudem a explicar porque os políticos eleitos insistem na promoção de reestruturação do desenho organizacional antes de focarem na obtenção de resultados.

- Estratégias de políticas ou procedimentais (*policy strategies*): referem-se aos procedimentos e à arquitetura das políticas públicas que podem ser manipulados de forma a atribuir a responsabilidade da maneira como convém aos líderes da organização. São concentradas nos processos de tomada de decisões.

Essas estratégias, embora aplicadas apenas ao comportamento de *blame avoidance* pelo autor, têm em comum uma janela de oportunidade para serem utilizadas, ou seja, demandam *timing* específico. Além disso, sua aplicação pode ser estendida ao âmbito do *credit climbing*: da mesma maneira que argumentos podem ser utilizados para evitar a culpa, também podem ser manipulados de forma a atrair crédito; atividades de sucesso podem ser retidas no âmbito da delegação de competências e operações podem ser alteradas para dar destaque a um determinado ator na ocorrência de sucesso de uma dada iniciativa.

244

2.3 Atores do “*blame game*”

Hood (2011) sistematizou aquilo que ele chama de *players in the blame game*, ou seja, aqueles atores que atuam de forma a afastar de si qualquer indício de responsabilidade sobre o fracasso de uma determinada ação. É importante reconhecê-los e perceber que, para além da culpa, esses mesmos atores podem, circunstancialmente, buscar atrair crédito para si, se a situação assim o permitir.

Nesse cenário, quatro atores diferentes podem demonstrar esses tipos de comportamentos, sendo três deles tipicamente associados ao governo e um deles relacionado à sociedade civil. Importante perceber que, no que tange à culpa, eles podem agir tanto como *blame makers* como *blame takers*. São eles:

- Os ocupantes de cargos de 1º escalão, ou, como Hood (2011) os chama, os “generais”: são aqueles que ocupam posições formais de liderança;
- Os burocratas “de nível de rua” ou, segundo Hood (2011), a “infantaria”: se localizam na linha de frente das organizações, em contato direto com o

público e, normalmente, só recebem atenção quando personalizam a ocorrência de um fracasso;

- Atores que se encontram localizados entre os “generais” e a “infantaria”: fazem parte de um grupo mais heterogêneo, podendo ser identificados como gerentes intermediários, agentes reguladores ou consultores. Apesar de serem menos visíveis por parte do público, podem receber a culpa tanto dos atores acima ou abaixo deles na estrutura hierárquica;
- Atores que se relacionam com o poder público: consistem em um grupo ainda mais heterogêneo que o anterior, podendo incluir os clientes de um serviço público, pacientes dos serviços de saúde, indivíduos sob a custódia do Estado, estudantes, fornecedores, entre outros. Sua atuação se relaciona intrinsecamente com a opinião pública, influenciando-a e sendo influenciado por ela.

Como se pode observar, os comportamentos são igualmente distribuídos por diferentes grupos que se relacionam com o setor público, e sua ocorrência deve ser considerada no âmbito da discussão sobre governança e cooperação, em razão do efeito desviante que eles podem exercer sobre os propósitos desses mecanismos.

245

3 GOVERNANÇA E COOPERAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: POR QUE *BLAME AVOIDANCE* E *CREDIT CLAIMING* IMPORTAM?

Tendo em vista essa breve apresentação sobre os comportamentos de evitar a culpa e reivindicar o crédito, é possível perceber sua importância para a discussão dos temas de governança e cooperação no setor público. As principais premissas presentes aqui consistem nas ideias de que a tendência à manifestação desses comportamentos é especialmente aguçada em atividades que envolvem a realização do interesse público e de que a proposição de mecanismos de governança e estratégias de cooperação devem sempre considerar tal tendência, de forma a prevenir eventuais desvios de propósitos desses arranjos.

A Governança Pública pode ser entendida como:

[...] um modelo alternativo a estruturas governamentais hierarquizadas, implicando que os Governos sejam muito mais eficazes em um marco de economia globalizada, não somente atuando com capacidade máxima de

gestão, mas também garantindo e respeitando as normas e valores próprios de uma sociedade democrática. (OLIVEIRA, 2008, p. 1)

Como uma alternativa ao modelo convencional de estrutura governamental, tradicionalmente rígida e hierarquizada, a incorporação de premissas de governança pode representar um movimento de flexibilização de estruturas organizacionais, com equivalente e potencial ganho de eficiência no atendimento das demandas dos cidadãos. Tal tendência se alinha às práticas mais modernas de reorganização administrativa, que priorizam o estabelecimento de estruturas que busquem desenvolver políticas públicas baseadas em evidências (evidence-based), ainda que ao custo de sua maior volatilidade.

Contudo essa reorganização dos procedimentos e estruturas administrativas deve ocorrer de tal forma que não seja cooptada pelos corpos político e burocrático a ela relacionados, que podem lançar mão das estratégias de *blame avoidance* e *credit claiming*, especialmente das estratégias de agência, que atuam especificamente sobre a (re)forma de estruturas organizacionais, de maneira a moldar as instituições para que nunca haja a sua responsabilização ou para que se efetive o compartilhamento dos sucessos com os quais não colaboraram.

246

No que tange aos arranjos de cooperação no setor público, a atenção à prevenção desses comportamentos, tanto por parte da classe política como do corpo burocrático, é essencial quando se considera a importância da confiança na constituição dessas relações. Elas só vão prosperar se houver clareza e comprometimento de cada parte com relação aos seus ganhos e responsabilidades. Caso contrário, o risco de ocorrência de *freeriders* ("caronas") nessas relações é alto e enfraquece a sua constituição.

Um bom exemplo dessa situação pode ser encontrado no setor da saúde. Segundo Machado (2009), o Sistema Único de Saúde – SUS supõe a articulação entre municípios "exportadores" e "importadores" de serviços, sob a coordenação dos governos estaduais. Essa articulação frequentemente se dá por meio de consórcios por meio dos quais alguns dos entes envolvidos repassam recursos a um município de maior porte a fim de compartilhar da infraestrutura de equipamentos de saúde de que ele dispõe, normalmente afeta a serviços de maior complexidade. Contudo, independentemente da contribuição, os cidadãos da região continuam

utilizando os serviços resultantes desse arranjo, o que pode levar ao seu congestionamento, ou seja, à oferta abaixo da demanda. Tem-se que:

Dado o caráter efêmero do consumo de serviços assistenciais, uma vez que sejam dotados de mobilidade, cidadãos podem, em tese, transitar para jurisdições que ofereçam melhores oportunidades de acesso, usufruindo de benefícios públicos sem que tenham que, necessariamente, ali residir ou contrair obrigações contributivas. Mas, considerada a natureza "congestionável" dos bens públicos de saúde, deve-se observar que o ingresso de pacientes "externos" nos serviços de determinada localidade reduz, a partir de determinado limiar, probabilidades de pronto acesso para sua própria população.

[...]

Ora, se agregarmos à constatação dessas interferências recíprocas ou *spillovers* (OATES, 1999) a premissa de que relações de consumo de bens públicos afetam possibilidades de sucesso eleitoral de dirigentes locais, pode-se admitir que as primeiras venham perturbar o cálculo eleitoral dos gestores locais envolvidas na origem ou no destino dos pacientes, contaminando as relações horizontais entre os mesmos. Neste contexto, a geração de padrões de comportamento defensivos ou paranoicos, em que cada um busca se antecipar às escolhas presumidamente desfavoráveis oriundas dos outros, não deixa de ser um resultado previsível e, nesse sentido, até mesmo esperado. Desse ponto de vista, o caráter predatório e fragmentador das relações entre governos locais na década de 1990, no setor, pode ser considerado resultante das antecipações estratégicas de gestores locais ante a forte interdependência entre os sistemas municipais de saúde. (MACHADO, 2009, p. 107).

247

Desse exemplo, resta claro que as expectativas com relação à culpa e ao crédito no âmbito das relações intra e intergovernamentais precisam ser levadas em consideração na discussão sobre governança e cooperação no setor público. Se, por um lado, é imprescindível discutir formas alternativas de organizar e gerenciar a Administração Pública no provimento de serviços públicos, por outro é essencial que essas inovações inibam esses comportamentos, fazendo valer as competências formalizadas de cada um dos atores envolvidos. Quanto mais claros e conhecidos forem os termos dessas relações, mais seguramente poderá ser estabelecido o *accountability*.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda há muito o que construir e se aplicar a respeito dos comportamentos de *blame avoidance* e *credit claiming* à realidade brasileira e ao setor público. Por ora, resta claro que esses comportamentos, embora pouco estudados, são frequentes e

facilmente identificados, especialmente em situações de crise ou em eventos de grande porte.

Dois exemplos evidentes da ocorrência de *blame avoidance* e de *credit claiming* foram observados no Brasil nos últimos dois anos: o primeiro deles, em um caso de *blame avoidance*, consistiu na reação ao desastre da barragem de detritos de mineração de Fundão, em Mariana, Minas Gerais, em novembro de 2015. Naquela ocasião, o Estado de Minas Gerais, o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama compartilhavam a responsabilidade legal pela fiscalização das barragens minerárias. Com o desastre, assistiu-se a um "jogo de empurra" entre essas pessoas jurídicas, e a responsabilidade pela falha na fiscalização, afinal, não foi esclarecida.

De forma análoga, podemos observar um caso de *credit claiming* na organização dos Jogos Olímpicos RIO 2016, situação na qual o que se viu foi uma clara tentativa de capitalização política por parte do ente municipal, muito embora os recursos que financiaram o evento tenham sido compartilhados entre as três esferas estatais, municipal, estadual e federal.

248

Ambos os exemplos levam a uma reflexão sobre a relação entre esses comportamentos e estruturas descentralizadas de poder. Segundo Mortensen (2013), quanto maior a descentralização, maior a probabilidade de ocorrência de *blame avoidance* e de *credit claiming*.

E o que isso tem a ver com governança e cooperação no setor público?

Instituições internacionais, como o Banco Mundial, têm incentivado a instituição de mecanismos de descentralização em países em desenvolvimento sob o pressuposto de que quanto mais próximos da população, mais responsivos serão os governos. A descentralização figura, nesse contexto, como um elemento de governança que, supostamente, fortaleceria a estrutura de *accountability* dessas localidades.

Porém, tal pressuposto nem sempre se realiza. Ademais, o que se observa é que, em vez de mais *responsividade* tem-se um nível de governo adicional a participar do *blame game*. Assim, é preciso considerar o risco de ocorrência desses comportamentos ao discutir a proposição de formas alternativas de organização do

Estado, buscando esclarecer e divulgar a responsabilidade de cada parte no arranjo político.

Do mesmo modo, estratégias de cooperação podem ser convertidas, como se viu, em situações em que tal cooperação sirva mais ao propósito de confundir o público-alvo da política pública em questão do que ao de atendê-lo, de maneira que, na ocorrência de um desserviço, o arranjo institucional de cooperação seja tão intrincado que se torne impossível responsabilizar quem quer que seja.

Não se trata aqui de atacar os institutos da governança e da cooperação, uma vez que ambos são fundamentais para promover a modernização do setor público no Brasil. Porém tais modelos devem ser estudados a fundo, para que a sua má utilização não desvirtue suas potencialidades.

Por todo o exposto, entende-se que o esclarecimento de competências, por meio de uma comunicação clara e acessível por parte das instituições do setor público, com ações de comunicação eficazes e, por que não, por meio de ações de formação cidadã, é o caminho para que os comportamentos de *blame avoidance* e *credit claiming* percam força, em razão do fortalecimento do *accountability*.

249

REFERÊNCIAS

HOOD, Christofer. ***The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government***. Princeton: Princeton University Press, 2011.

MACHADO, J. A. Pacto de gestão na saúde: até onde esperar uma "regionalização solidária e cooperativa"? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. On-line version. Vol.24, no.71. São Paulo:2009. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092009000300008>>. Acesso em: 13mar. 2017.

MORTENSEN, P. (De-)Centralisation and Attribution of Blame and Credit. In: **Local Government Studies**, 39:2, 163-181, DOI: 10.1080/03003930.2012.742015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2012.742015>>. Acesso em 12 mar. 2017.

OLIVEIRA, G. Governança pública e parcerias do estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. In: **Âmbito Jurídico**, 58, 2008, Rio Grande. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5177>. Acesso em: 05 mar. 2017.

WEAVER, R. K. *The Politics of Blame Avoidance*. **Journal of Public Policy**, Vol. 6. N. 4. Cambridge University Press. 1986.

ESTADO E TERCEIRO SETOR:

a Educação Complementar como um caso de coprodução de um bem público

Rezilda Rodrigues Oliveira¹
Karla Bezerra de Souza Sobral¹

RESUMO

O artigo explora a temática que envolve Estado e Terceiro Setor. Mais especificamente, o objetivo que se pretende atingir consiste em abordar a educação complementar como um caso de coprodução de um bem público por parte de uma organização do Terceiro Setor. O referencial remete à complexidade institucional da relação do Estado com o Terceiro Setor, sobressaindo o papel das ONGs, junto com a abordagem de questões ligadas à coprodução de um bem público que estas oferecem às comunidades e instituições da rede pública de ensino para desempenhar sua missão por meio da educação complementar. Ressalta-se, ainda, a ênfase no desenvolvimento de processos socioeducativos realizados por ONGs que não são escolas. A metodologia aponta para a elaboração de um estudo de caso único, intrínseco e holístico, de natureza exploratório-descritiva, apoiada em diversificadas fontes empíricas, cujos dados foram coletados e analisados segundo seu viés qualitativo. Deu-se ênfase à análise histórica da evolução da educação complementar do Movimento Pró-Criança, da qual resulta a compreensão da importância de sua competência ao produzir dezenas de projetos que legitimam seu papel político-institucional, junto com a busca de sustentabilidade e geração de valor social. Assim, o estudo do Movimento Pró-Criança reflete a natureza institucional que lhe é inerente, com base em uma trajetória que vai do assistencialismo ao cumprimento de uma função mais identificada com a geração de autonomia para seus beneficiários, segundo a perspectiva de se tornarem agentes de seu próprio desenvolvimento humano, ao coproduzir um bem público, a educação complementar.

250

Palavras-chave: Educação Complementar. Estado e Terceiro Setor. Coprodução de um Bem Público.

¹ Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

ESTADO E TERCEIRO SETOR:

a Educação Complementar como um caso de coprodução de
um bem público

¹ *Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).*

1 INTRODUÇÃO

No artigo aborda-se o papel do Terceiro Setor como uma alternativa que se interpõe entre o Estado burocrático e o mercado insolidário (GARCIA, 2008; GADOTTI, 2000), para que se teça uma reflexão sobre como propostas educacionais voltadas para a população em geral (crianças, jovens e idosos), forado tempo e das características da educação escolar, podem ser realizadas por parte de organizações não governamentais (ONGs).

Como explica Arvidson (2009), o Terceiro Setor reúne uma miríade de organizações, cada qual com seu papel e exercício da *advocacy* de uma causa específica, importando saber como tratam das questões de interesse público e assumem determinado posicionamento, com o propósito de interferir tanto na formulação como na implementação de políticas públicas. Neste sentido, para dar concretude à discussão sobre o assunto, foi escolhido um tipo de coprodução de um bem público desenvolvida pelo Movimento Pró-Criança, doravante Pró-Criança, instituição que atua na Região Metropolitana do Recife (RMR).

251

A coprodução de um bem público na esfera da educação complementar por parte do Pró-Criança aparece como uma ação tipicamente alinhada com essa temática, segundo a qual se percebe que o Estado não se coloca como provedor solitário de um bem público, mas como um agente que desempenha seu papel em conjunto com outros atores da sociedade, envolvendo voluntarismo, cooperação e ações de cidadania (BRUDNEY; ENGLAND, 1983), inclusive com a junção de aprendizado coletivo, por meio de ações em redes e parcerias (SCHOMMER *et al*, 2011).

O foco adotado neste artigo recai justamente nas práticas ligadas aos processos socioeducativos realizados por ONGs que não são escolas, porém trabalham com educação em parceria com as escolas, desenvolvendo um projeto político-pedagógico bem peculiar. Ou seja, a educação complementar, aqui estudada, suplementa a educação formal, na linha estabelecida pela Lei nº 9.394, de 1996, chamada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) que trata das diretrizes e bases da educação nacional e prevê a ampliação da permanência na progressivamente ministrado em horário integral (BRASIL, 1996).

escola, bem como determina que o ensino fundamental seja

1 INTRODUÇÃO

No artigo aborda-se o papel do Terceiro Setor como uma alternativa que se interpõe entre o Estado burocrático e o mercado insolidário (GARCIA, 2008;

progressivamente ministrado em horário integral (BRASIL, 1996).

Ante tais considerações, o trabalho remete a uma problemática que permite discutir como uma dada ONG se articula junto às comunidades e instituições da rede pública de ensino para desempenhar sua missão e as estratégias identificadas com a educação complementar, sob diferentes aspectos explorados neste trabalho. Por conseguinte, anuncia-se o objetivo do trabalho, que consiste em abordar a educação complementar como um caso de coprodução de um bem público por parte de uma organização do Terceiro Setor.

Para tanto, este artigo está estruturado em mais quatro seções, além desta Introdução, a qual se segue o referencial utilizado, os procedimentos metodológicos adotados, os resultados obtidos e as conclusões a que se chegou.

2 REFERENCIAL

De acordo com Albuquerque (2006), o termo Terceiro Setor também pode ser utilizado como expressão associada às “organizações sem fins lucrativos” ou “setor voluntário”, cuja ascensão foi produto de uma série de conjunturas de crises, reformas e expansão de movimentos sociais e político-institucionais convergentes e voltados tanto para limitar o poder do Estado quanto para abrir caminho para aumentar a presença da sociedade civil organizada na execução de políticas públicas e ações associativas (SALAMON, 1998). Neste sentido, constitui-se a esfera pública não estatal, como um espaço alternativo onde agentes não governamentais se mobilizam em torno da defesa, produção e/ou distribuição de bens/serviços/direitos sociais (AMARAL, 2003).

As características do Terceiro Setor o diferenciam da lógica do Estado (público com fins públicos) e do mercado (privado com fins privados), o que significa lutar por algum grau de autonomia, sobretudo para poder contribuir para o desenvolvimento humano por intermédio de serviços prestados por voluntários e/ou funcionários pagos, com o intuito de solucionar os sérios problemas sociais e atender ao interesse público (SALAMON, 2008).

Não é demais reconhecer seu constante esforço dedicado à captação de recursos destinados à sustentabilidade financeira e institucional (ARMANI, 2004), cujo desafio conduz à necessidade do desenvolvimento de capacidades para atender às demandas que continuamente surgem do ambiente onde as ONGs estão

inseridas (FERNANDES, 1995), no qual também residem as fontes de sua legitimação sociopolítica, com vista à obtenção de aceitação e credibilidade (ALDRICH; RUEF, 2006).

Dentre os desígnios do Terceiro Setor, um deles diz respeito à aquisição de competência e condições necessárias para atuar de forma diferente do sistema vigente na educação nacional, em meio à diversidade de suas organizações, que se desdobram para identificar demandas de comunidades, cujo empenho pode levar à elaboração de programas educacionais ajustados ante as necessidades encontradas. Não é por acaso que a educação se tornou uma das principais áreas de atuação das organizações que compõem o Terceiro Setor (SANTOS, 2006), sendo as ONGs consideradas um dos segmentos mais propícios à oferta da educação complementar, sem o peso burocrático do Estado.

O trato com o assunto revela interdisciplinaridade, pois abarca desde a grande complexidade institucional do Terceiro Setor, sobretudo no caso das ONGs, as quais atuam em um setor bem diversificado e envolvem desde atividades de filantropia até projetos sociais de interesse público-privado. Ou seja, empresas, governos e sociedade civil, reunidos sob a égide de estratégias orientadas para o atendimento dos direitos da cidadania, compreendendo tanto temas educacionais como ambientais, dentre inúmeros outros ligados ao social, ao político-institucional, e ao econômico. Muitas ONGs desempenham seus papéis e colaboram para a produção de resultados nesse campo, sobressaindo os processos educacionais realizados em articulação com escolas e comunidade educativa (GOHN, 2008).

Dada a importância desta questão, não deve passar despercebido o reconhecimento da educação como um bem público e um direito social, tendo em vista sua finalidade essencial destinada à formação de sujeitos cidadãos (DIAS SOBRINHO, 2013).

Em verdade, trata-se de uma verdadeira arena onde se identifica ONGs atuando como mediadoras de atividades educacionais, desenvolvidas em parceria firmadas com setores da comunidade local organizada, escolas, secretarias e aparelhos do poder público, configurando o *locus* onde se insere a discussão estabelecida neste trabalho (GOHN, 2008).

Antes, porém, de avançar na abordagem metodológica, cabe registrar que o foco nesse tipo de educação não formal, coproduzida pelo Terceiro Setor e oferecida

às comunidades e indivíduos que dela necessitam para o seu fortalecimento e desenvolvimento, não implica substituir ou eximir o Estado de suas responsabilidades no campo educacional.

O intuito do Terceiro Setor deve ser o de desenvolver ações e metodologias que venham ser utilizadas para apoiar e incrementar o ensino público e gratuito, de forma muito mais ágil que a educação formal (SANTOS, 2006), por intermédio de processos e tecnologias apropriadas, ministradas por profissionais qualificados, além de contar com infraestrutura potencial que dê suporte à demanda social com eficiência e eficácia.

Inclusive, para que tal estratégia venha a ser legitimada, torna-se necessário existir um projeto político-pedagógico, devidamente construído e consolidado (VASCONCELOS, 2004), além de explicitar, com clareza, o tipo de ação educativa que se deseja praticar. Somente assim, pode-se afirmar que pode ser legitimado este tipo de intervenção e impacto por parte do Terceiro Setor, como coprodutor desse bem público, por meio de uma ONG (ROCHE, 2000).

254

3 METODOLOGIA

Neste trabalho foi focalizado um fenômeno contemporâneo em um contexto de vida real, centrado em uma organização (VERGARA, 2007). Deste modo, realizou-se um estudo de caso único, intrínseco e holístico (YIN, 2005), exploratório e descritivo, em que os dados foram coletados e analisados de acordo com seu viés qualitativo.

Destaca-se nesta estratégia, a busca de evidências da coprodução de bem público por parte de uma entidade do Terceiro Setor, voltada para o campo da educação complementar. Assim, deu-se ênfase à análise histórica da evolução da educação complementar no Pró-Criança, ao longo de suas duas décadas de atividades, do que resultou o traçado longitudinal delineado na próxima seção, fruto de diversificadas fontes empíricas: análise documental, visitas técnicas, cerca de dez entrevistas semiestruturadas (com a preservação do anonimato dos depoentes), discussões em grupo e observação não participante, que são instrumentos comumente utilizados quando se deseja realizar uma detalhada exploração e descrição.

definidas *a priori*, a partir dos conhecimentos teórico-empíricos do pesquisador e do seu mapa operatório (LAVILLE; DIONNE, 1999), conforme disposto no Quadro 1.

Quadro 1 - Estratégias de coprodução da educação complementar pelo Pró-Criança

Categoria de análise	Elementos de análise
Formas evolutivas da educação complementar	• Dados históricos e longitudinais da instituição • Estratégias de oferta de atividades pedagógicas e socioeducativas • Ações educacionais, projetos e conquistas institucionais mais relevantes

Fonte: Elaboração própria.

Ademais, também se fez a triangulação da teoria, dos dados e da metodologia, de modo a se chegar à uma observação mais consistente acerca da visão do fenômeno analisado (PATTON, 2002). Sendo assim, chegou-se aos resultados apresentados na próxima seção.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

255

A seção inicia com uma breve apresentação do Pró-Criança, como uma ONG ligada à Arquidiocese de Olinda e Recife, criada em 1993 para executar uma importante obra de educação complementar, concentrada nos segmentos das artes, do apoio pedagógico, da prática de esporte e da profissionalização de crianças, adolescentes e jovens. Ao longo de duas décadas mais de 15.000 beneficiários já foram atendidos (MOVIMENTO PRÓ-CRIANÇA, 2015).

Para tanto, o Pró-Criança possui uma estrutura bem definida, cuja gestão se apoia em recursos humanos qualificados e em bases de sustentabilidade garantida por recursos financeiros majoritariamente obtidos pela captação de doações de pessoas físicas, mobilizadas mediante políticas de comunicação e *marketing* social. Nos últimos oito anos, as contribuições individuais passaram de 23% na composição de suas receitas para cerca de aproximadamente 60% (MOVIMENTO PRÓ-CRIANÇA, 2015). Seu quadro de colaboradores é formado por aproximadamente 120 funcionários e 50 voluntários (pedagogos, educadores, psicólogos e assistentes sociais), distribuídos em três unidades: a) Unidade dos Coelho, onde está sua sede no Recife; b) Unidade Piedade, localizada em Jaboatão dos Guararapes; e c)

Unidade Recife Antigo, considerada o centro cultural da instituição (MOVIMENTO PRÓ-CRIANÇA, 2015).

No tocante à educação complementar, esta pode ser categorizada de acordo com as linhas programáticas do projeto político-pedagógico do : Psicossocial; Empregabilidade e Cidadania, Gestão e Governança e Infanto-Juvenil, tal como identificadas junto com seus gestores. Até chegar à conformação dessas atividades, a entidade desenvolveu uma filosofia assistencialista de trabalho, em função da preocupação manifestada por um grupo de pessoas ligadas à Igreja Católica, interessadas em pôr em prática algumas ideias voltadas para a realização de trabalhos sociais e minimizar os problemas vivenciados pelas crianças, adolescentes e jovens carentes da RMR, bem como mudar a história dessas pessoas, muitas sem expectativa e sem autoestima.

O histórico levantado aponta que o Pró-Criança, no começo de suas atividades, atuou como uma instituição intermediária, ajudando outras associações com credibilidade na RMR, em articulações feitas junto a pessoas físicas e jurídicas para angariar recursos e repassá-los às associações às quais davam assistência. Eram realizados cursos nas comunidades, em paróquias, em unidades móveis e em outros espaços, além de pagar professores para dar cursos profissionalizantes. Também eram feitas doações de alimentos.

256

Porém, como constatado por seu diretor-presidente, em depoimento prestado à pesquisa, em determinado momento, percebeu-se que essa política e seus procedimentos não estavam atendendo à finalidade que inspirou a criação do Pró-Criança, sobretudo porque se avaliou que as instituições existentes não tinham projetos adequados para atender às peculiaridades desse público (CAMPELO, 2010).

A partir dessa evidência, o Pró-Criança foi assumindo paulatinamente o atendimento de forma direta, contudo sem deixar de dar apoio às instituições públicas e privadas as quais estava coligado (MOVIMENTO PRÓ-CRIANÇA, 1996).

Assim, no terceiro ano de seu funcionamento ampliou seu raio de atuação, quando passou a lidar diretamente com os beneficiários efetivamente encontrados em situação de rua, desde que estivessem vinculados à rede pública de ensino, dado o acolhimento ser em tempo parcial.

Foi criado o Programa Resgate, mais tarde configurado como um Programa de Iniciação, o qual demarca o fortalecimento das ações de fundo socioeducativo, representadas nas dezenas de projetos elaborados ao longo do tempo, viabilizados por meio de parcerias, auxílios financeiros, trabalhos conjuntos, campanhas de *marketing* social e, mais recentemente, pelo uso de redes de voluntariado e de solidariedade, que constituem um *mix* da captação de recursos do

Um depoimento dado por um ator histórico explicita bem o sentimento e o que o mobilizou a estar presente no momento fundacional do :

Nós estávamos vivendo uma época, na década de 90, em que a sociedade estava preocupada com a questão dos meninos na rua. E aí foi a origem de tudo. Os meninos de rua traziam um problema muito sério para as pessoas, as pessoas ficavam aflitas, ninguém poderia parar o carro na esquina... Tudo isso foi fruto para gente começar a pensar... O que a gente pode fazer para ajudar a diminuir esse problema? (depoente não identificado).

O marco institucional da educação complementar, então, já apontava para o intuito de dar formação sociocultural e profissionalizante aos menores efetivamente em situação de rua na RMR, o que motivou o desenvolvimento de um trabalho ordenado e interdisciplinar composto por atividades tais como: oficinas de arte, cursos técnicos e instrumentais, além da realização de trabalhos com a família e a comunidade, buscando instituir mecanismos para a inserção social dos beneficiários atendidos (MOVIMENTO PRÓ-CRIANÇA, 2000).

Um traço fundamental consistiu na formação de uma equipe especialmente preparada para realizar a abordagem de crianças e adolescentes que tinham contato pela primeira vez com a instituição e eram convidados a participar de suas atividades. O trabalho voluntário teve início nesse período, contando-se com a dedicação de tempo extra de profissionais liberais, docentes e empresários ligados à essa causa social. Alguns deles continuam até hoje atuando (direta ou indiretamente) junto ao Pró-Criança.

A atração dos futuros beneficiários do Pró-Criança apoiava-se na realização conjunta de atividades lúdicas e de diálogos, a fim de convencê-los a abandonar hábitos e rotinas que proliferam na chamada situação de rua. A opção pela arte foi

fruto de muita reflexão e aprendizagem acerca de como desenvolver a atividade-fim da organização, segundo relato de um dos entrevistados:

[...] Os meninos não tinham base nenhuma para começar num curso profissional, era impossível, então se pensou na ideia do envolvimento com a arte, é mais fácil você dá uma visão mais lúdica das coisas, da autoestima [...] (depoente não identificado).

Mais adiante, o Pró-Criança pôs-se a elaborar projetos que combinavam arte e cultura, tendo em vista a perspectiva de profissionalização de seu pessoal e dos próprios beneficiários, vindo ser esta uma competência institucional adquirida e aperfeiçoada cotidianamente.

O número de projetos elaborados ao longo de mais de 24 anos ultrapassa uma centena e o número de parcerias levou a quase 300 acordos (formais e informais), convênios e contratos firmados com pessoas físicas e jurídicas, segundo consulta feita junto ao banco de dados disponíveis na ONG, validados por seus gestores.

O destaque dos projetos ligados à educação complementar, eleitos como os que "deram certo", gerou muitas discussões e tensões criativas nas discussões em grupo. É o caso do Corpo de Música e Dança Andarilho, criado em 1995 e atuante até hoje, com um rico histórico de dezenas de apresentações locais, nacionais e forado país, merecendo citar que já revelou inúmeros talentos juvenis, hoje eles mesmos voluntários do Pró-Criança ou trabalhando em companhias locais e internacionais (CAMPELO, 2010).

258

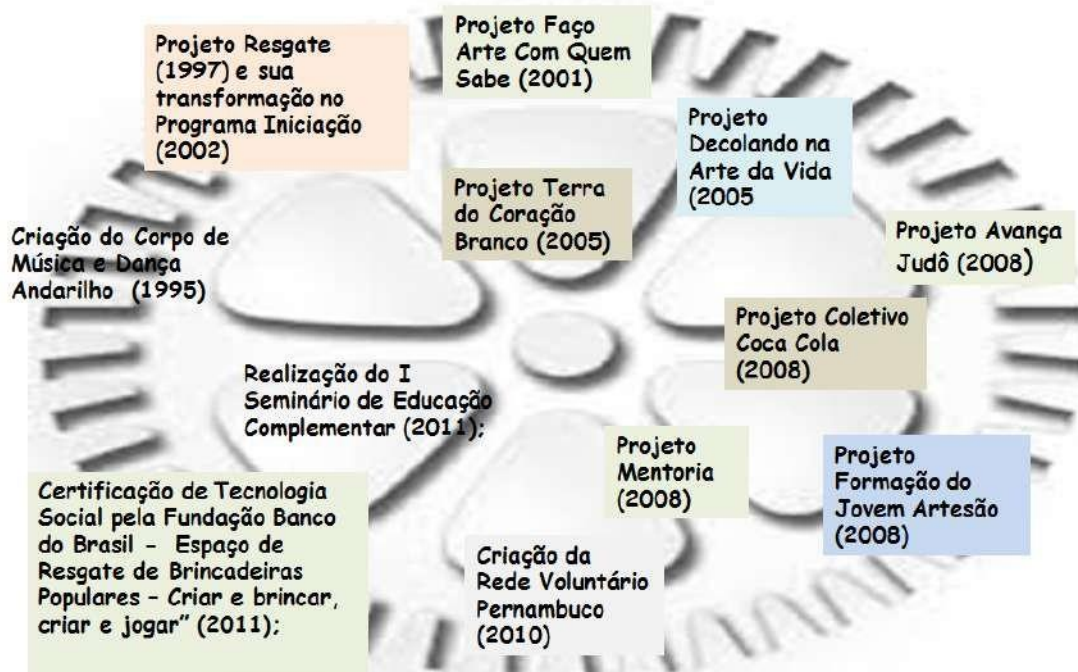
O assunto foi discutido em uma oficina, que reuniu pessoas e gestores que atuaram na ONG em diferentes momentos de sua trajetória, para que fosse feita uma sistematização dos dados levantados, como esboçado na Figura 1, que permite citar os projetos mais enfatizados nas memórias e registros documentais.

Na Figura 1, observa-se, em particular, que o ano de 2008 desponta como um dos mais criativos e produtivos, não obstante este dado ser objeto de um recorte do acervo histórico que demanda pesquisa mais extensa.

Entretanto, o interessante nessa análise emerge do processo reflexivo feito pelos atores participantes, com o reconhecimento de que esta foi a forma pela qual a educação complementar alcançou patamares mais elevados até chegar ao que hoje

se configura como a principal competência do : ser um agente de desenvolvimento humano e de cidadania, conforme apontado pelos entrevistados.

Figura 1 - Histórias Fundamentais - Projetos que deram certo (educação complementar)



259

Fonte: levantamentos documentais, entrevistas e oficinas de validação.

Diante dessa perspectiva e contextualização histórica, foram também feitas algumas das reflexões acerca do esforço do Pró-Criança para fortalecer seu projeto político-pedagógico em construção e reconstrução, refletidas nas falas dos participantes (Quadro 2).

Quadro 2 - Reflexões sobre o projeto político-pedagógico do Pró-Criança

Extrato das falas de alguns participantes do grupo de discussão (não identificadas)
Práticas que deram certo foram consequência do processo de evolução do Pró-Criança. Quando você diz que práticas deram certo é que você montou um sistema de tal modo que aquilo vai fazer escola. Isso só com o tempo é que você vai ter o resultado. Você só pode dizer isso depois de certo tempo. Ninguém consegue estabelecer uma prática de sucesso se não tiver o caminho, um processo do conhecimento...
.... Desde o começo, o MPC mostrou que já tinha uma capacidade técnica com a oferta inicial de 26 cursos profissionalizantes...
Os professores traziam essas demandas, por exemplo: a dificuldade dos meninos de ler e escrever... Professores de português e de matemática para dá essa força, não na linha tradicional como um reforço escolar, mas na linha de ampliar o horizonte dos meninos para uma boa leitura, para uma boa concentração escolar, porque eles têm dificuldade de concentração. A gente em consonância com os professores, com a parte do psicossocial, que a gente chama as psicólogas, os assistentes sociais... Isso em reunião a gente foi amadurecendo como seria a proposta educacional. Então, todo viés do Pró-Criança além de ser social, ele sempre foi muito educacional...
A gente passou a ser uma educação complementar, principalmente no contexto que hoje se apresenta. A própria educação hoje tem a perspectiva da integralidade, e a gente enquanto educação é uma educação complementar. A gente vai ter que se adaptar a esse novo viés, na última reunião eu até coloquei, disse que as escolas não estão preparadas, principalmente as municipais, para ter este fim integral. Então, é fundamental a possibilidade dessas parcerias inclusive com instituições que tenham um pouco mais de vivência na educação complementar. Como a gente tem! Se a gente tem <i>know-how</i> , a gente tem a possibilidade inclusive de sistematizar essa metodologia, que eu acho que é um ganho muito grande para o Pró-Criança...
Eu acho que esse trabalho, qualquer outro trabalho dentro do espaço educação ele tem que ser participativo. As pessoas têm que se apoiar, porque as experiências são muito diversificadas. Precisa dessa integração, dessa troca, muita abertura. Você precisa tá muito aberto, porque nós que vamos remanesendo, a gente tem essa missão de receber novos...

Fonte: Dados dos diálogos dos grupos de discussão

260

Na análise dos conteúdos das falas (Quadro 2), levou-se em conta a contribuição de Santos (2006), para quem a oferta das atividades pedagógicas está correlacionada com a demanda das comunidades que necessitam de um desenvolvimento humano mais eficaz, para que seus integrantes se tornem atores sociais mais fortalecidos e críticos diante da dinâmica do mundo atual. Inclusive, o Pró-Criança tem buscado liderar os esforços que voltam para fortalecer a educação integral, cada vez mais estreitando os laços com instituições congêneres do Terceiro Setor, para que se trabalhe em conjunto com as escolas de ensino básico para melhor atender a seus beneficiários.

A formação da Rede Pernambuco Voluntário, ou seja, a primeira rede de voluntários na RMR, fundada em 2010, sob a égide do Pró-Criança, permite que se divise as ramificações que estão sendo tecidas com a Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD), o Núcleo de Apoio à Criança com Câncer (NACC), o Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (IMIP) e o Lar do Neném,

entre outros, para que se fortaleça os empreendimentos sociais das ONGs (MOVIMENTO PRÓ-CRIANÇA, 2012).

Para finalizar a análise com um registro importante, vale destacar o reconhecimento dado ao Pró-Criança pelo M uma instituição Educacional Inovadora e Criativa, dentre 178 instituições educacionais brasileiras que foram selecionadas no rol das 682 organizações não governamentais, escolas públicas e particulares que concorreram à chamada pública realizadas em setembro de 2015 (MOVIMENTO PRÓ-CRIANÇA, 2015). A próxima seção apresenta as conclusões a que se chegou no artigo.

5 CONCLUSÕES

O estudo aqui apresentado, que aborda a educação complementar como um caso de coprodução de um bem público por parte do Terceiro Setor focalizou a atuação do Pró-Criança, ao reunir evidências acerca dessa atividade desempenhada por uma ONG. Neste sentido, joga-se luz sobre um processo em que se delineou o desenvolvimento da capacidade do Pró-Criança para levar adiante seu projeto político-institucional, em paralelo com a busca de sustentabilidade e geração de valor social.

Aponta-se que a dimensão sociopolítica de sua atuação está estreitamente ligada ao fato de o Pró-Criança lutar por realizações na arena educacional, com competência afirmativa alinhada com as transformações em curso na sociedade, a qual se fixa na caça da mutualidade de benefícios expressos por meio de resultados positivos para todos os interessados no alcance do interesse público.

O viés adotado no trabalho delineia como se dá o desempenho de uma ONG na conquista de um espaço que vai sendo historicamente conquistado pela sociedade civil, vista sob a ótica da catalisação de conceitos da complementaridade que estas organizações podem exercer, com base no desenvolvimento de capacidades, competências, eficácia na apropriação de recursos e gestão de parcerias sustentáveis para viabilizar o atendimento de seus beneficiários.

O estudo do Pró-Criança reflete a natureza institucional que lhe é inerente, com base em uma trajetória que vai do assistencialismo ao cumprimento de uma função mais identificada com a geração de autonomia para seus beneficiários,

segundo a perspectiva de se tornarem agentes de seu próprio desenvolvimento humano, através da educação complementar.

Assim sendo, mesmo que não se tenha tocado profundamente na questão da capacidade de ação e transformação de uma organização diante do *status quo* original por ela exibido, transparece na análise que esta teve sucesso na superação do desafio posto em seus pressupostos iniciais de atuação, cujos avanços foram sendo percebidos na pesquisa na medida em que foi se conhecendo melhor o contexto no qual se estava trabalhando e na forma como o traçado evoluía, sem deixar de lado a construção de uma identidade institucional ancorada no interesse público e na percepção de que é possível ter voz crítica e exercer certo protagonismo na arena pública não estatal.

No caso, estas questões foram evidenciadas através da opção consciente do Pró-Criança, pela coprodução de um bem público ligado à educação complementar, em uma arena estatal e societal onde disputa, com outros atores, um lugar preferencial para o alcance de sua legitimidade institucional.

262

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. C. C. **Terceiro Setor: história e gestão de organizações**. São Paulo: Summus, 2006.

ALDRICH, H. E.; RUEFF, M. **Organizations Evolving**. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 2006.

AMARAL, A. V. Terceiro Setor e políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Ano 54, n. 2, p. 35-59, abr-jun 2003.

ARMANI, D. Sustentabilidade: desafio democrático. In: BRASIL, Ministério da Saúde. **Aids e Sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil**. Sustentabilidade: Aids e sociedade civil em debate. Coordenação Nacional de DST e Aids. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

ARVIDSON, M. **Impact and evaluation in the UK third sector: reviewing literature and exploring ideas**. Third Sector Research Centre, Working Paper 27, December 2009.

BRASIL, Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e Bases da Educação. Presidência da República. Casa Civil. Brasil, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm Acesso em: 12 jun. 2016.

BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. Towards definition of the coproduction concept. **Public Administration Review**, n. 43, p. 59-65, july/august 1983.

CAMPELLO, S. B. **Futuros Possíveis, Esporte, Cultura e Arte Transformando Vidas**. Recife: Boa Escrita Consultoria Textual, 2010.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação**, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772013000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 ago. 2016.

FERNANDES, R. C. Elos de uma cidadania planetária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, p.15-34, jun. 1995.

GADOTTI, M. Perspectivas Atuais da Educação. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 2, p. 1-11, 2000. Disponível em: <http://educare.bligoo.com.br/media/users/16/822268/files/153714/PERSPECTIVAS_ATUAIS_DA_EDUCA_O_MOACIR_GADOT.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2016.

GARCIA, V. A. O Papel do Social e da Educação Não-Formal nas Discussões e Ações Educacionais. In: II CONGRESSO INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA SOCIAL, 16 a 19 de abril de 2008. São Paulo, **Anais**, 2008. Disponível em: <http://unisal.br/wp-content/uploads/2013/09/mesa_8_texto_valeria.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2016.

263

GOHN, M. G. M. **Educação não formal e cultura Política: impactos sobre o associativismo no Terceiro Setor**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Porto Alegre: UFMG, 1999.

MOVIMENTO PRÓ-CRIANÇA. Relatórios Anuais (1996 a 2015). Recife, arquivos da instituição.

_____. **MEC Reconhece o Movimento Pró-Criança como Instituição Educacional INOVADORA e CRIATIVA**. Disponível em: <<http://movimentoprocrianca.org.br/noticias/mec-reconhece-o-movimento-procrianca-como-instituicao-educacional-inovadora-e-criativa#.V6S7gDb6tjo>>. Acesso em 22 jul 2016.

PATTON, M. Q. **Qualitative Research & Evaluation Methods**. Thousand Oaks-London-New Delhi: Sage Publications, 2002.

ROCHE, C. **Avaliação de Impacto dos Trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças**. 2. ed. São Paulo: Cortez; ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2002.

SALAMON, L. A emergência do Terceiro Setor - uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, v. 33, n. 1, p. 5-11, jan/mar, 1998.

SANTOS, D. P. B. Formação de educadores para o Terceiro Setor. **Olhar de professor**, v. 9, n. 1, p. 79-95, 2006. Disponível em:
<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/1453/1098>
Acesso em: 14 mai. 2016.

SCHOMMER, P. C.; ANDION, C.; PINHEIRO, D.; SPANIOL, E.; SERAFIM, M. C. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: SCHOMMER, P. C; BULLOSA, R. F. (Orgs.) **Gestão Social como Caminho para Redefinição da Esfera Pública**. Florianópolis: UDESC, 2011.

VASCONCELOS, C. S. **Coordenação do trabalho pedagógico**: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula. São Paulo: Libertad, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

GERENCIAMENTO COLABORATIVO

DE PEQUENAS CIDADES:

propostas de reformas administrativas
para a cidade de Portalegre-RN

Moisés Mark Porcinio da Silva¹
Fernando Porfírio Soares de Oliveira¹

RESUMO

Neste artigo propõe-se ampliar os estudos sobre o uso da economia colaborativa como alternativa à dificuldade encontrada pelas pequenas cidades para gerir seus recursos, frente à demanda de serviços perante seus cidadãos munícipes. A partir do estudo de caso da cidade de Portalegre-RN, foi constatada sua fragilidade administrativa na busca por melhores resultados. Por isso, são apresentadas duas propostas de reformas para a gestão municipal. Primeiro, é fornecida uma visão geral sobre o consórcio público, especialmente no âmbito intermunicipal, como possibilidade de colaboração entre os entes administrativos, visando à redução dos custos e incentivando a participação dos munícipes na gestão. Segundo, é apresentada uma alternativa para pequenas cidades que se mostra atual e, possivelmente, mais eficaz, ao proporcionar o uso de ferramentas que integram administração pública, sociedade e iniciativa privada em um processo colaborativo. Chegou-se a essas propostas a partir de uma revisão bibliográfica acerca de alternativas para a gestão municipal, e de uma entrevista com o prefeito da cidade e sua assessoria. Conclui-se no estudo que é necessário expandir o diagnóstico das capacidades institucionais dos pequenos municípios, com intuito de possibilitar a absorção de tecnologias colaborativas que proporcione resultados positivos no gerenciamento da coisa pública.

265

Palavras chave: Gerenciamento colaborativo. Pequenas cidades. Administração municipal. Capacidade institucional.

¹ Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

Grupo Temático 2:

Governança e Cooperação no Setor Público

SILVA, M. M. P.; OLIVEIRA, F. P. S.

1 INTRODUÇÃO

Ao analisar o atual momento de instabilidade política e econômica do país, com a União precisando administrar um orçamento deficitário (para o ano de 2017, foi aprovado um déficit de 139 bilhões de reais - CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016) e diante de vários crimes contra o erário público envolvendo políticos, é razoável que haja desconfiança da população em relação à capacidade administrativa dos entes federativos. Esse fenômeno ganha mais força quando se trata de pequenos municípios, especialmente por dois motivos: maior proximidade dos resultados da aplicação dos recursos, que pode possibilitar observação e controle de seu alcance, e maior dificuldade de captação de verbas, tornando os pequenos municípios dependentes, basicamente, de repasses do governo federal.

Nesse contexto, é possível perceber que os municípios que conseguirem ampliar a capacidade institucional de gestão de seus recursos, imprimindo maior eficácia, eficiência e, principalmente, efetividade em seus gastos públicos, estarão mais próximos de alcançar êxito na promoção do bem estar dos seus cidadãos. Além disso, maximizar a publicização dos atos administrativos proporcionará aos gestores municipais maior compromisso com a adoção de políticas públicas, no sentido de promoverem uma diminuição de desigualdades.

As ideias apresentadas acima remetem ao conceito de uma administração pública gerencial, introduzida no Brasil por Luiz Carlos Bresser-Pereira, no ano de 1995 (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Segundo os estudos de Celso, Silva e Coelho (2012) "a introdução do modelo gerencial no âmbito da administração pública se configura como um novo modelo de relacionamento entre Estado-sociedade", impulsionando tendências em busca de maior transparência e autonomia das partes envolvidas. Entretanto, para encontrar parâmetros de comparação entre as realidades imediatas e as necessidades de avanços no contexto regional, é preciso uma breve contextualização do comportamento administrativo gerencial dos municípios brasileiros.

Nesta perspectiva, Leal (1978, apud GRIN, 2014, p. 2), explica que o governo federal considerava que, até a década de 1930, nos municípios havia "falta de métodos racionais, desorientação administrativa, gestão financeira perdulária, dívidas crescentes [...]". Assim, a partir da instituição do Estado Novo (1937), houve

tentativas de fazer com que a administração municipal pudesse se modernizar. A criação da Associação Brasileira de Municípios (1946), da Secretaria de Assistência a Estados e Municípios (1972) e do Programa de Modernização da Administração Tributária (1997), este culminando no que hoje se entende como Lei de Responsabilidade Fiscal, serviram de mecanismos para intensificar a ampliação das capacidades institucionais dos municípios.

Convém esclarecer que o conceito de capacidade institucional é articulado a uma visão gerencial de administração pública, "na medida em que os esforços para o desenvolvimento e o fortalecimento da gestão municipal têm como focos a modernização, a transparência, o controle social e o foco nos resultados" (FERNANDES, 2016). A autora ainda destaca que a avaliação e o fortalecimento da capacidade institucional dos entes subnacionais, especialmente dos municípios, cada vez mais passa a fazer parte de iniciativas do governo federal.

Assim, a descentralização de diversas políticas públicas para os municípios, na Constituição de 1988, contribuiu para ampliar suas atribuições, destacando cada vez mais sua presença no cenário político nacional. E, segundo Grin (2014), especialmente nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010), o tema da modernização da gestão municipal volta a ganhar força, sendo reinserido na agenda de políticas, na medida em que se priorizava a criação de capacidades para a gestão por resultados.

Nesse sentido, para alcançar êxito na promoção do bem-estar dos cidadãos munícipes, o gestor precisa estar atento às demandas e buscar ações que minimizem seus impactos negativos, ou até mesmo evitar que elas se apresentem como problemáticas, antecipando respostas. Como bem definiu Westphal (1997) "muitas vezes as soluções racionalmente pensadas não são adequadas à realidade da população". Dessa forma, qualquer gestão que almeja atender seus munícipes de forma participativa e cidadã, precisa também estar em consonância com sua realidade imediata vivida, daí a importância, para o município, do gerenciamento colaborativo das políticas públicas.

Iniciativas como essa não são novidades no cenário mundial. O movimento denominado "Cidades Saudáveis" surge em Toronto, no Canadá, no início da década de 1970, e busca "através de novas formas de ação, criar melhores condições de vida para a população" (STROZZI e GIACOMINI, 1996, apud

WESTPHAL, 1997, p.10). Entretanto, para alcançar êxito, esse movimento dependeu tanto da efetivação de políticas transversais (educacionais, agrícolas, ambientais, saúde, etc.), por parte da administração pública, quanto da participação social, que precisou assumir o objetivo de melhoria da qualidade de vida.

Um processo complexo como esse, envolvendo diferentes áreas, demanda um planejamento que levante as fragilidades e apresente soluções viáveis do ponto de vista da aplicabilidade, trazendo consequências positivas, tanto para a gestão municipal, quanto para seus cidadãos. Nessa linha, Rezende (2007) explica que, com a colaboração da comunidade, os planejamentos municipais e as informações sistematizadas podem facilitar a gestão das prefeituras e dos municípios.

Com isso, é possível observar que novamente está em foco o estímulo a uma consciência coletiva cidadã, com a intenção de ampliar a colaboração na gestão municipal, especialmente da sociedade civil, que pode ordenar as demandas de forma mais direta. Conjugadas com essa ideia, Gonçalves e Marra (2012) afirmam que "o interesse público é o interesse de todo o conjunto social", e vão além quando reiteram que "a efetivação do interesse público é um compromisso da administração pública e um direito dos cidadãos". Porém, de nada adiantará o fomento à participação social se não houver ferramentas que oportunizem essa proposta gerencial colaborativa pública.

268

Assim, o uso de um sistema de gerenciamento colaborativo pode catalisar a absorção tecnológica das capacidades gerenciais institucionais municipais, além de auxiliar o processo de tomada de decisões organizacionais e facilitar o *feedback* das ações adotadas. Ainda, pode possibilitar o compartilhamento dos conhecimentos e experiências dos municípios envolvidos, mesmo que ocorra troca de governante ou de toda equipe administrativa municipal.

Nesse sentido, aproveitando a evolução das tecnologias da informação e comunicação, visando à melhoria na prestação de serviços públicos, a União instituiu o Programa Governo Eletrônico, em 2000. Como principais objetivos, é possível enfatizar: diminuição dos custos, busca pela melhoria da qualidade, prestação de serviços em meio eletrônico, aumento da transparência nos órgãos públicos e estímulo ao controle social (SIMÃO e SUAIDEN, 2012). Em sua análise, os autores também destacam o fato de os entes subnacionais precisarem se modernizar para não ficar à margem do desenvolvimento econômico, e, além disso,

reforçam que apenas a melhoria na relação e colaboração entre administração pública e cidadão, poderá fazer com que esses entes acompanhem a nova ordem mundial.

Contudo, para um novo sistema ser implantado, e permitir alinhar as diversas áreas de atuação administrativa de um município, é preciso haver uma infraestrutura mínima capaz de promover a absorção tecnológica da gestão colaborativa municipal. Não basta apenas a disponibilização digital de serviços e informações; é essencial que se permita a colaboração no acompanhamento e desenvolvimento das políticas por parte de todos os interessados imediatos, mais especificamente, os cidadãos munícipes.

Portanto, este artigo pretende analisar as capacidades gerenciais institucionais do município de Portalegre-RN, com o intuito de propor reformas administrativas colaborativas as quais possam refletir positivamente, tanto no gerenciamento de pequenos municípios, quanto no bem-estar cotidiano de seus cidadãos munícipes.

269

2 CONTEXTO REGIONAL

O município de Portalegre está localizado na região conhecida como Alto Oeste Potiguar, ocupando uma área territorial de, aproximadamente, 110 km², e contando com uma população de quase 8 (oito) mil habitantes (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTALEGRE, 2017). Possui limites com os municípios de Riacho da Cruz, Tabuleiro Grande, Viçosa, Francisco Dantas, Serrinha dos Pintos e Martins.

Mesmo estando na região do semiárido nordestino, caracterizado por um clima seco e com poucas chuvas, a cidade está localizada acima do nível do mar, proporcionando um ambiente mais ameno. Além disso, conta com relevo, hidrografia e vegetação característicos, destacando atrativos turísticos, como:

- Fonte da bica - conjunto de nascentes de água mineral;
- Mirante da Boa Vista – fornece uma visão geral da cidade e serras vizinhas;
- Sítio Arqueológico “Pedra do Letreiro” – contém gravuras rupestres em alto relevo.

Não estando restritos apenas a esses ambientes, “Portalegre é um município

rico em natural, apresentando recursos potenciais" (VIANA e NASCIMENTO, 2009). Nesse contexto, percebe-se quão importante é o turismo para a economia da cidade.

3 DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO DE PORTALEGRE

3.1 Abordagem metodológica

Com a intenção de ampliar a análise e fornecer bases conceituais para dar às propostas um caráter atual, foi feita uma revisão bibliográfica, em que se buscaram textos recentes que tratassem sobre a mesma temática deste artigo, qual seja a gestão municipal e as possibilidades de colaboração, visando um melhor resultado frente aos seus munícipes. Gil (2008) também destaca a importância da revisão bibliográfica preliminar, no sentido de realizar uma adequada formulação do problema.

E para o levantamento da situação administrativa do município de Portalegre, com vistas a entender em que se baseiam as práticas adotadas pelos gestores públicos e em que medida elas possuem um suporte tecnológico (como um sistema de gestão, por exemplo), procedeu-se a uma entrevista informal com o prefeito da cidade e sua assessoria. Gil (2008) aponta que, com esse tipo de abordagem, é possível obter uma visão geral do problema, permitindo a coleta de dados.

Como instrumento utilizado em estudos exploratórios, a entrevista se apresenta com a finalidade de proporcionar melhor compreensão acerca do problema, e de fornecer hipóteses, servindo como fundamentação em pesquisas qualitativas.

3.2 Análise da situação administrativa

Atualmente, o município de Portalegre conta com 8 (oito) secretarias em sua estrutura administrativa. Um fato que chama a atenção é que, em seu organograma, não há uma secretaria exclusiva para a área de Turismo. Há uma Gerência de Turismo e Meio Ambiente, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, podendo ser um limitador de atuação. Com isso, as necessidades e

reivindicações do setor turístico (hotéis, pousadas, restaurantes) precisam percorrer um caminho mais longo até chegar aos tomadores de decisão.

Para Mendes (2014), a "marca" de um lugar é o conjunto de percepções que as pessoas criam a respeito dele, e deve ser usado como um ativo que propicie reflexos positivos na economia local. Assim, com o turismo sendo a "marca" do município de Portalegre, é preciso que as políticas públicas voltadas a esse setor sejam avaliadas com prioridade, pois impactam na geração de emprego e renda aos cidadãos locais, além das arrecadações municipais.

Contudo, a situação que merece destaque é o fato de nenhuma das secretarias contarem com um sistema de gerenciamento para auxiliar suas tarefas, inviabilizando um melhor registro e controle das demandas. Tal ocorrência pode impedir a mensuração correta das atividades de cada setor, e assim frustrar a organização de um esquema sequencial de atuação. Esse esquema, desenvolvido com disciplina e coordenação, poderia servir como norteador na verificação das fragilidades institucionais de cada área administrativa.

271

A partir desse levantamento, seria possível analisar onde os investimentos em recursos humanos são mais necessários, por exemplo, fosse pela contratação ou realocação de pessoal, fosse por treinamentos ou capacitações. Além disso, deixar que cada órgão público aja de maneira própria, sem algum tipo de conformação, demonstra uma desorientação administrativa, a qual pode culminar no não atendimento das necessidades dos cidadãos munícipes, além de dificultar que as políticas públicas atinjam plenamente seus objetivos.

Também é possível observar que a falta de um sistema de gerenciamento pode ser um obstáculo ao acompanhamento das ações da administração municipal, por parte da sociedade. Sem a devida necessidade de registro das demandas, os servidores públicos municipais assumem discricionariedade na divulgação e controle das informações, referentes às ações de cada área administrativa.

Como Rezende (2007) destaca que a informação é a primeira premissa a ser considerada no planejamento municipal, é necessário que ela possua atenção especial. Negligenciá-la pode implicar em políticas pouco exitosas. Por outro lado, agregar as informações repassadas pelos cidadãos, e manipulá-las com o auxílio de um sistema de gerenciamento, pode proporcionar bons resultados para a gestão do município.

Com essa investigação, foi possível perceber que a busca por novas soluções administrativas municipais pode trazer benefícios para a população local. E envolver outras cidades nesse contexto possibilita tornar o processo menos oneroso, com a diminuição dos custos através do desenvolvimento e operação de um sistema de gerenciamento colaborativo. Também é razoável considerar que esse tipo de arranjo permite a absorção tecnológica e a ampliação das capacidades institucionais dos municípios envolvidos.

A partir das avaliações realizadas, torna-se interessante pesquisar propostas capazes de otimizar o desempenho administrativo municipal, podendo resultar em ações mais eficazes na promoção do bem-estar aos cidadãos.

4 PROPOSTAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Diante da análise administrativa do município de Portalegre, e da confirmação de algumas fragilidades, é preciso que seus gestores busquem novos arranjos que permitam o desenvolvimento municipal. Nesse contexto, Abrucio, Filippim e Dieguez (2013) ressaltam que “a constatação de que municípios sozinhos não conseguem formular e implementar todas as políticas públicas os tem conduzido a buscar soluções cooperativas”.

272

Uma alternativa que tem se mostrado atrativa é a do consórcio público, onde ocorrem “associações voluntárias entre entes governamentais para produção e compartilhamento de valores públicos, requerendo cooperação entre as partes interessadas na realização de objetivos comuns” (MACHADO e ANDRADE, 2014).

Matos e Dias (2012) destacam que a composição de consórcios intermunicipais proporcionam alternativas para a viabilização de serviços públicos de qualidade ao “cidadão-cliente”, “se colocando como uma alternativa para racionalização do modelo de gestão”. Reforçam ainda que a Constituição de 1988 contribuiu com fatos novos na administração pública, definindo sistemas de gestão democrática, a exemplo dos colegiados públicos, onde setores representantes de categorias da sociedade civil podem participar de decisões administrativas, além de promover o planejamento participativo como preceito a ser observado pelos municípios.

Segundo Angnes et al. (2013), “com os consórcios públicos, pequenos e

médios municípios passam a ter oportunidades efetivas de [...] enfrentar seus problemas sociais e estruturais por meio de novos instrumentos e parcerias". Os autores também destacam o caráter participativo desse tipo de gestão, voltada ao coletivo da população.

Apesar ter sido incluída no texto constitucional em 1998, a fundamentação e normatização dos consórcios públicos ocorrem apenas em 2005, com a chamada Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril), sendo finalmente regulamentados em 2007, estabelecendo normas para sua execução. Machado e Andrade (2014) frisam que a referida lei gerou expectativas quanto à maior segurança jurídica aos entes associados, além de uma menor instabilidade em virtude de variações de cunho político-eleitoral.

Entretanto, os mesmos autores destacam que "a incerteza quanto [...] à oportunidade do beneficiamento para os associados poderia dificultar a conclusão de barganhas na definição das regras de compartilhamento dos custos". Ou seja, encontrar uma função equalizadora entre os benefícios e custos de um consórcio, para os entes envolvidos, não é um processo simples devido à complexidade de interesses dos associados.

273

Outra alternativa a surgir nesse contexto de soluções cooperativas é a do gerenciamento colaborativo de pequenas cidades. Apoia-se no conceito de economia colaborativa, em que predomina a noção de que ter acesso a bens e serviços é melhor do que possuí-los. Como exemplos, Souza e Lemos (2016) citam as plataformas do Uber e do Airbnb.

Para o caso do Uber, destacam que o uso de aplicativos para a contratação de transporte privado pode promover uma visão inovadora sobre formas de deslocamento na cidade, além de gerar uma base de dados de grande porte sobre a movimentação de pessoas. Essas informações, de posse de um gestor preparado com as devidas ferramentas gerenciais, podem resultar em políticas públicas mais eficazes no âmbito da mobilidade urbana.

Em relação ao Airbnb, os autores salientam que a atividade de hospedagem de pessoas em residências, conforme impulsionada por iniciativas típicas da economia colaborativa, causam forte impacto na dinâmica das cidades. Aumentando as possibilidades de hospedagem, esses aplicativos estimulam que haja visitação e turismo em áreas da cidade nem sempre vistas como atrativas.

Ainda no sentido de complementar a inovação trazida pela economia colaborativa, Silva et al. (2016) concluem que negócios colaborativos podem se apresentar como uma oportunidade de obter vantagens de produtos e serviços compartilhados, além de facilitar ou até mesmo permitir acesso.

Nesse ensejo, a ideia de gerenciamento colaborativo busca fornecer uma plataforma na qual os gestores municipais encontrem as ferramentas que irão auxiliá-los na administração, além de oferecer dados para reforçar a viabilidade, ou não, de uma política pública. Rezende (2007) destaca o auxílio que esse tipo de sistema de informação traz para o processo de tomada de decisão.

Seguindo essa mesma linha, Souza e Lemos (2016) asseguram que a economia do compartilhamento enfatiza o uso de tecnologia da informação em prol da otimização no uso de recursos pela redistribuição, compartilhamento e aproveitamento de suas capacidades. Destacam, ainda, que esse tipo de economia estimula o "consumo colaborativo", o qual privilegia o acesso a uma ferramenta, em detrimento da aquisição de algo que pode não ser explorado em todo o seu potencial.

274

Isso se torna mais evidente no caso da cidade de Portalegre que, por sua localização e estrutura, trazem turistas e visitantes, justificando o uso de uma ferramenta que auxilie o controle desse processo e permita à gestão municipal investir em melhorias e novos atrativos. O mesmo não pode ser dito de sua vizinha, Tabuleiro Grande, que não possui fenômeno turístico que defenda o uso de uma ferramenta de gestão para essa especificidade. Entretanto, ambas as cidades podem fazer parte de uma mesma rede colaborativa para o gerenciamento de pequenas cidades, congregando, com isso, outros requisitos comuns e úteis a todas as cidades, como referentes à segurança, educação e saúde, por exemplo.

Assim, é possível abordar as considerações de Guimarães e Silva (2016), as quais sustentam que "a cidade inteligente, por consequência, se constrói a partir da gestão eficiente e dos mecanismos de controle e governança". E avançam ainda mais, ao afirmar que é uma tendência mundial a modernização da gestão das cidades, auxiliada por novas tecnologias, facilitando as relações entre cidadãos e administradores. Além disso, reconhecem esse processo como alinhado ao fenômeno da economia colaborativa, em que a conveniência e a flexibilidade são consideradas conceitos essenciais.

Além do já abordado, outro ponto interessante em um sistema de gerenciamento colaborativo é a possibilidade de incluir a iniciativa privada no processo. Segundo Simão e Suaiden (2012), colaborar com projetos dessa natureza, que visam à economia de recursos públicos, pode vincular uma imagem de "socialmente responsável" para a empresa. Como contrapartida, estando inseridas num ambiente onde as demandas sociais se apresentam de forma direta, por meio da colaboração dos munícipes, as empresas podem usufruir de uma espécie de "vantagem competitiva colaborativa". Ao constatar que determinado bairro ou região da cidade apresenta déficit de unidades de ensino, por exemplo, um colégio particular pode ofertar seus serviços de forma mais ágil do que esperar uma política municipal que ofereça escolas.

Esse contexto tende a favorecer todo o conjunto de colaboradores. As cidades podem oferecer benefícios (isenção de IPTU, por exemplo) àqueles que sugerirem ideias que efetivamente se transformem em políticas públicas, fomentando a colaboração. Da mesma forma, ampliando o número de colaboradores em prol de uma ação, a gestão municipal pode conseguir o respaldo necessário em favor de alguma medida administrativa.

275

E, para também contribuir com as abordagens deste artigo, analisam-se as contribuições de Teodósio (2010), o qual destaca que "os pequenos municípios do interior têm possibilidades para avançar em direção a um maior envolvimento de seus cidadãos no futuro da cidade". Além disso, reforça que parcerias envolvendo os três setores (Estado, sociedade civil e empresas) têm assumido papel central nos discursos de enfrentamento aos problemas sociais em diferentes partes do mundo.

5 CONCLUSÃO

O uso de modelos de gestão participativa tem se mostrado um instrumento de gestão pública com bons resultados, impulsionado pelas diversas formas de acesso a bens e serviços, promovidas pelo avanço das ferramentas de tecnologia da informação. É uma tendência mundial a junção de tecnologias digitais com noções de ambientalismo e convivência social, com vistas a promover um conceito de urbanismo mais inteligente.

Uma cidade precisa de metas claras, características que a diferenciem das

demais e propostas realizáveis. Nesse sentido, é imprescindível aproveitar o potencial turístico da cidade de Portalegre para ampliar sua inserção no cenário econômico do estado, impondo características inovadoras avalizadas pela colaboração de seus cidadãos munícipes.

Dessa forma, se propôs com esse artigo estimular as discussões acerca das possibilidades de um gerenciamento colaborativo de pequenas cidades, tendendo a elevar suas capacidades institucionais administrativas através da cooperação entre municípios. Convém destacar que a proposta busca integrar tanto os cidadãos munícipes quanto a iniciativa privada local, que podem (e devem) ser protagonistas no processo de desenvolvimento de políticas públicas, pois são os mais propícios a "enxergar" a real necessidade do ambiente onde convivem.

Salienta-se que a construção de políticas públicas consistentes passa pelo contínuo diálogo entre todos os atores sociais relevantes em cada área. Também, que bons governos estão sempre em busca de práticas bem-sucedidas de gestão e resolução de problemas de políticas públicas, ressaltando a importância do conhecimento compartilhado como meio de escapar do amadorismo e de respostas inconsistentes.

276

Assim, é interessante se aprofundar nas pesquisas sobre modelos de economia colaborativa, e analisar em que medida esses conceitos podem contribuir para melhorar os resultados das políticas adotadas pelos gestores das pequenas cidades, ampliando a promoção de bem estar aos seus munícipes. Conseguir inovar, de forma sustentável, e fomentar a colaboração entre administração pública, sociedade e iniciativa privada, é a fórmula que uma cidade precisa equacionar para se destacar no cenário político-administrativo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. D. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 47(6):1543-568, nov./dez. 2013.

ANGNES, J. S.; MATTOS, S. M. M.; KLOZOVSKI, M. L.; STURM, M. I. Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 47(5):1165-188, set./out. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Congresso rejeita destaques e conclui LDO; texto prevê déficit fiscal em 2017**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/521465-CONGRESSO-REJEITA-DESTAQUES-E-CONCLUI-LDO-TEXT-PRV-DEFICIT-FISCAL-EM-2017.html>>. Acesso em 23/12/2016.

CELSON, R. P.; SILVA, S. J.; COELHO, F. S. Análise Comparativa das Políticas de Governança Eletrônica nos BRIC(s). **Dossiê Democracia e Políticas Públicas**. Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 37-63, maio/ago. 2012.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.14, nº 3, Artigo 2, jul./set. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008. 6. ed. 200p.

GONÇALVES, R. G.; MARRA, N. C. REGIÕES METROPOLITANAS: uma modalidade de gestão desconcentrada e cooperativa. **R. Pol. Públ.** São Luís, v.16, n.1, p. 169-177, jan./jun. 2012.

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 48(2):459-480, mar./abr. 2014.

GUIMARÃES, P. B. V.; SILVA, L. M. Autorregulação jurídica no urbanismo contemporâneo: *smart cities* e mobilidade urbana. **Revista de Direito da Cidade**. Vol. 08, nº 4, p. 1231-1253, 2016. ISSN 2317-7721.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 48(3):695-720, maio/jun. 2014.

MATOS, F.; DIAS, R. Cooperação intermunicipal na bacia do rio Paraopeba. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 46(5):1225-250, set./out. 2012.

MENDES, José Fernando Gomes. **O futuro das cidades**. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2014. 1. ed. 120p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTALEGRE. **Sobre o Município**. Disponível em: <http://www.portalegre.rn.gov.br/listaprod.asp?lista=categoria&tipo_id=359>. Acesso em: 24 de jan. 2017.

REZENDE, D. A. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de

informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. **RAP**. Rio de Janeiro, 41(3):505-36, maio/jun. 2007.

SILVA, J.; TITTON, L.; KITAZAWA, H.; BRITTO, L.. ECONOMIA COLABORATIVA: Uma análise da relação entre valores pessoais, formas de colaboração e efeito dotação. **10º Congresso Latino-Americano de Varejo: "Big Data & Applied Retail Analytics"**, Brasil, set. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ocs/index.php/clav/clav2016/paper/view/5892/1682>>. Data de acesso: 06 mar. 2017.

SIMÃO, J. B.; SUAIDEN, E. J. Cidades digitais em municípios brasileiros de pequeno porte: proposta de um modelo de implantação. **Inc. Soc.**, Brasília, DF, v. 5 n. 2, p.99-116, jan./jun. 2012.

SOUZA, C. A. P.; LEMOS, R. Aspectos jurídicos da economia do compartilhamento: função social e tutela da confiança. **Revista de Direito da Cidade**. Vol. 08, nº 4, p.1757-1777, 2016. ISSN 2317-7721.

TEODÓSIO, A. S. S. Gestão pública em cidades de pequeno porte: oito perspectivas críticas sobre o desenvolvimento local. **Revista Administração em Diálogo**. São Paulo, v. 14, n. 1, 2010, p. 01-28.

278

VIANA, F. C.; NASCIMENTO, M. A. L. O turismo de natureza como atrativo turístico do município de Portalegre, Rio Grande do Norte. **Pesquisas em Turismo e Paisagens Cársticas**. Campinas, 2(1), 2009.

WESTPHAL, M. F. Municípios Saudáveis: aspectos conceituais. **Saúde e Sociedade**. 6(2):9-18, 1997.

GESTÃO MUNICIPAL CONSORCIADA: a experiência do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal - CIGA¹

*André Luiz Caneparo Machado²
Gilsoni Lunardi Albino³
Sílvia Maria Berté Volpato²*

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em compreender a experiência do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA), de Santa Catarina. Com o aumento das atribuições dos municípios em relação às políticas sociais descentralizadas, muitos municípios se articularam, constituindo consórcios públicos, com o objetivo de ampliar sua capacidade de gestão e disponibilidade de recursos para a otimização dos serviços prestados no gerenciamento integrado da gestão da tecnologia da informação, no oferecimento de informações compartilhadas das compras e serviços que venham a ser efetivados pelos entes consorciados. Os resultados mostram que, apesar das dificuldades, essa experiência trouxe um aprendizado para a cooperação em Santa Catarina, pois demonstra, principalmente, que os municípios juntos podem acessar um conjunto de informações e um conjunto que não seriam possíveis de forma individual.

279

Palavras-chave: Gestão pública municipal. Modelo federativo. Tecnologia da informação. Consórcios públicos. CIGA.

¹ Trabalho escolhido como melhor artigo do Grupo Temático "Governança e Cooperação no Setor Público" do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública.

² Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

³ Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/SC).

1 INTRODUÇÃO

O sistema de reforma política e administrativa ampliou as possibilidades de gestão, remodelando, assim, o papel do Estado, que vem se omitindo de ser um executor de serviços e obras para ser um gestor. Como resultante dessa mudança, a descentralização de poder da esfera federal para o nível local intensificou o papel dos Municípios como entes federados e reorientou suas responsabilidades. Não obstante, essa mudança não foi acompanhada de capacitação adequada para a gestão local. Levando-se em conta as limitações estruturais, de recursos humanos e financeiros enfrentadas pela maioria dos Municípios, especialmente os pequenos, a instituição de parcerias e associações entre os Municípios, com vistas à troca de experiências, tem se mostrado uma tática executável.

No contexto desta abordagem, o interesse se volta para o ambiente da Administração pública, especificamente para os consórcios públicos nos municípios, estes, que até há pouco, ainda que tentassem acompanhar a tecnologia da informação, não haviam implementado a alternativa até participarem do consorciamento, uma tendência em municípios brasileiros.

280

Os Consórcios Públicos consistem na união entre dois ou mais entes da federação (União, Estados e Municípios), sem fins lucrativos. O objeto dos consórcios públicos é a prestação de serviços públicos de modo associado. Isso quer dizer que dois ou mais entes federados poderão criar um consórcio para prestar um serviço público de interesse comum. Apresentam-se como institutos que podem trazer uma nova perspectiva no gerir da coisa pública e apresentam, inclusivamente, instrumentos inovadores na área da gestão pública, como podemos constatar, por exemplo, na ferramenta de gestão compartilhada das compras e serviços que venham a ser efetivados pelos entes consorciados.

No ano de 2007, foi constituído o Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA), pela Federação Catarinense de Municípios (FECAM), com o propósito de desenvolver soluções para o aperfeiçoamento da gestão pública, usando a tecnologia da informação. Ressalte-se que o CIGA começou com 13 municípios associados, e atualmente o CIGA conta com 294 municípios consorciados, sendo 284 em Santa e já chegou a outros Estados, como Bahia, Acre,

Paraíba, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, incluindo 6 capitais, levando soluções inovadoras, com custo acessível aos seus consorciados.

O CIGA tem por missão prover soluções tecnológicas para a melhoria da gestão pública. E, a visão de ser provedor de soluções tecnológicas de 100% dos municípios catarinenses até 2017. A adoção da prática de consócio público pode trazer aperfeiçoamento da gestão pública, com o uso da tecnologia da informação.

O objetivo geral da pesquisa é descrever a estrutura do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA), como uma inovação da tecnologia de informação para os municípios catarinenses. O estudo justifica-se pela sua relevância no âmbito federativo. Com o respaldo da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007 em vigor, que regularizou o tema Consórcios Públicos, despontou uma nova possibilidade de cooperação entre os entes para desempenharem suas competências constitucionais. Essa configuração de cooperação oportuniza aos municípios, principalmente os de pequeno porte, em que a receita é reduzida, se conectarem a um objetivo comum, o de prestar serviços públicos relevantes com qualidade. Destaca-se a incumbência da tecnologia da informação nos serviços. Essa união oportuniza o fortalecimento político e financeiro. Assim, o propósito é demonstrar que a cooperação e a coordenação podem resolver os problemas comuns a todos os entes e gerar efeitos positivos, criando em vez de rivalidade e competição, uma colaboração e um espírito de solidariedade de modo a assegurar um melhor equilíbrio federativo. O consórcio surge então como estrutura técnica capaz de demandar mais eficientemente os recursos, bem como possibilitar a ampliação da capacidade política dos Municípios a ele vinculado.

281

A pesquisa irá primeiramente descrever sinteticamente o assunto, seguido da fundamentação teórica, discorrendo brevemente sobre a tecnologia da informação, a gestão pública no modelo federativo e a alternativa dos consórcios públicos e sua fiscalização e controle externo. Seguido dos procedimentos metodológicos adotados para a orientação desta pesquisa, e a apresentação dos resultados da pesquisa, encontrados a partir da análise do ambiente da organização e da prática do consórcio CIGA nos municípios de Santa Catarina.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica expõe o objeto da pesquisa inserido nos conhecimentos que versam sobre o tema proposto, e como tais conhecimentos permitirão responder à questão levantada por esta pesquisa. O processo de contextualização teórica sobre o tema iniciou-se com a consulta a fontes de informações, ou seja, em livros, artigos de periódicos e aos sites de instituições.

2.1 Tecnologia da informação nas organizações

Mudanças estão acontecendo de forma muito rápida no mercado. No âmbito da inovação tecnológica, salientam-se tópicos que repercutem nas organizações, como novas formas organizacionais, a inovação da Internet, a telemática, o campoda Informática e Computação.

Se a informação sempre fez parte da vida humana na função de ferramenta propulsora do avanço do conhecimento humano, hoje, com a Internet, assume sua natureza inovadora. Seu espaço quase infinito, sua natureza instantânea, seu sentido global e sua extensão infinita transcendem o alcance e o controle das pessoas, pois não obedecem a demarcações siderais, linguísticas, políticas e culturais, alcançando os mais diferentes aspectos da vida humana.

De acordo com Hunter (1998), a tecnologia está presente em todas as partes de nossa vida, desde operações bancárias e atendimento de saúde até tarefas do cotidiano, como cozinhar ou dirigir um carro. O autor acrescenta que a tecnologia tem contribuído para o desenvolvimento da administração do conhecimento, facilitando a satisfação das necessidades do homem, mesmo que em algum momento ela não resolva todos os problemas. A tecnologia é feita por pessoas, e sem o conhecimento dessas pessoas, ela não se consolida.

Com isso, pontuam-se alguns campos comuns que estão transformando a vida das pessoas e das organizações, como aprendizado, conhecimento, visão (no sentido de estratégia), competição, liderança, recursos e inovações tecnológicas. São componentes estratégicos que, como salientou Drucker (1999), seriam necessários para as organizações enfrentarem o século XXI.

Uma vantagem importante dos sistemas informatizados é a de que, quando bem projetados, podem fornecer informações para ajudar no processo decisório e melhorar de maneira geral o processo de administração. A tecnologia proporciona serviços que antes não eram oferecidos por falta de meios adequados para fazê-lo. Pode-se citar, por exemplo, o serviço de execução e gestão associada de serviços públicos.

2.2 A gestão pública no modelo federativo e a alternativa dos consórcios

A partir da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, que renovou o disposto no Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 (BRASIL, 1989) em favor da adoção do regime republicano e do federalismo, todas as demais Constituições brasileiras repetiram o federalismo como forma de Estado.

As análises sobre o federalismo brasileiro favoreceram, nos últimos anos, os temas sobre a descentralização e a matéria do peso político e econômico da União, Estados e Municípios nas relações intergovernamentais.

283

O federalismo tornou-se peça-chave das políticas públicas brasileiras, principalmente depois da promulgação da Constituição de 1988. Segundo Abrucio, Sano e Sydow (2011), a constatação de que as prefeituras sozinhas não conseguem formular e implementar todas as políticas públicas tem norteado os municípios a procurar soluções cooperativas e em especial os consórcios.

De forma efetiva, procurou-se garantir a manutenção da lógica da federação com uma organização dupla do poder político, em que o Governo central e os Estados-membros foram dotados de autonomia política, administrativa e financeira com vista à arrecadação de renda própria. Assegurou-se, não obstante, ao Governo central soberania para representar todos nas relações externas com os demais países e entidades ou organismos internacionais. Apesar disso, deu-se a autonomia atribuída ao Estado membro, no transcorrer da história da recente política brasileira desde o acolhimento da vinda da Lei dos Consórcios Públicos. Com o crescimento da economia brasileira e, conseqüentemente, das pressões sobre a Administração pública em anseio de eficácia e resultados, se alargaram e se remodelaram as iniciativas, algumas quase experimentais, de articulação entre os entes da federação.

2.3 Consórcios públicos

Os consórcios intermunicipais estão previstos no Brasil desde a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937). Porém, sua sistematização e disseminação entre os gestores públicos começou a se consolidar apenas a partir da década de 1990, quando a descentralização das políticas públicas, resultada do desenho institucional que a Constituição de 1988 conferiu ao nosso federalismo, instituiu aos governos locais dilemas de coordenação e cooperação. A expectativa de firmar acordos entre os municípios, para que fossem resolvidos problemas de ação coletiva com resultados diretos sobre as políticas públicas, incorporou os consórcios intermunicipais na agenda de alguns governos locais que rejeitavam confundir sua autonomia política com o discurso da autossuficiência autárquica.

Segundo Batista et al. (2011), a descentralização tornou dinâmica a gestão dos municípios e esse contexto de novas e complexas atribuições motivou o surgimento dos consórcios públicos. A Emenda Constitucional 19/1998 acrescentou à redação do artigo 241 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) a configuração dos consórcios públicos:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Posteriormente foi publicada a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (BRASIL, 2005) que aborda normas gerais relativamente a contratações de consórcios públicos.

O desenvolvimento de consórcios intermunicipais se deu, principalmente, no setor de saneamento, instalação de infraestrutura de energia elétrica, construção de estradas e atividades relacionadas à promoção de saúde pública.

Para constituir um consórcio a lei estabelece a obrigatoriedade da criação de uma pessoa jurídica, para que possa assumir direitos e obrigações. Os consórcios públicos constituem-se numa associação pública com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, de acordo com o Art. 2º, I, do Dec. 6.017/07 (BRASIL, 2007).

Os Municípios, os Estados e a União quando se consorciam, delegando competências, não as renunciavam. Participando do Conselho de Administração e da Assembleia Geral do consórcio, eles as supervisionam. O consórcio público constitui-se como expressão do exercício das autonomias dos entes federados consorciados (OBSERVATÓRIO, 2016).

2.3.1 Fiscalização e controle externo dos consórcios públicos

Pelas colocações contidas nos Arts. 70 e 71 da CF/1988 (BRASIL, 1988), tem-se que é atribuição precípua do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, a execução do chamado controle externo. Nesses dispositivos, encontram-se a natureza e os fins da atividade a ser exercida pelos Tribunais de Contas, o tipo de controle ou a sistemática de atuação, quem são os entes objeto ou alvo da fiscalização, assim como as suas atribuições ou competências.

Para fins de prestação de contas anual serão utilizadas as normas gerais de Direito Financeiro estabelecidas pela lei Federal nº 4320/64 (BRASIL, 1964), quando não existir legislação ou norma legal específica. As formas mais comuns de obtenção de recursos financeiros são: Contrato de rateio, Contrato administrativo, Convênios e Contratos de programas. Assim, devem ser observados os critérios de prestação de contas pertinentes a cada modalidade. Sendo que os agentes públicos responsáveis pela gestão do Consórcio não respondem pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo Consórcio, mas respondem por todos os atos praticados em desconformidade com a lei ou disposições dos respectivos estatutos (BRASIL, 1005).

285

O Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) faz parte do Sistema Tribunal de Contas do Brasil. É o órgão responsável pelo controle externo das atividades das entidades tanto da Administração direta como da indireta. A sua Instrução Normativa N.TC-0020/2015 (SANTA CATARINA, 2015), estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico.

2.3.2 Legislação aplicada aos consórcios públicos

As principais legislações relacionadas aos consórcios públicos são a Constituição Federal de 1988, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, a Instrução Normativa N.TC-0020/2015, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005), o Manual de Receitas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional, a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, a Portaria nº 60, de 12 de dezembro de 2005 e a Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001.

Assim, as possibilidades para a atuação dos consórcios públicos são bastante abrangentes, não obstante seja necessária a observância dos preceitos expressos na Lei e na Constituição, para que se tornem viáveis e executáveis na prática.

3 MÉTODO E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

286

Neste trabalho, foi utilizado o método de pesquisa, de cunho qualitativo, que teve como objetivo descrever a estrutura do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA), como uma inovação da tecnologia de informação para os municípios catarinenses.

A pesquisa qualitativa é considerada essencialmente de campo, porquanto nas ciências sociais a maioria dos estudos está relacionada a fenômenos de grupos ou sociedades, razão pela qual o investigador deve atuar onde se desenvolve o objeto de estudo.

Sendo a finalidade do trabalho compreender a experiência do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA), de Santa Catarina, considerou-se adequado utilizar o estudo de caso. Para Yin (2001), o estudo de caso tem uma utilização maior em estudos exploratórios e descritivos, mas também pode ser importante para fornecer respostas relativas a causas de determinados fenômenos.

Triviños (1987) define estudo de caso como uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Tendo como objetivo aprofundar a descrição de determinada realidade.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Para a composição deste capítulo foi contextualizada a unidade organizacional, representada neste trabalho pelo Consórcio de Informática na Gestão Municipal (CIGA). O texto foi construído com base em documentos, estatuto, sítios da Internet, bem como notas de campo com dados da gestão estratégica do mesmo.

O Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA) é um consórcio público, fundado em 2007 por iniciativa da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), com o propósito de desenvolver soluções para o aperfeiçoamento da gestão pública, com o uso da tecnologia da informação.

O CIGA é pessoa jurídica de direito público, sob a forma de associação pública, devendo reger-se pelas normas da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005), do Contrato de Consórcio, pelo Regimento Interno (CIGA, 2009) e pela regulamentação que vier a ser adotada pelos seus órgãos competentes.

287

O objetivo do CIGA é desenvolver ferramentas de governança eletrônica, por meio do emprego de tecnologias da informação e comunicação (TIC). Visa ao desenvolvimento, implantação, capacitação, manutenção e suporte de sistemas de tecnologia da informação e comunicação que permitam o diálogo entre governo e cidadão, o aprimoramento da gestão pública, a transparência no poder público e a inclusão digital, resultando em atendimento das demandas da sociedade.

Atualmente o CIGA conta com 294 municípios consorciados. Prover soluções tecnológicas para a melhoria da gestão pública é a sua missão. Tem por visão ser provedor de soluções tecnológicas de 100% dos municípios catarinenses até 2017. Até o momento são 380 contratos e 760 programas disponibilizados. Seus valores são (CIGA, 2016): Economicidade; Inovação; Eficiência; Transparência e o Cumprimento dos princípios da Administração pública.

O CIGA preza pela agilidade no atendimento aos usuários e pela transparência pública. Tem por objetivo contribuir com a gestão por meio da economia de recursos, melhoria nos serviços de tecnologia com custo reduzido de contratação agregado à melhoria da gestão e dos processos.

Para motivar os municípios a participar do CIGA, a FECAM e as Associações de Municípios realizam reuniões e eventos nos quais divulgam os objetivos e vantagens do CIGA e convida os municípios a participar.

No início o CIGA foi fundado por somente 13 municípios que solenizaram o Protocolo de Intenções, ficando autorizado o ingresso dos demais municípios catarinenses. A FECAM percebeu a necessidade de oferecer aos municípios ferramentas de internet que proporcionassem soluções aos problemas e necessidades nesta área.

O CIGA atua desenvolvendo ferramentas ou contratando no mercado aquelas ferramentas que não pode desenvolver e as coloca a serviço dos municípios participantes. Dentre os Fatores destacados na explicação sobre a formação do arranjo, está a necessidade de tecnologias de informação com custos baixos além da autonomia para os municípios na gestão das ferramentas por ele gerenciadas.

Quanto aos principais protagonistas que atuaram no processo de criação do CIGA, constata-se que foram a FECAM, por incentivar a experiência em consorciamento, por meio do seu centro de tecnologia, que identificou a necessidade deste tipo de arranjo.

288

O CIGA foi reconhecido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, assim como outros consórcios públicos atuantes no Estado. O CIGA teve, na sua base legal, o arranjo formalizado após a promulgação da Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005), sobre consórcio público de direito público e do Decreto Federal nº 6.017/2007 (BRASIL, 2007).

Os recursos financeiros para gestão do CIGA são provenientes dos recursos repassados em sua maior parte pelos Municípios, mais ele pode receber também recursos da União, dos Estados; dos recursos oriundos de convênios, contratos e/ou parcerias com outras entidades; dos recursos de prestações de serviços técnicos; dos recursos eventuais que lhes forem repassados por entidades públicas e privadas; das doações e transferências em geral; do produto de operações de crédito ou aplicações financeiras.

O consórcio público está sujeito à fiscalização financeira, organizacional, contábil, operacional e patrimonial dos Tribunais de Contas, do Poder legislativo, dos entes consorciados, da Assembleia Geral do consórcio, entre outros.

Quanto ao arranjo do ponto de vista institucional, o consórcio tem aumentado seu grau de autonomia em relação à FECAM, pois atualmente o CIGA já possui estrutura própria de operação para buscar o alcance de seus objetivos. Com relação aos municípios consorciados, a dependência é elevada, uma vez que o CIGA depende do que arrecada dos seus membros. Sendo que em 2014, dos seus então 235 municípios consorciados, a arrecadação está na ordem de R\$ 1.945.055,33. Em 2015, já com seus 283 municípios consorciados, a arrecadação foi de R\$ 3.470.549,72.

Com relação aos mecanismos de transparência, as ações e documentos do CIGA estão publicados no seu site e no Diário Oficial dos Municípios. Além deste expediente, as assembleias são ambientes de divulgação e publicização das ações do CIGA.

Uma maneira de averiguar a efetividade dos resultados do CIGA pode ser observada através do serviço de publicação dos atos oficiais municipais por meio do Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina (DOM/SC).

289

A economia estimada com a publicação dos atos no DOM/SC, por exemplo, durante o exercício de 2014, averiguou-se uma economia aos municípios consorciados de R\$ 35.000.000,00, com 200.517 atos publicados e em 2015, de R\$ 45.000.000,00, com 233.508 atos publicados.

Dentre outros pontos positivos da atuação do CIGA, a economia de escala como o principal fator de seus projetos, seguido dos aspectos relacionados ao aprimoramento da gestão pública e transparência que a implementação do DOM gera, e também aspectos relacionados ao incremento da arrecadação dos programas tributários. A simplificação de adesão aos programas tem sido outro facilitador dos projetos do CIGA e do dia a dia das prefeituras.

O CIGA atua na área de tecnologia da informação e tem tido excelente resultado em projetos em nuvem e sistemas que podem ser implementados com baixa complexidade para o usuário.

Internamente o maior desafio tem sido as licitações, com baixo interesse para compras pequenas (para o CIGA em si) e certa dificuldade em compras de grande escala para os consorciados por envolver editais de elevada complexidade técnica, jurídica e econômica.

Sobre aspectos político-partidários, percebe-se baixa ingerência, um dos motivos vem da questão da grande diversidade partidária dos consorciados e do conselho de administração do CIGA.

No CIGA, como outros consórcios, produz grandes impactos na gestão associada, mas, na área de informática esses resultados podem ser exponenciais em virtude de que sistemas geralmente possuem um custo mínimo que fica praticamente inalterado a partir de um ponto. Como não visam lucros, os projetos desenvolvidos internamente podem representar economia de mais de 95% do valor de mercado. Mesmo com softwares licitados de terceiros a economia pode chegar a 75%, porém aumenta o nível de complexidade relativo a licenças, gestão dos programas e capacitação.

290

O CIGA fornece atualmente seis programas aos seus consorciados, possui como órgão máximo da gestão a Assembleia Geral formada por gestores, que elegem o conselho de Administração e Fiscal.

O quadro de pessoal é formado por 17 empregados, sendo 1 diretor, dois gerentes contratados por livre nomeação e outros 14 empregados públicos contratados por concurso públicos no regime da CLT.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 aglutinou complexidade ao desenho federativo brasileiro, reconhecendo o município como ente federado. Essa ação foi acompanhada por destacada descentralização de políticas públicas, sem os devidos recursos financeiros para atender as novas demandas, neste contexto diversas experiências de consórcios foram sinalizadas por municípios no país e hoje esse é um instrumento de numerosa utilização. As delimitações institucionais e jurídicas das

caracterizações utilizadas pelos municípios, no entanto, ocasionaram a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998) que instituiu os consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos.

Assim, a escassez de recursos, e a necessidade crescente das populações por bens e serviços públicos, fizeram com que diversos Municípios extrapolassem seus limites territoriais, e se aliassem com os seus vizinhos, formando os consórcios intermunicipais.

Segundo Silva e Vieira (2016) até a lei de criação dos consórcios públicos, não havia no ordenamento jurídico nacional um instrumento adequado para a articulação e cooperação de políticas públicas federativas de responsabilidade compartilhada. Para os autores, esta ação fortalece o federalismo como instrumento estratégico no desenvolvimento econômico e social de maneira integrada e sustentável, dando, com isso, outra dimensão às políticas públicas.

Os gestores públicos municipais, ao se unirem em consórcio com a participação dos Poderes Legislativos envolvidos, dispõem a seu favor limites maiores, de acordo com a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), o que permite obter com segurança vantagens expressivas para materializar a aquisição dos objetos e serviços.

O CIGA, consórcio público constituído em Santa Catarina está se mostrando uma alternativa viável para gerir com economicidade e eficiência os recursos públicos disponíveis para os municípios, considerando inclusive as flexibilizações aprovadas na forma de contratações, realizadas por essas entidades.

O CIGA demonstra os benefícios resultados, como a união de municípios concretizada em serviços públicos na tecnologia de informação que oferecem à população, como os sistemas apresentados, com ênfase para a economia de escala como o principal fator nos projetos em que atua.

Com relação aos aspectos mais problemáticos da experiência estudada, aponta-se especialmente a dificuldade na gestão do CIGA em reunir um grande

número de gestores espalhados geograficamente, e que isso gera dificuldades para a assembleia geral. Relevantes também são os problemas estruturais na questão tecnológica do Brasil.

Uma vez que a articulação de consórcios intermunicipais atende a uma lógica por um lado de descentralização na prestação de serviços públicos e por outro de

integração para maior economia de custos, a preocupação gerencialista de eficiência está bem presente na experiência estudada e tem assegurado a qualidade na prestação de serviços.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas. In KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**. São Paulo: Annablume, 2011. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/igepp_abrucio__f._sano__h._sydow__c._radiografia_do_associativismo_territorial_brasileiro.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2016.

BATISTA, Sinoel. **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p. (Guia de Consórcios Públicos - Caderno; v. 1). Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/consorcios-publicos/legislacao-documentos/guia_consorcios_publicos_vol1.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 1º, de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 21 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 07 set. 2016.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília: Casa Civil, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art24>. Acesso em: 21 ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 14 ago. 2016.

CIGA. **Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal**. Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://ciga.sc.gov.br/quem-somos/>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

CIGA. Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal. **Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina**. Disponível em: <<https://diariomunicipal.sc.gov.br/site/>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

CIGA. Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal. **Regimento interno**. 2009. Disponível em: <https://ciga.sc.gov.br/wp-content/uploads/2015/04/regimento_interno_ciga.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

CIGA. Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal. **Relatório de atividades e prestação de contas e Plano de trabalho e proposta orçamentária**. 2016. Disponível em: <<https://ciga.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/Relatorio-CIGA-2016-Plano-de-Trabalho-2017.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

DRUCKER, Peter Ferdinand **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1999.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS (FECAM). Florianópolis. 2016. Disponível em: <<http://www.fecam.org.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

FELIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. A Federação Catarinense de Municípios (FECAM) e o Fomento de Consórcios Públicos: explicações para a originalidade do caso. ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. **Anais eletrônicos**. ..2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2497.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

293

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HUNTER, R. Tecnologia da informação: as razões e os meios da administração do conhecimento. **Exame**, São Paulo, v. 32, n. 18, p. 26, ago. 1998.

OBSERVATÓRIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DO FEDERALISMO. **Consórcios Públicos**. Disponível em: <<http://www.ocpf.org.br/quem-somos/parceiros/>>. Acesso em: 6 ago. 2016.

SILVA, Fabiana da; VIEIRA, Ricardo Stanzola. **Consórcios públicos: uma possível alternativa para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina**. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/11378890-Consorcios-publicos-uma-possivel-alternativa-para-o-desenvolvimento-territorial-sustentavel-em-santa-catarina.html>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO: o ambiente interagências nas operações militares no Complexo da Maré

Fabio da Silva Pereira¹

RESUMO

O presente artigo aborda a observação da influência das ações interagências que contribuíram para as operações militares no Complexo da Maré no período compreendido entre 5 de abril de 2014 e 31 de junho de 2016 nas quatorze comunidades abrangidas através do acordo firmado pelo governo federal. O objetivo do trabalho de pesquisa foi identificar relacionamentos causais entre as demandas de serviços públicos civis e a sua influência nas operações militares em um ambiente de elevada complexidade. Esta ação simultânea dos três setores visou ganhar a confiança de 140 mil moradores submetidos aos arbítrios da criminalidade, oferecendo opções aos cidadãos e facilitando o acesso destes aos serviços públicos e privados. Para auxiliar na sua consecução, foi realizada uma análise dos documentos e relatórios da Força de Pacificação durante a Operação São Francisco. Na conclusão, identificamos as potencialidades e limitações do método, oferecendo também considerações a respeito da importância que sua aplicação pode ter para a administração pública brasileira.

294

Palavras-chave: Complexo da Maré (Rio de Janeiro – RJ). Ambiente interagências (civis e militares). Operações militares.

¹ Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN).

Grupo Temático 2:

Governança e Cooperação no Setor Público

PEREIRA, F. S.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do estudo consistiu em realizar uma análise da interação do Exército Brasileiro perante os 42 (quarenta e dois) órgãos civis e militares no conjunto de favelas da Maré e de que forma estas influenciaram na doutrina das operações militares de pacificação. Nas últimas décadas, instituições e governos cada vez mais firmam parcerias visando melhorar a eficácia das operações de segurança, otimizando recursos e pessoal. No entanto, estes custos podem ser difíceis de definir e estimar na medida em que consistem nos treinamentos e operações para melhorar a interoperabilidade entre os sistemas civis e militares, bem como os custos econômicos e políticos relativos da sinergia organizacional.

Estudos de Weber (1999) que atribui ao Estado o monopólio do uso legítimo da violência assume os mais diversos matizes na atualidade no que tange às responsabilidades institucionais de manter a ordem pública. A gradual racionalização dos recursos materiais e humanos entre os órgãos de segurança nas operações combinadas dentro e fora do território nacional pode representar mais do que a simples fusão de forças isoladas para trabalhar de forma conjunta ou combinada. Em longo prazo, serve para alcançar e manter interesses comuns estratégicos frente às ameaças comuns e pode ser a chave para alcançar as metas políticas em um ambiente cada vez mais complexo. Além disso, os benefícios da interoperabilidade nos níveis operacional e tático são derivados geralmente da fungibilidade ou permutabilidade de elementos e unidades de força (HURA et al, 2000, p. 12). Como tal, fornece uma medida de dissuasão contra forças oponentes e ajuda a motivar a pesquisa de defesa e desenvolvimento, aquisição, estratégia, doutrina, tática, treinamento e exercícios combinados.

Assim sendo, as políticas de defesa caminham na transição de uma estrutura rígida fundamentada na doutrina da Segunda Guerra Mundial para forças modulares, combinando as operações de pacificação (Op Pac) e de apoio às instituições governamentais, "contando com recursos civis públicos e privados em um ambiente interagências" (BRASIL, 2012a, p. 3). Um exemplo está na própria trajetória evolutiva da legislação, fundamentada cronologicamente no Art. 142 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988). A hermenêutica dessa lei tinha por objetivo empregar as Forças Armadas "quando necessário para a garantia

dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, conforme fixado, ocorrerá somente depois de esgotados os instrumentos relacionados na CF/88" (ARRUDA, 2007, p. 92). O autor oferece os dados básicos da aplicabilidade dessa lei, conforme o trecho a seguir:

A atuação das FFAA, a partir dessa lei, depende de decisão do presidente da República, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por qualquer dos poderes constitucionais [...] Essa condição foi incluída, por emenda, para evitar a interpretação excessivamente ampliada. Impede que qualquer dos integrantes dos poderes constituídos tenha competência para decidir a respeito. (ARRUDA, 2007, p. 93).

Pode-se afirmar seguramente que, para garantir suas conquistas e interesses, os governos fazem uso cada dia mais de uma forma de poder mais branda, teoricamente menos agressiva, porém muito abrangente e efetiva nos seus resultados. Nye Jr. (2004) definiu essa forma de execução de poder como *soft power* ou "poder brando", ao qual os meios econômicos e, sobretudo, culturais, trazem maior efetividade no que se refere à projeção e à legitimação do poder em determinada região.

296

Dessa forma, os recursos jurídicos amparados pela Constituição Federal, tais como a decretação do Estado de Defesa² ou até mesmo da Intervenção Federal³ poderiam não encontrar na opinião pública e no poder político a legitimidade necessária para as ações militares. Nesse sentido, as instituições civis e militares vêm aperfeiçoando o conceito do emprego de tropas federais em operações para a garantia da ordem pública em regiões onde o poder público local ainda não reúne condições de combater a criminalidade e de prover os serviços essenciais como o acesso à saúde, educação, energia elétrica, água tratada entre outros. Por fim, a problemática desse estudo consiste em observar a influência das ações interagências que contribuíram para as operações militares no Complexo da Maré no período compreendido entre 5 de abril de 2014 e 31 de junho de 2016 nas quatorze comunidades abrangidas através do acordo firmado pelo governo federal.

² Art. 136 - O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional (BRASIL, 1988).

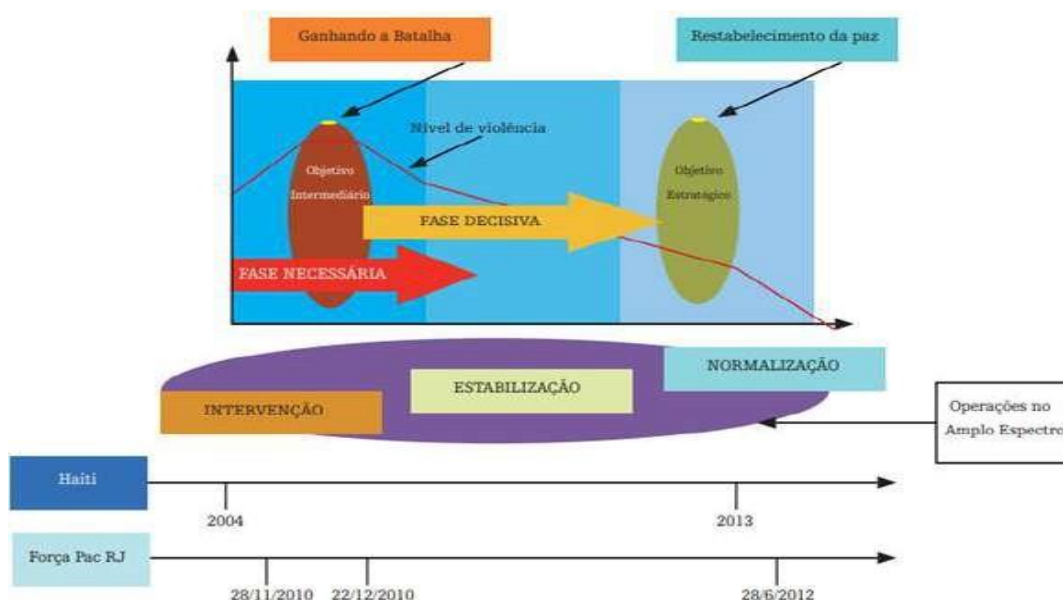
³ Art 34 - A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
[...]
- por termo a grave comprometimento da ordem pública (BRASIL, 1988).

2 AS OPERAÇÕES DE PACIFICAÇÃO

A designação "Operações no Amplo Espectro" enfatiza que os conflitos atuais envolvem não somente o combate entre oponentes armados. (NASCIMENTO, 2013, p. 19). Somado aos aspectos da dimensão humana, esse fator impôs que as "Considerações Civas" assumissem a condição de fator preponderante para a tomada de decisão em todos os níveis de planejamento e condução das operações (BRASIL, 2014a, p. 4-5). A nova doutrina lançada no ano de 2013 mostrou que os conflitos atuais envolvem não somente o combate entre oponentes armados. As Operações de Pacificação são integradas no nível político-estratégico e coordenadas taticamente com as atividades das agências participantes e as iniciativas do setor privado. Sua integração efetiva significa que as ações são planejadas para se apoiarem mutuamente, ainda que sejam desenvolvidas no âmbito de cada vetor de forma descentralizada (BRASIL, 2014b, p. 22-23), a seguir:

297

Figura 1 - Fases de uma Operação de Pacificação - Comparativo entre as operações militares no Haiti e no Complexo de favelas do Alemão



Fonte: NASCIMENTO, 2013, p. 20.

O primeiro passo para o desenvolvimento de uma política pública pelo Ministério da Defesa (MD) já foi dado através do Manual "Operações em Ambientes Interagências" (CERQUEIRA *et al*, 2013, p. 35), de forma que os êxitos nas Op Pac proporcionam mudanças na doutrina, organização, material, educação, pessoal e

infraestruturas militares (BRASIL, 2014b, p. 22-23). Nesse sentido, as tarefas de apoio a órgãos governamentais compreendem o apoio modular fornecido por forças do MD, com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1 - Fases de uma Operação de Pacificação

	<i>Operações de Pacificação</i>	<i>Operações de Apoio a Órgãos Governamentais</i>
Principais Tarefas	- Restaurar ou manter um ambiente seguro e estável - Restabelecer o controle e a segurança civil (incluindo a assistência a forças de segurança) - Restaurar serviços essenciais - Apoio à governança - Apoio ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura	- Apoiar a assistência a desastres (naturais ou provocados pelo homem) - Apoiar na administração de consequências de acidentes químicos, biológicos, radiológicos, nucleares e explosivos (QBRNE); - Garantir os poderes constitucionais, e, por iniciativa de qualquer um desses, a lei e a ordem; e - Proporcionar outras formas de apoio designado
Finalidades	- Proporcionar um ambiente seguro - Proteger a população, ativos e infraestruturas críticas; - Atender as necessidades críticas da população - Conquistar o apoio da opinião pública; e - Restabelecer o ambiente institucional para o desenvolvimento	- Preservar a vida - Restaurar serviços essenciais - Manter ou restaurar a lei e a ordem - Proteger estruturas estratégicas e propriedades - Restabelecer as instituições locais - Moldar o ambiente operacional para o êxito das operações no ambiente interagências

Fonte: BRASIL, 2014b, p. 3-7

O comando da força de pacificação (F Pac) deve agir rapidamente para providenciar as condições de segurança necessárias para a entrada dos serviços públicos, privados e do terceiro setor. A iniciativa é representada por ações imediatas para estabilizar a situação e prover as necessidades básicas da população, abrindo caminho para a atuação das agências e Organizações Não- Governamentais (ONG's) (BRASIL, 2014c, p. 3-22).

Dessa forma, o conceito da Força de Pacificação baseia-se justamente no tripé da ação interagências – investigação, enfrentamento tópico e policiamento instalado com a realidade da comunidade, testado em diversas cidades do mundo. O melhor exemplo disponível é aquele oferecido pela capital dos EUA, Washington D.C., ao qual logrou estabelecer relações de confiança entre as comunidades mais afetadas pela violência e a instituição policial. Para isso, promoveu atividades dedicadas a oferecer alternativas integradoras à atividade local. Como exemplos de atividades, podemos destacar as festas comunitárias em escolas públicas, espetáculos de música e teatro, em escolas e espaços públicos, o trabalho social mobilizando jovens, mostrando por um lado alternativas para buscar uma saída diante as dificuldades econômicas e sociais evidenciadas dentro das comunidades.

Por outro lado, a investigação policial poderá identificar os criminosos e suas redes de apoio, obtendo mandados de prisão e antevendo os seus itinerários de deslocamento. De posse dessas informações, e do documento legal que autoriza a prisão, a força policial pode ser capaz de atuar quando os suspeitos estão sozinhos ou em pequenos grupos, diminuindo a possibilidade de confrontos no interior da comunidade e, conseqüentemente, oferecendo menor risco às operações policiais. Os resultados obtidos na capital dos Estados Unidos na década de 1990 são significativos não só porque reduziu os números de homicídios, mas sobretudo pela forma como o resultado foi obtido: com a redução expressiva de efeitos negativos, redução de vítimas inocentes, das mortes de policiais. Isso colaborou para a percepção de segurança local, evitando a disseminação generalizada do medo, sem investidas arbitrárias e desprovidas de endosso legal, com melhoria da imagem policial perante as instituições públicas, através do surgimento dos laços comunitários de solidariedade, com iniciativas sociais e culturais positivas.

As diversas experiências que lograram êxito nas políticas de segurança pública foram observadas com atenção pelas forças militares brasileiras. Isto, porque as tropas dispunham de militares treinados para a missão de combate e em episódios de enfrentamento entre uma força policial e os criminosos espalhados junto à população indicam, de certo modo, o prenúncio de tragédias que repercutiram no mundo⁴.

Por essa razão, a ação nos morros cariocas é muito mais complicada do que, por exemplo, empregá-los sob o manto da ONU no processo de pacificação do Haiti. Nas favelas de Porto Príncipe, qualquer cidadão local sabe que deve respeitar os militares brasileiros em serviço e acatar suas solicitações. Lá, os criminosos haitianos sabem que estão lidando com uma tropa investida de autoridade policial internacional, e que não hesitará em responder com fogo aos eventuais disparos dirigidos contra seus soldados.

⁴ Faz vinte anos que aconteceu o episódio no Estado do Pará que ficou mais conhecido como "o massacre de Eldorado dos Carajás", fato que envolveu forças policiais e manifestantes de do Movimento dos Sem-Terra (MST). Dotados de armamentos letais e em menor número, os policiais dispararam as suas armas na direção dos manifestantes que os atacavam com foices, pedras e paus. Como resultado, 19 camponeses foram mortos e o comandante da operação da Polícia Militar em Marabá, Mário Pantoja foi condenado a mais de 200 anos de prisão. A ação desastrosa da Polícia Militar paraense chamou a atenção para o emprego da força proporcional ao ataque sofrido e que a autoridade policial deve ser assim exercida para conferir a legitimidade nas abordagens militares.

3 O AMBIENTE INTERAGÊNCIAS NO COMPLEXO DA MARÉ

Morris Janowitz (1960) escreveu o perfil que moldaria a cultura profissional militar durante as décadas seguintes em sua obra intitulada "*The Professional Soldier*":

A profissão militar enfrenta uma crise: **como pode se organizar para fazer face às múltiplas funções de dissuasão estratégica, guerra limitada e maior responsabilidade político-militar?** Primeiro, a contínua mudança tecnológica. Em segundo, a necessidade de redefinir a estratégia, doutrina e autoconceitos profissionais. A manutenção de organização eficaz e, ao mesmo tempo, a participação em novas práticas, tais como controles de teste nuclear ou sistemas de segurança regional, exigirão novos conceitos, criando novos cargos para os militares (JANOWITZ, 1960, p. vii), **negrito feito pelo autor.**

Em pleno século XXI, o valor que permeia a vivência castrense é que o militar é o profissional da crise, é o profissional que resolve os problemas quando ninguém ou nenhuma outra organização é capaz de solucionar a questão.

300

Por outro lado, para as ações serem mais eficazes, necessitam cada vez mais do apoio das organizações civis. Consequentemente, apesar de mudanças inéditas no ambiente interagências, pode ser que "o trabalho militar na crise" seja a eterna adaptação do soldado profissional ao ambiente estratégico em constante mudança. Seja qual for o caso, a pergunta original de Janowitz continua incomodando (LOTWER, 2010, p. 56).

Para o Exército, o conceito é amplo e busca orientar as operações terrestres contemporâneas, de curto e médio prazo. Caracteriza-se, ainda, pela flexibilidade para ser aplicado a qualquer situação no território nacional e/ ou no exterior (BRASIL, 2015, p. 1-2).

Em uma Operação de Pacificação, podem ser atribuídas a governança, em uma área de atuação complexa, com um regime de trabalho de 24 (vinte e quatro) dias de atividade por 7 (sete) dias de folga. O soldado que participa de uma Op Pac atua por períodos determinados de três meses, sendo recrutado e treinado de diversas regiões do território nacional.

A governança, isto é, fazer com que se cumpram os acordos preestabelecidos, requer o desempenho de uma série de ações táticas e dialógicas ao longo do tempo e do espaço.

Dessa forma, as ações da função segurança destinam-se a participação em três fases operativas estariam completas, com vistas à normalização, a saber, na figura a seguir:

Figura 2 - Sincronização civil - militar nas ações de normalização



Fonte: BRASIL, 2014e: 6-7.

A Operação de Pacificação busca também a conciliação entre as lideranças locais e ajuda no restabelecimento das instituições políticas, jurídicas, sociais e econômicas em locais de conflito, onde a transição para o controle da autoridade civil ou de outro órgão governamental constitui um momento crítico. Se for mal executada, a situação pode degenerar após a saída da F Pac, retornando a um estado próximo ao que se encontrava antes da operação militar. Assim, as ações da função “segurança em um processo completo de pacificação” destinam-se a governança e participação em três fases operativas, a resposta inicial (primeira fase) e a transformação (segunda fase). O incentivo à sustentabilidade (terceira fase) está restrita às forças policiais, no sentido de manter o que foi consolidado nas duas primeiras fases, não sendo alvo, portanto, do presente estudo.

301

3.1 A resposta inicial

Compreendeu restaurar a estrutura de governança e estabelecer os fundamentos para a participação popular. Nessa primeira fase, as ações de Inteligência visaram informar aos militares os possíveis pontos de atuação dos criminosos, os horários da prática dos crimes e como a população local é cooptada para agir contra a tropa. O maior desafio aqui foi de informar a comunidade local o suficiente para garantir a entrada dos militares com o menor desgaste possível,

evitando o enfrentamento e angariando desde o início, o apoio da população. Em contrapartida, o crime organizado local não deveria saber de como as tropas procederiam durante as ações de segurança, seus desdobramentos e seu efetivo militar, contribuindo para que se evitem emboscadas nos becos e vielas das 15 comunidades do Complexo. As operações de apoio à informação têm o objetivo de aperfeiçoar os dados colhidos pelos setores de inteligência, conforme os panfletos distribuídos a seguir:

Figura 3 - Panfletos distribuídos pela Força de Pacificação aos moradores da Maré



Fonte: Força de Pacificação. Adaptação feita pelo autor.

Além disso, a informação através da mídia também constitui um veículo eficaz de esclarecimento de que a operação pode ou não ocorrer mediante o apoio da população. Esse termômetro permite, ainda que de maneira breve, verificar o grau de legitimidade pela população carioca a respeito da entrada de uma grande unidade militar. Como resultado, a ocupação ocorrida no dia 5 de abril ocorreu sem sobressaltos e a criminalidade assistiu passivamente à entrada dos militares nas comunidades da Maré.

No entanto, após a entrada e o estabelecimento da F Pac em pontos estratégicos do complexo, as facções passaram da passividade inicial para o enfrentamento da tropa ali já instalada. Para isso é importante promover o mais célere possível a transformação. Tão logo os militares ocupassem as instalações e pontos que considerem vitais, seria necessário que a força militar e os órgãos de apoio civis estejam em condições de promover a segurança local e os órgãos que serão vitais para a próxima fase do processo de pacificação.

3.2 A transformação

Esta segunda fase significou promover as políticas públicas e o processo participativo com a segurança militar. Foi exatamente nesse ponto em que o processo de pacificação difere de uma ocupação militar, pois é preciso ponderar a problemática do controle social a partir da sociedade, pois os problemas do crime não se encerram por meio do enfrentamento policial, algo já comentado neste estudo. Souza comenta a respeito de uma solução compartilhada para quebrar o determinismo de exclusão social às comunidades:

Tal perspectiva requer pensar as formas de interação e sociabilidade em emergência, quer entre as classes populares, quer entre as demais classes sociais, bem como as modalidades de socialização, que informam o comportamento, sobretudo dos jovens da sociedade contemporânea e que fomentam variadas interpretações acerca do uso das normas de eficiência e de eficácia, prática e simbólica (SOUZA, 2015, p. 47).

Como levantamento preliminar de dados, o Complexo mereceu, desde o início, um planejamento de acordo com a realidade da população. As reuniões entre as lideranças locais e as principais ONG's baseadas no Complexo objetivaram anotar as demandas básicas e agendar o apoio de segurança no Cmdo F Pac.

Além do Min Def, o Poder Judiciário, a Secretaria de Estado da Casa Civil e o Município do Rio possuem representantes de ligação com os militares para os assuntos da Maré, em um total de 42 (quarenta e dois) interessados diretos.

No entanto, apesar do Exército Brasileiro estar no Comando da F Pac, isso não significou que os órgãos públicos civis estivessem sob o controle organizacional da Força Terrestre. Dessa forma, a atuação dos órgãos públicos, privados e do terceiro setor foram horizontais no que se referiam à prática de políticas públicas na região, cabendo à F Pac o apoio de segurança e de informações sobre a demanda para a consecução dos objetivos estratégicos de implantação de novos serviços às comunidades pacificadas.

Portanto, a rede organizacional da Seção de Assuntos Cíveis (E9) atuou de forma colaborativa, visando otimizar os serviços às comunidades com segurança e racionalização de custo e pessoal, além de proporcionar soluções mais dialogadas e complexas. Os principais atores desse processo estão representados em uma

303

estrutura participativa, unindo de um lado os anseios dos moradores, somadas à participação das lideranças das 15 comunidades e de outro as organizações dos três setores na figura a seguir:

Figura 4 - Agentes que atuaram no processo de pacificação (segunda fase)



Fonte: Força de Pacificação. Elaboração do Autor

Além disso, a comunidade teve a oportunidade de verificar que o Estado estava envolvido no atendimento das demandas e que havia um canal de diálogo entre a população e os órgãos, contribuindo para romper a falta de serviços básicos e a utilização clandestina de alguns serviços privados. Isso ganha um destaque principalmente porque alguns serviços básicos estavam sob o controle do crime organizado, como, por exemplo, a distribuição de gás, de eletricidade e internet. Estes instrumentos de poder eram usados pelos bandidos para submeter a população da Maré aos desmandos das facções que dominavam a área.

Nesse ponto foi também que entrou os serviços os quais o cidadão da comunidade não tinha acesso, como plantões judiciais e cartoriais. O Ministério da Justiça em parceria com o Governo do Estado do Rio de Janeiro estruturou um plantão judiciário especialmente para o Complexo da Maré, com vistas a fornecer os mandados de busca/apreensão legitimando o emprego tático e preciso da força militar, além de facilitar a regularização da situação de pessoas que não possuíam sequer o documento de identidade ou a certidão de nascimento. Esse quadro parece assustador, pois o indivíduo que nascia naquela região e não tinha contato com os órgãos governamentais como escolas e hospitais estavam fora de exercer o direito civil e não era computado como cidadão pela administração pública. Dessa forma, sofre as maiores restrições que o determinismo geográfico pode impor a uma pessoa sem perspectiva de encontrar uma forma de desenvolvimento sob o ponto

de vista legal. Garotinho *et al* descreve a situação imposta pela falta de opções os quais quem nasce em uma comunidade depara em seu cotidiano:

Baixíssima escolaridade, pobreza, ausências de perspectivas de mobilidade ascendente, um horizonte sombrio, uma carreira desde cedo comprometida com o mundo da delinquência, provavelmente sob olhares estigmatizantes da sociedade, antes mesmo que os atos justificassem a reprovação. [...]. Se a reprovação social é necessária, ela tende a reforçar estigmas que, internalizados, reduzem as chances de mudança. O círculo vicioso tende a instaurar-se (GAROTINHO *et al*, 1998, p. 35).

Em consequência, muitos desses jovens acabam sendo recrutados para atuar no tráfico de drogas local, única opção para ascender social e financeiramente. Visando reverter esse quadro, o processo de pacificação possibilitou a abertura de ações públicas mais diretas e duradouras como a ampliação dos trabalhos no interior das comunidades e a construção de novas instalações que propiciem aos moradores o acesso aos serviços essenciais. Na área da Educação, por exemplo, o Complexo dispunha antes da pacificação 35 unidades escolares, sendo 22 escolas sete creches e seis Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDIs).

305

Com o anúncio da colaboração militar, as autoridades políticas anunciaram a construção de uma fábrica de escolas, cujo foco principal seria o ensino e a profissionalização dos jovens do Complexo e seu entorno. Esse dado é importante visto que antes da ocupação militar só havia três escolas de ensino médio em toda a área e duas delas só ofereciam o ensino à noite, fato que contribuía para os altos índices de evasão escolar na região.

Quanto à área da saúde da Maré contava até o dia 5 de abril de 2014 (data do início das operações do MD) com 10 unidades de saúde, sendo que 9 delas da rede de atenção básica do município, dotadas de 31 equipes de Saúde da Família e uma unidade de pronto atendimento (UPA) estadual, localizada na Vila do João. Após o anúncio da Força de Pacificação, as visitas dos agentes de saúde foram intensificadas durante os primeiros 15 dias da ocupação militar e o horário de atendimento foi estendido das 17 às 20 horas.

Além disso, a Companhia de Limpeza Urbana do Município do Rio de Janeiro (Comlurb) recolhia de segunda-feira a sábado 205 (duzentos e cinco) toneladas diárias nas quinze comunidades antes do processo de pacificação. Isso era realizado por meio de duas unidades da empresa que ainda funcionam dentro do

complexo: uma no Piscinão de Ramos e outra na Vila Olímpica da Maré (VOM). No entanto, apesar dessa estrutura e da coleta feita de maneira regular, a Comlurb retirou 140 toneladas de lixo da Maré desde as primeiras horas da manhã logo após o início das operações em 6 de abril de 2014, deslocando mais de 500 garis e 40 caminhões de lixo. A alegação das autoridades foi que nos 15 dias seguintes iriam "tirar um passivo de áreas em que antes não conseguíamos entrar, por problemas relacionados à segurança" (EBC, 2014).

As quinze comunidades pacificadas sofriam também com a falta de iluminação em vários pontos do Complexo. Isso foi devido à prática de dano pelos traficantes de drogas com tiros, parte dos postes de iluminação pública. Em resposta, técnicos da Companhia Municipal de Energia e Iluminação (Rio Luz) e agentes comunitários de saúde mapearam nos primeiros dias da entrada dos militares as necessidades mais prementes dos moradores. Adicionalmente, mil moradores receberam treinamento para executar uma série de ações socioambientais, a cargo de professores das universidades da região com vistas à capacitação e a preservação ambiental.

306

As reuniões entre as lideranças das comunidades e o poder público, contudo, ainda não gerou todos os frutos. Segundo um estudo promovido pelas ONG's Redes da Maré e Observatório das Favelas, "a região ainda aguarda por serviços como agências dos Correios e agências bancárias" (REDES e OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS, 2014, p. 18). Isso demonstra a carência de serviços aonde o trabalhador e os beneficiários de projetos sociais das esferas do governo têm de se deslocar para outros bairros para sacar dinheiro e quitar as obrigações financeiras. Segundo o Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes "a pacificação é um processo longo que visa promover um ambiente seguro e estável à população e desarticular as organizações criminosas, que se instalaram no Complexo da Maré há anos". E ainda ressaltou a importância da pacificação no local.

Com a pacificação na Maré, nós temos a oportunidade de qualificar a oferta de serviços. E o espaço de diálogo é muito importante, pois ele que garante a rapidez da implantação dos projetos. A construção do Centro Educacional da Maré já está licitada, isso é prova que antes da chegada da política de pacificação na região, nós já estávamos com planos previstos (RIO DE JANEIRO, 2014).

Afirmações como esta demonstram a importância do suporte militar da Seção de Assuntos Cíveis às iniciativas de transformação protagonizadas pelo poder público. Esse fator permitiu uma evolução doutrinária das atividades do E9 na Maré em relação às operações anteriores. Portanto, o objetivo de promover essa transformação foi de abrir um caminho de desenvolvimento dentro e fora das comunidades, mostrando opções de reverter o triste retrato de uma região que possui um dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) da Capital Fluminense com 0, 722 dos 1,000 possíveis (IBGE, 2011).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mediação desse processo pela Seção de Assuntos Cíveis contribuiu para que o poder militar empregasse de forma efetiva o amplo espectro de missões para os quais foi designado, buscando uma relação de confiança entre as organizações que não possuíam nenhuma prevalência hierárquica entre si. Essa confiança revelou a capacidade de gestão para construir um ativo intangível de relevo para a Força de Pacificação Maré e para o Exército Brasileiro, legitimando as políticas públicas no interior do complexo e estabelecendo o diálogo com a população e suas lideranças locais. Nesse escopo, o E9 agiu como um facilitador do planejamento das ações entre o poder público e as forças de segurança, propiciando uma ação integrada e sistêmica entre as organizações participantes e permitindo que a prestação dos serviços essenciais à população local fosse acompanhada de uma proteção adequada certa de acordo com a região. Isso evitou a sobreposição de funções exercidas pelos diferentes serviços públicos e proporcionou um ganho em escala no desdobramento das tropas em operação.

Nas áreas que recebiam maior número de informações de atos violentos, empregavam-se os maiores recursos militares, mediante a interrupção ou não dos serviços públicos essenciais. Tais atividades corresponderam a razão de ser do E9, porque a esse órgão de assessoramento militar coube facilitar ao máximo o estabelecimento da governança em uma área conflagrada, contando com a interoperabilidade para atingir seus objetivos estratégicos e táticos em uma área de alto índice de criminalidade. Em consequência, uma série expressiva de ações políticas nas áreas de educação, de saúde e de assistência social dinamizaram as

relações entre os moradores e o poder público. Caso sejam cumpridas as expectativas da campanha política do Governo do Estado e do Município do Rio de Janeiro, pois estão em processo de conclusão, o quadro será de um aumento em 35% de alunos sob a administração das escolas municipais, de 100% sob a administração das escolas estaduais, além da elevação da cobertura de 65% para 100% da atenção básica de saúde. Desse modo, a interoperabilidade nos níveis operacional e tático é o lugar onde a estratégia e a política (em um plano superior) e a tecnologia (em um plano básico) se une para ajudar os aliados a moldar o ambiente, gerenciar crises, e vencer as guerras (HURA et al, 2000, p. 12). Portanto, o ambiente interagências, sob a mediação do E9, revelou ser um agregador na construção dos elos de confiança entre o Estado e a população, fornecendo dados acuráveis e colaborativos necessários para a transição doutrinária militar em caráter permanente e estreitando cada vez mais os laços entre civis e militares.

REFERÊNCIAS

308

ARRUDA, J. R.. **O uso político das Forças Armadas e outras questões militares**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, 168p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2015. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acesso em 23 out.2016.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Centro de Doutrina do Estado Maior do Exército. **Nota de Coordenação Doutrinária Nr 02/2012 – C Dout Ex**. Brasília: Estado Maior do Exército, 2012a.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Missão e Visão de Futuro do Exército Brasileiro (2015)**. Disponível em <<http://www.eb.mil.br/missao-e-visao-de-futuro>>. Acesso em: 20 out.2016.

_____. EB20-MF-10.102 - **Doutrina Militar Terrestre**. 1ª Ed. Brasília: Estado Maior do Exército, 2014a.

_____. EB20-MF-10.103 - **Operações**. 4ª Ed. Brasília: Estado Maior do Exército, 2014b.

_____. EB20-MC-10.211 - **Processo de planejamento e a condução das operações terrestres**. 1ª Ed. Brasília: Estado Maior do Exército, 2014c.

_____. EB20-MC-10.217 - **Operações de Pacificação. 1ª Ed.** Brasília: Estado Maior do Exército, 2015.

CERQUEIRA, B. S.. Cooperação civil-militar: Por que não ter uma doutrina Própria ?. **Doutrina Militar Terrestre ano 1, nº 3.** Brasília: jul/set 2013, p. 30-37. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/199675516/Revista-Doutrina-Militar-Terrestre-3-pdf>>. Acesso em 03 set.2016.

Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). **Ocupação permite à prefeitura levar serviços básicos ao Complexo da Maré.** Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-03/servicos-basicos-na-mare>>. Acesso em 15 jan.2017.

GAROTINHO, A. et al. **Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública.** Anthony Garotinho com Luiz Eduardo Soares, Bárbara M. Soares, João Trajano Sento-Sé, Leonarda Musumeci e Silvia Ramos. Rio de Janeiro: Hama, 1998. 168p.

HURA, M; et al. Interoperability: A Continuing Challenge in Coalition Air Operations: **RAND Monograph Report.** Santa Monica: RAND, 2000, 272 p. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA385788>>. Acesso em 18 jan. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2011. **Síntese dos indicadores sociais de 2003.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticias?view=noticia&id=1&busca=i&idnoticia=132>>. Acesso em 12 jan.2017.

JANOWITZ, M.. **The Professional Soldier: a Social and Political Portrait.** New York: Free press y Collier Mac Millan Limited, 1960, 464p.

LOCHER, J. R.. **Victory on the Potomac.** Texas: Texas A&M University Press, 2002, 544 p.

LOTWER, A.. Como Compreender As Forças Armadas Americanas: Demografia, Características de Personalidade, Psicologia, Liderança e Percepções. **Air & Space Power Journal.** Alabama: Instituto de Pesquisa da Força Aérea, 2010. Disponível em http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-p/2010/2010-4/2010_4_06_Lowther.pdf. Acesso em 21 out. 2016.

NASCIMENTO, H. P.. A abrangente concepção de emprego da Força Terrestre. **Doutrina Militar Terrestre em Revista.** Brasília: Estado Maior do Exército, Abr-Jun 2013.

NYE Jr., J. S.. Soft power: the means to success in world politics. **Public Affairs Books,** 2004. Disponível em: <https://webfiles.uci.edu/schofer/classes/2010soc2/readings/8%20Nye%20Soft%20Power%20Ch%201.pdf>. Acesso em 09 dez. 2014.

REDES; OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS. **Censo de Empreendimentos Maré.** Organização: Redes da Maré. Rio de Janeiro: observatório de Favelas, 2014, 192 p.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Rio anuncia as próximas ações no Complexo da Maré. **Rio + Social.** Disponível em: <http://www.riomaissocial.org/2014/04/prefeitura-do-rio-anuncia-as-proximas-acoes-no-complexo-da-mare/>. Acesso em 13 jan. 2017.

SOUZA, R. S. R.. **Quem comanda a segurança pública no Brasil: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública.** Belo Horizonte: Letramento, 2015, 336p.

WEBER, M.. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3 ed. Brasília: UnB, 2v, 1999.

GOVERNANÇA PÚBLICA E A EBSEH:

a análise de uma empresa pública criada para resgatar a
efetividade dos Hospitais Universitários

Fernanda de Souza Gusmão Louredo¹
Fábio Moita Louredo¹

RESUMO

A partir dos anos 1990, uma série de reformas que buscavam superar o modelo burocrático foram implementadas na Administração Pública brasileira. O que convergiu para um discurso de maior participação, transparência e flexibilidade nas decisões das instituições públicas. Neste contexto, a Governança Pública tem sido apontada como um ideal a ser perseguido na gestão dos Hospitais universitários. Estas instituições têm buscado uma maior efetividade na prestação de serviços através da EBSEH, uma empresa pública de caráter privado. O presente trabalho verificou se as principais características da Governança Pública podem ser observadas na gestão que a EBSEH realiza nos HUFs. Por fim, foram considerados alguns desdobramentos sobre a Governança Pública e a EBSEH para futuras discussões.

311

Palavras-chave: Hospitais Universitários. Governança Pública. EBSEH.

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF).

GOVERNANÇA PÚBLICA E A EBSEH:

a análise de uma empresa pública criada para resgatar a
efetividade dos Hospitais Universitários

¹ *Universidade Federal Fluminense (UFF).*

1 INTRODUÇÃO

A administração pública como qualquer outra estrutura é influenciada pelas várias mudanças que ocorrem ao longo do tempo na sociedade. Nos anos 1990 observou-se a necessidade de uma organização que pudesse ser menos rígida. Os temas políticos buscavam uma nova Gestão Pública, cujo foco estava baseado na administração vista como um negócio, antiburocrática e que possuisse valores como a eficiência, o serviço, a orientação para o cliente e a qualidade. Nos anos 2000, percebeu-se que os temas políticos buscavam uma ênfase na sociedade civil e no capital social, na qual os valores giravam em torno da coesão social, política e administrativa, assim como a participação e engajamento cívico. Nesse momento, a governança surgia no intuito de atender as necessidades deste cenário. A Governança Pública, enquanto formato institucional, teria como pressuposto o diálogo e o debate pautados nos princípios da igualdade, pluralidade e publicidade (RONCONI, 2011).

Conforme Fontes Filho (2014), as mudanças na atuação do Estado procuravam uma adequação às novas demandas da sociedade que contavam com novas tecnologias e competição em torno de cadeias produtivas globais. Percebeu-se que o Estado burocrático, antes eficiente para reduzir os problemas causados pelo patrimonialismo, tinha limites para atender às novas demandas de crescimento, agilidade e flexibilidade. "A complexidade da sociedade contemporânea e seus dilemas têm justificado reorganizações na operação do aparelho de Estado. Assim, formam-se redes envolvendo o público, o privado e o terceiro setor" (FONTES FILHO, 2014, p. 2).

Em 1995, a reforma do Estado, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), procurou introduzir o modelo gerencial na administração pública brasileira, sustentado na busca pela eficiência das estruturas e processos, foco nos resultados e na efetividade da ação governamental, na descentralização com maior autonomia do gestor público e no controle (BRESSER-PEREIRA, 2006). É nesse sentido que Bresser-Pereira (1997) levantou alguns problemas que a reforma se propunha a enfrentar, nos quais identificou a ausência de governança que precisava ser superada, tida como o resgate da capacidade

financeira e administrativa para implementar as decisões políticas tomadas pelo

governo. A governabilidade, a título de esclarecimento para não ser confundido com o conceito de governança, seria a "capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar" (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 7). "Pode ser concebida como a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade" (ARAÚJO, 2002, p. 6). Através da Governança Pública busca-se um novo arranjo entre governo e sociedade, no qual ambos possam dialogar e alcançar resultados efetivos na prestação dos serviços públicos.

Tendo em vista o anseio por uma maior efetividade na devolutiva do Estado para a sociedade apresentado através da Reforma de 1995, este trabalho se propõe a analisar se a EBSEH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – empresa pública criada em 2011, pode ser considerada um instrumento de Governança Pública que busca solucionar a suposta insuficiência do Estado no contexto dos Hospitais Universitários Federais – HUFs.

313

2 A SAÚDE PÚBLICA E OS HUFs

A gestão em saúde envolve a gerência de redes, esferas públicas de saúde, hospitais, laboratórios, clínicas e demais instituições que realizam serviços de saúde. "A gestão/administração em saúde pode ser definida como o conhecimento aplicado no manejo do complexo das organizações de saúde" (LORENZETTI, 2014, p. 418).

De acordo com Amaral e Campos (2014), o padrão gerencial do setor público possui uma série de falhas que podem comprometer o bom funcionamento da instituição, como: insuficiência para lidar com pessoas, mecanismos de incentivo insuficientes, políticas salariais e de evolução profissional, por meio de carreiras, desvinculadas de resultados e compromissos, como sanções administrativas ineficazes. Não houve uma reforma administrativa e da legislação organizacional do Sistema Único de Saúde (SUS), o que dificulta a gestão do cotidiano das organizações sanitárias, principalmente dos hospitais. Também se observou como paradoxos para o bom funcionamento do SUS: a limitação no grau de autonomia orçamentário-financeira e de gestão de pessoas e a frouxidão nos compromissos institucionais. Ainda segundo Amaral e Campos (2014), o SUS possui característica

de centralização administrativa no poder executivo, tendo em vista as dificuldades em promover autonomia adequada às organizações de saúde no que se refere aos recursos financeiros e a gestão de pessoal. Dessa forma, observam-se como reflexos dessa centralização, estruturas organizacionais em formato piramidal com graus de autonomia reduzidos. Esta centralização cria uma dimensão política disfuncional, já que não contribui como instrumento capaz de gerar consensos e negociações que possibilitem um melhor desempenho da organização (MORGAN, 1996). A busca por melhorar o nível de saúde alude às questões da utilização eficiente dos recursos disponíveis para a produção de serviços de saúde. Daí a reflexão de que a forma de estruturar e gerir os serviços de saúde é uma prioridade (DUSSAULT, 1992).

De acordo com La Forgia e Couttolenc (2009), os hospitais são as engrenagens principais do sistema de prestação de serviços de saúde. Almeida (1983) diz que os hospitais são instituições orientadas para a identificação e o tratamento de doentes. É planejado com orientação técnica e pode ser administrado mediante modelos e normas estabelecidas com várias finalidades. Com padrões diversos, visa o atendimento das pessoas sem observar sua classe social, raça ou credo e busca a promoção da saúde. Os hospitais brasileiros possuem grande importância no sistema de saúde e são classificados por porte, de acordo com o número de leitos, sendo que os considerados pequenos possuem de 1 a 49 leitos, os médios de 50 a 149 leitos, os grandes de 150 a 499 leitos e os especiais acima de 500 leitos (UGÁ; LOPEZ, 2007). A palavra hospital deriva do latim *hospitalis* que está ligado a um hóspede (LEMONS; ROCHA, 2011). O sistema hospitalar tem por objetivo prolongar a vida humana por meio de prevenções de mortes prematuras, minimizar as alterações fisiológicas ou funcionais, o desconforto, a incapacidade, além de estabelecer o bem-estar (GOUVÊA; KUYA, 1999). Os hospitais compõem-se em centros de serviços com esforços técnicos de pesquisa e gestão realizados por variados profissionais. A gestão dessas instituições tem um papel fundamental no que se refere à disponibilização de recursos de materiais, tanto físicos quanto humanos, para distribuí-los de forma adequada, cuidando das ações e resultados. É dessa forma que o gestor deve priorizar a melhoria da qualidade, considerando a essencialidade de cada serviço, coordenando-os equilibradamente para alcançar os resultados planejados (MALÁGON-LODOÑO, 2000). Para Celestino (2002), os

hospitais são organizações complexas de serem administradas, tendo em vista que há a operação de vários serviços e situações simultaneamente como: hotelaria, lavanderia, serviços médicos, limpeza, vigilância, restaurante, recursos humanos e relacionamento com o consumidor. Logo, os gestores não podem apenas se apoiar nos recursos limitados, porém devem otimizar o emprego desses recursos para atender os anseios da sociedade de forma eficiente (SILVA; DRUMOND, 2004). Cianciarullo (2003) mencionou que grande parte dos hospitais brasileiros têm dificuldades de implementar modelos ágeis de gestão que contribuam para o atendimento das necessidades dos cidadãos, pois possuem dificuldades em trabalhar com mudanças de comportamento. Sendo assim, a gestão pode acarretar impactos importantes na assistência hospitalar para integrar competências e potencializar resultados. Lemos e Rocha (2011) observaram que decisões tomadas de maneira correta são de total importância para a gestão de hospitais, tendo em vista as estruturas complexas compostas por diversos profissionais e avançadas tecnologias.

Neste contexto inserem-se os HUFs, que vêm apresentando crescimento nos últimos anos como instituições independentes ainda que, de alguma forma, mantidos por verbas públicas (MEDICI, 2001). A vinculação entre o SUS e os HUFs está lavrada no artigo 45 da Lei Orgânica da Saúde (LOS):

Os serviços de saúde dos hospitais universitários e de ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados (BRASIL, 1990).

Em 2005 representavam 2,55% da rede hospitalar brasileira, 10,3% dos leitos do SUS, 25,6% dos leitos de UTI, 50% das cirurgias cardíacas e neurológicas, e 70% dos transplantes (LOPEZ, 2005). Segundo Sodré et al. (2013), o MEC é responsável pelo pagamento da folha salarial dos HUFs, enquanto ao Ministério da Saúde cabe o repasse de verbas mediante pactuação de metas (quantitativas e qualitativas) com o governo federal e estadual. "Ainda que os HUFs não pertençam ao sistema de saúde do estado de referência, eles estão inseridos nesse sistema e pactuam a partir disso as suas metas de prestação de serviços" (2013, p. 366). O HU é uma instituição que possui as seguintes características: é um prolongamento

de um estabelecimento de ensino em saúde; promove treinamento universitário em saúde; é reconhecido como um hospital de ensino e principalmente propicia atendimento de maior complexidade, denominado nível terciário, para a população. Tendo em vista a alta tecnologia empregada, o ensino e a pesquisa possuem uma grande despesa com saúde e são assim identificados como hospitais caros. Conforme analisado por Medici (2001), os hospitais universitários tem como função básica a prestação de serviços de alta tecnologia e complexidade, mesmo que possam também prestar serviços de atenção primária. A maioria desses hospitais é administrada por faculdades de medicina ou universidades e nesse caso são dependentes do financiamento dessas instituições. Devido aos elevados custos, os HUFs são pouco atrativos aos planos de seguro médico. "A tendência, portanto, é que se mantenham sendo custeados pelo setor público, com boa parte dos serviços prestados de forma gratuita ou subsidiada" (MEDICI, 2001, p.149). O referido autor observa que as universidades deveriam perceber os hospitais universitários como "clientes e não como controladores ou gestores", já que essa perspectiva "buscaria uma maior eficiência e racionalidade na gestão destas instituições" (MEDICI, 2001, p. 149). Assim, o que se percebe de acordo com Medici (2001) é o debate no qual é possível transformar os hospitais universitários em instituições que se integrem à rede de saúde e contribuam para a sua eficiência e sua maior funcionalidade.

316

Outra questão sensível na gestão dos HUFs é sua forma de financiamento. Segundo Drago (2011), até a década de 1960, os hospitais universitários do Brasil foram custeados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC). Posteriormente, com o fim dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), após o golpe militar de 1964, expandiu-se em larga escala o número de trabalhadores demandantes da assistência médica da Previdência Social, via Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Assim, os Hospitais Universitários passam a compor a assistência médica da Previdência Social. Como consequência disso, o MEC progressivamente reduziu seus investimentos nos HUFs, visto que estes contavam com financiamento do INAMPS (e depois do Ministério da Saúde). Desde o advento do SUS, o pagamento ficou com o Ministério da Saúde.

Além dos problemas já mencionados, também pode-se citar os erros de gestão, omissão das universidades em reposição de pessoal nos hospitais

universitários e dívidas que são acumuladas. As possíveis soluções poderiam começar por recuperação de hospitais como um todo, planos de qualificação para os vários níveis de trabalhadores e gerências em saúde e financiamentos de reformas e equipamentos (TORO, 2005).

3 GOVERNANÇA PÚBLICA: um conceito em construção

Existem muitos conceitos a respeito da governança. Cada análise sobre o tema leva em consideração uma série de diferentes pontos de partida para a nova concepção das relações do Estado que, por um lado, desenvolve interações nos níveis federal, estadual e municipal e, por outro lado, com as organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, além dos atores da sociedade civil (coletivos e individuais) (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Para Araújo, a governança pode ser entendida como:

a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, todas importantes para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas (ARAÚJO, 2002, p. 6).

Já Loffer (2001, p.212, *apud* KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p.482) entende governança como:

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Percebe-se que o conceito sobre o tema é difuso, para Secchi (p. 358, 2009), governança:

denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. A Governança Pública também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos

processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Rua (1997) discute as mudanças em direção à Governança Pública que começaram a ser introduzidas a partir da metade da década de 1980 em muitos países, como Grã-Bretanha e EUA, trazidas da gestão do setor privado para o setor público. A ideia era implementar características do setor privado na máquina pública para que houvesse mais eficiência na prestação dos serviços. Procurou-se as seguintes adequações: a priorização dos conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade; a orientação de que os cidadãos deveriam ser vistos como clientes, ou seja, as atividades se orientam para a busca de resultados; ênfase na criatividade e busca da qualidade; descentralização, horizontalização das estruturas e organização em redes; valorização do servidor, multiespecialidade e competição administrada; e, participação dos agentes sociais e controle dos resultados que se baseiam nos conceitos de transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça. Essas sugestões tentavam conciliar as vantagens da administração gerencial com as características próprias do setor público.

318

Apesar das divergências conceituais, Chagas (2015, p.31) aponta algumas características da Governança Pública, como: ação conjunta integrada e sustentável (eficiente, eficaz, efetiva, transparente e compartilhada); desenvolvimento de práticas cooperativas; necessidade de inovação na gestão pública; habilidade para sustentar políticas e programas governamentais; desburocratização e qualidade na gestão pública; qualidade e excelência; orientação para o serviço público; novageração de reformas administrativas e de Estado (Pós-gerencialismo). Das várias abordagens sobre o tema, percebe-se um consenso que, na Governança Pública, existe um maior incentivo à participação do cidadão nos processos decisórios na administração do Estado.

Diante da situação dos Hospitais Universitários, como exemplo, a insuficiência no quadro de servidores, subutilização e deficiência das instalações físicas para alta complexidade, fechamento de leitos e serviços, contratação de mão de obra terceirizada, falta de concurso por parte do MEC, defasagem dos salários oferecidos, além da precarização das relações de trabalho e alto índice de endividamento desses hospitais (SODRÉ et al., 2013), foi apresentada a proposta da

empresa pública - EBSEH - como solução para tais dificuldades experienciadas pelos HUFs. A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares foi criada em 2011 através da Lei nº 12.550. É uma empresa pública unipessoal, ou seja, de acordo com Cretella Júnior (1976), possui capital exclusivo de uma só entidade relacionada, a entidade-matriz ou a entidade-filial, na qual o patrimônio e o capital não estão distribuídos. Conforme orientado por Bortoleto (2013), a empresa pública possui capital integralmente público, todavia nunca perde a condição de pessoa jurídica de direito privado. Assim, de acordo com a letra da lei, a EBSEH, é uma empresa com "personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com prazo de duração indeterminado" (BRASIL, 2011, art. 1º). Possui foro em Brasília e poderá manter representações e filiais em outras unidades da federação, tem o seu capital social integralmente sob a propriedade da União e possui a seguinte finalidade:

a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, a autonomia universitária (BRASIL, 2011, art. 3º).

319

A lei ainda esclarece que as atividades de prestação de serviços de assistência à saúde estarão inseridas integral e exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde e que, no que concerne ao desenvolvimento de suas atividades de assistência à saúde, a mencionada empresa pública deverá observar as orientações da Política Nacional de Saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde. Com relação a sua competência a EBSEH deverá (BRASIL, 2011, Art. 4º):

- administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS;
- prestar às instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública;
- apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa de instituições federais de ensino superior;

- prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos hospitais universitários federais e a outras instituições congêneres;
- prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais, com implementação de sistema de gestão único com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas; e, exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, nos termos do seu estatuto social.

Para exercer essas responsabilidades a EBSEERH conta com os recursos oriundos de: dotações consignadas no orçamento da União; receitas que decorrem: da prestação de serviços compreendidos em seu objeto, a alienação de bens e direitos, as aplicações financeiras que realizar, os direitos patrimoniais, tais como aluguéis, foros, dividendos e bonificações e os acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais; as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; além das rendas provenientes de outras fontes (BRASIL, 2011, Art. 8º). A EBSEERH é administrada pelos seguintes órgãos: o Conselho de Administração que possui funções deliberativas, a Diretoria Executiva que tem, dentre outras funções, administrar e dirigir os bens, serviços e negócios da EBSEERH, um Conselho Fiscal e um Conselho Consultivo.

320

De acordo com o Estatuto Social aprovado pelo Decreto nº 7.661 de 2011, seu capital social é de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) que poderá ser “aumentado e integralizado com recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento da União, bem como pela incorporação de qualquer espécie de bens e direitos suscetíveis de avaliação em dinheiro” (Art 6º, § único). Seu exercício social coincidirá com o ano civil, tendo em vista que a apuração de seu resultado será em 31 de dezembro de cada exercício.

Segundo o seu Regimento Interno (2016), a EBSEERH apresenta a seguinte estrutura de governança: os Órgãos de administração - Conselho de Administração, Diretoria Executiva e Conselho Consultivo; os Órgãos de fiscalização - Conselho Fiscal e Auditoria Interna; e, as Comissões e Comitês divididas em Comissão de Ética, Comitê Interno de Gestão do Rehuf, Comissão de Controle Interno, Comitê de

Gestão de Riscos e Crises, Comitê Permanente de Desenvolvimento de Pessoas da Sede, Comitê Gestor de Segurança da Informação e Comunicação, Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação, Comitê de Governança do Aplicativo para Gestão dos Hospitais Universitários, e, outras Comissões e Comitês constituídos pela Presidência ou pela Diretoria Executiva. No capítulo IV do referido regimento interno é apresentada a Estrutura de Governança das unidades hospitalares administradas pela EBSEH, na qual as filiais serão administradas por um colegiado executivo composto por um superintendente do hospital, um gerente de atenção à saúde, um gerente administrativo e um gerente de ensino e pesquisa, quando se tratar de hospitais universitários ou de ensino. O regimento interno da EBSEH também menciona que os cargos de Superintendente do Hospital e de Gerentes serão de livre nomeação e que o superintendente será selecionado e indicado pelo Reitor, sendo do quadro permanente da universidade contratante da EBSEH. Essa estrutura de governança "poderá ser alterada em caso de complexo hospitalar ou de alguma excepcionalidade detectada nas unidades hospitalares, mediante aprovação do Conselho de Administração, a partir de proposta da Diretoria Executiva" (Art. 60, § 4º). É o presidente da EBSEH que nomeará as pessoas selecionadas para as gerências. O quadro de pessoal será composto por empregados públicos admitidos na forma do art. 10 da Lei nº 12.550, além dos servidores e empregados públicos a ela cedidos. O Art. 10 da referida lei expõe que o regime dos funcionários permanentes será o da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, condicionada a contratação a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

321

O presente texto não busca considerar os benefícios e desvantagens na administração de Hospitais Universitários Federais por empresas públicas com personalidade jurídica de direito privado, ou até mesmo, os problemas que podem ser observados a partir desta relação. Pretendeu-se observar se esta empresa pública pode ser considerada um instrumento de governança, tendo em vista sua estrutura, finalidade e competência. Neste sentido, ao analisarmos a EBSEH com base nas principais características da Governança Pública, podemos observar que existe uma grande aderência no que tange a uma nova geração de reformas administrativas implementadas pelo Estado neste modelo de gestão dos HUFs, pois "sob o discurso da ineficiência da gestão pública e o alto custo dos hospitais

federais, a EBSEH é apontada pelo governo como “única” solução e tem ganhado espaço e adesão junto às universidades federais” (SODRÉ et al., 2013, p. 371-372). Percebe-se o apelo à necessidade de implementação da EBSEH para que possa haver sustentabilidade na prestação do serviço, já que visa solucionar problemas de âmbito financeiro, humano e estrutural enfrentados pelos HUFs. Outro ponto a ressaltar é o pressuposto de ação integrada, compartilhada e transparente encontrada no regimento interno da EBSEH, como por exemplo, a integração, articulação e otimização dos processos de atenção à saúde, como também a gestão de hospitais e instituições públicas congêneres, através de um “sistema de informação, monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento unificado, em consonância com as finalidades das IFES e suas necessidades, condições e possibilidades regionais e institucionais” (Art. 2º, § 1º, inciso IV). Os aspectos de qualidade e excelência, comuns no discurso mercadológico e nas práticas gerenciais privadas, também são observados no discurso de mudança intrínseco da EBSEH. Dias e Cario (2012) sustentam que há uma ruptura com a ideia de um governo puro e simples e um direcionamento para a ideia de governança. Atribuem um papel estratégico ao Estado, que nesse cenário tem a responsabilidade de garantir a produção do bem público e também ativar e coordenar as relações dos diversos atores para que produzam com ele. No que tange a participação dos usuários e envolvidos na prestação do serviço no processo decisório, a EBSEH ainda se mostra pouco inclusiva, não demonstrando meios ou canais para uma maior ação dos cidadãos na tomada de decisão.

322

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do entendimento que existe na sociedade com relação à urgência do Estado mostrar maior efetividade na administração dos recursos e serviços públicos, deve-se ter cuidado ao implantar no setor público práticas do setor privado, tendo em vista as diferenças e especificidade observadas na esfera pública. “O gerencialismo pode inspirar as administrações públicas, mas também é inapropriado na sua forma pura já que guarda sua origem no seio das organizações econômicas”, além disso, a administração pública gerencialista também possui “limitações em termos de melhorar a democratização nos processos” (DIAS; CARIO, 2012, p. 9). Na

ânsia por superar a crise do Estado e alcançar o desenvolvimento, intentou-se importar as experiências vivenciadas no setor privado, porém conforme Lustosa da Costa (2010) observa, a busca pelo desenvolvimento através da reforma do Estado não deve ser um objetivo em si. No que concerne, por exemplo, ao campo econômico, apesar do "aumento da eficiência da administração com vistas ao equilíbrio fiscal e à estabilidade econômica" serem amplamente aceitos pela sociedade, não há "consenso sobre a eficácia de alguns remédios propostos pelos monetaristas, nem sobre a extensão de seus efeitos colaterais", daí o autor propor que "crescimento não é desenvolvimento" (LUTOSA DA COSTA, 2010, p. 254).

Neste sentido, cabe considerar a discussão sobre a predominância da ideologia gerencialista na Governança Pública, já que no debate acadêmico, ainda não se faz claro se a Governança Pública representa um ponto de inflexão em relação ao gerencialismo dominante nos anos 1990, ou se é basicamente um aperfeiçoamento deste. De qualquer forma, percebe-se que ambos carregam constructos oriundos da gestão privada e apontam para uma maior flexibilização e participação na gestão pública, pois a Governança Pública "apresenta-se como alternativa que muda a forma de entender a relação entre Estado e sociedade, passando a ter esta última como parceira fundamental para o planejamento e a execução de políticas públicas" (DIAS; CARIO, 2012, p. 14).

323

Assim, não negligenciando as questões legais e de gestão que podem ocorrer na administração de HUFs pela EBSEH – estas podendo ser alvo de novas pesquisas – observa-se que a EBSEH possui características que convergem na direção do discurso de Governança Pública. Restam aos usuários, trabalhadores e academia o papel crítico de acompanhar os desdobramentos deste recente modelo, a fim de que sejam aprofundados os conceitos e desenvolvidas novas perspectivas para a gestão dos HUFs.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, T.R.R. **Perspectivas de sobrevivência do hospital. Revista Paulista de Hospitais**, São Paulo, n.5/6, p.104-113, maio/jun. 1983.

AMARAL, Márcia Aparecida do; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Organização do trabalho e gestão do cuidado em saúde: uma metodologia de cogestão. In:

Gestão em Saúde.

do seu aparelho. Brasília: Enap, 2002. 27 p.

BORTOLETO, Leandro. **Direito Administrativo: Direito Administrativo**. Bahia: Juspodivm, 2013. 680 p.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Lei Nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990**

_____. Decreto nº 7661, de 2011. DECRETO Nº 7.661, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2011. **Aprova O Estatuto Social da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares -ebserh, e Dá Outras Providências.**

_____. Lei nº 12550, de 2011. LEI Nº 12.550, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2011. **Autoriza O Poder Executivo A Criar A Empresa Pública Denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh; Acrescenta Dispositivos Ao Decreto-lei no 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 - Código Penal; e Dá Outras Providências.** Brasília, 15 dez. 2011.

324

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, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado).

_____, Luiz Carlos. SPINK, Peter K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ed. Rio de Janeiro, Editora: FGV, 2006.

CELESTINO, P. **Nó de Normas. Notícias Hospitalares**. Gestão de Saúde em Debate, vol. 4, n. 39, out./nov. 2002.

CHAGAS, Rosiane. **Gestão e efetividade na administração pública: o programa nacional de apoio à modernização da gestão e do planejamento dos Estados e do Distrito Federal (pnage) na experiência dos Estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe**. 2015. 174 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Administração, Ufba, Salvador, 2015.

CIANCIARULLO, T.I. **Instrumentos básicos para o cuidar - um desafio para a qualidade de assistência**. São Paulo: Atheneu, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, J. FORMAS JURÍDICAS DA EMPRESA PÚBLICA. **R. Dir. Adm**, Rio de Janeiro, v. 0, n. 125, p.42-59, set. 1976.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. **Governança Pública: um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva**

16.

DRAGO, Leandra Maria Borlini. **Servindo a dois senhores: A gestão do HUCAN entre o ensino e a assistência.** 2011. 221 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Política Social, UFES, Vitória, 2011.

DUSSAULT, Gilles. **A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências.** Rev. Adm. Púb., Rio de Janeiro, v. 2, n. 26, p.8-19, abr. 1992. Disponível em: <file:///C:/Users/FaFe/Downloads/8792-19081-1-PB.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública. In: XIX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2014, Quito. **CLAD.** Equador: Clad, 2014. p. 1 - 14.

GOUVÊA, M. A. & KUYA, J. **Qualidade de atendimento do sistema hospitalar: o caso de alguns hospitais da cidade de São Paulo.** In: IV Seminários em Administração - SEMEAD. São Paulo, 1999.

325

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 mar. 2017.

LA FORGIA, G. M.; COUTTOLENC, B. F. Desempenho hospitalar brasileiro: em busca da excelência. São Paulo: Singular, 2009.

LEMONS, Vanda Márcia Ferri; ROCHA, Marcius Hollanda Pereira da. **A gestão das organizações hospitalares e suas complexidades.** In: VII CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 19849354., 2011. Nacional: Latec / Uff, 2011. p. 1 - 16.

LORENZETTI, Jorge et al. **Gestão em saúde no Brasil: diálogo com gestores públicos e privados.** Texto & Contexto Enfermagem, Florianópolis, v. 2, n. 23, p.417-425, abr. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tce/v23n2/pt_0104-0707-tce-23-02-00417.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2014.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Rap**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p.239-270, abr. 2010.

MALAGON-LODONO, G. Introdução. In: MALAGON-LODONO, G.; MORERA, R.G.; LAVERDE, G.P. **Administração Hospitalar.** 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2000.

MEDICI, A C. **Hospitais Universitários: Passado, presente e futuro.** Revista da Associação Médica Brasileira, Usa, v. 2, n. 47, p.149-156, jun. 2001.

MORGAN, G. **Imagens da organização.** São Paulo: Editora Atlas, 1996

REGIMENTO INTERNO: EBSEH - HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS

FEDERAIS. Brasília: 3ª Revisão, 2016. Disponível em:

<<http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/112576/Regimento+Interno+Aprovado+CA+12052016.pdf/fda5583a-4f34-44ed-b75b-ea96c1332b4b>>. Acesso em: 03 set. 2016.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 1, n. 11, p.21-34, maio 2011.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p.133-152, dez. 1997.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rap**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 43, p.347-369, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2016

SILVA, I.L. & DRUMOND, R.B. **A Necessidade da Utilização de Sistema de Custos e de Indicadores de Desempenho na Administração Pública.** In: IV Congresso da USP de Controladoria e Contabilidade. São Paulo: USP, 2004.

SODRÉ, Francis et al. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: um novo modelo de gestão?. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 114, p.365-380, jun. 2013.

TORO, Ivan Felizardo Contrera. **O papel dos hospitais universitários no SUS: avanços e retrocessos.** Serviço Social & Saúde, Campinas, v. 4, n. 4, p.1-156, maio 2005.

UGA, M.A.D. & LOPEZ, E.M..**Os hospitais de pequeno porte e sua inserção no SUS.** Ciênc. saúde coletiva, vol. 12, n. 4, p. 915-28, 2007.

MARCO TEÓRICO SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR NA AMÉRICA LATINA:

estudo comparativo sobre a produção científica
e os relatórios da FAO

Lucas Baracat Pedroso¹

Cláudia Souza Passador¹

Marco Antonio Catussi Paschoalotto¹

RESUMO

A Agricultura Familiar possui uma grande importância para a América Latina e desempenha um papel fundamental na estruturação de suas características econômicas, sociais e demográficas. Compreender como a sua importância pode auxiliar governantes a desenvolverem melhores políticas públicas com o objetivo de promover o desenvolvimento de tal setor da agricultura. O objetivo deste trabalho é identificar qual é o papel econômico e social da Agricultura Familiar na América Latina. Para tanto, foi realizada uma busca avançada em bases de pesquisa acadêmica e selecionados os artigos referentes ao tema publicados entre os anos de 1999 e 2014. Após isto, realizou-se uma classificação dos trabalhos selecionados e uma comparação destes com os relatórios publicados pela FAO (Food And Agriculture Organization of the United Nations) no período de 2011 a 2015. Os principais pontos de similaridade encontrados entre os artigos e os relatórios são em relação à importância que a agricultura familiar possui na produção de alimentos, bem como na geração de empregos e renda, no número de propriedades, na consequência dos entornos para a produção, na necessidade da comunicação de identidade regional e denominação de origem, na importância dos circuitos curtos, na grande heterogeneidade das propriedades, na carência de políticas públicas e quanto à falta de crédito aos pequenos produtores.

327

Palavras-chave: Agricultura Familiar. América Latina. Papel Econômico e Social.

¹ Universidade de São Paulo (USP).

Grupo Temático 2:
Governança e Cooperação no Setor Público

PEDROSO, L. B.; PASSADOR, C. S.;
PASCHOALOTTO, M. A. C.

1 INTRODUÇÃO

Segundo Baquero, Fazzone e Falconi (2007), apesar de a agricultura familiar seguir sendo um dos setores mais extensos e dinâmicos nas áreas rurais, sua importância não havia sido suficientemente reconhecida nem valorizada do ponto de vista das políticas públicas dos países da América Latina. Nas últimas décadas, esta subvalorização se tem traduzido em políticas e programas setoriais que orientaram os gastos públicos para a propriedade privada, sem levar em conta a enorme heterogeneidade e diferenciação existente dentro deste seguimento demográfico e produtivo, sendo os benefícios captados pelos produtores e capitalizados. Por esse motivo, grande parte da agricultura familiar ficou predestinada à pobreza rural e se tem reforçado as correntes migratórias para as cidades e para outros países.

Contudo, atualmente as políticas públicas orientadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural se constituem em temas centrais para boa parte dos países da América Latina. A produção familiar ou pequena produção aparecem como questões centrais das ações de desenvolvimento rural. A estrutura agrária dos países latino americanos se diferenciou em dois tipos de unidades produtivas: as unidades camponesas e as empresas agropecuárias. Porém, no interior de ambos os grupos ou como intersecção dos mesmos, existem os agricultores que podem ser rotulados como agricultores familiares e que se caracterizam por serem principais geradores de receita, empregos e alimentos no meio rural mundial (NOGUEIRA; URCOLA, 2013).

Desta forma, o tema da pequena agricultura familiar tem sido objeto de atenção recente por parte dos meios de opinião pública em quase todos os países da América Latina e é uma pauta de destaque na sociedade contemporânea em termos globais. A imprensa traz informações sobre a crise em que se encontra o setor como resultado dos altos custos de produção, especialmente dinheiro, assim como por efeito da concorrência com produtos similares importados. Em alguns países, onde os processos de abertura têm sido mais radicais, o impacto neste setor também tem sido dramático. No México, por exemplo, uma avaliação feita pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) sobre o impacto previsível do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e das reformas

econômicas, revela que estes ameaçam fundamentalmente ao setor agrícola (VEGA, 2015).

Conforme mostra o trabalho de Vega (2015), o setor da pequena produção rural desempenhou um papel essencial no modelo de industrialização por substituição de importações na medida em que, com diferenças entre os países, se converteu em um produtor importante de alimentos básicos e de alguns itens significativos de exportação. Ainda mais, foi objeto de políticas e projetos específicos como crédito, a assistência técnica ou a comercialização, e de projetos integrais de desenvolvimento rural. Em muitos casos, e como consequência do anterior, se produziram processos significativos de inovação tecnológica e de capitalização.

Desta forma o problema que este trabalho procurou solucionar foi identificar de que forma a agricultura familiar influencia a economia e a sociedade na América Latina?

Para responder a essa pergunta, o objetivo geral desta pesquisa foi identificar qual é o papel econômico e social da Agricultura Familiar na América Latina. Já os objetivos específicos são:

- Realizar uma classificação e resumo dos trabalhos e autores.
- Identificar qual a importância da Agricultura Familiar para a América Latina.
- Realizar uma comparação entre o que foi publicado em artigos científicos e os relatórios da FAO (Food And Agriculture Organization of the United Nations).

329

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Caracterização da agricultura familiar

A primeira caracterização de agricultura familiar foi feita pelo Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola (OIDA), organismo criado na Conferência Interamericana de Punta del Este de 1959, com o objetivo de impulsionar programas de reforma agrária. A abordagem tipológica utilizada pelo OIDA oferecia a possibilidade de reduzir ao mínimo a dificuldade de diferenciar a posse da terra e assim estudar as relações entre posse e desenvolvimento da terra. Introduziu-se então um conceito de tamanho baseado na extensão essencial para

proporcionar emprego remunerado para uma família de camponeses típica, utilizando os recursos técnicos com que se conta na região e de acordo com os valores culturais locais (CARMAGNANI, 2008).

No entanto, segundo Nogueira e Urcola (2013), é muito difícil encontrar uma noção única de agricultura familiar. Nem investigadores nem os responsáveis por elaborar políticas de desenvolvimento rural concordam em uma definição e ela pode variar consideravelmente dependendo da região ou do país. A categoria "agricultura familiar" foi criada por cientistas sociais europeus e incorporada desde a década de 1990 por sindicatos e organizações de desenvolvimento rural no Brasil, começado a circular na América Latina em um contexto de descentralização e redução do Estado.

Para Carmagnani (2008), a análise das mudanças que acontecem na tipologia dos produtores rurais permite perceber que a abordagem conceitual da tipologia é inadequada, visto que desenha uma imagem ambígua da agricultura familiar. Se apresentando assim, como um grande problema, uma vez que a ambiguidade impossibilita toda elaboração teórica sustentada na informação empírica existente e dificulta ainda mais as políticas públicas.

330

Um dos motivos da existência de tal ambiguidade é que a agricultura familiar é considerada por muitos como uma novidade, sem se levar em conta que ela pode ter uma história de muitos séculos. Na realidade, ela nasce e se consolida com as grandes mudanças ocorridas na América Latina entre 1850 e 1970. Primeiro, a ordem liberal e as revoluções liberais dos séculos XIX e XX, e depois os governos nacional-populistas do século XX provocaram a desarticulação da propriedade agrária da igreja, legalizaram a apropriação de terras vagas ou públicas pelos agricultores sem-terra, favoreceram a colonização agrícola em regiões fronteiriças e as grandes propriedades foram fragmentadas pela reforma agrária (CARMAGNANI, 2008).

2.2 Análise da literatura

Em seu artigo "A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina", Wilkinson (2003) considera algumas das principais transformações recentes na organização econômica e institucional do

sistema agroalimentar na América Latina para avaliar as oportunidades e os desafios que elas apresentam para a agricultura familiar e as comunidades rurais tradicionais.

Primeiramente, considera as novas barreiras de acesso ao mercado criadas por medidas de liberalização e pelo avanço dos supermercados. Em seguida, destaca tendências que apontam para o papel mais estratégico de micro e pequenos empreendimentos, sobretudo aquelas que se apoiam em noções de aglomeração e estratégias territoriais. O artigo conclui com uma apreciação do potencial para inserção econômica da valorização de conhecimentos e recursos tradicionais.

Segundo ele, não é a grande empresa autossuficiente que é o motor de dinamismo econômico, mas a construção de clusters, de distritos agro-industriais e de sistemas agro-alimentares locais. Após a crise dos anos 80 e a percepção do fracasso do modelo de substituição de importações, o conjunto dos países da América Latina remodelou os seus sistemas de governança interna e externa ao se ajustarem às pressões dos organismos financeiros internacionais, ao se alinharem às exigências da OMC e ao adotarem estratégias de crescimento por via das exportações.

331

Em relação aos mercados nacionais, esse processo levou à retirada do governo de controles diretos na forma de preços ou compras e em muitos casos ao desmantelamento de serviços de extensão e também à eliminação de políticas ativas setoriais. Houve uma fragilização da participação dos pequenos produtores e de suas organizações tradicionais (cooperativas) nesses mercados. Tais medidas vieram acompanhadas de uma menor proteção tarifária e uma maior abertura ao comércio internacional, levando em vários casos a um aumento no ritmo de importações de alimentos (WILKINSON, 2003).

No artigo "Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial", escrito por Abramovay (1999), são expostos os principais argumentos favoráveis a uma política de desenvolvimento rural no Brasil. Nele é defendido que o desenvolvimento brasileiro baseado na diversificação de seu sistema urbano vai exigir uma nova dinâmica territorial, onde o papel das unidades familiares pode ser decisivo. Por isso, o desenvolvimento rural deve ser concebido mais como um quadro territorial do que um quadro setorial, e o desafio não será mais de como integrar o agricultor à

indústria, mais sim de criar condições para que a população do país valorize um certo território, num conjunto variado de mercados e atividades.

Em seu artigo "A Produção Invisível na Agricultura Familiar: Autoconsumo, Segurança Alimentar e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural", Grisa, Gazolla e Schneider (2010) demonstram a importância que a produção para autoconsumo possui para os agricultores familiares do Rio Grande do Sul - Brasil. Diferentemente de outras épocas, quando era qualificada como uma produção marginal ou insignificante do ponto de vista econômico, o autoconsumo exerce agora vários papéis junto aos agricultores familiares e no mundo rural contemporâneo e se mostra como sendo fator de extrema importância para a sobrevivência dos agricultores familiares.

Segundos os autores, todas as formas familiares de produção, sejam elas mais empresariais ou mercantis, sejam menos inseridas no mercado (produtores de subsistência), realizam algum tipo de produção cujo fim é o consumo familiar. Os camponeses e agricultores familiares manipulam uma base de recursos autocontrolada, o que lhes garante certa autonomia em relação à existência de um ambiente hostil. Assim, o autoconsumo deve ser interpretado como uma estratégia que é utilizada pelas unidades familiares com o objetivo de garantir a autonomia sobre um fator crucial para a sobrevivência: a alimentação. A produção para autoconsumo possibilita o acesso direto aos alimentos, visto que estes seguem direto da unidade de produção (lavoura) para a unidade de consumo (casa), sem nenhum processo de intermediação que a torne valor de troca.

Em seu artigo "Mercados Agroalimentares e a Agricultura Familiar no Brasil: Agregação de Valor, Cadeias Integradas e Circuitos Regionais", Maluf (2004) aborda a inserção da agricultura familiar nos mercados de produtos agroalimentares e a produção de alimentos realizada em pequenos e em médios empreendimentos agroalimentares rurais, bem como a promoção de estratégias autônomas de agregação de valor às matérias-primas agrícolas por seus próprios produtores, fazendo uso do enfoque da "construção de mercados" adequado à realidade dos agentes econômicos de pequeno porte.

Para Maluf (2004), as decisões sobre os projetos a serem implementados pelos pequenos agricultores carecem da disponibilidade de informações de mercado adequadas às necessidades deles, no que diz respeito aos mercados de produtos e

de insumos, à oferta de equipamentos e de tecnologia, entre outros. Uma proposta de estímulo à implementação de estratégias autônomas de agregação de valor pelos pequenos agricultores deve fazer referência à importância de se criar programas de apoio ao varejo de alimentos de pequeno porte. Esse apoio teria como objetivo capacitar esses agentes para que pudessem atender às novas exigências criadas pela comercialização de alimentos e pudessem explorar as possibilidades oferecidas pela diferenciação do consumo, buscando aproximar esse tipo de varejo e os pequenos produtores da própria região.

Landini e Bianqui (2014) defendem em seu artigo que ter informações relevantes e organizadas é fundamental para tomar decisões no contexto de políticas públicas. Na área de desenvolvimento rural, senso agrários desempenham papel fundamental. Apesar da existência de vários documentos que descrevem e caracterizam a agricultura familiar na América Latina, nada semelhante acontece com relação aos praticantes de extensão rural. Na realidade, na maioria dos países da América Latina, é incerto o número de extensionistas rurais (ou agentes de desenvolvimento) que trabalham juntos dos agricultores familiares e quais são as suas características, como por exemplo, nível de educação, diploma universitário e anos de experiência na profissão.

333

Em seu artigo "A hierarquização da Agricultura Familiar nas Políticas de Desenvolvimento Rural na Argentina e no Brasil", Nogueira e Urcola (2013) afirmam que, segundo os últimos senso agropecuários de cada país (2006 - Brasil e 2002 - Argentina), se calcula que a agricultura familiar representa 84,4% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e 75,3% dos argentinos. Tais agricultores ocupam 24,3% da superfície total do Brasil, com uma superfície média por estabelecimento de 18 hectares. Enquanto que na Argentina ocupam 17,7% da superfície total, com uma média por estabelecimento de 142 hectares. Esta forma produtiva é responsável, em ambos os países, pela geração de bens agropecuários fundamentais, em termos de soberania alimentar, e de receita e emprego dentro do setor agropecuário.

É importante destacar a relevância que tem a agricultura familiar como categoria política para pensar no desenvolvimento em termos de equidade. Isto é, não só como um modo de "contabilizar" operacionalmente quem faz parte deste tipo de produção, mas sim o conceber como um modo de vida e de vincular-se com a

natureza cuja consolidação se encontra relacionada com a relevância que os Estados e as ações públicas lhe dão em médio e longo prazo (NOGUEIRA; URCOLA, 2013).

3 METODOLOGIA

O presente estudo é de carácter descritivo e possui uma abordagem qualitativa. O método utilizado foi a revisão integrativa da literatura. Através deste método é construído um panorama abrangente em relação ao estado de desenvolvimento da ciência, contribuindo para o avanço da literatura e possibilitando a aplicação dos resultados em ações sociopolíticas (WHITTEMOR; KNAFL, 2005). Tal método possui grande importância no sentido em que integra as descobertas em pesquisas focadas em temas emergentes.

A revisão integrativa foi realizada no período compreendido entre abril e novembro de 2016 e a operacionalização dos métodos ocorreu com base nas seguintes etapas propostas por Lages Junior e Godinho Filho (2010):

1. Realização de uma busca avançada, em bases de pesquisa acadêmica, sobre os artigos disponíveis frente à temática estudada;
2. Proposição de um sistema de classificação dos trabalhos selecionados;
3. Uso do sistema classificatório proposto para gerar uma compreensão simplificada quanto ao conhecimento existente sobre o tema;
4. Desenvolvimento de um resumo sobre a produção científica e os resultados primordiais dos artigos escolhidos.
5. Comparação entre o que foi publicado em artigos científicos sobre o tema do trabalho no período de 1999 a 2014 e os relatórios feitos pela FAO (Food And Agriculture Organization of the United Nations) no período de 2011 a 2015.

Inicialmente foi conduzida uma busca nas seguintes bases de pesquisa científica: Web of Science, Scopus, Sibi USP e Google Acadêmico. As palavras-chave utilizadas para compor a investigação incluíram: "economia", "agricultura familiar" e "América Latina". Para aumentar a efetividade da pesquisa, também foram utilizadas variações destes termos na língua inglesa e espanhola.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Resumo dos artigos

Quadro 1 - Resumo dos artigos (Continua)

Nome dos artigos e autores	Resumo dos artigos
Agricultura familiar e desenvolvimento territorial (Ricardo Abramovay, 1999).	O principal objetivo deste trabalho é analisar os argumentos favoráveis à uma política de desenvolvimento rural no Brasil. O autor defende que tal desenvolvimento não poderá acontecer de forma espontânea somente como resultado das forças do mercado. É necessário, na elaboração das políticas capazes de promovê-lo, que se altere as expectativas que as elites brasileiras possuem a respeito de seu meio rural, que sofre um esvaziamento cultural, demográfico e social. O processo de descentralização do crescimento econômico e o fortalecimento das cidades médias são fundamentais para que o meio rural possa desempenhar suas funções positivas para a sociedade brasileira.
A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina (John Wilkinson, 2003).	Este artigo procura analisar as principais transformações que ocorreram nos últimos anos na organização econômica e institucional do sistema agroalimentar da América Latina. Desta forma, avalia os desafios e as oportunidades que apresentam as tradicionais comunidades rurais familiares e a agricultura familiar em geral. Primeiro, se discute o novo quadro institucional, que altera os espaços entre o privado e o público nos mercados agroalimentares e são expostas as regras de cada país às exigências da OMC. Após isto, são destacadas as tendências que indicam que as pequenas e médias empresas e a pequena produção passam a desempenhar um papel mais central no desenvolvimento dos países. Já na terceira parte, é apontada a valorização de recursos naturais e conhecimentos tradicionais como opção de reinserção econômica da pequena produção.
A "Produção Invisível" na Agricultura Familiar: Autoconsumo, Segurança Alimentar e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural (Cátia Grisa, Marcio Gazolla e Sergio Schneider, 2010).	Neste trabalho é demonstrada a importância que a produção para autoconsumo possui para os agricultores familiares do Rio Grande do Sul, em importantes dimensões do seu processo de reprodução social, na segurança nutricional e alimentar e nos processos de diversificação econômica e produtiva dessas famílias. Esta produção não é invisível, ao contrário de como já foi caracterizada anteriormente, e é importante base dos processos de manutenção das formas familiares no meio rural, independentemente do nível de integração destas com o mercado. Este tipo de produção é muitas vezes desconsiderado pelas políticas públicas, uma vez que estas políticas geralmente incentivam produções com maiores valores no mercado, como no caso das commodities agrícolas e as grandes empresas agroalimentares.
Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais (Renato S. Maluf, 2004).	Este artigo aborda a inserção da agricultura no mercado de produtores agroalimentares, bem como a produção de alimentos ocorrida em médios e pequenos empreendimentos rurais. Ele aborda a promoção de estratégias autônomas de agregação de valor às matérias primas agrícolas por seus próprios produtores, adequando a construção de mercados à realidade dos agentes econômicos de pequeno porte. O autor sugere que seja incorporado a dimensão espacial-territorial da atividade produtiva à abordagem do tipo setorial, com base nos circuitos regionais de produção, consumo de alimentos e distribuição.

Quadro 1 - Resumo dos artigos (Continuação)

Nome dos artigos e autores	Resumo dos artigos
Perfil sociodemográfico de diferentes amostras de extensionistas rurais da América Latina (Fernando Landini e Vanina Bianqui, 2014).	Este trabalho trata da coleta de dados sobre a distribuição e as características da agricultura familiar quando se busca implementar e elaborar políticas públicas no contexto do desenvolvimento rural. Também destaca que é dado pouco atenção às características sociodemográficas dos extencionistas rurais, que são as pessoas que apoiam a agricultura familiar no território. O trabalho analisou extencionistas rurais de 10 países da América Latina, e assim pode realizar uma descrição preliminar do perfil destes extencionistas.
A Agricultura Familiar na América Latina (Marcello Carmagnani, 2008).	O trabalho aborda a dimensão produtiva, a complementaridade entre a atividade agrícola e a não agrícola, bem como a dotação e distribuição de seus ativos materiais, económicos, sociais, políticos e culturais da agricultura familiar na América Latina para ilustrar as suas características. Para isso, o autor utilizou dados de censos agropecuários elaborados pelas instituições de países latino-americanos nos últimos anos. Isto possibilitou reconstruir o que se pensava sobre sua capacidade de projeção em relação ao mercado, sua estratégia produtiva e a racionalidade que caracteriza a agricultura familiar.
A hierarquização da agricultura familiar nas políticas de desenvolvimento rural na Argentina e no Brasil (Maria Elena Nogueira, Marcos Andrés Urcola, 2013).	Este artigo busca descrever os processos de dar hierarquia institucional e política para a agricultura familiar como forma de promover o desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina. Os autores consideram as diferenças e similaridades na forma como os dois países abordaram o assunto para analisar o processo de inclusão da agricultura familiar no desenvolvimento rural destes países. Com esse objetivo, analisam e sistematizaram diversos documentários oficiais, informações de censos agropecuários e a literatura especializada no assunto.
Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI (Carlos Guanzirolí, Ademar Romeiro, Antônio M. Buainain, Alberto Di Sabbato e Gilson Bittencourt, 2001).	Este trabalho identifica como um fator limitante na ação de assistência técnica a falta de capacitação dos técnicos envolvidos nos projetos de assentamentos. Isto pode ser constatado independentemente da região e observou-se que isto se dá de forma mais grave nos casos em que os projetos são menos desenvolvidos. Os autores também constatarem que existe uma ausência de integração de assistência técnica em todos os tipos de pesquisas agrícolas, universidades e demais fontes de conhecimentos científicos.

Fonte: Criado pelos autores.

336

4.2. Comparações entre os Artigos Científicos e os Relatórios da FAO

Segundo o relatório "Pequenas Economias: Reflexões Sobre a Agricultura Familiar Campesina" da FAO (2015), tem sido argumentado que existem algumas características da pequena produção agrícola afetando processos de capitalização: os custos de escala e de produção. Em relação à primeira, se diz que dadas as tendências de desenvolvimento tecnológico, as melhores escalas de produção são independentes do tamanho da propriedade. Além disso, diz-se que as pequenas

empresas rurais são mais eficientes do que as grandes porque são mais flexíveis, os incentivos são mais claros, as responsabilidades de gestão e dos trabalhadores são mais bem estabelecidas e a percepção da estrutura de custo é melhor. Obviamente, isso não exclui o fato de que existe um tamanho pequeno demais para que a agricultura por si só seja capaz de sustentar uma família. Este, porém, depende dos produtos e tecnologias disponíveis.

Referente aos custos inerentes às pequenas propriedades rurais, Wilkinson (2003) destaca que a grande distribuição substitui os canais tradicionais de distribuição com a montagem de centrais próprias de distribuição por país ou região, que gera maior vantagem logística e, portanto, maior vantagem de custos, e também substitui fornecedores tradicionais, operando com um número limitado de fornecedores especializados que atendem às especificações de entrega, leque de produtos e qualidade. Não predominam contratos formais, mas os fornecedores precisam fazer parte do registro de fornecedores e obedecer a rígidos critérios de qualidade, sujeitos a inspeção periódica. A maior parte dos negócios é conduzida pela Internet na forma de B2B. Estes fatores são prejudiciais para a agricultura familiar do ponto de vista da competitividade.

337

No relatório "Políticas para a Agricultura Familiar na América Latina e no Caribe" da FAO, Baquero, Fazzzone e Falconi (2007) estimam que o número total de exportações da agricultura familiar nos seis países estudados no relatório (Brasil, México, Nicarágua, Equador, Chile e Colômbia) chegaria a 11 milhões de unidades, representando entre 30% e 60% da superfície agropecuária e florestal destes países. A população vinculada a este setor representa cerca de 50 milhões de pessoas, o que por sua vez representa 14% da população destes países. A contribuição da agricultura familiar no valor da produção setorial (agrícola, pecuária, pesqueira e florestal) varia entre um quarto e dois terços entre os países estudados. Em todos os casos, a contribuição para o emprego setorial é substancialmente maior, cobrindo pelo menos a metade do emprego rural e podendo alcançar até 77%, como é o caso do Brasil.

Já no que diz respeito ao papel extremamente importante que a agricultura familiar desempenha no fornecimento de alimentos para a América Latina e para o mundo, Maluf (2004) salienta que os circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos formam-se no âmbito das regiões no interior dos países ou

no entorno dos núcleos urbanos de pequena e média dimensões. Além dos produtores agrícolas, esses circuitos são integrados por cooperativas ou associações de pequenos agricultores, constituídas para beneficiar ou processar as matérias-primas agrícolas, e por empreendimentos urbanos industriais e comerciais, também de pequeno porte, ligados à transformação, à distribuição e ao consumo de produtos alimentares, a saber: pequena indústria alimentar, pequenos supermercados, um conjunto diversificado que compõe o varejo tradicional e o comércio especializado de alimentos e de refeições prontas (armazéns, empórios, quitandas, padarias, açougues, casas de frios, etc.), equipamentos de abastecimento (feiras livres, varejões, sacolões, etc.).

No relatório "Perspectivas da Agricultura e do Desenvolvimento Rural nas Américas: um Olhar sobre América Latina e Caribe" da FAO, Bárcena, Silva e Villalobos (2011) argumentam que nos próximos anos surgirão grandes oportunidades no setor pecuário, devido à crescente demanda mundial de carne e leite. Os países que poderão aproveitá-las serão aqueles que elevarem sua produtividade de maneira sustentável e que respondam melhor às preferências dos consumidores. Também surgirá a oportunidade de potencializar a criação de animais domésticos no âmbito da agricultura familiar. O setor pecuário, em especial no setor de pequenos produtores familiares, poderia realizar uma importante contribuição ao desenvolvimento econômico e social da América Latina, não somente porque gera produtos cuja transformação agrega valor à economia, mas também porque oferece às famílias rurais um meio de vida que lhes permite combater a pobreza e a insegurança alimentar (BARCENA, SILVA, VILLALOBOS; 2011).

338

Em diversos países da região, se tem estabelecido programas de acesso à crédito em melhores condições que as imperantes no mercado financeiro, cuja principal finalidade tem sido facilitar a incorporação de micro e pequenos produtores no mercado interno. Exemplos dessas iniciativas são programas de crédito de apoio aos pequenos produtores de feijão (América Central), trigo (Argentina) e leite (Chile); o programa "Agro Rural", no Peru; e o programa "Mais", no Brasil, que mediante a iniciativa "Colheita da Agricultura Familiar" impulsionou linhas de crédito em condições favoráveis. Outras políticas implementadas se orientaram a promover acesso a financiamento para atividades de comercialização e a fortalecer as cadeias agrícolas de valor, com o objetivo de fomentar a demanda de produtos agrícolas e

reduzir os custos de transação de crédito agrícola. Por exemplo, no Brasil se aplicaram políticas orientadas a promover a cobertura dos custos de transporte no âmbito da comercialização de leite, e na Argentina foram oferecidos títulos para cobrir os custos da administração da carteira de crédito das entidades que dão crédito à agricultura (BÁRCENA, SILVIA, VILLALOBOS; 2011).

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo identificar qual o papel da agricultura familiar na economia e na sociedade da América Latina. Para isso, foi realizada uma revisão integrativa da literatura, através de uma classificação e sistematização dos autores e dos artigos publicados sobre o tema, uma análise da agricultura familiar por países e uma comparação entre os artigos científicos e os relatórios da FAO.

Através deste estudo pôde-se constatar que a agricultura familiar desempenha um papel social e econômico extremamente importante para a América Latina e que os artigos científicos publicados no período abordado pelo estudo e os relatórios das Nações Unidas possuem muitas similaridades. Eles concordam quanto a importância que este setor possui para produção de alimentos, sendo responsável por grande parte dos alimentos produzidos na América Latina. Da mesma forma, concordam que a agricultura familiar é grande responsável pela geração de emprego e renda no meio rural, e que o número de propriedades rurais deste setor e o número de trabalhadores empregados nela é elevadíssimo.

Outros pontos de similaridade entre os relatórios da ONU e os artigos científicos são que ambos destacam que diferentes entornos afetam as características da agricultura familiar, (acesso à recursos naturais, bens e serviços, etc) e que, para concorrer com os grandes produtores, os pequenos produtores devem agregar valor aos seus produtos através da comunicação de uma identidade regional e denominação de origem, bem como explorar ao máximo os circuitos curtos como estratégia competitiva. Também destacam que a agricultura familiar na região é muito heterogênea e que políticas macroeconômicas afetam os pequenos produtores familiares.

Além disso, ambos defendem que existe uma forte carência de políticas públicas voltadas exclusivamente para o segmento da agricultura familiar, uma vez

que a maioria das políticas e dos investimentos nos países latino-americanos possuem forte viés urbano, e destacam também a grande importância que o fornecimento de crédito possui para os pequenos produtores. No entanto, um ponto de diferença entre eles é que os relatórios abordam a pecuária e os artigos não.

Portanto, fica evidente que a agricultura familiar possui grandes desafios para se manter competitiva no atual cenário de globalização e as novas exigências ao meio rural que são impostas, como, por exemplo, novos padrões de qualidade exigidos pelas grandes redes. Para isso, os pequenos produtores familiares devem considerar muito importantes suas relações com os mercados e explorar ao máximo o potencial de relações comerciais com os centros urbanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Reforma Agrária** - Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - vols. 28 nºs 1, 2, 3 e 29, nº1 - Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

BAQUERO, Fernando Soto; FAZZONE, Marcos Rodríguez; FALCONI, César. **Políticas para a Agricultura Familiar na América Latina e no Caribe. Oficina Regional da FAO para a América Latina e Caribe.** Santiago, Chile 2007.

CARMAGNANI, Marcelo. **A agricultura familiar na América Latina.** Prob. Des vol.39 n.153 México Apr./Jun. 2008.

BARCENA, Alícia; SILVA, José Graziano da; Villalobos, Víctor. **Perspectivas da Agricultura e do Desenvolvimento Rural nas Américas: um Olhar sobre América Latina e Caribe.** CEPAL, FAO, IICA. Nações Unidas, San José, 2011.

FOMENTO de circuitos curtos como alternativa para a promoção da agricultura familiar. Rome: **BOLETÍN CEPAL-FAO-IICA.** Nações Unidas, 2002.

GRISA, Catia; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. **A "produção invisível" na agricultura familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural.** Agroalim v.16 n.31 Mérida jul. 2010.

GUAZIROLI, Carlos; ROMEIRO, Ademar; BUAINAIN, Antonio; SABBATO, Alberto Di; BITTENCOURT, Gilson. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

LAGES JUNIOR, M.; GODINHO FILHO, M. **Variações do Sistema Kanban: Revisão da Literatura e Classificação.** Int. Journal of Production Economics, v.125, p. 13-21, 2010.

LANDINI, Fernando; BIANQUI, Vanina. **Perfil sociodemográfico de diferentes amostras de extensionistas rurais da América Latina.** Cienc. Rural vol.44 no.3 Santa Maria Mar. 2014.

MALUF, Renato S. **Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

NOGUEIRA, María Elena; URCOLA, Marcos Andrés. **A hierarquização da agricultura familiar nas políticas de desenvolvimento rural na Argentina e no Brasil.** Revista IDeAS, v. 7, n. 2, p. 96-137, 2013.

SABOURIN Eric; SAMPER Mario; SATOMAYOR Octavio. **Políticas Públicas e Agriculturas Familiares na América Latina e no Caribe: Balanço, Desafios e Perspectivas.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Outubro, 2014.

VEGA, Manuel Chiriboga. **Pequenas Economias: Reflexões Sobre a Agricultura Familiar Camponesa.** Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. Quito, 2015.

WHITTEMORE, R.; KNAFL, K. **The integrative review: updated methodology.** Journal of Advanced Nursing, v.52, n.5, p.546-553, 2005.

341

WILKINSON, John. **A Agricultura Familiar Ante o Novo Padrão de Competitividade do Sistema Agroalimentar na América Latina.** Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2003.

OPORTUNIDADES DE DESENVOLVIMENTO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR: a capacidade de cooperar dos mestrados profissionais

Danilo Monteiro Gomes¹

RESUMO

Este trabalho relata a cooperação do ponto de vista de uma política incentivada de autofinanciamento correspondente à proposta de funcionamento dos mestrados profissionais no Brasil. A partir da revisão da literatura e da legislação aplicada que precedem a descrição dos relacionamentos analisados por meio dos acordos celebrados no período de 2010-2016 pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão nas Organizações Aprendentes (PPGOA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), é demonstrada uma oportunidade de desenvolvimento que, ao oferecer meios de funcionamento eficientes e diversos da gestão pública tradicional, vem solidificando uma experiência inovadora e bem-sucedida a despeito das barreiras que emergem diariamente nessa trajetória.

342

Palavras-chave: Oportunidades. Cooperação. Mestrados Profissionais.

¹ Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

**OPORTUNIDADES DE DESENVOLVIMENTO EM
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR:**
a capacidade de cooperar dos mestrados profissionais

¹ *Universidade Federal da Paraíba (UFPB).*

1 INTRODUÇÃO

Os avanços conquistados na gestão em instituições públicas brasileiras nos últimos anos, a exemplo da presença massiva do planejamento estratégico, da orientação cada vez mais focada em resultados e do esforço de modernização através do incremento trazido pela tecnologia da informação, tem provocado mudanças comportamentais e, por consequência, estabelecido canais de comunicação não só entre órgãos públicos de diferentes esferas e setores, como também entre órgãos públicos e empresas privadas. Ribeiro (2010, p. 437) faz a ressalva de que "a universidade brasileira originou-se em um contexto em que sua formação era sinônimo de comando e sua exclusão, de obediência e incapacidade.". O autor observa que a influência do positivismo na instauração dos estabelecimentos acadêmicos no Brasil foi fator decisivo para que fossem construídos arranjos institucionais isolados, comprometidos tão somente com a manutenção do *status* de "nobreza" vinculado às titulações emitidas.

343

Felizmente, esse cenário vem se exaurindo, especialmente na última década abrindo espaço para que universidades sejam reconhecidas, interna e externamente, como agentes de transformações sociais qualitativas, com atuação direta em políticas públicas, abandonando a ideia de que a contribuição dessas organizações seja apenas de caráter teórico. As experiências presentes na indissociabilidade do ensino-pesquisa-extensão², com destaque para as pesquisas aplicadas, e as atividades de extensão, vêm exponencialmente adquirindo maior visibilidade no atendimento da demanda de ampliação da democratização de acesso ao ensino superior, apesar de este ainda ser um grande desafio (PRESTES; JEZINE; SCOCUGLIA, 2012).

Sendo um produto material do compromisso social assumido pelas universidades nos últimos anos, a cooperação técnico-científica e acadêmica representa um tema complexo que ainda carece de apontamentos quanto aos resultados efetivamente produzidos.

² Sobre a definição do princípio da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, consultar Moita e

Andrade (2009).

2 A COOPERAÇÃO INSERIDA NA PRÁTICA EDUCATIVA E A DISSEMINAÇÃO DO CONHECIMENTO

A partir de uma proposta de compreender os diversos conceitos vinculados ao termo “cooperação” Frantz (2001, p. 242) o define como uma “ação consciente e combinada entre indivíduos ou grupos associativos [pessoas naturais ou jurídicas] com vista a um determinado fim”. O autor afirma ainda que ambientes cooperativos são, em última análise, espaços de atuação pedagógica; portanto, a conexão de dois importantes processos sociais, a cooperação e a prática educativa, resultam na melhoria da aprendizagem coletiva, tendo em vista que a integração dos dois elementos em um único ambiente conduz a uma ação sinérgica. Assim, a prestação de serviços educacionais, apoiada por iniciativas de mútua colaboração fomenta o surgimento de oportunidades de desenvolvimento distintas daquelas contidas nos meios tradicionais, isolados, sejam parcial ou integralmente, de uma comunicação harmoniosa com outros espaços.

344

A excelência qualitativa no ensino público relativo aos níveis mais elevados de formação, realizados em âmbito federal no Brasil pelas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), permanece sendo perseguido nos dias atuais, conforme sinalizam Boneti, Gisi e Filipak (2013), não apenas pela falta de oportunidade de ingresso, em que notadamente se encontram presentes as questões de gênero, raça e condição socioeconômica, mas também pelo obstáculo de acesso ao conhecimento que interfere na permanência dos indivíduos nos cursos, conferido principalmente à defasagem das metodologias de ensino e das diretrizes curriculares. Torna-se imperiosa, pois, a inclusão de práticas inovadoras no meio acadêmico, não apenas voltadas à democratização do ensino, mas também ao atendimento das demandas mercadológicas ajustadas com a dinâmica e a velocidade com que estas ocorrem. Nesse sentido, Delors (2010) complementa a importância de uma universidade pública que atue em harmonia com o ambiente externo e que desenvolva o papel de protagonista, indicando que ela precisa ocupar o centro do sistema educativo ao qual pertence, desempenhando funções ligadas à preparação para a pesquisa e ensino, oferecendo formação especializada, adaptada às necessidades da vida econômica e social em diferentes áreas.

Em comum, cooperação e ato educativo têm a capacidade de viabilizar a criação do conhecimento tácito³: a cooperação, através da interação social, da predisposição à conjugação de esforços, das trocas de experiências propriamente ditas, enfim, da dinâmica que lhe é característica; e o ato educativo, apoiado pelo conjunto de ações que regem a exposição e construção dos saberes e conduzem a evolução intelectual, ao aprendizado dos indivíduos e grupos envolvidos. Após descrever uma série de perspectivas teóricas em aprendizagem de adultos, Silva (2009, p. 84) destaca:

O processo de aprendizagem ocorre a partir do momento em que uma experiência vivenciada por uma pessoa a leva a fazer associações com seus pressupostos, crenças, valores e conhecimentos, que formam um quadro de referências. (SILVA, 2009, p. 84).

O autor conclui que o desafio do processo de aprendizagem é compatibilizar a “educação” (que diz respeito à teoria presente nos sistemas educacionais, que promove o desenvolvimento de habilidades críticas e analíticas) e o “desenvolvimento” (que diz respeito à prática realizada através dos mecanismos de mercado, que faz desenvolver os conhecimentos pessoais, os repertórios e as habilidades).

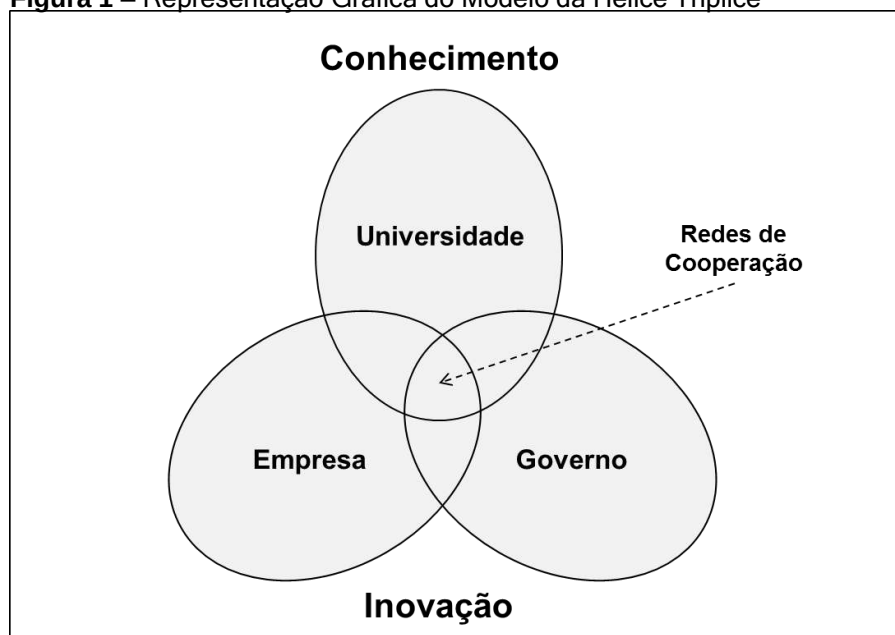
345

Uma das abordagens existentes na atualidade capaz de integrar cooperação, ato educativo e conhecimento, mais especificamente focado na relação empresa-universidade-governo, é o “Modelo da Hélice Tríplice” de Henry Etzkowitz e Loet Leydesdorff (Figura 1), surgida em meados dos anos 1990. Segundo esse paradigma, cabe mais uma vez à universidade uma posição de destaque na disseminação do conhecimento mediante atividades de ensino, pesquisa e extensão, ao passo que o Governo deve estimular a inovação por meio de incentivos fiscais e financiamento à pesquisa, permitindo às empresas desenvolver produtos e serviços tendo por base o conhecimento apreendido durante o processo de cooperação.

³ Apoiando-se nos conceitos presentes em Choo (2006) é possível definir conhecimento tácito como aquele contido na experiência de indivíduos e grupos, permeado por elementos cognitivos, tais como modelos mentais, crenças, paradigmas, pontos de vista, etc. e, portanto, difícil de ser comunicado. Segundo esses autores a criação do conhecimento tácito ocorre a partir de dois processos: a socialização, quando há o contato interativo pessoal entre os indivíduos; e a internalização, quando o conhecimento explicitado no espaço de interação é interpretado e

absorvido pelo indivíduo.

Figura 1 – Representação Gráfica do Modelo da Hélice Tríplice



Fonte: Adaptado de Smith e Leydesdorff (2014, p. 323).

Na mesma direção do Modelo da Hélice Tríplice, porém apresentando-se como um conceito de maior amplitude, menos factível e mais distante do relacionamento interorganizacional tratado neste artigo, a Governança Colaborativa vem ganhando força nos últimos anos por sustentar a crença, segundo Martins e Marini (2014), da geração de valor público através de redes colaborativas, constituindo um modelo de gestão estatal orientada à obtenção de resultados a partir da capacidade de liderança, do domínio de competências e de um desenho institucional adaptável às demandas externas. Esse princípio vem sendo abordado por outros autores⁴ apesar de que, na prática, sua aplicação ainda encontra fortes resistências devido principalmente a ideia de gestão partilhada nas políticas públicas, ou seja, de acordo com esta visão, os agentes privados e públicos participantes do “Estado em rede” não só desenvolvem um processo comunicativo como também participam conjuntamente das decisões e da execução das políticas, uma iniciativa de coprodução de serviços públicos.

346

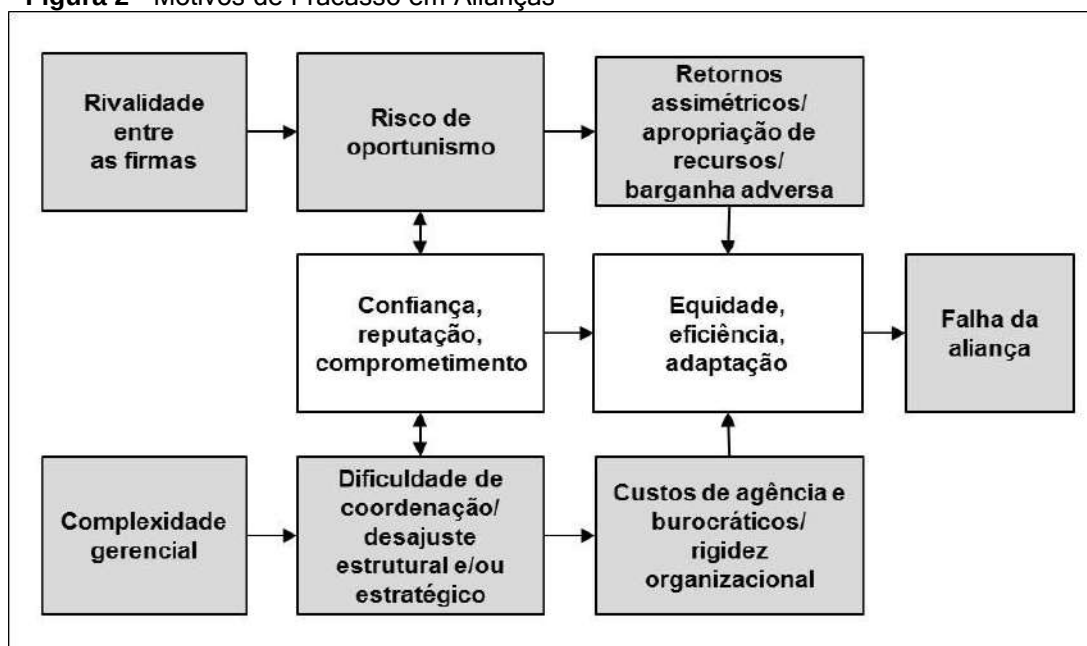
⁴ Cita-se Kissler e Heidemann (2006).

3 OS ENTRAVES DO PROCESSO COOPERATIVO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O ciclo de vida de um projeto⁵, seja ele de cooperação ou não, é permeado por riscos, afinal, este é um processo complexo e, como tal, necessita de controle e monitoramento constante em função de uma gestão preventiva para identificação dos possíveis conflitos ou disfunções que demandem correção em tempo hábil sem que haja prejuízo aos participantes. Wegner e Padula (2012) apoiam-se em uma possível complementaridade entre os fatores para estruturar um conjunto de situações que determinam falhas em alianças entre organizações. Eles ressaltam que cada organização traz consigo uma cultura, valores, práticas de gestão, um conjunto de elementos que sofrem interferência durante um relacionamento interinstitucional que naturalmente pode desenvolver uma reação de resistência incompatível com o clima que as atividades colaborativas requerem.

347

Figura 2 - Motivos de Fracasso em Alianças



Fonte: Park e Ungson (2001 apud Wegner e Padula, 2012, p. 152).

Os autores concluem que fatores, tais como a rigidez organizacional ou o desequilíbrio entre os benefícios sentidos pelos participantes, ensejam fracasso nas

⁵ O conceito de ciclo de vida de um projeto presente em Keelling (2006) leva em consideração a existência de pelo menos quatro etapas, são elas: preparação, planejamento, execução e conclusão.

alianças porque alimentam distorções na equidade, eficiência e na adaptação dos partícipes, assim como o oportunismo e a falta de alinhamento no tocante aos resultados esperados representam outros fatores que geram desconfiança, afetando a reputação e o comprometimento dos parceiros e levando também a animosidades que contribuem para a extinção prematura dos relacionamentos interorganizacionais.

As cooperações entre órgãos públicos e organizações privadas são exemplos de experiências nas quais as divergências podem ser decisivas na geração de conflitos. Diferentemente daquelas parcerias realizadas com outro ente governamental ou com entidades sem fins lucrativos – os quais se distanciam menos em termos de cultura, objetivos, valores etc. –, as entidades empresariais dispõem de interesses naturalmente conflitantes com a finalidade das organizações públicas que inibe a aproximação entre convenientes dessas naturezas (IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010).

Mancini e Lorenzo (2006, p. 3) concluem que as barreiras podem decorrer tanto de fontes internas das universidades e das empresas quanto do meio externo a elas, de parte dos demais agentes governamentais, sendo possível apontar como fator primordial dessa fragilidade a falta ou inexistência de “adoção de iniciativas ou implementação de medidas e/ou legislação de apoio a cooperação”. Os incentivos formais à celebração de parcerias em órgãos públicos ainda são escassos atualmente. Os procedimentos que devem ser adotados nas fases de preparação e planejamento dos projetos não se encontram bem definidos; também não há padronização de processos nas diversas esferas de governo, nem mesmo entre as universidades públicas, fato que gera desentendimento e insegurança dos potenciais parceiros e, por fim, a falta de normatização interna que enseja dúvida até mesmo por parte dos próprios servidores, de modo que grande parte das iniciativas de cooperação surgidas nesses órgãos esbarra em problemas de ordem burocrática e são descontinuados nas etapas preliminares de concepção.

4 OS MESTRADOS PROFISSIONAIS NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA

A cooperação na administração pública, apesar de não constituir-se um tema relativamente novo⁶, continua sendo estimulada na atualidade em áreas de extrema relevância como saúde, ciência e tecnologia, assistência social e, em especial, na gestão de serviços públicos educacionais.

Os mestrados profissionais podem ser considerados um dos mais importantes exemplos de incentivo relacionado às práticas cooperativas no setor público surgidos nos últimos anos. Mesmo tendo seu reconhecimento adquirido desde 1999, essa modalidade de pós-graduação *stricto sensu* consolidou-se, de fato, por volta do ano de 2009, cabendo destacar a Portaria Normativa nº 17 do Ministério da Educação, especificamente seu Inciso II, Art. 4º, que apontou para um dos objetivos do mestrado profissional de maior relevância: "transferir conhecimento para a sociedade, atendendo demandas específicas e de arranjos produtivos com vistas ao desenvolvimento nacional, regional ou local". Torna-se evidente a intenção dos legisladores de assegurar que tais iniciativas promovam acesso da sociedade a um conhecimento que setores específicos ainda não dispunham, ou seja, disseminar de forma mais abrangente o conhecimento depositado nas universidades, de modo a potencializar segmentos econômicos e sociais com capacidade de expansão e crescimento.

349

Segundo a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)⁷ existem em funcionamento no Brasil 731 cursos em nível de mestrado profissional e ainda 60 deles em projeto de implantação. São números expressivos diante do já citado curto período de difusão desta modalidade no país.

Outra peculiaridade dos mestrados profissionais reside na característica de serem concebidos sob a perspectiva da autossustentabilidade, conforme disposto no Art. 6º da Portaria Capes nº 80, de 16 de dezembro de 1998: "Os cursos da modalidade tratada nesta portaria possuem vocação para o autofinanciamento. Este

⁶ Os primeiros registros formais de incentivo a cooperação na administração pública datam da década de 80 do século XX, conjuntamente com o surgimento da Administração Pública Gerencial, conforme assinalam diversos autores a exemplo de Costin (2010) e Paula (2005).

⁷ Dados obtidos através da Plataforma Sucupira, disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/>>. Acesso em 22 fev. 2017.

aspecto deve ser explorado para iniciativas de convênios com vistas ao patrocínio de suas atividades.". Pelo fato de não dispor de financiamento público pré-fixado, os projetos idealizados têm o desafio de captar fontes de custeio para a manutenção de suas atividades regulares e para o investimento em infraestrutura, com efeito, são também empreendimentos nos quais a continuidade implica o estabelecimento de um processo sistêmico de comunicação com outros indivíduos ou instituições que enxerguem na proposta de formação acadêmica um objetivo comum a ser perseguido. É sobre a questão do autofinanciamento como única forma de sustento que estão concentrados os maiores debates sobre o papel dos mestrados profissionais no âmbito das universidades públicas. Ribeiro (2010, p. 445) aponta para os riscos dessa política quando levanta a crítica que:

O Estado está abrindo mão de disputar essa área com o mercado; o que é quase uma entrega total da formação profissional científica às relações privadas, salvo a tímida garantia de que o Estado controlaria a aprovação desses cursos. (RIBEIRO, 2010, p. 445).

350

Cabe apenas considerar o fato de que o impedimento legal de inserção na matriz orçamentária do órgão no qual é instalado o mestrado profissional não invalida a possibilidade dos agentes públicos de buscarem outras fontes públicas de custeio, sem ficar exclusivamente na dependência da iniciativa privada, conforme será possível verificar na análise apresentada a seguir.

5 O PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES APRENDENTES (PPGOA) E A CAPACIDADE DE COOPERAR

O Programa de Pós-graduação em Gestão nas Organizações Aprendentes (PPGOA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), vinculado ao Centro de Educação (CE) em parceria com o Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA), foi o pioneiro na modalidade profissional na instituição, criado no ano de 2008, a partir da Resolução Consepe/UFPB nº 09/2008, até então sobre a nomenclatura do Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes (MPGOA), e regulamentado através da Resolução Consepe/UFPB nº 10/2008, que atualmente foi substituída pela Resolução Consepe/UFPB nº 06/2015. Além do curso de Mestrado

Profissional, o PPGOA contou com o funcionamento de dois cursos em nível de pós-graduação *lato sensu*: Curso de Especialização em Educação de Jovens e Adultos, iniciativa no âmbito do Projeto Africanidade⁸, de cooperação internacional, ministrado na República de Cabo Verde, e o Curso de Especialização em Gestão em Organizações Aprendentes, com foco na formação de gestores de instituições de diversos setores da sociedade.

As atividades de ensino do MPGOA foram iniciadas no ano de 2011, antecedidas pelo edital para seleção da primeira turma daquele curso ainda no ano de 2010. Durante os seis anos de atividades regulares do mestrado, portanto de 2011-2016, foram iniciadas sete turmas, totalizando um número de 198 ingressantes e 136 egressos⁹. Considerando que pelo menos 49 do total de alunos ativos (aqueles que ingressaram em setembro de 2015 e julho de 2016) ainda não estavam aptos a concluir o curso em dezembro de 2016, tem-se uma taxa de sucesso superior a 91%, que abrange inequivocamente os membros das instituições convenientes, razão pela qual é possível concluir que o objetivo principal das cooperações, que é a formação de profissionais gestores-educadores, está sendo atingido.

351

O universo de discentes do MPGOA, formado por meio dos processos seletivos, contou com vagas destinadas, além do público em geral, especificamente para gestores da UFPB e para candidatos pertencentes às instituições conveniadas, estes últimos com possibilidade de preenchimento de um quantitativo global de até 118 vagas, dependendo do desempenho individual dos candidatos vinculados àquelas organizações durante as etapas dos procedimentos de admissão ao curso.

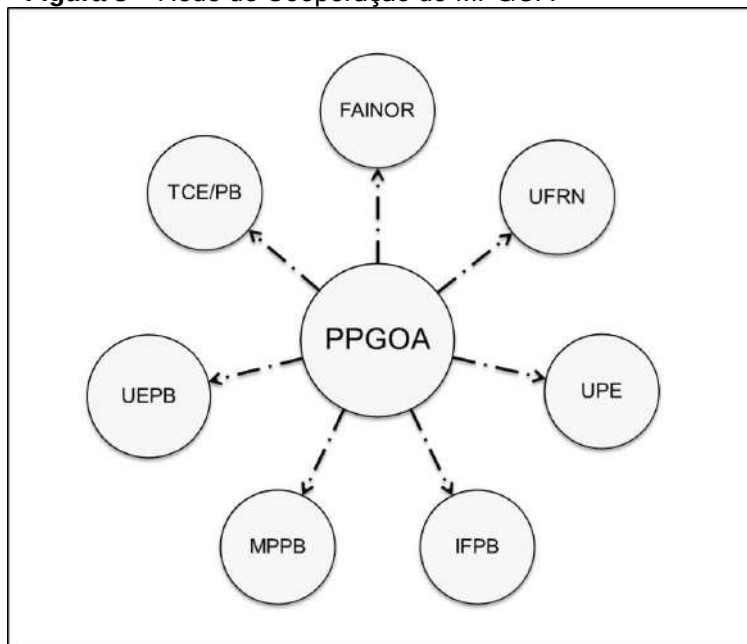
Foram celebrados, no período estudado, oito instrumentos de cooperação, figurando em tais documentos sete instituições distintas que constituíram a rede de cooperação do MPGOA (ver Figura 3), das quais foi possível caracterizar um total majoritário de seis órgãos públicos das esferas estadual e federal e uma empresa

⁸ O Projeto Africanidade incluiu dois cursos de formação: um, em nível de Extensão, com 205 horas, e outro, de Especialização *Lato Sensu*, com 405 horas. Voltado para gestores e docentes que atuam na Educação de Jovens e Adultos, foi desenvolvido pela UFPB no Brasil (Paraíba), em parceria com três países de língua portuguesa do continente africano: Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné Bissau. (CORREIA; BRENNAND, 2015)

⁹ Foram considerados egressos os discentes que apresentaram a dissertação até o dia 31 de dezembro de 2016. As fontes utilizadas para o cálculo de ingressantes e egressos foram, respectivamente, o site do PPGOA (<http://www.ce.ufpb.br/mpgoa>) e o Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) da UFPB (<https://sigaa.ufpb.br/sigaa/public/home.jsf>).

privada. Ainda pode-se notar que cinco dentre os sete pactuantes são também instituições de ensino superior, sendo os dois remanescentes órgãos de controle estatal.

Figura 3 – Rede de Cooperação do MPGOA



Fonte: Dados da pesquisa.

A abrangência de captação de parceiros do MPGOA em termos territoriais tem sido bastante representativa, de sorte que o relacionamento vem se desenvolvendo com participantes localizados tanto no Estado da Paraíba quanto no Rio Grande do Norte, além de Pernambuco e da Bahia. É relevante enfatizar que o alcance geográfico na atuação do programa torna-se notável, sobretudo, devido aos mencionados entraves revisados na literatura que dificultam a construção de vínculos colaborativos fortes e que, obviamente, são potencializados quando os agentes e as organizações envolvidas no processo não pertencem à mesma localidade.

Os convênios foram responsáveis pelo aporte de um montante superior a dois milhões de reais entre os anos de 2011 a 2016. Nota-se que os recursos ora apresentaram aplicação direta, ou seja, foram incorporados ao orçamento do PPGOA através de transferência financeira, ora foram executados indiretamente pelo órgão conveniente, de acordo com os planos de trabalho propostos em cada instrumento de cooperação. A quantia captada ao longo dos anos viabilizou o

autossustento do programa, fomentando: as atividades regulares de ensino; a aquisição de acervo bibliográfico; a concessão de bolsas ao corpo discente e docente, os quais, vale salientar, não são contemplados em outros programas governamentais¹⁰; a montagem de um laboratório para os grupos de pesquisa, além de dotá-los também de equipamentos e demais materiais imprescindíveis ao seu funcionamento; e a participação de membros em eventos nacionais e, especialmente, internacionais, haja vista que as passagens para esse tipo de evento não podem ser adquiridas com recursos próprios das universidades públicas, e os órgãos de fomento, assim como no caso referente às bolsas, não atendem aos mestrados profissionais.

Por fim, a inexistência de registros de denúncia ou rescisão dos instrumentos analisados reforça a capacidade de cooperar do PPGOA, fato que pressupõe uma convivência pacífica entre os entes associados, sem o registro de eventos com demanda de resolução fora da esfera administrativa, ou seja, mesmo que tenha havido alguma desarmonia momentânea resultante da conexão entre as partes, esses fatos não se transformaram em um conflito mais intenso, ou mesmo em um litígio judicial, que ensejasse o encerramento formal de nenhum acordo até o presente momento.

353

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso descrito neste artigo tanto certifica quanto expande o entendimento acerca da validade das visões presentes na literatura de que políticas públicas mais participativas constituem inequivocamente alternativas viáveis edesenvolvimentistas. O PPGOA é uma iniciativa exitosa na qual a cooperação aparece como elemento primordial não apenas para a sustentabilidade financeira, mas também pela forma peculiar como os saberes são produzidos, conhecimentos são compartilhados, teoria e prática são abrigadas em um espaço mais democrático, capaz de originar inclusive novas teorias.

¹⁰ O Programa Demanda Social (DS) e o Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP), ambos mantidos pela Fundação Capes, são exemplos de políticas de estímulo à formação através da concessão de bolsas que até o momento não preveem suporte aos mestrados profissionais.

O estímulo à cooperação presente no regramento inicial dos mestrados profissionais talvez tenha sido um dos principais motivos de sucesso na consolidação dessa modalidade no campo universitário, apesar da comprovação de Ribeiro (2010) de que, na realidade, a estratégia colaborativa recomendada pela Capes para prover o funcionamento dos cursos não fazia parte da preocupação de reprodução social (interação entre o público e privado), pelo contrário, exprimia apenas a manutenção da visão dualista de que fora da academia não há espaço para se atingir objetivos públicos, julgamento este também desconstruído ao longo da análise aqui realizada.

Enfim, o objetivo deste trabalho foi apontar resultados concretos que convergem para a capacidade de cooperar dos mestrados profissionais, abrindo espaço para o surgimento de discussões em outras áreas da administração pública que possam visualizar no exercício da cooperação uma oportunidade igualmente factível.

REFERÊNCIAS

BONETI, L. W.; GISI, M. L.; FILIPAK, S. T. **Do Direito à Educação Superior ao Desafio do Acesso para todos**. Revista Diálogo Educacional (PUCPR. Impresso), v. 13, p. 517-536, 2013. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=10203&dd99=view&dd98=pb>> Acesso em: 27 fev. 2017.

BRASIL. (1998) Ministério da Educação. **Portaria nº 80, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o reconhecimento dos mestrados profissionais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/avaliacao-n/1892015-Portaria-CAPE-080-1998.pdf>> Acesso em: 17 fev. 2017.

BRASIL. (2009) Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 17, de 28 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior - CAPES. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/avaliacao-n/Port-MEC-17-2009-mestrado-profissional.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2006.

CORREIA, H. H., BRENNAND, E. G. de G. **Sentidos e contextos de troca de saberes entre o Brasil e a Guiné-Bissau**. Revista Gestão e Aprendizagem. v. 5, n.

1, 2015. Disponível em: <<http://www.biblionline.ufpb.br/ojs2/index.php/mpgoa/article/view/31380/16356>> Acesso em: 13 fev. 2017.

COSTIN, Cláudia. **Administração pública**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DELORS, J. **Educação: Um tesouro a descobrir – Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI**. Brasília: Unesco, 2010.

FRANTZ, W. **Educação e Cooperação: práticas que se relacionam**. Sociologias, jul./dez. 2001, n. 6, p. 242-264. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5772/3378>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

IPIRANGA, Ana Sílvia R.; FREITAS, Ana A. F. de; PAIVA, Thiago Alves. **O empreendedorismo acadêmico no contexto da interação Universidade-Empresa-Governo**. Cad. EBAPE.BR, v. 8, n. 4. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000400008>. Acesso em: 04 mar. 2013.

KEELLING, Ralph. **Gestão de projetos: uma abordagem global**. São Paulo: Saraiva, 2006.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?**. Revista de Administração Pública, v. 40, p.479-499, 2006.

MANCINI, R.F.; LORENZO, H. C. Potencialidades e barreiras à cooperação universidade, empresa e governo: o caso das micro e pequenas empresas do segmento médico - odontológico do município de Araraquara. In: XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção. **Anais do XXVI Enegep**, Fortaleza, 2006.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Governança Pública Contemporânea – Uma Tentativa de Dissecção Conceitual**. Revista do Tribunal de Contas da União. Ano 46, n. 130, 2014.

MOITA, F. M. G. da S. C.; ANDRADE, F. C. B. de. **Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, v. 14, n. 41, p. 269-280. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782009000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 fev. 2017.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, mar. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 26 fev. 2017.

PRESTES, E. M. da T.; JEZINE, E. e SCOCUGLIA, A. C. **Democratização do Ensino Superior Brasileiro: O caso da Universidade Federal da Paraíba**. Revista Lusófona de Educação. n. 21, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/>>

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-72502012000200011> Acesso em: 05 fev. 2017.

RIBEIRO, C. R. R. **A universidade como disputa da reprodução social: contribuição ao debate sobre os mestrados profissionais.** Revista Brasileira de Pós-Graduação, Brasília, DF, v. 7, n. 14, p. 433-450, 2010. Disponível em: <<http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/12/9>> Acesso em: 05 fev. 2017.

SILVA, Anielson B. da. **Como os gerentes aprendem?** São Paulo: Saraiva, 2009.

SMITH, H. L.; LEYDESDORFF, Lo et, **The Triple Helix in the Context of Global Change: Dynamics and Challenges.** Prometheus, v. 32, n. 4, p. 321-336, 2014.

WEGNER, D.; PADULA, A. D.. **Quando a cooperação falha: um estudo de caso sobre o fracasso de uma rede interorganizacional.** RAM, Rev. Adm. Mackenzie, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 145-171. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712012000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 fev. 2017.

POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS NO BRASIL:

um estudo de caso do consórcio intermunicipal Culturando

Clara Augusto Musa¹

Cláudia Souza Passador¹

Marco Antonio Catussi Paschoalotto¹

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi estudar de que forma o Consórcio Intermunicipal Culturando contribui para a gestão cultural de seus municípios consorciados na região de Ribeirão Preto, interior do Estado de São Paulo com base nas exigências do Sistema Nacional de Cultura. Realizou-se uma análise histórica das políticas públicas culturais no Brasil desde a Era Vargas, em 1930, até o governo interino de Michel Temer, em 2016. Além disso, trouxe a temática de consórcios públicos municipais a partir do estudo de caso do Consórcio Intermunicipal Culturando, o primeiro do país com foco em cultura. A pesquisa utilizou de artigos recentes a respeito de políticas públicas culturais, consórcios públicos e cultura no Brasil. Além disso, usou de questionário envolvendo os municípios ligados ao consórcio para verificar até que ponto o consórcio ajudou na gestão cultural dos mesmos e os pontos a serem melhorados. Listou-se falta de interesse político, eficiência na gestão dos recursos destinados à cultura, não entendimento do processo de implantação e falta de pessoal qualificado como principais dificuldades de adesão ao Sistema Nacional de Cultura. De maneira geral, a relação custo x benefício de ser um aderido; a transparência quanto à utilização de recursos; a participação das prefeituras nas tomadas de decisão e; a ampliação do poder de diálogo entre essas pequenas cidades e os governos Estadual e Federal são boas ações do Consórcio. Sendo assim, o trabalho serve para motivar e colaborar com a criação de novos consórcios na área de cultura.

357

Palavras-chave: Políticas públicas culturais. Consórcios públicos. Culturando. Sistema Nacional de Cultura.

¹ Universidade de São Paulo (USP).

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem buscado desenvolver novas formas de gestão pública. Entre elas, os consórcios públicos, que aumentam em quantidade com o passar dos anos, adotando um modelo de redes colaborativas e descentralização da gestão. Conforme Caldas (2007, p. 55), "Consórcios Intermunicipais são organizações resultantes da disposição e cooperação dos atores políticos relevantes de diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um setor específico".

Esse modelo de gestão sofreu várias alterações ao longo do tempo, obtendo em 6 de abril de 2005 uma Lei Federal, nº 11.107, que dispõe sobre contratação dos consórcios públicos e demais informações. Através dessa lei, Consórcios Públicos ficam definidos como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado; com objetivos determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais; sendo constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

358

É nesse contexto que nasceu, em 2010, o Consórcio Intermunicipal Culturando (CIC), com o objetivo de descentralização e de melhorar o investimento na área cultural da região através de uma gestão compartilhada entre pequenos municípios que não teriam a força necessária para atrair atenção e recursos do governo federal.

Desta forma, o problema deste trabalho foi identificar como o Consórcio Intermunicipal Culturando contribui para a gestão cultural de seus municípios consorciados, utilizando como foco principal as exigências do Sistema Nacional de Cultura?

Para responder a essa questão, o objetivo geral é realizar um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal Culturando a partir das exigências do Sistema Nacional de Cultura e entender como o seu surgimento afetou a gestão cultural dos municípios consorciados. Já os objetivos específicos são:

- Construir um panorama da trajetória histórica das políticas públicas culturais no Brasil.
- Identificar as principais dificuldades dos municípios consorciados em aderirem ao Sistema Nacional de Cultura.

- Avaliar as razões que levaram os municípios consorciados a aderirem ao Sistema Nacional de Cultura.
- Estudar os efeitos que o CIC teve na gestão cultural de pequenos municípios do interior de São Paulo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Políticas públicas culturais no Brasil

Era Vargas

As políticas culturais no Brasil têm início com a chegada da corte portuguesa, no século XIX, com a ativação da vida intelectual e artística a partir da criação das primeiras instituições culturais, tais como o Museu Histórico Nacional, a Biblioteca Nacional, entre outros. Porém, é somente a partir de 1930, com o chamado estado Novo da Era Vargas que as intervenções do Estado no que diz respeito à cultura começaram a existir. Nesse momento histórico nos deparamos com um Brasil que enfrenta dois significados centrais da palavra “cultura”, socialmente distribuídos – a cultura como um corpo de obras artísticas e intelectuais, domínio da elite, e a cultura no seu sentido mais antropológico, pertencente às pessoas comuns (MIRANDA, ROCHA, EGLER, 2014).

359

A ideia central de Getúlio Vargas era de estabelecer a identidade da nação e de um novo cenário político. Foi na década de 30 que as instituições nacionais de cultura e de incentivo à produção cultural foram estruturadas.

Ditadura militar e o início da redemocratização

Nesse período sombrio da política no Brasil, os desenvolvimentos e políticas públicas culturais foram inibidos quase que completamente. A repressão foi o marco desse período que teve inúmeros artistas militantes obrigados a pedirem asilo político, visto que sua efervescência cultural era impedida para que não tomasse voz e mobilizasse as pessoas da época. Esses artistas sofreram de enorme perseguição

e violência do estado que anteparava o avanço cultural com apoio dos Estados Unidos, seu "way of life" e sua expansão imperialista (MEDEIROS, 2015).

Ao final desse período, segundo a constituição federal de 1988, cabe ao Estado financiar atividades culturais garantindo manifestações culturais em sua totalidade e diversidade, gerindo os fundos destinados à Cultura, e à seleção dos projetos que receberão o investimento, tendo a participação da comunidade como um todo (BRASIL, 1988).

De 1990 a 2002

Os anos 90 foram marcados pela forte parceria com as empresas privadas realizada a partir de leis de incentivo fiscal à cultura. Coube ao estado apenas a função de facilitar, estimulando o financiamento das atividades culturais pelo capital privado, garantindo variedades e manifestações. Com isso, o Estado tinha um compromisso crescente de encontrar empresas privadas garantindo a receita necessária para viabilizar a realização de eventos e movimentos culturais (MIRANDA, ROCHA, ELGER, 2014).

360

Nesse contexto estabelecido no país, temos as eleições de 2002, nas quais chega à presidência, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, nomeando como Ministro da Cultura o tropicalista Gilberto Gil, que ocupa o cargo de 2003 até 2008.

Governo Lula

Após os governos da ditadura militar e da redemocratização dos governos neoliberais, Lula assume em 2003, com a proposta de colocar como protagonista da história do país o próprio povo, com sua cultura e diversidade. Com isso, a cultura passa a ocupar lugar de destaque para a formação de uma sociedade mais democrática, inclusiva, autônoma, produtora e protagonista das práticas econômicas, sociais e culturais mais justas. Lula veio para mostrar o papel fundamental que a cultura possui em um país, garantindo preservação da cidadania, da identidade e superando a exclusão social (CABRAL FILHO, CHAGAS, 2015).

O grande avanço no governo lula em políticas públicas para cultura se deu com o SNC (Sistema Nacional de Cultura). A ideia era de colocar as políticas

culturais em foco e tirá-la da situação ruim que se encontrava, tendo estrutura administrativa precária, baixos orçamentos e pequena participação nas decisões de governo. A ideia surgiu como uma adaptação de outros modelos de políticas públicas no país, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual provou a divisão de responsabilidades e um esquema de repasse de recursos como uma maneira eficiente de implantação (BRASIL, 2011). A figura 1 retrata a organização do SNC:

Figura 1 - Organização do Sistema Nacional de Cultura



361

Fonte: Guia de Orientações para Municípios. Sistema Nacional de Cultura - Perguntas e Respostas (BRASIL, 2012).

Do governo Dilma a Temer

Em 2010, Lula elege sua sucessora Dilma Rousseff que se torna a primeira mulher a ocupar o cargo mais alto da República e o país segue comandado por ideais mais socialistas. Dilma assume em 2011 um país com economia estável e em fase de forte expansão. Porém, logo percebeu-se uma perda simbólica e efetiva de poder da cultura. Dilma demora em escolher a responsável pela pasta e nota-se certa falta de projetos para a área. Quando Ana de Hollanda é nomeada como ministra, as pessoas relacionadas ao segmento demonstram certa insatisfação (BARBALHO, 2014).

O Quadro 1 – Evolução histórica das políticas públicas culturais no Brasil, exibe um resumo das políticas descritas neste capítulo, descrevendo as principais características de cada um dos períodos e as principais ações tomadas.

Quadro 1 - Evolução histórica das políticas públicas culturais no Brasil

Período	Característica	Principais Ações
Era Vargas	Início das intervenções do Estado na cultura do país	- Valorização do patrimônio histórico e artístico. - Foco na democratização da cultura (Constituição de 1934) - Criação do CNC
Ditadura Militar e início da redemocratização	Repressão, censura, autoritarismo e investimentos	- AI-5 - Investimento em infraestrutura em telecomunicações - Criação do CFC, de instituições culturais e do primeiro PNC - Criação do MinC - Constituição de 1988
1990 a 2002	Modelo neoliberal	- Extinção do MinC e de outras instituições públicas de cultura - Lei Rouanet e PRONAC - Parceria com empresas privadas - Desigualdade de distribuição de recursos
Governo Lula	Gestão compartilhada e participativa	- Reestruturação do MinC - Reformulação das leis de incentivo fiscal - Criação do Programa Cultura Viva e dos Pontos de Cultura - Conferência Nacional de Cultura I e II - Criação do SNC
Governo Dilma, impeachment e o presidente interino Michel Temer	SNC como objetivo principal	- SNC introduzido na Constituição Federal - aprovação da distribuição de recursos do FNC aos entes aderidos ao SNC - Vale-Cultura - III Conferência Nacional de Cultura - Extinção do MinC por um curto período de tempo

Fonte: Elaborado pelos autores.

362

2.2. Consórcio público

Na constituição de 1988, os entes federados ganharam a liberdade de serem autônomos e independentes, existindo a possibilidade de cooperarem entre si quando enxergarem a necessidade de realização de um serviço público de interesse comum com qualidade e eficiência para o cidadão e a sociedade que os cercam (CAMATTA; SOUSA FILHO, 2014).

O objetivo seria juntar as capacidades e habilidades de cada um dos entes envolvidos resultando em um melhor desenvolvimento para a região em questão. Seria como uma junção de empenhos, que separadamente não teriam a força necessária. Nesse enfoque, segundo Ribeiro e Dotto (2015), a relevância dos consórcios públicos, acrescentados na legislação brasileira, para a gestão pública se

faz presente, e assim, eles são apropriados para instituir um ambiente de cooperação.

Segundo Oliveira e Campos (2014), os consórcios públicos de direito privado seriam pessoas jurídicas formadas por entes federativos para realização de interesses comuns, podendo ser no formato de fundação ou de associação. Já os consórcios públicos de direito público são associações públicas no formato de autarquia, porém com o mesmo objetivo de realizar interesses comuns ou tornar possível a cooperação de um ente com outro ente da Federação formando uma administração indireta de todos os participantes. A formação de um consórcio ocorre por meio de um contrato que conste todas as intenções dos entes consorciados.

A partir disso, um consórcio público intermunicipal seria um acordo entre governos municipais como uma maneira de superar a falta de capacidades técnicas e escassez de recursos financeiros. Pode-se citar como vantagens dessa forma de associação os ganhos crescentes de escala; a maior facilidade na captação de recursos; e a ampliação de receitas.

363

Assim, pode-se concluir que os consórcios públicos são uma forma de gestão associada que ajuda na criação de vínculos entre os entes com o objetivo de promover o desenvolvimento local, regional ou nacional e a junção de esforços que atendam a população que não poderia ser atendida caso os entes agissem separadamente devido a escassez de recursos cada vez maior.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa foi qualitativa que é caracterizada, segundo Malhotra (2012, p. 36), por não ser estruturada, baseada em pequenas amostras para possibilitar o surgimento de ideias e entendimentos do ambiente do problema tratado e ser de caráter exploratório.

O presente estudo utilizou-se de duas metodologias. Primeiramente, foi feito um levantamento de dados secundários a partir de uma revisão sistemática da literatura com o intuito de reunir os artigos mais recentes a respeito dos temas estudados nesse trabalho. Esse novo método é utilizado para temas emergentes e tornou-se popular no final do século passado graças ao aumento da quantidade de artigos científicos disponíveis para a realização de estudos primários o que podia

acarretar em uma dificuldade para o acesso a todos os estudos (WEBSTER e WATSON, 2002).

Foram realizadas, no dia 7 de abril de 2016, três pesquisas na base de dados Google Acadêmico, todas as expressões na forma exata, contidas no título e em um intervalo de 2013 a 2016, primeiramente com a expressão "políticas públicas culturais" a qual obteve dezessete (17) artigos, depois com "consórcio público" resultando em doze (12) artigos e por fim "cultura no Brasil" com um total de vinte e três (23) artigos.

A segunda metodologia a ser utilizada na elaboração desse projeto foi um estudo de caso. Esse método pode ser usado em vários estudos, sendo um deles o campo da administração pública.

Yin (2001, p.32) traz uma definição de estudo de caso como sendo "uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos".

364

Mesmo ciente dos preconceitos que existem a respeito do método, como a falta de rigor da pesquisa, pouca base para fazer uma generalização científica e que demora muito tempo para ser realizado (YIN, 2001, p. 29), entendeu-se que foi possível fazer uma análise do tema e sua aplicação na realidade do país a partir de estudos realizados na área.

Yin (2001, p. 62-63) também mostra que a opção por um estudo de caso único se dá quando se tem um caso crítico no teste de uma teoria; um caso extremo ou peculiar; ou um caso revelador, que é a situação do Consórcio Intermunicipal Culturando.

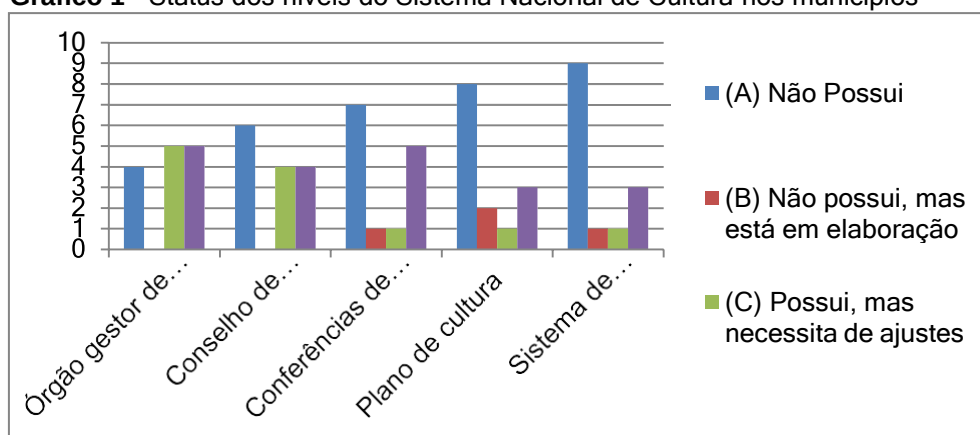
Para que seja possível a realização de uma análise, é necessário que se crie categorias de análises a serem consideradas no estudo de caso. Essas categorias foram escolhidas com base na revisão de políticas públicas de gestão e nos objetivos que se buscaram alcançar com a criação do consórcio.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. Análise dos respondentes e os níveis do SNC

Para início, foi analisada a tabela na qual os respondentes deveriam marcar o atual status de implantação dos níveis do SNC em seus municípios, utilizando-se a legenda mostrada no gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Status dos níveis do Sistema Nacional de Cultura nos municípios



Fonte: Resultados da pesquisa.

Pode-se observar que a maioria dos níveis ainda não estão instalados nos municípios, sendo a opção A (não possui) a mais assinalada pelos respondentes, com exceção do órgão gestor de cultura, o que mostra que existe essa preocupação de se ter uma secretaria para cultura separa das demais pautas, podendo-se focar mais nessa gestão sem a divisão de recursos.

Outra análise seria quanto ao nível de sistema de financiamento à cultura ser o mais ausente nas cidades, inferindo-se que seja o de mais difícil implantação. Porém, esse gráfico levou a olhar as respostas de maneira separada para um melhor entendimento (Tabela 1), e a partir disso foi possível inferir questões negativas em relação à gestão cultural dos municípios, como será visto a seguir.

Tabela 1 - Resumo parcial das respostas do questionário

Município	Respondentes	Ano que o município entrou para o consórcio	Órgão gestor de cultura	Conselho de política cultural	Conferência de cultura	Plano de cultura	Sistema de financiamento à cultura
Araçatuba	Respondente 1	2014	D	D	D	D	D
	Respondente 2	2012	D	C	B	C	C
	Respondente 3	2014	D	D	D	D	D
Barretos	Respondente 1	2010	A	A	A	A	A
	Respondente 2	2012	C	C	C	A	A
Jaboticabal	Respondente 1	2012	D	D	D	D	B
Matão	Respondente 1	2012	A	A	A	A	A
	Respondente 2	2013	C	C	A	A	A
Monte Alto	Respondente 1	2011	A	A	A	A	A
Monte Azul Paulista	Respondente 1	2012	C	A	A	A	A
Ribeirão Corrente	Respondente 1	2013	C	D	D	B	A
Rincão	Respondente 1	2015	A	A	A	A	A
Sertãozinho	Respondente 1	2011	D	C	D	B	D
Taquaritinga	Respondente 1	2013	C	A	A	A	A

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos resultados da pesquisa.

Legenda: (A) não possui; (B) não possui, mas está em elaboração; (C) possui, mas necessita de ajustes; (D) possui e está condizente com o exigido.

4.2. Motivos dos municípios não possuírem os níveis conforme o exigido

Neste item, buscou-se identificar os motivos que levam os municípios a não possuírem algum ou todos os níveis do SNC conforme o exigido, ou seja, mostrar as principais dificuldades para se tornarem aderidos. Ele devia ser respondido apenas por aqueles que assinalaram os status A (não possui), B (não possui, mas está em elaboração) ou C (possui, mas necessita de ajustes) para no mínimo um dos níveis do SNC.

Dentre os motivos elencados, aqueles que mais se destacaram foram: Falta de interesse político (33% concordam totalmente e 33% concordam parcialmente); Não entendimento do processo de implantação (42% concordam totalmente e 25% concordam parcialmente) e Falta de pessoal qualificado (50% concordam totalmente e 17% concordam parcialmente).

4.3. Motivos dos níveis estarem conforme o exigido

367

Neste item, buscou-se identificar os motivos que levam os municípios a possuírem algum ou todos os níveis do SNC conforme o exigido, ou seja, mostrar se determinados fatores ajudaram para eles se tornarem aderidos. Ele devia ser respondido apenas por aqueles que assinalaram o status D (possui e está condizente com o exigido) para no mínimo um dos níveis do SNC.

Dentre os motivos elencados, aqueles que mais se destacaram foram: Apoio do consórcio (40% concordam totalmente e 40% concordam parcialmente) e Interesse político (40% concordam totalmente e 20% concordam parcialmente).

4.4. Análise geral do consórcio

Neste item, buscou-se realizar uma análise geral do CIC e os efeitos que ele tem sobre os municípios. As afirmações foram elaboradas a partir da análise histórica de políticas públicas culturais no Brasil, feita no referencial teórico, e dos principais objetivos listados pelo próprio consórcio em seu site ou então em seu estatuto.

Era um item obrigatório para todos os respondentes, por isso teve quatorze (14) respostas. Na questão, foram feitas dez afirmações e os respondentes deviam assinalar seu nível de concordância com cada uma delas, a partir de uma escala de 1 a 5, sendo: 1 (discordo totalmente); 2 (discordo parcialmente); 3 (não concordo nem discordo); 4 (concordo parcialmente) e 5 (concordo totalmente). Cada uma dessas afirmações foi analisada a seguir.

Tabela 2 - Respostas do questionário separadas por município

Município	Respondentes	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	SOMA
CONSORCIADOS NA DATA DO ESTUDO												
Araçatuba	Respondente 1	4	3	3	3	4	3	3	3	4	3	33
	Respondente 2	5	4	4	4	2	3	4	4	3	4	37
	Respondente 3	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	50
Barretos	Respondente 1	5	5	4	5	3	4	5	5	5	5	46
	Respondente 2	2	5	4	3	2	2	3	3	2	3	29
Jaboticabal	Respondente 1	1	1	5	1	1	1	1	1	1	5	18
Matão	Respondente 1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	12
	Respondente 2	2	4	4	4	4	4	4	5	4	5	40
Monte Azul Paulista	Respondente 1	2	5	3	5	4	3	4	4	4	5	39
Ribeirão Corrente	Respondente 1	5	5	5	5	4	4	3	3	3	4	41
Rincão	Respondente 1	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	49
NÃO MAIS CONSORCIADOS NA DATA DO ESTUDO												
Monte Alto	Respondente 1	5	5	5	4	4	4	4	4	3	5	43
Sertãozinho	Respondente 1	2	3	5	4	1	2	2	2	3	5	29
Taquaritinga	Respondente 1	2	2	2	1	1	3	1	2	2	1	17

Fonte: elaborada pela autora a partir de resultados da pesquisa

Legenda:

- I - Desde que seu município virou um consorciado do Consórcio Intermunicipal Culturando, a gestão de cultura melhorou;
- II - Os benefícios de ser um consorciado superam os custos de aderir ao Consórcio;
- III - O Consórcio é transparente quanto à utilização de seus recursos;
- IV - As prefeituras participam das tomadas de decisões do Consórcio;

- V - Os responsáveis pelos pontos de cultura do município participam das tomadas de decisões do Consórcio;
- VI - Existe uma gestão compartilhada entre a administração pública do município e o Consórcio, em relação à Cultura;
- VII - Depois de tornar-se um consorciado, os recursos para cultura no município aumentaram;
- VIII - Depois de tornar-se um consorciado, os recursos para cultura foram distribuídos de forma mais democrática no município.
- IX - O Consórcio cumpre com seu objetivo de resolver o acesso à cultura para todos os cidadãos do município;
- X - O Consórcio cumpre com seu objetivo de ampliar o poder de diálogo das prefeituras com o governo Estadual e Federal.

Dentre as análises realizadas, pode-se destacar que: I - Há uma divisão nas respostas sobre a melhora após a implantação do CIC; II - Grande parte dos associados concorda com a relação custo x benefício; III - Grande parte dos associados concorda na transparência na utilização de recursos; IV - Grande parte dos associados concorda na participação das prefeituras nas tomadas de decisão; V - Há uma divisão nas respostas sobre participação dos pontos de cultura nas tomadas de decisão; VI - Não há opinião sobre gestão compartilhada entre administração pública do município e consórcio; VII - Há uma divisão nas respostas sobre aumento dos recursos; VIII - Grande parte dos associados concorda sobre distribuição democrática dos recursos; IX - Há uma divisão nas respostas sobre acesso à cultura para todos; X - Grande parte dos associados concorda sobre ampliação do poder de diálogo com governos Estadual e Federal.

369

5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise de como a criação de um consórcio afetou a gestão cultural de seus municípios consorciados. Além disso, também permitiu uma pesquisa de campo para obter informações sobre a adesão desses municípios ao Sistema Nacional de Cultura, com o objetivo de levantar dificuldades e questões facilitadoras no processo de implantação dos cinco níveis obrigatórios exigidos por essa política pública.

De um modo geral, as dificuldades apontadas pelos participantes da pesquisa no momento de implantação dos níveis do SNC são a falta de interesse político, a eficiência na gestão dos recursos destinados à cultura, o não entendimento do processo de implantação, ou seja, trâmites e falta de conhecimento dos níveis, seus significados e suas funcionalidades. Além disso, a falta de pessoal qualificado

também foi concordada, mostrando essa grande falha na administração pública do país, a qual possui pessoas despreparadas para gerirem uma cidade e para implantarem políticas públicas eficazes.

Em contrapartida, as questões facilitadoras para essa implantação são, de acordo com a concordância dos respondentes, o forte interesse político, a boa administração dos recursos públicos e o apoio do consórcio, que tem como um de seus objetivos, facilitar as questões burocráticas para essas pequenas cidades. Com os níveis instalados conforme exigido, os municípios, em teoria, terão uma política pública completa para cultura com o objetivo de levar cultura para todos de forma igualitária segundo é direito garantido pela Constituição de 88 e de extrema importância para o desenvolvimento de indivíduos e sociedade.

Ao se tratar especificamente do consórcio e sua gestão como um todo, os participantes analisaram dez afirmações que mostraram os elogios e as críticas desse instrumento jurídico que tem como função, conforme apresentado em referencial teórico, ser uma rede compartilhada de gestão unindo pequenos municípios para que estes ganhem visibilidade e força política tendo, então, estrutura para realizar convênios com o ministério e assim atrair uma maior quantidade de recursos.

370

Dentre os pontos positivos do consórcio, estão principalmente: a relação custo x benefício de ser um aderido; a transparência quanto à utilização de recursos; a participação das prefeituras nas tomadas de decisão e; a ampliação do poder de diálogo entre essas pequenas cidades e os governos Estadual e Federal. Quanto aos pontos a melhorar, pode-se apontar: a participação dos pontos de cultura nas decisões; a gestão compartilhada com as prefeituras e; a distribuição de recursos de forma mais democrática possibilitando então um acesso à cultura mais abrangente.

Apresentando esses motivos e análises do consórcio, mostra-se que os objetivos propostos, de se fazer um estudo de caso do consórcio a partir das exigências do SNC, identificando as principais dificuldades de adesão e avaliando as razões que facilitam o processo, além de estudar os efeitos que o CIC teve na gestão cultural de pequenos municípios no interior do Estado de São Paulo, foram realmente alcançados. O Consórcio de modo geral foi bastante elogiado pelos respondentes, mostrando que sua criação é mais positiva do que negativa. Porém, deve-se levar em conta os pontos a melhorar listados anteriormente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBALHO, A. O sistema nacional de cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. **Revista lusófona de estudos culturais**, v. 2, n. 2, p. 188-207, 2014.

Disponível em:

<<http://estudosculturais.com/revistalusofona/index.php/rlec/article/viewFile/87/114>>.

Acesso em: 02 nov. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado. 1988.

_____. Lei Federal nº 11.107, de 6 de Abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF. 7 abr. 2005. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 10 mai. 2016.

_____. Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC. Ministério da Cultura, 2011. Disponível em:

<<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 71, de 29 de Novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. **Diário Oficial de União**, 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm>. Acesso em: 6 set. 2016.

CABRAL FILHO, A. V.; CHAGAS, F. L. S. Percepções sobre as políticas públicas culturais no Brasil, a partir do governo Lula. **Políticas Culturais em Revista**, v. 8, n. 2, p. 308-322, 2015.

CALDAS, E. D. L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. Tese (doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 227. 2007.

CAMATTA, A. F. A.; SOUSA FILHO, A. F. **Consórcio público como instrumento de gestão associada para a sustentabilidade ambiental sob a ótica dos afetados**, p. 155-177, 2014. Acesso em: 7 abr. 2016.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012. 736 p.

MEDEIROS, J. L. C. **Estado, cultura e mercado: políticas culturais no Brasil (1930 - 2010)**. Monografia (Gestão Pública EAD) - Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande, p. 30. 2015.

MIRANDA, E. D. A.; ROCHA, E. S.; EGLER, T. T. C. **A trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil**. Novos Cadernos NAEA, v. 17, n. 1, p. 25-46, Jun.

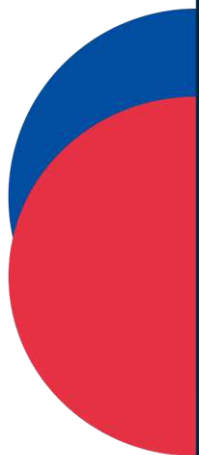
2014. Disponível em: <<http://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1775>>.
Acesso em: 7 abr 2016.

OLIVEIRA, C. M. D.; CAMPOS, F. I. Consórcio público intermunicipal e desenvolvimento local sustentável. **Fasem Ciências**, v. 6, n. 2, p. 15-36, Jul.-Dez. 2014.

RIBEIRO, H. M. D.; DOTTO, D. M. R. O Consórcio Público para Desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP/MG) e os reflexos da gestão pública integrada. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 1, p. 88-107, Jan./Abr. 2015. Disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=736669&indexSearch=ID>>. Acesso em: 7 abr. 2016.

WEBSTER, J.; WATSON, R. T. Analyzing the past to prepare for the future: writing a literature review. **MIS Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 13-23, 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.



Grupo Temático 3

Análise de Políticas Públicas

Aborda os principais modelos e teorias da *public policy analysis*, relacionados a definição de agenda, o processo decisório, a formulação, a implementação, o monitoramento e avaliação de políticas públicas e de programas governamentais, dentre outros.

"MINHA CASA, MINHA VIDA" OFERTA PÚBLICA E O DÉFICIT HABITACIONAL: avaliação de sua eficácia em Minas Gerais

Fillipe Maciel Euclides^{1 2}
Suely de Fátima Ramos Silveira²
Vinicius de Souza Moreira²

RESUMO

Objetivou-se, com este estudo, avaliar a eficácia da modalidade Oferta Pública de Recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV-OPR), em sua fase 1, em relação ao uso do déficit habitacional como critério de seleção dos municípios a serem contemplados pelo Programa. A justificativa desse trabalho deriva do fato que o referido déficit deveria ser um dos principais norteadores da distribuição física dos empreendimentos habitacionais, conforme o arcabouço normativo da modalidade. Assim, a partir de dados censitários (2010), o presente trabalho determinou o déficit habitacional médio do estado de Minas Gerais e analisou, estatisticamente, a sua relação com a seleção dos municípios contemplados com o Programa. Com base nos resultados do teste Qui-Quadrado e do teste t para amostras independentes, foi confirmada a hipótese de vinculação entre déficit e municípios contemplados, o que atestou a eficácia do PMCMV-OPR em relação ao respectivo critério normativo.

374

Palavras-chave: Avaliação de eficácia. Déficit habitacional. Habitação.

¹ Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

² Universidade Federal de Viçosa (UFV).

1 INTRODUÇÃO

Apesar de a habitação ser um direito mundialmente reconhecido, sua falta e carência são problemas seculares no Brasil, em que a complexidade do desafio exige do poder público, de forma contínua, empenho e competência renovados (BONDUKI, 2004). Segundo estudo da Fundação João Pinheiro - FJP (2016), em parceria com o Ministério das Cidades (MCidades), estima-se que o país possui déficit habitacional de 6,068 milhões de moradias³, correspondente à quantidade de unidades que precisam ser construídas para atender à demanda habitacional. Destaca-se que 83,9% deste total são constituídos por famílias que possuem renda mensal de até 3 salários mínimos, segmento denominado de interesse social.

Dentre as diretrizes criadas para mitigar esse histórico problema, destaca-se, atualmente, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009. Este Programa, em sete⁴ anos de atuação, registra números que ilustram sua importância social e econômica: investimento de aproximadamente R\$295 bilhões; 4.219.366 de unidades habitacionais contratadas e 10,5 milhões de beneficiários (BRASIL, 2016).

Para Baravelli (2015), o PMCMV, em ocasião do seu lançamento, por meio da Medida Provisória nº 459/2009, deixava claro seu principal objetivo: a construção de novas unidades habitacionais. Sob orientação de sua meta física, que estava no centro da divulgação pública, o governo federal estipulou a construção de 1 milhão de novas moradias – das quais 40% seriam destinadas a faixa⁵ de interesse social. O interesse pela redução do déficit habitacional é observado também nos normativos do Programa, em que seu arcabouço legal estabelece como um dos critérios de seleção o fato de o município possuir déficit habitacional relativo (DHR), acima da média de sua Unidade Federativa.

³ Estimativa da FJP, com base em dados de 2014.

⁴ O PMCMV, desde sua criação, passou por três fases: o PMCMV-I, entre os anos de 2009-2010, o PMCMV-II, iniciado em 2011 e finalizado em 2014, e o PMCMV-III, iniciado em 2016 (BRASIL, 2016).

⁵ As modalidades da faixa de interesse social se distinguiriam por sua fonte de financiamento e público-alvo, sendo elas: (a) o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para municípios com população superior a 50 mil habitantes; (b) o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), para famílias organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; (c) a Oferta Pública de Recursos (OPR), que operacionaliza a subvenção econômica do Programa em municípios com população até 50 mil habitantes; (d) e a modalidade rural, direcionada à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais (BRASIL, 2016).

De acordo com o MCidades (2016), na primeira prestação de contas do PMCMV, estava contratada pelo seu operador financeiro – a Caixa Econômica Federal, até dezembro de 2010 – a construção de 1.005.131 unidades habitacionais, 34% das quais na região Sudeste, 32% no Nordeste, 16% na região Sul, 9% no Centro-Oeste e 6% no Norte. Apesar de o percentual de unidades habitacionais da Faixa 1 estar condizente com o planejamento federal, no que tange ao uso do déficit habitacional como balizador da iniciativa, estudos como os de Krause et al., (2013) e Neto et al. (2015), que avaliaram as modalidades de interesse social e Faixas 2 e 3 do Programa, mostraram que a produção habitacional foi, em geral, espacialmente desvinculada do déficit nos municípios selecionados. Assim, ela se revelou ineficaz em relação a este critério normativo.

Tais avaliações contrastam, entretanto, com o baixo número de trabalhos que analisam a modalidade Oferta Pública de Recursos. Pesquisa realizada na *Scopus* sobre o PMCMV revelou a concentração de estudos na modalidade FAR e a sua carência sobre a modalidade para municípios com menos de 50 mil habitantes, o que abre a oportunidade para se empreenderem novos estudos acerca da temática.

376

Na visão de Frey (2000), a escassez na dotação de recursos públicos torna a avaliação de políticas públicas, tais como as diferentes modalidades do PMCMV, imprescindíveis para a efetividade estatal. Especificamente, Garcia (2001) e Costa e Castanhar (2003) pontuam que as avaliações de eficácia, como a aderência de programas públicos aos seus critérios normativos, seriam princípios elementares que possibilitam a política processos de aprendizagem e adaptação contínua, de modo a contribuir na superação dos seus principais entraves.

Assim, tendo em vista a importância do PMCMV frente à demanda habitacional do país, ao mesmo tempo em que se observa a escassez de análises sobre a modalidade Oferta Pública de Recursos, a proposta deste artigo é avaliar se a medida a produção do PMCMV-OPR se aderiu ao critério normativo do déficit habitacional local, considerando os municípios de Minas Gerais contemplados em sua primeira fase, de 2009 a 2010. Especificamente buscou-se: i) caracterizar os municípios mineiros que foram contemplados com o Programa – contrastando-os com os não selecionados – em relação aos seus aspectos demográficos e socioeconômicos; ii) examinar se a seleção dos municípios mineiros contemplados com o PMCMV-OPR foi relacionada com o seu déficit habitacional; e iii) determinar

se os municípios selecionados possuem, de fato, déficit habitacional superior àqueles não selecionados.

A opção por avaliar a eficácia desta política pública em Minas Gerais levou em conta o fato de esse estado ser a unidade federativa com o maior número de municípios aptos a receber o PMCMV-OPR (IBGE, 2010); o segundo estado mais populoso do país (IBGE, 2010); apresentar o segundo maior volume de moradias em situação de déficit (FJP, 2016); e despontar como o 2º estado que mais contratou unidades habitacionais durante a Fase 1 do PMCMV-OPR (MCIDADES, 2016).

Espera-se, com a pesquisa, aprofundar a análise no sentido da distribuição espacial dos empreendimentos em Minas Gerais, buscando revelar a eficácia da atuação do Programa diante de seus objetivos e compreender, de forma mais acurada, as características socioeconômicas que possam ajudar a entender a alocação das unidades habitacionais em determinados municípios.

2 REVISÃO DE LITERATURA

377

Esta revisão de literatura discorre sobre a avaliação de políticas públicas - com ênfase na avaliação de eficácia - e apresenta a Modalidade Oferta Pública de Recursos, do Programa Minha Casa, Minha Vida, analisando o que se tem estudado a respeito.

2.1 Avaliação de Políticas Públicas

Na visão de Weiss (1998), a avaliação de políticas públicas é um processo sistemático de estimativa da operação e/ou dos resultados de uma diretriz pública, contrastando-os com um conjunto de parâmetros explícitos ou implícitos, de maneira a colaborar com o aperfeiçoamento da respectiva diretriz. Neste mesmo sentido, Garcia (2001) conceitua a avaliação como uma operação a qual se julga o valor encontrado por uma determinada política, considerando um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade previamente definidos.

Na perspectiva de Cohen e Franco (2007), o processo avaliativo não deve ser compreendido como uma operação isolada e autossuficiente, porquanto ele permite a retroalimentação que possibilita a retificação das ações e sua reorientação nas

diversas fases de uma política pública. Este processo auxilia diretamente a tomada de decisão dos formuladores e implementadores das diretrizes públicas, uma vez que suas decisões seriam pautadas em dados concretos, de forma a maximizar o gasto público (CUNHA, 2006).

Para Jann e Wegrich (2007), durante a etapa de avaliação do *Policy Cycle*⁶, os efeitos destas diretrizes se deslocam para o centro da análise. O raciocínio processual deste modelo é que no final as políticas sejam avaliadas confrontando-as com os objetivos propostos. No entanto, a avaliação não está relacionada apenas a etapa final do ciclo de políticas públicas. Os esforços avaliativos deveriam ser vistos, segundo os autores, como uma subdisciplina a parte do processo político, que não se limitam a uma determinada etapa do ciclo, sendo aplicada, em vez disso, em diferentes horizontes de tempo.

Os diferentes momentos de uma avaliação podem ser divididos em três principais grupos: *ex-ante*, quando a avaliação é feita antes da fase de implementação; *in itinere* – também conhecida como avaliação formativa ou de processo –, que ocorre durante o processo de implementação; e *ex-post*, que ocorre posteriormente à implementação (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Figueiredo e Figueiredo (1986) pontuam que a avaliação *ex-ante*, utilizada nesse trabalho, visa, dentre outras coisas, verificar a eficácia de uma política, ou seja, se a mesma está em conformidade com os critérios propostos. Para Costa e Castanhar (2003), a avaliação de eficácia é a medida em que o programa atinge os seus objetivos e metas, sendo que é usual seguir as seguintes questões: em que medida foram alcançados os objetivos ou são prováveis de serem alcançados? Quais foram os principais fatores que influenciaram a realização ou o caso de não cumprimento dos objetivos? (MORRA-IMAS; RIST, 2009).

Para mensuração daquilo que se pretende avaliar, torna-se necessário o estabelecimento de medidas de desempenho. Neste estudo, o indicador utilizado como orientador desta análise foi o DHR de 0 a 3 salários mínimos de Minas Gerais,

⁶ Na tentativa de se compreender o funcionamento das políticas públicas, diversos modelos analíticos foram criados para analisá-las. O modelo do Ciclo de Políticas Públicas destaca o efeito retroativo entre as entradas e saídas do processo político, bem como auxilia na visualização e interpretação de uma política pública ao organizá-la em fases sequenciais e interdependentes (FREY, 2000). No entanto, Secchi (2013) esclarece que, apesar de sua utilidade heurística, o *policy cycle* dificilmente reflete a real dinâmica de uma política pública. Isso porque, em geral, as fases do ciclo se apresentam inter-relacionadas e as sequências se alteram.

em que se observará se os municípios selecionados pelo Programa possuem déficit habitacional acima ou abaixo do déficit médio do estado.

2.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida e a modalidade OPR

Idealizado, inicialmente, no Ministério da Fazenda, a criação do PMCMV está atrelada à crise internacional de 2008, em que o governo federal, em resposta ao desaquecimento da economia nacional e ao crescimento do desemprego, desenvolveu uma política para atender à promoção pública habitacional e servir, ao mesmo tempo, como um poderoso instrumento anticíclico (REIS, 2013).

Para Amore (2015), o PMCMV seria, antes de tudo, uma "marca" sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto "casa própria" – este sim um atributo que unifica as diferentes experiências. No Quadro 1, apresentam-se as características de atuação e operacionalização da Modalidade Oferta Pública de Recursos.

379

Quadro 1-Características da Modalidade PMCMV-OPR

Programa Minha Casa, Minha Vida Oferta Pública de Recursos	
Público alvo	Municípios com menos de 50 mil habitantes
Apresentação de propostas de produção habitacional	Pelo poder público (prefeituras e governo do estado)
Seleção de propostas	Pelo MCidades, por ocasião das OPRs
Agente executor das obras	Indefinido
Percentual de habitações contratadas pela modalidade OPR no âmbito do PMCMV	14%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MCidades (2016).

A modalidade OPR, implementada em municípios com menos de 50 mil habitantes, tem o poder público como o responsável pelo envio das propostas. Segundo dados do Ministério das Cidades (2016), na Fase 1 do PMCMV – 2009 a 2010 –, a modalidade Entidades foi responsável por 2% das unidades habitacionais contratadas no período, enquanto a modalidade FAR foi responsável por cerca de 84%, e a OPR por cerca de 14%.

Na visão de Krause et al. (2012), o total investido na modalidade OPR, ainda que pequeno frente aos recursos destinados à modalidade FAR, é cerca 5,2 vezes maior em relação ao montante repassado pelo Orçamento Geral da União aos municípios de mesmo porte, entre os anos de 2007 a 2010, para ações de provisão habitacional subsidiadas pelo Estado. Desta forma, a opção pela modalidade OPR do PMCMV, apesar de minoritária frente aos recursos destinados às cidades mais populosas, fundamenta-se na maior atenção que os municípios de pequeno porte passaram a receber do governo federal.

Do ponto de vista da produção acadêmica que versa sobre o PMCMV, em busca realizada na base de dados *Scopus*, foram encontrados dezoito artigos relacionados ao Programa, dos quais seis continham de fato referências a ele em seu texto. O Quadro 2 apresenta estes artigos, indicando a etapa do *Policy Cycle* analisada, a respectiva modalidade do Programa e os objetivos dos trabalhos.

Esse Quadro revela a concentração de análises sobre a modalidade FAR do PMCMV e a inexistência de estudos, na base de dados *Scopus*, acerca da modalidade Oferta Pública de Recursos. Esta constatação representa mais uma motivação para a realização deste trabalho.

380

Quadro 2- Trabalhos publicados na *Scopus* sobre o PMCMV

Trabalho	Modalidade Analisada	Etapa do <i>Policy Cycle</i> Estudada	Objetivo do Trabalho
Paulsen e Sposto (2013)	FAR	Avaliação <i>ex-post</i>	Avaliar o consumo de energia incorporada durante o ciclo de vida de residências voltadas à baixa renda do PMCMV-FAR.
Klink e Denaldi (2014)	Todo o programa	-----	Revisão de literatura que buscou apresentar um panorama sobre o mercado de financiamento habitacional até chegar ao PMCMV.
Rizek et al. (2014)	Entidades	Implementação	Os autores analisaram as entidades responsáveis pela implementação do programa no município de São Paulo e a lógica que permeia as inter-relações entre seus membros.
Ruppenthal et al. (2015)	FAR	Implementação	Estudo de caso objetivando a identificação e apresentação das práticas conhecidas como construção enxuta na implementação do programa em Santa Maria - RS.
Finger et al. (2015)	FAR	Avaliação <i>ex-post</i>	Os autores avaliaram a qualidade das unidades habitacionais construídas em São Leopoldo -RS.
Rodrigues e Moreira (2016)	Todo o programa	-----	Meta-estudo que analisou a produção científica sobre a política habitacional brasileira, a partir de 1964 até 2014.

Fonte: Elaboração própria (2016).

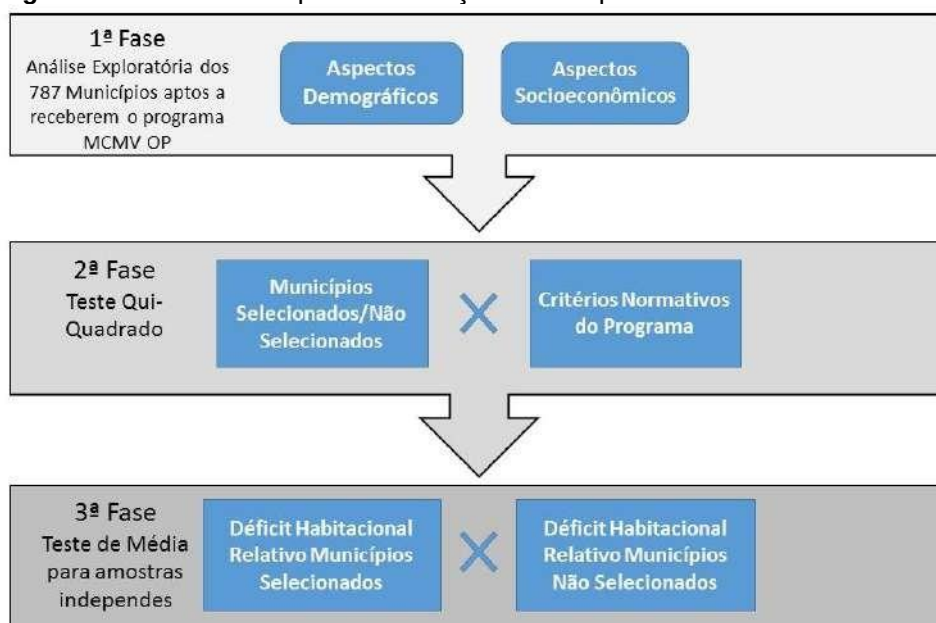
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Primeiramente, foram selecionados os 787 municípios aptos a receberem o PMCMV-OPR – dentre os 853 que fazem parte do estado –, dos quais 137 o implementaram. A partir disso, o presente trabalho determinou, com base nos dados do Censo (IBGE, 2010), o déficit habitacional relativo (DHR) médio de Minas Gerais, para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, em 8,15%. Assim, os municípios mineiros com DHR acima deste valor, de acordo com os normativos do Programa, deveriam ter preferência em sua seleção. A presente análise foi realizada tendo como base a Fase 1 do PMCMV, compreendida entre os anos de 2009 e 2010.

Quanto à operacionalização do estudo, buscou-se, inicialmente, caracterizar os municípios que foram contemplados com o Programa – contrastando-os com os não selecionados –, em relação aos seus aspectos demográficos e socioeconômicos. O passo seguinte foi examinar, a partir do teste Qui-Quadrado, se a seleção dos municípios mineiros contemplados foi relacionada com o seu DHR. Por fim, buscou-se determinar, a partir de um teste de médias, se os municípios selecionados possuem de fato déficit habitacional superior àqueles não selecionados. Este processo está sumarizado na Figura 1.

381

Figura 1 - Processo de operacionalização da Pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Sobre as origens dos dados, as variáveis utilizadas se referem ao ano de 2010 e tiveram como fontes: (a) Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para extrair o Déficit Habitacional Relativo de 0 a 3 salários mínimos; (b) Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) para coletar a Taxa de Urbanização (%), População Total, PIB per capita (R\$) e Percentual de Pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 255,00; (c) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para levantar a Esperança de vida ao nascer e a expectativa de anos de estudo.

Como forma de propiciar os meios para a consecução dos referidos objetivos, a presente seção metodológica versa sobre o teste não paramétrico Qui-Quadrado e apresenta o teste de médias para amostras independentes.

3.1 Teste Qui-Quadrado

Para Maroco (2007), o teste Qui-Quadrado tem como finalidade testar se duas ou mais populações (ou grupos) independentes diferenciam relativamente a determinada característica, i.e, se a frequência com que os elementos da amostra se repartem pelas classes de uma variável nominal categorizada é ou não idêntica. A intensidade dessa relação, quando se analisa variáveis qualitativas, é feita a partir de medidas de associação, sendo o teste Qui-Quadrado uma destas possibilidades.

Este teste, segundo Ayres et al. (2007), é conhecido também como teste de aderência (*goodnes of fit*) quando as variáveis são teoricamente supostas dependentes ou independentes. A estatística do teste é dada por Siegel e Castellan (1998, apud Pestana e Gageiro, 2005), conforme a Equação 1.

$$X^2 = \sum_{i=1}^k \frac{(f_o - f_e)^2}{f_e} \quad (1)$$

Sendo: f_o = frequência observada; f_e = frequência esperada.

É importante notar que só se rejeita H_0 à medida que a frequência observada se afasta da esperada, ou seja, quando os valores obtidos para o X^2 forem grandes

e seu p-valor se encontrar abaixo do nível de significância estabelecido (AYRES et al., 2007). Para o estudo, admite-se um nível de significância 0,05 (5%). Logo, qualquer p valor abaixo desse valor rejeita-se H_0 .

3.2 Teste de Médias Para Amostras Independentes

Estabelecida a possível associação entre o déficit habitacional e os municípios contemplados com o PMCMV Oferta Pública, o presente artigo utilizou-se do Teste de Médias para amostras independentes com o objetivo de estabelecer se de fato os municípios selecionados possuem déficits habitacionais superiores aos não selecionados. Nesse sentido, na Tabela 1 apresentam-se informações sobre o respectivos pressupostos e fórmulas deste teste de médias.

Tabela 1 - Teste de Médias para amostras independentes e seus pressupostos

	Pressupostos	Equação
	σ_1 e σ_2 são desconhecidos e não se faz qualquer suposição sobre sua igualdade; As duas amostras são independentes;	$t = \frac{(\bar{x}_1 - \bar{x}_2) - (\mu_1 - \mu_2)}{\sqrt{\frac{s_p^2}{n_1} + \frac{s_p^2}{n_2}}}$
Inferências a partir de duas médias para amostras independentes	Ambas as amostras são amostras aleatórias simples; e Uma, ou ambas, das seguintes condições é satisfeita: Os dois tamanhos amostrais são ambos grandes (com $n_1 > 30$ e $n_2 > 30$) ou ambas as amostras provem de populações com distribuições normais.	Onde: μ_1 : média da população 1; μ_2 : média da população 2; $\bar{x}_1$: média amostral da população 1; $\bar{x}_2$: média amostral da população 2; m_1 : tamanho da amostra 1; m_2 : tamanho da amostra 2.

383

Fonte: Elaboração própria com base em Pestana e Gageiro (2005) e Maroco (2007).

Tem-se amostras independentes, segundo Triola (2005), caso os valores amostrais de uma população não estejam relacionados ou, de alguma forma, emparelhados ou combinados com valores amostrais selecionados da outra população.

4 RESULTADOS: análises e discussões

Antes de se recorrer aos respectivos testes estatísticos para o cumprimento dos objetivos do trabalho, serão apresentadas algumas informações a respeito dos aspectos demográficos e socioeconômicos dos 787 municípios aptos a receberem o PMCMV-OPR em Minas Gerais. Assim, categorizando os municípios a partir da sua seleção ou não no Programa, elenca-se na Tabela 2, um resumo das diferentes características dos grupos. Utilizou-se, para tal exposição, dos instrumentos da estatística descritiva.

Tabela 2 – Análise exploratória dos municípios mineiros contemplados ou não pelo programa

Categoria	VARIÁVEL	MÍN.	MÁX.	MÉDIA	DESV. PADRÃO
Municípios NÃO Contemplados N= 650	Déficit Habit. Relativo 0-3 s.m. (%)	0,96	23,30	7,32	3,1
	Taxa de urbanização (%)	18,56	100	65,00	18,62
	População Total	815	49.491	10.304	8.867
	Esperança de vida ao nascer (anos)	68,37	78,1	74,32	1,73
	Expectativa de anos de estudo (anos)	6,03	11,04	9,04	0,78
	PIB per capita (R\$)	3.594	239.745	11.651	16.178
	(%) de Pessoas com renda domiciliar per capita inferior R\$ 255,00	0	72	29,0	15,59
Municípios Contemplados N = 137	Déficit Habit. Relativo 0-3 s.m. (%)	2,01	20,35	8,35	3,72
	Taxa de urbanização (%)	30,61	100	67,00	15,93
	População Total	1.373	45.799	12.768	10.282
	Esperança de vida ao nascer (anos)	68,39	77,80	74,05	1,85
	Expectativa de anos de estudo (anos)	7,11	10,89	9,08	0,70
	PIB per capita (R\$)	4.194	66.850	12.197	10.036
	(%) de Pessoas com renda domiciliar per capita inferior R\$ 255,00	5	65	33,0	16,34

Fonte: Resultados da pesquisa.

Como se pode verificar, os municípios contemplados com o PMCMV-OPR possuíam, em média, um DHR de 8,35% contra 7,32% dos municípios não participantes. As outras duas variáveis demográficas observadas, População Total e Taxa de urbanização, também apresentaram médias superiores no grupo dos municípios selecionados. As maiores médias das respectivas variáveis demográficas apontadas pela estatística descritiva dos municípios selecionados estão de acordo

com o que é descrito por Bonduki (2004) e Maricato (2008), segundo os quais as questões relativas ao crescimento⁷ e ao movimento das populações estão intimamente relacionadas às necessidades habitacionais.

Outro ponto da Análise Exploratória dos Dados (AED), em consonância com a literatura, diz respeito à conexão entre desigualdade de renda e déficit habitacional. De acordo com Abiko (1995), a desigualdade da distribuição de renda no Brasil seria a principal causa dos problemas habitacionais. Nos estratos populacionais mais pobres, concentra-se a parcela mais substantiva das carências habitacionais (FJP, 2016) e, ainda, a maior dificuldade em acessar créditos públicos para o financiamento de habitações sociais (PARENTE, 2003). Assim, o maior déficit habitacional observado nos municípios selecionados pode ser explicado justamente pela maior vulnerabilidade social dessas localidades. Por fim, as variáveis que representaram aspectos relacionados a longevidade⁸ da população e a expectativa de anos de estudo⁹, em média, se mantiveram similares entre os grupos, evidenciando certa homogeneidade nos grupos em análise.

385

Uma vez concluída a AED, a segunda fase deste trabalho examinou se a seleção dos municípios mineiros contemplados com o PMCMV-OPR foi relacionada com seu DHR. Para tanto, fez-se uso do teste Qui-Quadrado e estabeleceu-se duas hipóteses testadas pela respectiva técnica:

Hipótese H₀: A seleção do município pelo PMCMV-OPR independe do seu DHR estar acima da média estadual;

Hipótese H₁: A seleção do município pelo programa PMCMV-OPR está relacionada ao seu DHR estar acima da média estadual.

Na Tabela 4 apresentam-se os resultados do teste Qui-Quadrado.

⁷ Para Larcher (2005), há consenso de que as cidades têm crescido e com elas cresce a população com dificuldade em conseguir habitações adequadas, influenciando diretamente a necessidade habitacional daquela localidade.

⁸ Essa variável foi incluída nessa análise pois, segundo Larcher (2005), com o crescimento da longevidade, o ciclo de vida das famílias é aumentado criando novas necessidades para as habitações que devem ser adaptadas para os requisitos de pessoas idosas.

⁹ Ainda para Larcher (2005) o nível educacional está diretamente relacionado com a ocupação e remuneração: quanto maior a escolaridade, maior a possibilidade de geração de renda permanente e a capacidade de aquisição e manutenção da habitação.

Tabela 4 – Resultados do Teste Qui-Quadrado

	Valor	Df	p-valor
Chi-quadrado de Pearson	10,275 ^a	1	0,001
Correção de continuidade ^b	9,649	1	0,002
Razão de probabilidade	9,937	1	0,002
Associação Linear por Linear	10,262	1	0,001
N de Casos Válidos	787		

Fonte: Resultados da pesquisa. Nota: a. 0 células (0,0%) esperam contagem menor do que 5. A contagem mínima esperada é 46,83; b. Computado apenas para uma tabela 2x2

Tendo em vista que a presente análise foi feita em uma amostra com apenas duas categorias (2 x 2), o teste Qui-Quadrado sofre uma a correção de continuidade – denominada correção Yates – e seu p-valor a ser observado é o da Correção de Continuidade (AYRES et al., 2007). Assim, com base no p-valor de 0,002, rejeita-se a hipótese de nulidade e aceita-se que a escolha dos municípios contemplados com o PMCMV-OPR relaciona-se ao seu DHR estar acima da média estadual.

Este resultado demonstra que, para o nível de significância utilizado, as duas variáveis são correlacionadas, de forma a apontar para a focalização entre produção habitacional e déficit. Entretanto, segundo Maroco (2007), o teste Qui-Quadrado apenas informa sobre a relação de independência ou dependência entre as variáveis, mas nada diz sobre o grau de associação existente. Desta forma, buscando observar se, de fato, a melhor focalização ocorre justamente entre os municípios nos quais a atuação do Programa deveria ser prioritária, fez-se uso do teste de médias para amostras independentes que determinará se os municípios selecionados possuem realmente déficit habitacional superior àqueles não selecionados. Para tanto, adotou-se as seguintes hipóteses estatísticas:

H₀: As médias do DHRs são iguais entre os municípios selecionados/não selecionados pelo PMCMV-OPR;

H₁: As médias do DHRs são diferentes entre os municípios selecionados/não selecionados pelo PMCMV-OPR;

Na Tabela 6, apresentam-se os resultados do Teste T.

Tabela 6 – Resultados do Teste T de amostras independentes

T	DF	p- valor	Diferença média	Erro padrão de diferença	95% Intervalo de confiança da diferença	
					Inferior	Superior
3,012	179,080	0,003	-1,02765%	0,34121%	-1,70097%	-0,35434%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Com P-valor observado em 0,003, o teste t rejeita a hipótese H_0 , e, portanto, conclui-se, para o nível de significância de 5%, que existe diferença significativa entre as médias dos DHRs entre os municípios selecionados ou não pelo PMCMV Oferta Pública. Os municípios contemplados com o Programa possuem, de fato, déficits habitacionais superiores, em média, aos não selecionados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que o déficit habitacional deveria ser um dos aspectos norteadores da seleção do PMCMV-OPR – conforme seu arcabouço normativo –, e observando-se a escassez de análises sobre esta modalidade, o presente artigo buscou avaliar em que medida a modalidade Oferta Pública de Recursos, entre os anos de 2009 e 2010, foi implementada no estado de Minas Gerais com base nos respectivos déficits habitacionais dos municípios selecionados.

A partir dos dados do Censo (2010), o presente trabalho determinou o déficit habitacional relativo médio no estado de Minas Gerais, para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos – faixa esta que está contido o programa PMCMV Oferta Pública –, em 8,15%, e analisou a aderência do déficit habitacional na seleção do Programa.

Com base nos resultados do teste Qui-Quadrado, que indicou a existência de relação entre o déficit e a seleção dos municípios que implementaram o Programa, juntamente com os resultados do teste de médias, que atestaram a diferença entre médias do déficit habitacional nos municípios selecionados/não selecionados, conclui-se que a implantação do PMCMV-OPR, fase 1, em Minas Gerais, possuiu aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o aproximou, nesse período, de uma política habitacional *stricto sensu*, especialmente de habitação de interesse social. A hipótese segundo a qual existe relação entre a escolha dos municípios mineiros e o seu respectivo déficit habitacional foi

comprovada, o que atestou a eficácia do Programa em relação a este critério normativo.

Assim, ao contrário de trabalhos como os de Krause et al., (2013) e Neto et al. (2015), os quais sugerem a não focalização ao déficit habitacional de outras modalidades do PMCMV, como as financiadas pelo FAR e pelo FGTS, o presente estudo atestou a eficácia do PMCMV-OPR, em sua fase 1, no estado de Minas Gerais, em relação ao seu respectivo critério normativo. Além disso, a análise exploratória dos municípios aptos a receberem a política mostrou que as cidades contempladas apresentaram índices de desigualdade de renda superiores às não selecionadas, o que pode sugerir que as melhores focalizações estejam ocorrendo justamente entre os municípios onde a atuação do Programa deveria ser prioritária.

Diante do conjunto de informações analisadas, a contribuição teórica do artigo revela-se incremental ao conjunto de pesquisas direcionadas ao campo de avaliação de políticas públicas em construção e consolidação no país. A análise de uma modalidade específica do PMCMV, sob o critério da eficácia, revela a importância de se monitorarem as iniciativas governamentais e de lhes conferir visibilidade. Em termos práticos, evidencia-se a combinação de testes estatísticos parcimoniosos com o objetivo de auxiliar no delineamento das respostas aos problemas de pesquisa traçados.

388

Para a continuidade dessa agenda de pesquisa, sugere-se analisar também o cumprimento dos critérios de seleção do PMCMV-OPR sob o ponto de vista dos beneficiários, de modo a averiguar se o programa está realmente atendendo a seu público-alvo. Faz-se necessário, ainda, discutir o aspecto locacional da produção do Programa de forma intramunicipal, a fim de analisar se esses empreendimentos estão localizados em terrenos mais próximos de onde se encontram as necessidades habitacionais.

REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995.

AMORE, C. S. **"Minha Casa Minha Vida" para iniciantes**. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa e a cidade? - Avaliação do**

Programa Minha Casa Minha Via em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-27.

AYRES, M.; AYRES JÚNIOR, M.; AYRES, D. L.; SANTOS, A. D. A. **Aplicações estatísticas nas áreas das ciências bio-médicas**. Instituto Mamirauá, Belém. 2007.

BARAVELLI, J. E. Subsídio e déficit habitacional no programa MCMV. **Revista de Ciências Humanas**, n. 49, v. 1, p. 199-215, 2015.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. **Programa Minha Casa, Minha Vida (2016)**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**, Ministério das Cidades, 2016. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>> Acesso em: 20 setembro. 2016.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. 7. ed.

389

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, n.37, v.5, p.969-992, 2003.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Secretaria de Coordenação e Planejamento RS. 2006.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, n.1, v.3, p.107-127, 1986.

FINGER, F. B.; GONZÁLEZ, M. S.; KERN, A. P. Control of Finished Work - Final Quality Inspection in a Social Housing Project. **Revista Ingeniería de Construcción**, n. 30, v. 2, p. 147-153, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, p. 211-259, 2000.

GARCIA, R.C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.23, p.7-70, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: out. de 2016.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p.43-62.

KLINK, J.; DENALDI, R. On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the housing program My House My Life. **Habitat International**, v.44, p. 220-226, 2014.

KRAUSE, C.; PIRES, M.; CALIXTRE, A.; ACIOLY, L. O Programa Minha Casa Minha Vida em Municípios de até 50 mil habitantes: quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. **Boletim regional, urbano e ambiental**, v.6, p.75-86, 2012.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V.C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Texto para Discussão 1853. Brasília: IPEA, 2013.

LARCHER, J. V. M. **Diretrizes visando a melhoria de projetos e soluções construtivas na expansão de habitações de interesse social**. 2005. 189f. Dissertação (Mestrado em Construção Civil). Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2005.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: uma alternativa para a crise urbana**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008. 3. ed.

MAROCO, J. **Análise Estatística com Utilização do SPSS**. Lisboa: Sílabo, 2007. 3. ed.

MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations**. The World Bank, 2009.

NETO, L. C. V.; KRAUSE, C.; FURTADO, A. B. O MCMV e o Déficit Habitacional de Baixa Renda: Uma Análise Intraurbana para Cinco Regiões Metropolitanas. In: ENAPUR, 16, 2015. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=512>. Acesso em: 10 jan. 2017.

PARENTE, S. **O Mercado Financeiro e a população de baixa renda**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2003.

PAULSEN, J. S.; SPOSTO, R. M. A life cycle energy analysis of social housing in Brazil: Case study for the program "My House My Life". **Energy and Buildings**, v.57, p. 95-102, 2013.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais – A complementaridade do SPSS**. Lisboa: Sílabo, 2005. 4. ed.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

REIS, F. N. S. C. **Programa "Minha Casa, Minha Vida": estrutura lógica, focalização e percepção dos beneficiários**. 2013. 145f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2013.

RIZEK, C. S.; AMORE, C. S.; DE CAMARGO, C. M. Social policies, management and business in the production of cities: The program Minha Casa, Minha Vida – "entities". **Caderno CRH**, n.27, v.72, p. 531-546, 2014.

RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. S. Housing and public policy: what has been researched about it? **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, n.8, v.2, p. 167-180, 2016.

RUPPENTHAL, J. E.; SOUZA, D. D. de; MAEDGE, J. R.; SILUK, A. R.; PISANI, A. P. G. Experiências sobre a implementação da filosofia lean em uma obra de condomínio horizontal de interesse social em Santa Maria - RS. **Revista Espacios**, n.36, v.16, p. 4, 2015.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. Rio de Janeiro: LTC, 2005. 9 ed.

WEISS, C. **Evaluation**. Methods for Studying Programs and Policies. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.

391

A EXPERIÊNCIA PARAIBANA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA):

uma avaliação pela perspectiva dos agricultores beneficiários¹

*Atos Dias²
Jenifer Santana³
Julia Rensi⁴*

RESUMO

Compreendendo que a avaliação de uma política pública consiste em uma etapa tão crucial quanto sua implementação e, percebendo a escassez de análises específicas sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Estadual na Paraíba, decidiu-se realizar, entre março e agosto de 2014, um processo avaliativo do Programa que, através das perspectivas dos principais beneficiários, pudesse compreender a funcionalidade do PAA, bem como os impactos socioeconômicos do Programa para os Agricultores Familiares. Os resultados desse período avaliativo encontram-se neste artigo que está dividido em três partes principais: na (i) Revisão Bibliográfica, abordaremos questões apontadas em avaliações do PAA de outros entes da federação, presentes na literatura sobre o Programa, e, a partir disso, formular apontamentos gerais a serem analisados por meio da pesquisa avaliativa na Paraíba; na

(ii) Metodologia relataremos os métodos utilizados para realizar a pesquisa que se caracterizou como exploratória-descritiva, utilizando-se de um plano amostral probabilístico; por fim apresentaremos os (iii) Resultados processados a partir da pesquisa realizada e, em caráter conclusivo, as recomendações para o gerenciamento das dificuldades observadas.

Palavras-Chave: Programa de Aquisição de Alimentos. Agricultura Familiar. Avaliação de Política Pública.

¹ Esta pesquisa recebeu apoio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba (SEDH), por meio da Coordenação do PAA, pelo qual somos gratos. Agradecemos também ao apoio dado pelo Professor Dr. Pedro Feliú Ribeiro (USP) quanto à metodologia desta pesquisa.

² Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

³ Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

⁴ Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), estabelecido em 2003, consolidou a convergência entre dois temas relevantes para as políticas de combate à fome. Em primeiro lugar, reafirmou a importância de programas voltados aos agricultores familiares, que por um tempo foram marginalizados, mas vinham ganhando gradativa atenção desde a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, que estabeleceu a primeira linha de crédito exclusiva para essa categoria no Brasil. Em segundo lugar, trouxe à tona as discussões a respeito da promoção da Segurança Alimentar e Nutricional entre os setores mais vulneráveis da sociedade, ação considerada prioritária no governo Lula (GRISA et al, 2009; BITTENCOURT E PERACI, 2010).

O PAA visa incentivar a produção de alimentos por agricultores familiares, a fim de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional destes produtores e da comunidade local e, aliado a isso, contribuir para o aumento de renda dos mesmos. Atualmente o Programa agrega seis diferentes modalidades: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra Direta Local da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CDL), Compra Institucional, Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque), Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (PL) e Aquisições de Sementes. Através das modalidades de compra, o governo adquire os produtos dos agricultores familiares e instituições, sem lançar mão de licitações e por preços que não sejam nem superiores nem inferiores aos praticados nos mercados locais. Posteriormente, os alimentos comprados são doados a entidades de cunho sócio assistencial que ofereçam refeições para indivíduos em vulnerabilidade social (a exemplo de escolas e cozinhas comunitárias).

Na Paraíba o Governo Estadual executa, em parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Paraíba (EMATER) e a Empresa Paraibana de Abastecimento e Serviços Agrícolas (EMPASA), duas das modalidades supracitadas: Compra Direta Local da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CDL) e Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (PL). O PAA Estadual da Paraíba foi lançado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em junho de 2010, e a primeira das modalidades – CDL - vem sendo realizada desde 2011. Até metade do ano de 2014 (ou seja, até o fim

desta pesquisa), 13 municípios estavam cadastrados no PAA Estadual. Em 2013 foram adquiridos produtos de 316 agricultores familiares, e 118 entidades foram beneficiadas (MDS, 2010).

Ao longo da execução do PAA Estadual nos últimos 3 anos, foram processados – por parte da gestão pública responsável pelo Programa – dados quantitativos que ofereceram um panorama geral a respeito dos Agricultores e das entidades assistidas pelo Programa. Entretanto, devido à escassez de recursos humanos e financeiros destinados a esse fim, não foi realizada nenhuma avaliação quanti-qualitativa mais profunda a respeito do PAA Estadual, que conseguisse absorver e sistematizar informações específicas sobre a funcionalidade do Programana Paraíba e sobre os impactos do mesmo na vida dos beneficiários.

Compreendendo a importância da avaliação da política pública, e percebendo a escassez de análises específicas sobre o PAA Estadual na Paraíba, este trabalho objetivou fazer um processo avaliativo do Programa que, através das perspectivas dos principais beneficiários, pudesse os impactos socioeconômicos da política pública para os agricultores familiares.

394

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: benefícios e limitações do PAA

Considerando a escassez de literatura a respeito do PAA Estadual da Paraíba, atentou-se em pesquisar publicações mais gerais referente ao PAA no âmbito do Brasil, com o objetivo de entender o funcionamento do Programa e os benefícios, bem como as limitações, oriundas desta política pública.

Desta feita, cabe destacar o artigo “O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Perspectiva: Apontamentos e Questões para o Debate”, dos autores Grisa et al (2009). O referido trabalho foi escrito com o intuito de “sistematizar, com base na literatura existente, as principais contribuições aportadas pelo programa e sinalizar para alguns de seus limites, fornecendo subsídios aos atores e gestores nesta política pública” (GRISA et al, 2009, p. 2). O artigo de Grisa et al (2009) demonstra percepções gerais a respeito do PAA apontadas por diversos trabalhos produzidos no Brasil. Foi útil, portanto, para a construção de um entendimento sobre os resultados e as tendências do Programa, que serviu para o apontamento de observações gerais sobre o PAA, que foram a base da análise no

desenrolar da pesquisa. Além do trabalho supracitado, contudo, outras fontes bibliográficas também foram exploradas e contribuíram para a elaboração do trabalho que segue.

2.1 Benefícios observados

Existe uma tendência com relação aos benefícios e as limitações do PAA a nível nacional. O artigo concentra-se nos impactos do Programa referentes ao fortalecimento da agricultura familiar, bem como as principais limitações observadas na literatura citada.

De acordo com Grisa et al (2009), os benefícios observados podem ser concentrados em quatro principais pontos, a saber: alteração na matriz produtiva e de consumo dos beneficiários; a elevação dos preços; a garantia e criação de novos mercados.

Com relação ao primeiro elemento, Grisa et al (2009) consideram que a modalidade de Compra Direta com Doação Simultânea (objeto de análise dessa pesquisa), contribuiu para mudanças importantes na matriz produtiva dos agricultores familiares participantes do Programa. Uma das razões para isso seria o estímulo à policultura, desvinculando, portanto, a agricultura familiar da tendência em se especializar em culturas únicas (fato este que foi impulsionado pela modernização do setor agrícola nas décadas de 1960 e 1970).

Com a congeminação da produção agrícola, os agricultores participantes ficaram menos vulneráveis a uma possível quebra de rendimento, que pode ser ocasionada pela queda produtiva de algumas culturas. Isso significa que, concentrando-se na produção de várias culturas, a renda do agricultor não fica dependente da produção de apenas um produto, que pode sofrer declínio (dada a sazonalidade). Mais ainda, há de salientar que essa pluralização contribuiu para o fortalecimento da agricultura familiar, tendo em vista que as unidades familiares passaram a ter mais acesso a uma maior diversificação dos produtos alimentares (ELLIS, 2000 apud GRISA et al, 2009).

Cabe apontar também que o PAA incentivou o uso de tecnologias agroecológicas e orgânicas na produção; contribuindo, dessa forma, para a

preservação do meio ambiente e a valorização da biodiversidade (GRISA et al, 2009).

No que se refere ao segundo ponto observado, isto é, a elevação dos preços, o Programa tem contribuído para a recuperação de preços justos dos produtos agropecuários (DELGADO et al, 2005). Isso significa um aumento de renda para os agricultores participantes e, conseqüentemente, um aumento do poder de consumo destes. O Programa também tem fomentado uma maior autonomia dos produtores agrícolas com relação aos chamados atravessadores (GRISA et al, 2009). A dependência do produtor rural com relação a estes, contribuem para que os últimos ditem os preços de forma monopolizada. Isso significa, portanto, que a compra celebrada era feita tendo como base preços injustos.

Cabe destacar também que o PAA incitou o aumento da renda dos agricultores participantes. Constatou-se que estes passaram a obter renda três vezes superior aos não beneficiários. Mais ainda, percebeu-se uma grande satisfação com o preço pago pela produção (SPAVOREK et al, 2007 aput GRISA et al, 2009). Acoplado ao aumento de renda, os estudos também apontaram para uma ampliação da área cultivada. Hespanhol (2009) também concorda com esta última assertiva, bem como aponta para a produção de novos produtos. Doretto e Michellon (2007) também indicam o acréscimo no uso de recursos tecnológicos na produção.

396

2.2 Limitações observadas

Grisa et al (2009) também observaram, na análise da literatura, algumas limitações e dificuldades inerentes ao PAA. Estas se relacionam, no geral, com três elementos principais: o conhecimento em relação ao Programa; a seleção dos agricultores beneficiários; e os aspectos operacionais e logísticos do programa.

Com relação ao primeiro elemento, observou-se que os estudos apontaram para uma divulgação restrita do Programa. Isso impediu que um número maior de pessoas tivesse acesso ao PAA. Grisa et al (2009) constata que essa falta de divulgação pode se dar de maneira proposital. Segundo os mesmos, há um descompasso em relação à força orçamentária do Programa e o número de agricultores que desejam participar. Correlacionado a esse dado, percebeu-se

também que os agricultores possuem pouca compreensão com relação aos objetivos e procedimentos do PAA. Notou-se também pouco conhecimento sobre a existência e as funções do Conselho Municipal que acompanha o Programa. Grisa et al (2009) atentam para a importância destes conselhos, uma vez que é de competência dos mesmos a mediação no que se refere às necessidades de produção e de consumo e às relações entre os atores envolvidos.

Outro fator observado é que a organização institucional do PAA – arranjo entre os diversos organismos públicos, entidades sociais e unidades familiares de produção – requer um conjunto significativo de recursos humanos e materiais para fazer valer o funcionamento e a base do Programa. O que Grisa et al (2009) constataram é que alguns destes grupos de atores citados carecem destas condições, tornando difícil a execução do PAA.

Com relação ao último elemento, ou seja, os aspectos operacionais e logísticos, cabe destacar alguns pontos importantes. A literatura revisada por Grisa et al (2009) constatou que houve uma dificuldade no que se refere à documentação exigida para a inscrição no Programa. Os produtores alvo indicaram a necessidade da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) como o principal problema. Os autores observam que a exigência deste documento limita a participação de demais agricultores.

Outro problema constatado com relação a esse terceiro elemento diz respeito ao atraso nos pagamentos. Segundo Cordeiro (2007), os atrasos criam dificuldades financeiras para os agricultores e, conseqüentemente, desestimulam a participação. Cabe citar também a dificuldade observada com relação ao transporte da produção. Dentre os fatores que dificultam o deslocamento dos produtos estão as grandes distâncias, a precarização das estradas, as carências de veículos e o custo elevado. Isso se configura como mais um obstáculo para a operacionalização e efetividade do Programa (GRISA et al, 2009).

Cabe citar também que ficou perceptível, na literatura observada, a falta de assistência técnica. Grisa et al (2009, p. 19) consideram que “os agricultores sentem dificuldades para organizar, planejar a produção e atender a padrões de qualidade exigidos pelo PAA, o que, possivelmente, seria facilitado se a assistência técnica estivesse atrelada ou apoiando o Programa”. Há também uma carência com relação

aos serviços de inspeção sanitária, o que limita a inclusão de alimentos perecíveis (como bolo e mel, por exemplo).

2.3 Apontamentos gerais: benefícios e limitações

Como ficou observado, o PAA, em nível geral e nacional, possui qualidades e dificuldades inerentes à sua funcionalidade e efetividade. Como a pesquisa planeja analisar o impacto do PAA Estadual no âmbito dos agricultores beneficiados, as observações gerais se concentraram neste primordial objetivo.

Com relação aos benefícios oriundos do Programa, observou-se, principalmente: a restauração da policultura, o uso de tecnologia agroecológicas e orgânicas, a recuperação de preços justos, maior autonomia dos agricultores com relação aos atravessadores, aumento de renda, satisfação pelos preços pagos, ampliação da área cultivada, produção de novos produtos e acréscimo de recursos tecnológicos.

398

No que se refere às limitações e dificuldades do Programa, observou-se as seguintes: divulgação restrita e pouco conhecimento dos agricultores com relação ao PAA; exclusão de agricultores por não possuírem a documentação necessária (principalmente a DAP); atraso nos pagamentos; dificuldades no transporte da produção; ausência de assistência técnica; escolha de áreas de acordo com a oferta alimentar e a demanda das instituições locais; e carência de condições humanas e materiais de atores participantes do Programa.

3 METODOLOGIA

3.1 Características gerais da pesquisa

A presente pesquisa foi realizada nos 11 municípios onde a modalidade de Compra Direta Local da Agricultura Familiar para Doação Simultânea do PAA, gerida pelo governo do Estado da Paraíba, encontra-se em atividade; quais sejam: Caaporã, Capim, Conde, Cruz do Espírito Santo, Curral de Cima, Itabaiana, Mamanguape, Pitimbu, Sapé, São Miguel de Taipú e Sobrado. Embora os municípios de Alhandra e Araçagi estejam, em tese, incluídos nesta modalidade do

Programa, nunca participaram de forma prática. Isso significa dizer que nunca foram celebradas compras em ambos. Segundo o gestor estadual, Ângelo Viana, isso se deu por falta de interesse das competências municipais, tendo em vista já participarem de outros programas de incentivo à agricultura familiar. Os agricultores cadastrados dos dois municípios foram, portanto, excluídos do cálculo da amostra.

A pesquisa utilizou tanto métodos quantitativos quanto qualitativos em suas análises. Com relação aos métodos quantitativos, procurou-se – por meio da utilização de *survey* de caráter probabilístico e estratificado – utilizar de métodos estatísticos, medir fenômenos e analisar relações de causa e efeito com o objetivo de formular generalizações para os resultados obtidos e testar as hipóteses formuladas. No que diz respeito aos métodos qualitativos, o estudo buscou interpretar e extrair significados dos dados obtidos (SAMPIERI, FERNÁNDEZ- COLLADO E LUCIO, 2006).

Cabe também destacar a natureza exploratória da pesquisa. Tendo em vista a ausência de estudos sobre a temática a qual a pesquisa se propôs investigar, atentou-se em se familiarizar e abordar conceitos iniciais sobre a problemática. A pesquisa também assume caráter descritivo, uma vez que buscou identificar “situações, eventos, atitudes ou opiniões” manifestas na população dos agricultores beneficiados (FREITAS et al, 2000, p. 106).

A aplicação do *survey* se deu por meio de entrevistas presenciais e via telefone. As perguntas formuladas centraram-se em testar a veracidade dos benefícios e limitações prescritas para esta pesquisa.

3.2 Método para a definição da amostra

A definição da amostra foi feita conforme instruções contidas nos escritos de Sampieri, Fernández-Collado e Lucio (2006) e Freitas et al (2000). Considerando a população finita, o tamanho da amostra se deu pelo cálculo da fórmula com base na estimativa da média populacional:

$$n = \frac{N \cdot \sigma^2 \cdot \left(\frac{Z_{\alpha}}{2}\right)^2}{(N - 1) \cdot E^2 + \sigma^2 \cdot \left(\frac{Z_{\alpha}}{2}\right)^2}$$

Da fórmula acima, temos que:

n = Amostra.

N = População.

σ = Desvio padrão populacional.

$(\frac{Z\alpha}{2})^2$ = Valor crítico do grau de confiança.

E = Margem de erro.

O valor da população (N) é de 298, considerando o total dos agricultores participantes do PAA nos 11 municípios. Com relação ao desvio padrão (σ), este foi calculado levando-se em consideração a renda da produção dos agricultores. Para isso, foi feito uma consulta prévia aleatória com 36 deles e, com isso, constatou-se uma elasticidade de renda entre R\$ 200,00 e R\$ 1.200,00. Para calcular o desvio padrão, portanto, consideramos a seguinte fórmula:

$$\sigma = \frac{\text{Amplitude}}{4}$$

400

A Amplitude é definida pela diferença entre a maior renda (R\$ 1.200,00) e a menor renda (R\$ 200,00), sendo, portanto, de R\$ 1.000,00. O desvio padrão representa o quociente entre R\$ 1.000,00 e 4, qual seja, 250. O grau de confiança definido para a amostra foi de 90% e, consequentemente, seu valor crítico $((\frac{Z\alpha}{2})^2)$ é

de 1,645. Isto significa que, se a pesquisa for repetida 100 vezes, em 90 delas os resultados se apresentarão dentro da margem de erro (E), que foi definida em 5%.

Tendo em vista os valores apresentados, o resultado do cálculo para a definição da amostra foi de 55,2. Por questões práticas, resolvemos considerar o valor arredondado de 56.

Considerando o número da amostra, foi feita a distribuição proporcional desta com relação aos 11 municípios inseridos no Programa. A distribuição se deu considerando o número proporcional de agricultores de cada município, conforme a tabela abaixo. A coluna "% do Total" da tabela expõe a porcentagem de agricultores do Programa para cada município com relação ao número total (população) de 298 agricultores. A coluna seguinte mostra o número da amostra equivalente à

porcentagem de cada município. A última coluna, por sua vez, expõe os números arredondados para cada município. Considerando os arredondamentos feitos, a amostra, portanto, totalizou 59 agricultores.

Tabela 1 – Agricultores entrevistados por Município

Município	% do Total	N da Amostra	Agricultores Entrevistados
Caaporã	24,1%	13,3	14
Capim	1,7%	0,8	1
Conde	23,5%	12,9	13
Cruz do Espírito Santo	2,7%	1,4	2
Curral de Cima	8,7%	4,8	5
Itabaiana	13%	7,6	8
Mamanguape	3,7%	2	2
Pitimbu	16,5%	9	9
São Miguel de Taipú	2,4%	1,2	2
Sapé	1%	0,5	1
Sobrado	2,7%	1,4	2

Fonte: SEDH/PAA, 2014. Elaboração pelos autores.

401

4 O CASO DO PAA DO ESTADO DA PARAÍBA: RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Dados sobre os benefícios observados

O impacto do PAA na produção está ligado à ampliação da área de produção, à utilização pelos beneficiários de novas tecnologias assim como ao aumento da variedade de produtos cultivados. No tocante a esse último ponto, os dados mostraram que 55,17% dos agricultores passaram a produzir alimentos que não produziam antes do PAA, favorecendo, portanto, a restauração da policultura e da variedade de produtos cultivados. Mais ainda, 86,21% dos entrevistados responderam que houve um aumento de sua área de produção.

No que se refere ao uso de recursos tecnológicos na produção (sobretudo os agroecológicos e orgânicos), os resultados mostraram que houve aumento do uso dessas tecnologias. Dentre as mais utilizadas estão: adubo, irrigação, agricultura orgânica e máquinas. Contudo, apesar de muitos passarem a lançar mão dessas tecnologias após o PAA, 28,7% declararam não usar nenhum desses recursos, e alguns se queixaram da falta de assistência técnica destinada pelo Programa aos

beneficiários. Apesar disso, 94,83% responderam que as suas condições de plantio e cultivo melhoraram após o PAA e ainda que o Programa contribuiu para esta melhoria. O aumento na renda que possibilitou a aquisição de instrumentos e tecnologia para emprego no cultivo e plantio.

Com relação ao aumento da autonomia dos agricultores e a recuperação de preços justos de seus produtos, a pesquisa mostrou que esses índices melhoraram, acompanhando a tendência geral do Programa, como colocado anteriormente.

Em relação aos preços dos produtos pagos pelo PAA, 95% dos beneficiários disseram que os preços superam os custos de produção, e 68% deles afirmaram que os preços de compra oferecidos por outros compradores não superam os custos de produção e, por isso, não compensam. Ao compararem os preços de compra do PAA com os preços de compra oferecidos por outros compradores, 53% dos beneficiários afirmaram que os preços do PAA superam muito os dos outros compradores, 35% disseram que os preços do PAA superam, mas não em grande quantidade os preços dos outros compradores (ver Figura 4). 7% dos produtores afirmou que os preços do Programa não superam os dos outros compradores, mas por pouca diferença, e 5% admitiu não haver diferença entre os preços oferecidos pelo Programa e o preço oferecido por outros compradores. Como explanado na introdução deste artigo, a proposta das modalidades de Compra do PAA é obter alimentos dos agricultores por preços que não sejam nem inferiores nem superiores aos praticados nos mercados locais, no entanto, a pesquisa mostrou que os preços praticados pelo PAA Estadual na maioria das vezes superam em muito os dos outros compradores, na perspectiva do agricultor beneficiário isso é um fator positivo.

Embora esses preços maiores, de fato, contribuam para a autonomia do agricultor frente aos atravessadores, por outro lado, cria um alto nível de dependência do produtor rural frente ao PAA. Os dados da avaliação mostraram que com um possível fim do PAA, 60,34% dos agricultores teriam sua produção reduzida e 6,9% não produziram mais. No referente à comercialização, 61,4% dos agricultores afirmaram que se o PAA acabasse, a venda de seus produtos diminuiria, e 5,26% declararam que a venda de seus produtos acabaria. Dos entrevistados, 74,14% afirmaram manter a comercialização com outros compradores, em contrapartida 25,86% deles só vendem produtos para o PAA

Estadual. Portanto, isso significa que, se por um acaso em algum momento o processo de compra do PAA for interrompido, condições socioeconômicas dos agricultores beneficiários serão fortemente prejudicadas.

A pesquisa também mostrou que o PAA teve um impacto positivo na renda dos participantes. Destes, 96,55% responderam que houve um aumento de renda após o PAA. Este dado do PAA no Estado da Paraíba segue a tendência geral relatada na revisão bibliográfica, que traz como um dos apontamentos gerais a contribuição do PAA para o aumento de renda dos agricultores familiares beneficiários do Programa. Embora considerado um fator positivo, por outro lado ele aponta para a forte dependência financeira dos beneficiários frente ao programa em questão.

4.2 Dados sobre as limitações observadas

Os resultados da avaliação mostraram que a maioria dos agricultores integrantes do PAA, ficaram sabendo pela primeira vez do Programa através da EMATER (47%). Os meios não oficiais também foram importantes, 19% dos agricultores afirmaram ter tido conhecimento do PAA através de parentes, amigos, de outros agricultores e por meio das Cooperativas ou Associações que integram. Ademais, 12% dos entrevistados ficaram sabendo do Programa através das Secretarias de Agricultura de suas cidades e 10% por meio de Líderes de movimentos sociais dos quais participam. As Prefeituras também tiveram papel significativo na divulgação do Programa, 9% dos agricultores foram informados através delas. Apenas 2% dos entrevistados declararam ter tido conhecimento do PAA através do Governo Estadual e os demais souberam através de meios de comunicação. O que se pode entender, por esses dados, é que o Programa no Estado da Paraíba passou por ampla divulgação, diferenciando-se, portanto, da tendência mais geral de divulgação restrita.

Ainda sobre informações a respeito do Programa, quando perguntados sobre o nível de conhecimento que possuíam sobre o PAA, incluindo noções sobre os objetivos do Programa e sobre o processo de compra e de destino dos alimentos, 45% dos beneficiários declararam conhecer parcialmente o PAA, ao passo que 16% declaram ter pouco conhecimento sobre o funcionamento do mesmo. No que diz

respeito ao acompanhamento do PAA nos municípios, 89% dos agricultores afirmaram estar cientes da existência de algum Conselho Municipal responsável por assistir à execução do Programa. Nesse quesito, foi alertado à Coordenação do PAA na Paraíba, a importância de se atentar para o fornecimento de informações aos beneficiários sobre os objetivos primordiais do Programa de Aquisição de Alimentos em relação aos agricultores familiares e em relação à comunidade local. O Agricultor familiar precisa estar ciente da sua importante atuação dentro do processo de promoção da segurança alimentar e nutricional da sua comunidade, assim como de movimentação da economia local.

No tocante ao cadastramento e aos documentos requeridos pelo PAA Estadual, aproximadamente 7% dos agricultores familiares não possuíam CPF antes do Programa, e 3,45% deles não possuíam RG. 67% dos entrevistados não possuíam conta bancária antes do Programa, 80% destes afirmaram que tiveram pouca dificuldade para abri-la. 44% dos agricultores receberam auxílio de algum funcionário vinculado ao PAA para a abertura da conta bancária, apenas 11% declararam ter tido grande dificuldade para abrirem a conta. 85% dos agricultores familiares enquadrados nas categorias de Acampados e Assentados da Reforma Agrária, disseram ter apresentado a DAPAA (Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos) para o registro no Programa. Dentre estes, 29% não possuíam o documento antes do PAA e declararam ter tido pouca dificuldade para obtê-lo. Os demais agricultores familiares disseram ter apresentado a DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF) para serem registrados no Programa; 59% deles já possuíam este documento antes mesmo do PAA e, entre os 41% que não possuíam, a grande maioria (95%) teve pouca dificuldade para adquiri-lo. Nesse quesito o PAA Estadual mostrou ser eficiente, pois 89% dos entrevistados que não possuíam a DAP afirmaram ter recebido auxílio de algum funcionário vinculado ao Programa para obtê-lo.

Dentre os entrevistados, 93% declararam conhecer agricultores que não fazem parte do PAA. Os beneficiários apresentaram variados motivos para a não inclusão desses agricultores no Programa. As principais causas apontadas por eles foram a falta de documentos, o desinteresse, a escassez de vagas, a burocracia do PAA e o descrédito em relação ao Programa.

Em relação ao primeiro motivo apontado, os beneficiários (23%) relataram que muitos dos agricultores familiares que eles conhecem que poderiam estar inclusos no PAA, não estão devido à falta de documentos como a DAP ou DAPAA. Nesse quesito, vale salientar a importância dos funcionários vinculados ao PAA continuarem prestando auxílio para os agricultores familiares conseguirem obter os documentos necessários para o cadastramento.

No referente ao desinteresse, os beneficiários entrevistados (19,2%) declararam que muitos dos agricultores familiares excluídos do PAA, não estão participando pelo desinteresse em se cadastrarem. Vale salientar, que esse fato não se caracterizou como uma negligência do PAA Estadual. No que diz respeito à escassez de vagas, os beneficiários (17,5%) se queixaram da cota de agricultores estabelecida por cidade, para eles, o PAA não alcança uma quantidade suficiente de agricultores familiares que precisam desse suporte para se manterem. Outros agricultores (15,8%) reclamaram da burocracia para se integrarem ao Programa, segundo eles, para alguns produtores é muito complicado atender às prerrogativas impostas pelo PAA. Por fim, 8,7% dos beneficiários disseram que alguns agricultores não participam do PAA por não acreditarem no Programa e estarem receosos quanto à garantia da venda dos produtos e o consequente recebimento do pagamento.

405

Em relação à condução dos produtos ao local de compra, 41% dos agricultores responderam que usam transporte próprio e 41% disseram que contratam algum veículo para fazerem o deslocamento. 10% dos agricultores disseram compartilhar o veículo da Associação ou Cooperativa que integram para levarem seus produtos ao local de compra. Apenas 5% dos beneficiários declararam receber auxílio das Prefeituras para transportarem os produtos. Os dados mostram que nenhum dos agricultores receberam suporte do Governo Estadual com relação ao fornecimento de algum veículo para o transporte dos produtos ao local de compra e apenas as Prefeituras de Pitimbú, Sapé e Sobrado cederam transporte para os agricultores deslocarem seus produtos.

Por fim, quando questionados, de forma espontânea, sobre recomendações para melhoras no Programa, a maioria apontou a falta de assistência técnica como fator prejudicial para a qualidade e produtividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aqui apresentada, possuiu cunho limitado devido a recursos escassos, fator este que restringiu sua amplitude. Por causa, também, da restrição temporal, este foi um estudo com recorte transversal, ou seja, a coleta de dados foi realizada em um único ponto no tempo.

O Programa de Aquisição de Alimentos é constituído por dois lados, o do agricultor familiar e o das entidades beneficiadas. Devido às restrições apontadas anteriormente, e tendo em vista o número elevado de entidades participantes do PAA, não foi possível realizar entrevistas com as mesmas.

Tomando os benefícios e limitações observados a nível nacional e comparando-os à realidade do PAA Estadual frente a perspectiva do agricultor beneficiário, podemos dizer que, no que toca aos benefícios, o PAA Estadual apresentou similaridade total frente às tendências gerais observadas. Com relação às limitações, a experiência do PAA Estadual até 2013 não se correlaciona de igual nível a somente uma característica apontada: a divulgação restrita e o pouco conhecimento dos agricultores em relação ao Programa.

No geral, concluímos que a experiência do PAA Estadual na Paraíba segue os erros e acertos que foram apontados como tendência da política pública em questão a nível nacional. Isso significa que, principalmente a partir dos erros, os gestores e *policymakers* responsáveis e envolvidos com o Programa assumam, em primeiro lugar, o importante papel da avaliação de uma política pública, a fim de visualizar aspectos que precisam ser corrigidos e, posteriormente, trabalhar para que essas limitações sejam sanadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTENCOURT, Gilson Alceu; PERACI, Adoniram Sanches. Agricultura Familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. **Fome zero: a experiência brasileira**, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010, p. 191-222.

CORDEIRO, A. **Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários**. Brasília: CONAB, 2007.

DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P.R.; OLIVEIRA, José Jader. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), **Texto para Discussão**, n. 1145, Brasília, dez. 2005.

DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos. **Sociedade e desenvolvimento rural**, Brasília, v.1, n.1, 2007.

FREITAS, Henrique; OLIVEIRA, Mirian; SACCOL, Amarolinda Zanela; MOSCAROLA, Jean. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, 1998.

GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job; MATTEI, Lauro Francisco; MALUF, Renato Sergio; LEITE, Sérgio Pereira. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Observatório de Política Públicas para a Agricultura**, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf>. Pesquisado em: 30/08/2014.

HESPAANHOL, R.M. O programa de aquisição de alimentos (PAA) na região de Dracena (SP). In: **Anais XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Porto Alegre: SOBER, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Agricultores Familiares da Paraíba vão ampliar produção com o PAA**, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/junho/agricultores-familiares-da-paraiba-va-ampliar-producao-com-o-paa>>. Acessado em: 30/08/2014.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodología de la Investigación**. Cidade do México: McGraw-Hill, 2006.

A IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO DO PNAE EM BELO HORIZONTE – MG

Samuel Rodrigo da Silva¹
Nina Rosa da Silveira Cunha¹
Suely de Fátima Ramos Silveira¹

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), parte da Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional, apresenta relevantes discussões em Educação Alimentar e Nutricional. O artigo objetivou estudar a implementação da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no âmbito do PNAE na rede municipal de educação do município de Belo Horizonte – MG. Utilizou-se de uma abordagem qualitativa, com a técnica de Análise de Conteúdo. Foram encontrados resultados relacionados à experiência local, o que permitiu compreender o processo de implementação do EAN, desde suas fontes de financiamento, chegando ao atendimento do público com a distribuição das refeições, incluindo ainda, suas especificidades e diferenciais, como a equipe de supervisão alimentar, o processo de aquisição e controle de qualidade.

408

Palavras-chave: PNAE. Implementação de Políticas Públicas. Políticas Públicas. Segurança Alimentar e Nutricional. Educação Alimentar e Nutricional.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV).

**A IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO CONTEXTO DO PNAE EM BELO
HORIZONTE – MG**

¹ *Universidade Federal de Viçosa (UFV).*

1 INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), tema reconhecido e alvo de políticas públicas no Brasil e no mundo, apresenta relevância, principalmente quando se trata de alimentação escolar, com implicações sobre a saúde, desenvolvimento e crescimento dos alunos da rede pública de educação, ou seja, jovens e crianças, em sua maioria (BURLANDY, 2009).

Concebe-se segurança alimentar e nutricional como o acesso a uma alimentação saudável, balanceada e de qualidade, bem como o acesso a informações que incentivem a formação de hábitos saudáveis de alimentação, a utilização de fontes de alimentos sustentáveis, e que reconheçam os hábitos e o mercado local nesta alimentação (ANJOS E BURLANDY, 2010; BELIK, 2012; BURLANDY, 2009).

As políticas públicas são desenvolvidas para resolução de problemas identificados na sociedade e considerados como coletivamente importantes (SECCHI, 2015). Nesse sentido, estudar políticas públicas com foco na segurança alimentar e nutricional, com foco em políticas públicas, direcionada para a merenda escolar, se torna relevante, assim como a operacionalização da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) em realidades locais. Como política pública é de relevância para a população, em especial para os alunos da rede básica de educação, principal público alvo (PEIXINHO, 2013; CALDAS e AVILA, 2013).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) parte integrante da Política Nacional Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional, iniciado na década de 1950, passou por diversas modificações, incluindo as ocorridas através de mudanças na legislação em 2009. A partir da promulgação da Lei Federal 11.947/09, o programa teve agregado ao seu escopo várias alterações e exigências. Uma das principais discussões levantadas foi a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), e sua importância para o público atendido pelo PNAE.

O Programa consiste, pois, na transferência de recursos públicos federais, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar (BRASIL, 2013).

Para implementação do programa, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) gerencia e fornece os recursos financeiros, a partir do censo

escolar do ano anterior, para as Entidades Executoras, que administram o recurso, adquirindo os gêneros alimentícios necessários à refeição dos alunos. Para tal, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) entidade de educação municipal, constituído por representantes da educação, da sociedade civil e do poder público é o órgão, com autoridade para receber os recursos, monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos, analisar a prestação de contas e emitir parecer conclusivo acerca da execução do programa, entre outras, visando sempre o melhor atendimento aos alunos quanto à alimentação escolar (BRASIL, 2013).

A importância social do tema está relacionada principalmente ao público alvo do PNAE, as crianças e jovens atendidos pela rede pública de educação. A segurança alimentar e nutricional, bem como a educação alimentar e nutricional, estão vinculadas à qualidade de vida desse público especificamente.

Para compreender a Educação Alimentar e Nutricional, no contexto do PNAE, optou-se por estudar o município de Belo Horizonte, grande centro urbano e capital do Estado de Minas Gerais. É relevante destacar a trajetória do município em relação ao tema segurança alimentar e nutricional, sendo referência nacional quanto a esse assunto e quanto a alimentação escolar, já tendo ganho por duas vezes o Prêmio Gestor da Merenda Escolar. Segundo Belik e Chain (2009) as prefeituras vencedoras do prêmio apresentam como característica essencial o envolvimento de diferentes setores da sociedade, de forma a gerar um efeito multiplicador do esforço do município na gestão do Programa.

Diante das reflexões expostas, surge a seguinte indagação: Como ocorre o processo de implementação da educação alimentar e nutricional no contexto da política pública PNAE em um grande centro urbano?

A partir deste contexto o artigo tem por objetivo estudar a implementação da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) em uma realidade específica.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sobre o conceito não existe uma única definição ou consenso do que seja política pública, sendo que várias definições diferentes discutem seus diversos aspectos (SECCHI, 2015). No Brasil, vários pesquisadores conceituam o que sejam políticas públicas. Segundo Rua (1997) as políticas públicas podem ser vistas como

um conjunto de ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. São resultados da atividade política, que levam em consideração as demandas da sociedade. Já para Souza (2006) políticas públicas seriam o processo através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, como o de se obter resultados ou as mudanças desejadas na realidade.

Um dos modelos para se analisar políticas públicas, o Ciclo Político (Policy Cycle), demonstra em fases o processo de desenvolvimento de uma política desde sua concepção, com a formação da agenda política até o processo de avaliação dos resultados e correção de falhas, permitindo, assim, a análise das suas diferentes etapas (FREY, 2000; SECCHI, 2015; SOUSA, 2006; SARAIVA, 2006; JANN e WEGRICH, 2007).

Para Frey (2000), as fases do ciclo de políticas públicas são constituídas pela percepção e definição de problemas; agenda-setting; formulação, com a elaboração de programas e tomada de decisão; implementação; avaliação e correções.

A fase da implementação de uma política pública, segundo o modelo do ciclo político, é o momento em que se coloca em prática o que foi formulado e planejado nas etapas anteriores. Constitui a etapa em que ocorre a maioria das falhas em programas públicos (SECCHI, 2015). E é essa fase que se pretende estudar.

411

3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) E EDUCAÇÃO ALIMENTAR COMO PARTE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Sobre o tema Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) destaca-se a conceituação apresentada pela Lei Nº 11.346 de 2006 (BRASIL, 2006), conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN):

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares, promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Em se tratando de segurança alimentar e nutricional Belik (2012) traz que esse conceito é relativamente novo no âmbito brasileiro, sendo inspirado em

modelos de produção e abastecimento, elaborados para a garantia de suprimentos em países em conflito, sendo utilizado com frequência pelos países europeus com problemas de escassez e dependência de alimentos no início do Século XX. No Brasil o conceito de SAN só entra no vocabulário das políticas públicas a partir dos anos 1980. A primeira referência à expressão "segurança alimentar" nas políticas brasileiras ocorreu em 1986 em uma proposta do Ministério da Agricultura de uma política nacional de segurança alimentar (BURLANDY, 2009).

Internacionalmente o tema SAN fortaleceu-se a partir da crise internacional de abastecimento e da Conferência Mundial de Alimentação, sendo o foco a disponibilidade de alimentos seguros e adequados para o consumo. No Brasil, ainda em 1986, as discussões sobre SAN se diferenciaram do âmbito internacional, indo além da autossuficiência produtiva nacional, incluía também o atendimento das necessidades alimentares e já sinalizava a criação de um conselho nacional de segurança alimentar, mas com pouca atenção no período (BURLANDY, 2009).

O conceito SAN no Brasil é apontado como muito abrangente, talvez devido à própria diversidade de organizações envolvidas no processo. Essa abrangência se reflete na incorporação de outras questões que vão além da fome e da desnutrição, tais como o componente nutricional dos alimentos; as questões referentes aos aspectos culturais e simbólicos da alimentação; a promoção de práticas alimentares saudáveis; a prevenção de doenças como obesidade, carências de micronutrientes; a sustentabilidade dos processos produtivos, etc. (ANJOS e BURLANDY, 2010).

Burlandy (2009) traz que objetivos de políticas públicas de natureza integrada, como é o caso da política de SAN, que vem sendo construídas por atores governamentais e da sociedade civil, em níveis local, estadual e nacional, são estratégicos para a política de desenvolvimento do país e, portanto, não podem estar confinados aos espaços decisórios setoriais. Consequentemente, os sistemas têm como um de seus princípios ordenadores a intersetorialidade.

Segundo Qureshi, Dixone Wood (2015), melhorar a segurança alimentar e nutricional de um país, não só melhora a saúde e a produtividade como também contribui significativamente para o bem estar social, para o desenvolvimento econômico e para estabilidade nacional e global. Para os autores tais conquistas exigem políticas públicas eficazes que influenciem as áreas de demanda e acesso de alimentos, através de mercados e de alimentação.

O PNAE que atende a rede pública de educação está entre as políticas de SAN e tem, segundo a Lei Federal 11.947/09 (BRASIL, 2009), como uma de suas diretrizes o direito a alimentação, visando a segurança alimentar e nutricional dos alunos, além da promoção da Educação Alimentar e Nutricional (EAN).

Segundo BRASIL (2012) a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) é uma área de ação da segurança alimentar e nutricional que contribui para a promoção da saúde, sendo considerada uma estratégia fundamental para a prevenção e controle dos problemas alimentares e nutricionais recorrentes. A EAN contribui no controle deficiências nutricionais; no fortalecimento dos hábitos alimentares regionais, valorizando as diferentes expressões da cultura alimentar local; na redução do desperdício de alimentos; e, na promoção do consumo sustentável da alimentação saudável.

Oliveira e Oliveira (2008) esclarecem que as práticas alimentares dos indivíduos são resultado das escolhas realizadas, conscientes ou não, sendo que estas decisões estão intimamente ligadas à cultura alimentar local, às tradições alimentares e do convívio social, e ao acesso a informações científicas e populares sobre o tema. Mas além do acesso à informação, torna-se fundamental estimular a autonomia na escolha de uma alimentação saudável. É nesse propósito que a educação alimentar e nutricional, atuando na perspectiva do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) e da SAN, desempenha a função de promover hábitos alimentares saudáveis.

Santos (2012) assevera que em diversos setores dentro do poder público ocorrem trabalhos e políticas voltadas para a EAN, como iniciativas do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), do Ministério da Saúde, e principalmente do Ministério da Educação, uma vez que as escolas têm sido os espaços mais focados pelas políticas de alimentação e nutrição, com a promoção da alimentação saudável, considerando que é o local prioritário na formação de hábitos alimentares.

O Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional, documento elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2012, traz que as ações de EAN devem respeitar os princípios organizativos e doutrinários do campo em que está sendo realizada a ação. Assim na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), os princípios do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional (SISAN); na saúde os princípios do SUS; na educação, os princípios do PNAE, e assim sucessivamente (BRASIL, 2012).

O PNAE está relacionado tanto com as questões de segurança alimentar e nutricional, quanto de educação alimentar e nutricional, sendo esses temas importantes para se discutir as ações realizadas a partir do programa em realidades específicas.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo deriva de parte de uma dissertação que discutiu a implementação do PNAE no município de Belo Horizonte, em que a EAN foi uma das categorias de análise de destaque.

Como forma de coleta de dados utilizou-se de entrevistas e de pesquisa documental. A entrevista de roteiro semiestruturado, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação (TRIVIÑOS, 2015).

Foram realizadas entrevistas com os gestores do PNAE no município de Belo Horizonte e com 7 representantes do Conselho Municipal de Alimentação Escolar CAE-BH (5 titulares e 2 suplentes) de um total de 14 membros (7 titulares e 7 suplentes). Não foram realizadas entrevistas com os outros conselheiros devido a não estarem participando das atividades do conselho.

Sobre a Gestão do PNAE, a prefeitura de Belo Horizonte é a Entidade Executora, que administra o programa por meio da Secretaria Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN), diferentemente da maioria dos municípios em que o setor responsável pela educação é que gerencia a merenda escolar. Foram realizadas seis entrevistas com os gestores responsáveis pela implementação da merenda escolar no município.

Já em relação ao Conselho de Alimentação Escolar, composto por quatorze membros, sete titulares e sete suplentes, foram entrevistados sete conselheiros, sendo cinco titulares e dois suplentes. A análise documental ocorreu com base em documentos disponibilizados pelo conselho e pela gestão do programa, além daqueles disponíveis no *site* da prefeitura de Belo Horizonte, sendo analisados:

Prestações de contas; Demonstrativos financeiros; Leis e resoluções municipais; Editais de licitação; Editais de Chamadas públicas, entre outros.

Para analisar os dados coletados a partir das entrevistas com atores e os documentos selecionados pela pesquisa documental, optou-se pela técnica Análise de Conteúdo. Para Bardin (2011), a Análise de Conteúdo compreende um conjunto de técnicas de análise das comunicações, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores quantitativos ou qualitativos que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens.

Foram utilizados, ao longo dos resultados, passagens extraídas das transcrições das entrevistas, para exemplificar determinados argumentos, sendo utilizada uma codificação como referência para não identificar seus informantes.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

415

Cabe esclarecer inicialmente que com a criação da Secretaria de Abastecimento, a gerência dos recursos da merenda escolar, passou a ser feita pela mesma. Ocorreu assim, segundo os informantes da pesquisa, uma mudança rara dentro do PNAE, ou seja, outro órgão, que não o responsável pela educação, sendo responsável por gerenciar a merenda escolar. No caso, uma secretaria especializada na gestão de programas relacionados aos alimentos no município. A gestão do PNAE a partir deste momento passou a contar com um aporte técnico na área de segurança alimentar e nutricional, incluindo aquisição de gêneros alimentícios, controle de qualidade, entre outros que são importantes para o processo de implementação. A secretaria de educação, quanto a esses aspectos possuía várias limitações, como a contratação de nutricionistas e outros profissionais relacionados à gestão da merenda, que não entram na gama de profissionais que podem ser contratados pela educação. Essa limitação não é exclusiva de Belo Horizonte, ela reflete a situação de muitos municípios. Esse é um dos diferenciais da gestão do PNAE em Belo Horizonte, uma secretaria especialmente criada para a gestão do abastecimento e consumo no município que é responsável pelo programa de alimentação escolar, conforme tratado pelo gestor 05:

[...] na verdade, assim, o meu primeiro papel, e meu grande papel aqui na secretaria, que há pouco tempo virou a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, foi exatamente, a partir de uma mudança, que foi uma mudança drástica, ou seja, a alimentação, o PNAE, saiu da educação, veio pra Secretaria de Abastecimento né, é um modelo raríssimo no Brasil, né. A grande, grande maioria dos municípios tem o PNAE na educação, o que complica porque a secretaria de educação, ela tem restrições pra contratar esse tipo de profissional. Então assim, ela pode contratar a cantineira, mas eles dizem que por lei, não pode utilizar os recursos da educação pra contratar técnico de nutrição, nutricionista, então na medida que isso cai dentro de uma secretaria, eminentemente voltada pra questão da alimentação e nutrição, a gente conseguiu formar uma equipe muito boa, grande[...]. (GESTOR 05).

Complementando, a educação alimentar nutricional, destacada pela Lei 11.947/09, foi implementada no município de Belo Horizonte há mais de duas décadas. A Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN) foi criada no ano de 1993 e desde seu início possui a preocupação com o assunto educação para o consumo alimentar, existindo uma gerência dentro de sua estrutura organizacional para tratar exclusivamente deste tema. Sobre essa Gerência é colocado que:

416

Desde que a secretaria foi criada em 1993, é, essa gerência de educação para o consumo alimentar. Ela foi idealizada no sentido de garantir que as pessoas tenham, tivessem mais acesso à informação, que o consumidor pudesse a partir dessas informações fazer escolhas mais saudáveis, então, assim como a secretaria tinha a missão de garantir o direito do acesso aos alimentos, mas que as pessoas também pudessem ter acesso às informações, e com isso fazer escolhas mais saudáveis. Com isso, a gente começou inicialmente atendendo a comunidade de uma forma mais geral, principalmente em associações de bairro, igrejas, grupos comunitários, e com a alimentação escolar ela se fortaleceu. E sentiu-se a necessidade de que existissem também algumas ações de caráter educativo dentro da escola, não adiantava só fornecer o alimento, mas também dialogar com a criança no sentido de mostrar a importância dos alimentos, tornar esse diálogo com a comunidade escolar favorável ao próprio projeto de alimentação escolar (GESTOR 04).

O atendimento relacionado ao tema educação alimentar e nutricional não é exclusivo para os beneficiários da política de merenda escolar no município. A intenção desde o início era atender ao município de Belo Horizonte, realizando ações de caráter educativo, para que a população passasse a ter maior acesso à informação sobre alimentação saudável, e que isso refletisse nos hábitos e escolhas alimentares das pessoas do município. Aos poucos o atendimento dos jovens e

crianças ganhou destaque sendo a principal área de atuação dessa gerência. Assim, o gestor 02 enuncia sobre o público atendido pela SMASAN:

Alí abrange a merenda que nós mexemos com ela, nós fazemos entregas em todas as escolas municipais, creches conveniadas, todos os asilos, todos os abrigos, e tem alguns convênios com a secretaria de saúde, que são os centros de saúde, escolas integradas, e tem agora um outro projeto nosso que são os moradores de rua, que são atendidos dentro dos abrigos, fora umas parcerias que a gente tem com a secretaria de esporte e a função nossa é atendermos do pessoal desabrigado de chuva, na época de chuva juntamente com o pessoal da defesa civil, a responsabilidade de alimento é nossa (GESTOR 02).

O trabalho de EAN, dentro do PNAE, conta com parcerias firmadas entre escolas e a SMASAN, e depende do envolvimento das instituições de ensino, para desenvolver ações de educação alimentar e de atender a todas as instituições do município de forma satisfatória e igualitária. Nesse contexto, atende e apoia as demandas apresentadas pelas escolas e instituições, para que haja a sensibilização, divulgação e articulação, fortalecendo o envolvimento com o tema EAN, desenvolvendo projetos e demandando atividades para sua localidade.

417

O trabalho realizado pela gerência responsável pela Educação Alimentar e Nutricional depende da compreensão das escolas, ou da gestão escolar, da importância da EAN, para que as instituições participem das ações. O trabalho de sensibilização e divulgação se mostra relevante dentro desse processo.

A atuação da EAN, dentro PNAE, em Belo Horizonte pode ser dividida principalmente entre as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMIEIs), creches, instituições de ensino infantil, e as do ensino fundamental. Foi apontado que o trabalho com a educação infantil é mais eficiente, visto que as crianças, nesta faixa etária, não podem levar merenda de casa, ou seja, outros alimentos. Só podem se alimentar da merenda escolar disponibilizada na escola. Já no ensino fundamental, embora não se possa comprar alimentos industrializados ou de qualquer tipo dentro da escola, os alunos podem levar esses alimentos de casa, muitas vezes deixando de se alimentar da merenda escolar, que possui a qualidade e os nutrientes necessários para o seu desenvolvimento.

A equipe de supervisão alimentar, profissionais com formação vinculada à nutrição que acompanham e contribuem com trabalho da Secretaria, tem papel fundamental para a EAN. Como são os profissionais que possuem contato direto

com as escolas, esse ator é um dos principais divulgadores do que é a EAN, de sua importância, das ações que poderiam ser feitas, além de levar para a gerência responsável as demandas das instituições interessadas:

Nós temos, uma equipe que trabalha de forma integrada principalmente com a equipe de supervisão alimentar, então a supervisão alimentar que faz o monitoramento e acompanhamento da merenda escolar in loco, ela também tem a responsabilidade de nos trazer essas necessidades, essa demanda da educação alimentar dentro da escola (GESTOR 04).

Sobre a influência da merenda escolar nos hábitos alimentares do público atendido, pode-se perceber, também, por meio dos gestores escolares, que 86% dos respondentes consideram que a merenda escolar influencia nos hábitos dos alunos. Afirmaram também que, a partir da merenda, os alunos têm contato com alimentos saudáveis; diminuem o consumo de alimentos industrializados, como doces, salgadinhos, refrigerantes; passando a consumir mais verduras, legumes e frutas.

O trabalho de EAN já ocorria antes da promulgação da Lei 11.947/09. A legislação que trata desse assunto contribui principalmente para o processo de sensibilização, divulgação e articulação da importância da EAN, com as escolas e com a própria SMED, o que reforça e respalda a proposta de realização de EAN.

Outro ponto a destacar sobre EAN foi a continuidade das ações. Identificou-se a vontade política de se manter e realizar ações permanentes de EAN, visto que segundo Brasil (2012) um dos princípios para a realização de ações é a Educação, enquanto processo permanente e gerador de autonomia e participação ativa e informada dos sujeitos. A implementação da continuidade das ações é uma dificuldade, uma vez que várias delas ocorrem por meio de demandas, necessitando de iniciativa da própria instituição.

A SMASAN realiza no município diversas ações de educação alimentar e nutricional, atendendo públicos variados, com o objetivo de promover a prática de hábitos alimentares saudáveis. As ações realizadas privilegiam a utilização de uma abordagem pedagógica, a partir de estratégias dinâmicas e mobilizadoras, buscando contribuir para a reflexão e o exercício de práticas saudáveis e adequadas de alimentação.

418

A EAN pode ocorrer por meio do próprio cardápio servido aos alunos, um cardápio balanceado, com alimentos saudáveis, bem preparados, seguindo as normas de higiene, influenciando nos hábitos dos alunos, conforme discutido por Chaves et al. (2009) e Santos (2012). Essa questão é percebida como relevante pelos gestores e pelo CAE. A importância do cardápio que é servido, a boa aceitação de um cardápio que contribui para o desenvolvimento do público atendido, é um indício de segurança alimentar e nutricional nos hábitos alimentares desse público.

O que eu avalio hoje é que a SMASAN faz um trabalho extremamente valioso, tanto do ponto de vista da qualidade dessa política de segurança alimentar e nutricional, hoje nós temos uma merenda escolar que efetivamente garante setenta por cento dos nutrientes diários para os nossos estudantes da escola integrada, que é o que preconiza a legislação vigente, e, além disso, a gente tem toda uma política de qualidade dessa merenda escolar, desde a compra dos gêneros no fornecedor, até a preparação dentro de nossas cantinas, então todo esse monitoramento das questões ligadas à vigilância sanitária, e uma preocupação muito grande da adaptação do cardápio a nossa realidade local, regional, e os aspectos culturais da gastronomia do estado, isso tudo compõe algumas estratégias da secretaria de abastecimento no fornecimento de merenda escolar (CONSELHEIRO 05).

419

Os profissionais que atuam nas escolas, professores, cozinheiras, cantineiras, coordenadores pedagógicos e a própria gestão escolar, que estão em contato direto com os alunos, têm papel primordial na realização de práticas de EAN, uma vez que atuam diretamente com as crianças, seja em sala de aula, seja em uma conversa, seja insistindo para que a criança se alimente na escola, ou que não deixe comida no prato, que coma as verduras. O trabalho na etapa final do processo é destacado como de grande importância, embora a sensibilização desses atores seja uma das dificuldades, assim como a mensuração dos resultados da EAN.

Pode-se perceber que as ações desenvolvidas no município levam em consideração as discussões sobre Segurança Alimentar e Nutricional e sobre Educação Alimentar e Nutricional, considerando os aspectos alimentares e nutricionais discutidos por ABRANDH (2013) e pelos princípios de EAN apresentados por Brasil (2012).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns fatores merecem destaque no processo de implementação. Um deles é a questão de ser a SMASAN e não a SMED o órgão responsável pela implementação da merenda no município. Essa é uma das principais particularidades do município de Belo Horizonte e que gera benefícios para a realização do processo, visto que a SMASAN possui a estrutura e a capacidade técnica para tratar das questões de SAN do município, o que permite a realização de inovações dentro da política. Contudo, surgem outras questões sobre a estrutura de atendimento implementada em BH. Como a implementação do PNAE é de responsabilidade da SMASAN, mas os locais onde o público é de fato atendido são de responsabilidade da SMED, ou seja, as escolas, UMEIs, as entidades conveniadas, respondem a SMED. Várias situações relacionadas às instituições e à SMASAN necessitam chegar a instâncias superiores de decisão para serem solucionadas, pois a SMASAN não possui autonomia para tomar algumas decisões que são de competência da Secretaria de Educação.

420

Isto posto, o processo de implementação da Educação Alimentar e Nutricional, realizado na rede municipal de educação em Belo Horizonte, ocorre a partir do trabalho da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN), e depende das instituições atendidas demandarem atividades de educação, ou apoio para realização de projetos locais. O trabalho de sensibilização dos gestores e integrantes dessas entidades sobre a importância da EAN se mostra relevante, estando diretamente ligado aos resultados alcançados em termos dessa educação.

O processo de divulgação, argumentação e sensibilização sobre a Educação Alimentar e Nutricional, é fator decisivo para que as ações de EAN ocorram no município, assim como os atores envolvidos neste processo. Destaca-se o papel dos gestores escolares; da equipe de supervisão alimentar; dos agentes ligados ao Programa Saúde na Escola; dos profissionais que atuam diretamente com o público atendido, professores, cantineiras, coordenadores pedagógicos, entre outros.

As dificuldades de implementar a EAN em um município do porte de Belo Horizonte não permitem que as ações sejam realizadas em todas as instituições, e

nem que ocorram de forma contínua e permanente. Identificou-se que foi possível implementar ações a partir de demandas e por meio de apoio a iniciativas locais.

As iniciativas descritas no trabalho foram concretizadas no município, antes mesmo da implementação da legislação específica do PNAE em 2009. Em termos da Educação Alimentar e Nutricional a criação da gerência para tratar o tema ocorreu 1993. As iniciativas de realizar as ações citadas não ocorreram em decorrência da legislação e sim a partir das iniciativas tomadas pelos atores envolvidos.

Por fim, as iniciativas de Educação Alimentar e Nutricional implementadas em Belo Horizonte, foram desenvolvidas para atender um município com as especificidades da capital mineira. Contudo, a compreensão dessas iniciativas e ações possibilitam a reflexão sobre o tema e suas formas de operacionalização e gestão, bem como possibilita possíveis adaptações em outras realidades que julguem cabíveis utilizá-las.

Sobre as contribuições teóricas da pesquisa, destacam-se as discussões sobre políticas públicas e sua implementação, com ênfase no marco legal e nos atores envolvidos, além de abranger temas relacionados à administração pública, como conselhos gestores e controle social. Contribui também para o aprimoramento da gestão e implementação da Educação Alimentar Nutricional no contexto do PNAE.

Não é intenção deste trabalho a replicação da implementação desse programa nos moldes do município de Belo Horizonte. O intuito foi apresentar e descrever essa experiência e gerar reflexões sobre alternativas e estratégias utilizadas em uma realidade específica, mas que não impede sua adaptação em casos que se julguem cabíveis de ocorrer.

REFERÊNCIAS

ABRANDH, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2013.

ANJOS, L. A.; BURLANDY, L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, p.19-30, 2010.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BELIK, W. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.

BELIK, W.; CHAIM, N. A.O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**. v. 22, n.5, p. 595- 607, 2009.

BELO HORIZONTE. **Relatório de Prestação de Contas 2014 - Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional – SMASAN**. Belo Horizonte, 2015.

BRASIL, **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, Brasília, DF, 17 jul, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_/lei/l11947.htm. Acesso em: 15/01/2014.

BRASIL, **Resolução/CD/FNDE nº26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Brasília, DF, Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolufnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 22/02/2014.

422

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN. DF, 16 set, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 15/01/2015.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília, 2012.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p.851-860, 2009.

CALDAS, E. L.; ÁVILA, M. L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, v. 13, n. 148, p. 77-84, 2013.

CHAVES, L. G. et al. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Rev. Nutr**, Campinas, v. 22, p. 857-866, 2009.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

JANN, W.; WEGRICH, K. The Teories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of policy analysis: theory, and methods**. [S.I.]: CRC 160 Press, 2007.

OLIVEIRA, S. L.; OLIVEIRA, K. S. Novas perspectivas em educação alimentar e nutricional. **Psicologia USP**, v. 19, n. 4, p. 495-504, 2008.

PAIVA, J. B.; FREITAS, M. C. S.; SANTOS, L. A. S. Hábitos alimentares regionais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um estudo qualitativo em um município do sertão da Bahia, Brasil. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 2, p. 191-202, 2012.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

QURESHI, M. E.; DIXON, J.; WOOD, M. Public policies for improving food and nutrition security at different scales. **Food Security**, v. 7, n. 2, p. 393-403, 2015.

RUA, M. G.. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.

SANTOS, L. A. O fazer educação alimentar e nutricional: algumas contribuições para reflexão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 453-462, 2012.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília, ENAP, v. 2. 2007.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C.D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SIDANER, E.; BALABAN, D.; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding program me: an example of an integrated program me in support of food and nutrition security. **Public health nutrition**, v. 16, n. 06, p. 989-994, 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologia**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez. 2006.

TEO, C. R. P. A.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 5, p. 657-668, 2012.

TRIVIÑOS, A.N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. Atlas, 2015.

A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO AOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS:

um estudo exploratório do programa de fomento aos arranjos
produtivos locais do Estado de São Paulo

Marco Antonio Catussi Paschoalotto¹
João Henrique Paulino Pires Eustachio¹
João Luiz Passador¹

RESUMO

O programa de fomento aos arranjos produtivos locais (APLs) do Estado de São Paulo é uma política pública coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI) que, em conjunto com a Rede Paulista de Arranjos Produtivos Locais, atua como instrumento de desenvolvimento econômico integrado. Devido a importância que os APLs vêm assumindo no cenário nacional e local, a recente expansão no estado de São Paulo e a escassez de estudos com foco em políticas públicas de incentivo aos APLs na academia, este artigo visa realizar um estudo sobre a política pública de fomento aos APLs no Estado de São Paulo com o objetivo de explorar e caracterizar o programa de fomento aos APLs do Estado de São Paulo. Para que fosse possível atingir o objetivo, foram utilizados neste trabalho os métodos de estudo bibliográfico e também entrevistas semi-estruturadas com três atores envolvidos no programa em busca de entender como a política pública em questão acontece no ciclo de políticas públicas e também na avaliação administrativa. Os resultados gerados demonstraram a falta de um mecanismo de *feedback* dos atores envolvidos à SEDECTI que, consequentemente, levam a falta de informação e monitoramento sobre os resultados da política pública, impossibilitando a realização das avaliações de eficiência e eficácia, determinando em uma quebra no fluxo de informações entre os atores em relação aos objetivos. Como considerações finais, este estudo identifica a necessidade de se estabelecer indicadores para avaliar as políticas públicas de fomento aos APLs no Estado de São Paulo.

424

Palavras-chave: Ciclo de políticas públicas. Avaliação de políticas públicas. Desenvolvimento local. Arranjo produtivo local.

¹ Universidade de São Paulo (USP).

1 INTRODUÇÃO

O estudo de aglomerações produtivas vem ganhando importância a partir da segunda metade do século XX e têm sido motivo de pesquisas cada vez mais frequentes e aprofundadas uma vez que a partir de 1950, aconteceram diversas mudanças que fizeram com que as firmas tivessem que se adaptar e modificar suas estruturas caso quisessem sobreviver dada a nova realidade do mercado (OLIVARES; DALCOL, 2010).

Em relação à importância dada ao tema desenvolvimento local, quando se trata de arranjos produtivos locais, é perceptível o crescimento de interesses tanto públicos quanto privados em relação a esta linha de pesquisa. Neste sentido, observa-se também a preocupação do governo em desenvolver políticas públicas voltadas aos APLs com intenção de aumentar a competitividade dos agentes onde estes arranjos produtivos estão inseridos (OLIVEIRA e MARTINELLI, 2012).

O Governo do Estado de São Paulo através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI), em agosto de 2009, implantou o Programa de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) do Estado de São Paulo através do Decreto nº 54.654, como política pública estadual que visa o desenvolvimento econômico regional e estadual por meio da descentralização dos aglomerados por todo o estado, mas centralização das empresas locais.

No estado de São Paulo, segundo a SEDECTI, existem 24 APLs e 22 aglomerados produtivos distribuídos em mais de 120 municípios, entre eles São José dos Campos (aeroespacial), Franca, Birigui, Jaú (calçados) e Ribeirão Preto (equipamentos médicos e odontológicos), entre outros. Entre 2009 e 2014, a SEDECTI investiu mais de R\$ 7 milhões a fundo perdido para investimento e US\$ 10 milhões em empréstimo junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (SANTANA; MARQUES, 2014).

Apesar da importância econômica estadual que os APLs vêm ganhando, ainda existem poucos estudos que demonstram claramente suas características e os impactos gerados pela política pública para seu desenvolvimento. Essa afirmação pode ser observada quando pesquisa-se utilizando a base de dados *Web of Science* (que já abarca a Scielo) e a palavra-chave "Arranjo Produtivo Local" como tópico, o

425

resultado leva a 39 artigos que trabalham a temática de Arranjo Produtivo Local, mas nenhum deles com enfoque em políticas públicas utilizadas pelo governo para seu desenvolvimento.

Portanto, o principal objetivo deste trabalho é analisar a política pública destinada aos arranjos produtivos locais no Estado de São Paulo. Como objetivos secundários deste trabalho também buscará discutir como está estruturado o Programa de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais do Estado de São Paulo e qual a relação da secretaria de desenvolvimento do estado de São Paulo, o papel dos parques tecnológicos e os arranjos produtivos locais em questão.

Desta forma, este artigo foi estruturado de forma a apresentar primeiramente uma revisão da literatura sobre políticas públicas, desenvolvimento local e arranjos produtivos locais para proporcionar um maior entendimento do problema, passando então para análise dos resultados e, posteriormente conclusões e implicações gerenciais, à fim de responder a seguinte pergunta de pesquisa: A política pública de fomento arranjos produtivos locais no Estado de São Paulo cumpre com seu papel dentro do ciclo de políticas públicas?

426

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), a política pública, também utilizada como o conceito *policy-making*, é a atuação de atores envolvidos por diferentes estímulos focalizando objetivos políticos a serem conquistados por meios também políticos, em um processo que visa à resolução de problemas, ou seja, selecionar as necessidades encontradas e resolvê-las, mesmo que não seja da melhor maneira. Todo este processo envolve uma articulação dos objetivos políticos por meio de debates e discussões, além da utilização de mecanismo políticos para alcançarem objetivos (JORDAN; TUMPENNY, 2015; SECCHI, 2010).

A partir do entendimento do que é política pública, pode-se compreender melhor como ocorre o processo de política pública, ou seja, o ciclo das políticas públicas. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), o ciclo de políticas públicas está

relacionado com a resolução de problemas, como é visto no modelo exibido pela figura 2:

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas e sua relação com a resolução de problemas



Fonte: Howlett, Ramesh e Perl (2013).

427

O modelo de Secchi (2010) contém as mesmas etapas daquelas apresentadas pelo modelo acima, apenas diferenciando-se em dois momentos. A “formulação da política” colocada acima como uma etapa é dividida em duas: formação da agenda e formulação de alternativa. A outra mudança está no acréscimo de uma etapa final, que é a extinção de uma política pública.

Para fins de alcançar o objetivo deste trabalho, o foco será dado na etapa de avaliação da política pública. Este processo contribui para o ciclo ao: agregar as informações sobre o problema e a solução de determinada política pública; solucionar os mitos relacionados a esse problema e suas soluções, desenvolver novos indicadores sobre a eficácia da política e demonstrar aos atores envolvidos na política as adjacências provindas destes novos indicadores (JANUZZI, 2012; WU, et.al., 2014). A avaliação da política pode ser dividida em três tipos, dependendo da área de atuação dos atores envolvidos: Avaliação administrativa, Avaliação judicial e Avaliação política. A avaliação administrativa é utilizada pelo governo, algumas vezes por órgãos especiais de avaliação de políticas, e compreende basicamente por avaliar a prestação eficiente dos serviços públicos e se os gastos realizados para tal foram compensados. Essas avaliações administrativas podem ainda dividir-

se em avaliações de processo, do esforço, do desempenho, da eficiência e da eficácia. A avaliação judicial não trata de analisar a eficiência do governo, gastos e demais competências administrativas, e sim de confrontar as ações políticas implementadas pelo governo e os princípios presentes na Constituição do Brasil ou outras normas estabelecidas em lei, ou seja, a avaliação judicial compreende analisar se as ações do governo estão em conformidade com a Lei. E por fim a avaliação política, diferentemente das outras ações, não possui um caráter técnico ou normativo, e pode ser realizada por qualquer um que esteja interessado em analisar uma política pública, colocando nela rótulos de sucesso e insucesso a partir de sua visão ideológica ou política (muitas vezes realizada por *think tanks*) (JORDAN; TUMPENNY, 2015; HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

2.2 Desenvolvimento Local

A partir da Constituição de 1988, visando combater a centralização incorporada ao estado pelo regime militar, a descentralização ganhou grande relevância na agenda governamental, na qual os municípios ganharam muitas atribuições (ABRUCIO, 2007). Neste sentido, Gorayeb (2002) defende que as políticas públicas descentralizadoras são ações incorporadas ao estado e focalizadas em aglutinações setoriais para micro, pequenas e médias empresas, desde que atendam alguns critérios: as políticas devem corresponder às necessidades próprias das empresas apenas em nível local; a criação dessas políticas deve estar a cargo ou contar com participação de agentes locais por conhecerem suas necessidades próprias; os agentes locais públicos devem atuarem nos projetos das localidades, sendo interessante também a participação de um agente neutro nas relações de negociação; e por fim o incentivo à cooperação das empresas locais deve ser apoiado pelos mesmos, pela população e agentes públicos locais.

O desenvolvimento regional é um processo endógeno que ocorre em unidades territoriais. Tal processo é capaz de desenvolver características não só de cunho econômicas, mas também sociais como a melhoria da qualidade de vida da população. O desenvolvimento regional, portanto, ajuda na mudança das bases

428

econômicas e também na organização social local (BUARQUE, 1999) contribuindo para o desenvolvimento das capacidades e potencialidades específicas (OLIVEIRA; MARTINELLI, 2012).

A dimensão econômica que se dá, segundo Mattos (2008), de uma produção específica, com qualidades de fazer com que os empresários locais utilizem de maneira eficiente os meios e produção de forma a garantir-lhes produtividade e assegurar-lhes competitividade. A relação à dimensão sociocultural, o autor aponta a interação entre os agentes econômicos e sociais de maneira que se integram às instituições locais formando um profundo sistema de relações, que acabam por incorporar os valores da sociedade ao processo de desenvolvimento. A dimensão política, neste contexto, se materializa por meio de iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno local que incentiva a produção e fortalece o desenvolvimento (OLIVARES; DALCOL, 2010).

Os arranjos produtivos locais, segundo Oliveira e Martinelli (2014), têm como principais características a proximidade territorial de atores econômicos, políticos e sociais. Salientam também que a proximidade geográfica desses integrantes faz com que seja desenvolvido o acesso a conhecimentos e capacitações, mão de obra especializada, matérias primas e equipamentos, também contribuindo para o desenvolvimento do aglomerado produtivo (DINIZ; GONÇALVES, 2005).

Sobre o assunto de desenvolvimento regional, é também interessante destacar a abordagem do desenvolvimento sustentável. Segundo a definição clássica proposta pelo tratado de Brundtland (1987), o desenvolvimento sustentável é definido como sendo "o desenvolvimento que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem as suas necessidades e aspirações", fazendo com que seja nítida esta visão que é baseada pelo princípio da equidade (SACHS, 2007; MARINI; SILVA, 2011).

2.3 Arranjo Produtivo Local (APL)

O arranjo produtivo local se caracteriza por aglutinações em um determinado espaço territorial, de empresas que possuam similaridades no setor de atuação, e que para um melhor desenvolvimento comum decidem adotar algumas práticas de

cooperação entre si, visando absorver políticas econômicas e sociais especiais para sua atuação no mercado (OLIVEIRA; MARTINELLI, 2014b). Já em outra concepção, utilizada pelo BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), o Arranjo Produtivo Local é um aglomerado de pequenas e médias empresas que atuam em setores próximos, com uma localização espacial próxima e com características específicas que atraíam os olhares de políticas específicas para este arranjo (PASSADOR et.al., 2006).

Os atores dos arranjos produtivos locais se articulam, cooperam e interagem não somente com eles mesmos, mas também com outras firmas especializadas, produtoras de bens e serviços, podendo estes ser finais ou até mesmo de insumos para o produto final. (GUALZA; SOUZA, 2005). A articulação entre firmas destes aglomerados produtivos, segundo Olivares e Dalcol (2010) é um instrumento de grande importância uma vez que é crucial para a sobrevivência das firmas no mercado globalizado, contribuindo sobretudo para o dinamismo econômico.

O número de empresas de um aglomerado produtivo costuma ser extenso e de porte variado. No entanto, o micro e pequenas empresas prevalecem. Nesse sentido, uma vez que estas empresas são de pequeno porte, tornam-se frágeis caso decidam operar de maneira isolada..

430

Neste contexto, torna-se nítido a existência de inúmeros pontos de convergência em relação aos autores. Marini e Silva (2011), observando esta questão, resumem APLs citando algumas características que os diversos autores entram em consenso, como por exemplo: as aglomerações geográficas e setoriais das empresas são formadas geralmente por pequenas e médias empresas; existem outras instituições que pertencem ao aglomerado produtivo que fornecem apoio; apresentam vínculos interativos entre os agentes locais; existe a cooperação entre os agentes e tendem a buscar por ganhos de eficiência coletiva com a vantagem da existência de vantagens no processo de aglomeração.

As empresas que fazem parte destas aglomerações podem ser diversificadas, sendo produtora de bens e serviços locais, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadora de serviços, clientes e outros. Elas podem se envolver em diversas formas de representação e associação. Estas aglomerações também podem envolver outras instituições públicas e privadas que fazem a capacitação de

recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (OLIVARES; DALCOL, 2010).

Oliveira e Martinelli (2012) ressaltam que a característica diversificada destes aglomerados faz também com que se estabeleçam parcerias entre os agentes, envolvendo ações cooperativas. Com isso, Britto (2002) afirma que o estabelecimento destas parcerias determina o crescimento da eficiência produtiva, desenvolvendo um ambiente favorável à competitividade entre os agentes, impactando na geração de qualidade de empregos, dinamizando o aglomerado econômico e contribuindo para a qualidade de vida das pessoas inseridas.

Em relação às vertentes de estudo acerca dos arranjos produtivos locais, Oliveira e Martinelli (2014) contribuem informando as existências diversos tipos de estudos em relação aos arranjos produtivos locais. Podemos destacar: caracterização de APLs; redes; capital social; governança; inovação; cooperação e desenvolvimento local.

431

3 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da pesquisa em questão, foi realizada uma pesquisa exploratória, que segundo Mattar (1996), deve ser utilizada quando o pesquisador deseja ampliar o conhecimento sobre o tema ou problema em questão. Essa busca pelo desenvolvimento do conhecimento sobre um tema deve ser realizada quando o pesquisador possui dois motivos básicos: curiosidade e desejo de entendimento rico sobre o fenômeno de interesse e interesse em estimar a viabilidade e o custo de uma investigação mais rigorosa ou extensa sobre o mesmo tema (POLIT; HUNGLER, 1987).

De maneira semelhante, Babbie (1986) sintetiza em três itens como a pesquisa exploratória pode contribuir para auxiliar o pesquisador atingir seus objetivos:

- Satisfazer a curiosidade do pesquisador e o desejo de um melhor entendimento;
- Estudar a viabilidade de se realizar um estudo mais cuidadoso;
- Desenvolver os métodos para ser empregue em um estudo mais atento.

Aliado ao estudo exploratório, também se optou pela utilização do método de estudo de casos. Tal método, de acordo com Yin (1994) é recomendado para estudos em que se busca respostas ligadas ao como e ao porquê. Para tanto, foram aplicadas entrevistas em profundidade semiestruturadas em três atores:

- Ator 1: Gerente de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico - Fundação Instituto Polo Avançado da Saúde, responsável pelo desenvolvimento direto dos APL localizados na região de Ribeirão Preto.
- Ator 2: Coordenador de desenvolvimento regional e territorial na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo, responsável pela execução da política pública de fomento aos arranjos produtivos locais).
- Ator 3: Professor associado da Faculdade de Tecnologia Jaú, responsável pela articulação das empresas envolvidas no APL de Jaú e grande conhecedor das características das empresas ligadas aos APLs.

Para realizar as análises do Programa de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais do Estado de São Paulo, como política pública estadual, foi utilizado o ciclo de políticas públicas proposto por Howlett, Ramesh e Pearl (2013), já destacado no referencial teórico, que se divide em: montagem da agenda, formulação da política; tomada de decisão; implementação da política e avaliação da política. Desta forma, o programa a ser destacado será caracterizado em todas suas etapas, com maior foco na avaliação administrativa da política, ou seja, de que forma o governo estadual consegue avaliar sua política, por meio da avaliação administrativa subdividida em: avaliação de processo; avaliação do esforço; avaliação do desempenho; avaliação da eficiência e avaliação da eficácia (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013; WU, et. al., 2014).

432

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Ciclo de políticas públicas do Programa de Fomento aos APLs do Estado de São Paulo

Para entender de maneira melhor a estrutura da política pública destinada aos arranjos produtivos locais, fez-se necessário desenhar a rede como acontece a estrutura da política pública Programa de Fomento aos APLs do Estado de São Paulo, conforme ilustrado pela figura 3.

Figura 3 - Fluxo da política pública do Programa de Fomento aos APLs do Estado de São Paulo



Fonte: Desenvolvido pelos autores.

Assim, como é exibido na figura 4, a política pública acontece a partir da Secretaria do Desenvolvimento do Estado de São Paulo que, de acordo com o Ator 2, pode ser transferida tanto para o nível municipal quanto diretamente para a governança corporativa do APL e, conseqüentemente, para as empresas pertencentes a ele por dois meios: de maneira direta ao APL ou através da administração municipal.

a) Identificação do problema, formação da agenda e formulação de alternativas.

De acordo com o Ator 2, a política pública relacionada ao Programa de Fomento aos APLs do Estado de São Paulo surgiu a partir da necessidade de aumentar a competitividade das pequenas, médias e grandes empresas ligadas à cadeia produtiva de uma determinada região à fim de estimular o empreendedorismo o qual está ligado à interação e à cooperação entre estas empresas, descentralização o desenvolvimento produtivo à fim de fortalecer a economia regional e fomentar os projetos de desenvolvimento produtivo nos APLs do Estado de São Paulo (SECCHI, 2010).

Após a etapa da montagem da agenda das políticas públicas, dentro da formulação de alternativas, ficou definido que os recursos recebidos pelos arranjos produtivos locais deveriam ser destinados para adquirir equipamentos e maquinários, investimento em programas de capacitação, treinamentos e transferência de tecnologia, ajustes de infraestrutura e adaptação para o funcionamento do arranjo produtivo local.

434

b) Tomada de decisão e implementação

Os atores que podem aderir ao programa são partes interessadas para receber a política pública como os municípios paulistas, entidades públicas, entidades privadas sem fins lucrativos (as quais representam a classe ou apoio empresarial), universidades, institutos de pesquisa, instituições de desenvolvimento, inovação e centros de educação tecnológica, incubadoras de empresas, serviços sociais autônomos e outras entidades formalmente constituídas que colaboram para o desenvolvimento das APLs.

Como principais intenções e foco da política pública de fomento aos arranjos produtivos locais, o programa atende através da elaboração de projetos os quais devem ser elaborados de maneira a: a) atender demandas prioritárias dos APLs; b) apresentar contrapartida local; c) possuir impacto significativo para a competitividade das MPMEs (micro pequenas e médias empresas) do APL; d) atingir horizontalmente toda a cadeia produtiva.

Em relação à destinação do investimento nos APLs proposto pela política pública, antes do ano de 2006, os recursos partiram do Banco Interamericano de Desenvolvimento visando a melhoria da competitividade dos APLs. Os atores que ficaram responsáveis por decidir quais eram os aglomerados mais estruturados capazes de receber o auxílio financeiro foram o FIESP, SEBRAE e a Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, compondo a rede paulista de APL.

A partir de 2006, a Secretaria do Desenvolvimento do Estado de São Paulo notou que existia a necessidade de melhoria não apenas da competitividade, mas também da estruturação, do programa de governo para APL, capacitação da mão de obra e inovação, de acordo com as especificidades de cada região.

Em relação à implementação da política pública, o Ator 2 relatou que existe verba, no entanto, muitos aglomerados ou APLs não se preocupam em enviar projetos ou, quando os enviam, desenvolvem de maneira inadequada.

c) Avaliação de políticas públicas.

435

Dentro desta etapa, foi identificado através das entrevistas que apesar das políticas públicas e da transferência de verba através do Programa de Fomento aos APLs, não existe um *feedback* do que aconteceu de fato depois do auxílio ser transferido e investido. Tal fato pode ser observado na figura 4, mostrando que não existe o monitoramento do desenvolvimento dos APLs e tão pouco o monitoramento da administração municipal, no caso desta ser o destinatário da política pública.

De acordo com o Ator 2, não é possível elaborar indicadores através dos relatórios, uma vez que estes são qualitativos. A deficiência no monitoramento torna-se extremamente prejudicial inclusive para o programa de fomento uma vez que o orçamento está ancorado no ano anterior e, se não existe informações do benefício gerado, o orçamento para tal programa torna-se reduzido nas negociações da secretaria no próximo ano.

4.2 Avaliação administrativa do Programa de Fomento aos APLs do Estado de São Paulo

A avaliação administrativa debatida por diversos autores da literatura atual de administração pública é o processo o qual pretende-se analisar se as políticas públicas atingiram suas metas da forma mais eficiente possível, ou seja, com os menores custos e prejuízos individuais para os cidadãos, respeitando os conceitos de justiça e cidadania, neste caso o Programa de Fomento aos APLs do Estado de São Paulo (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013; SECCHI, 2013; ENAP, 2014). Para realizá-la é necessário dividi-la em 5 modalidades, baseadas no modelo aplicado por Howlett, Ramesh e Perl (2013): de processo; de esforço, de desempenho, de eficiência e de eficácia.

Ao final das avaliações realizadas frente ao Programa de fomento aos APLs no Estado de São Paulo pode-se estabelecer um quadro comparativo que demonstra de forma sintética o papel das categorias de avaliação administrativa para Howlett, Ramesh e Perl (2013) e como elas são executadas na política pública estudada.

436

Quadro 1 - Papel das avaliações x Programa de Fomento aos APLs (SP)

Tipos de avaliação administrativa	Howlett, Ramesh e Perl (2013)	Programa de Fomento aos APLs no Estado de São Paulo
Avaliação de processo	Examinar os métodos organizacionais, regras procedimento e processos.	Processos pouco definidos e claros, com poucos procedimentos estabelecidos, com destaque apenas para a documentação inicial para pleito ao apoio do programa.
Avaliação de esforço	Mensurar a quantidade de insumos investidos no programa.	Mensuração realizada através do controle frente ao apoio repassado aos APLs, apesar do processo pouco padronizado.
Avaliação de desempenho	Mensurar a quantidade de produtos gerados pelo programa.	Mensuração realizada através da contraprestação dos APLs para a SEDECTI, apesar do processo pouco padronizado.
Avaliação de eficiência	Avaliar o custo/benefício do programa.	Com algumas informações de desempenho não repassadas essa avaliação acaba por não ser realizada totalmente.
Avaliação de eficácia	Avaliar se o desempenho do projeto atingiu os objetivos estabelecidos pelo programa.	Avaliação não realizada pela SEDECTI.

Fonte: Desenvolvido pelos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública estadual de fomento aos APLs do Estado de São Paulo foi criada com o intuito de desenvolver regiões com potencial específico para determinadas características e atua por meio do incentivo financeiro, físico e pessoal. Esses incentivos estão sendo repassados de forma processual para os APLs, mas os retornos necessários para a avaliação da política pública não são calculados devido principalmente ao não estabelecimento de uma rede formada de contato entre os atores envolvidos na política e falta de padronização durante o processo de incentivo do governo estadual para os APLs.

Para resolução dos problemas encontrados nos resultados desta pesquisa será necessário o estabelecimento de procedimentos formais de exigência junto aos APLs e municípios envolvidos no ciclo de políticas públicas, com o intuito de durante a execução do projeto e ao final do mesmo, a SEDECTI possuir informações que possam gerar as cinco avaliações necessários para mensuração de uma política pública.

437

Outro ponto de atenção é a possibilidade da política pública de fomento aos arranjos produtivos locais entrar em extinção devido tanto à questão da mudança das pessoas responsáveis pelo programa na Secretaria do Desenvolvimento do Estado de São Paulo quanto aos problemas relacionados à falta de monitoramento e controle da política pública. Assim, uma vez que não é possível levantar quais são os retornos e benefícios reais do programa de fomento, poderá haver dificuldade em renegociar um novo orçamento nos próximos anos para este tipo de política pública desenvolvimentista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública, v. 41, n. especial, 2007. p.67-86.

BABBIE, E. **Indexes, scales, and typologies: the practice of social research**. 4 ed. Georgia: Wadsworth Pub, 1986.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Material para orientação técnica e treinamento de

multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas.** In: LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Orgs). Pequena Empresa: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2003. p. 21-34.

GORAYEB, D. S. **Políticas para Aglomerações Setoriais de Pequenas Empresas: algumas reflexões.** 2002. 187 p. Tese de Mestrado em Economia, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: www.eco.unicamp.br/Neit/download/teses/. Acesso em: 15 nov. 2005.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M, e PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2013. p.1-20, 199-219.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 03 jan. 2015.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações** – 5 ed. Campinas, SP: Editora Alínea, p. 19-45, 2012.

438

JORDAN, Andrew J.; TUMPENNY, John R. **The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Veneus and Effects.** 2015.

MARINI, M. J.; SILVA, C. L. da. Desenvolvimento regional e arranjos produtivos locais: uma abordagem sob a ótica interdisciplinar. **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional**, Taubaté, n. 8, v. 2, 2014, p. 107-129.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing: metodologia e planejamento.** São Paulo: Atlas, 1996.

MATTOS, S.M.C.S. Arranjos produtivos locais como estratégia para o desenvolvimento local: o caso de Maracás. **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 39, p 131- 167, jul-dez. 2008.

OLIVARES, G. L.; DALCOL, P. R. T. Proposta de um sistema de indicadores para medir o grau de contribuição dos aglomerados produtivos para o desenvolvimento local e regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 6, n. 2, 2010, p. 188-218.

OLIVEIRA, Márcia Freire de; MARTINELLI, Dante Pinheiro. **Desenvolvimento Local e Arranjos Produtivos Locais: uma revisão sistemática da literatura.** INTERAÇÕES, Campo Grande, v.15, n. 1, p.47-58, jan./jun. 2014b.

OLIVEIRA, Márcia Freire de; MARTINELLI, Dante Pinheiro. Negociação, Cooperação e Desenvolvimento Local sob uma Perspectiva Sistêmica: um estudo de

caso no Arranjo Produtivo Local de Fruticultura de Jaíba-MG. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, p. 193-223, 2014a.

PASSADOR, Cláudia Souza; PASSADOR, João Luiz; ROSA, A. B. S.; ALVES, Thiago. Arranjo Produtivo Local de Aquicultura do Baixo São Francisco. In: São Paulo. **Anais do II Encontro de Administração Pública e Governança**, 2006. v. 1.

SANTANA, J.A. de; MARQUES, D.S.P. Programa Estadual de Fomento aos arranjos produtivos locais do Estado de São Paulo. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental jul-dez 2014**. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2014. p. 103-107.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, v. 133, 2010. p.1-77.

SEDECTI. Secretaria de desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia e inovação do governo do estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/>>. Acesso em 30 dez. 2014.

WANDER, A. E. in NEGRET, F. **Desenvolvimento regional e gestão de empreendimentos: conceitos, métodos, instrumentos e estratégias**. 1. ed. Goiânia: Faculdades Alvez Faria, 2010. 205 p.

439

WU, Xun, et.al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. 2ª edição. Londres: Sage. 171p, 1994.

AS MUDANÇAS DECORRENTES DO RECEBIMENTO DA PREVIDÊNCIA RURAL PELOS BENEFICIÁRIOS: o caso da Comunidade do Vale do Catimbau - Buíque-PE

*Letícia Alves de Melo¹
Romilson Marques Cabral¹
Jucimar Cassimiro de Andrade²*

RESUMO

O objetivo deste trabalho é identificar as principais mudanças decorrentes do recebimento da previdência rural pelos beneficiários residentes na comunidade do Vale do Catimbau - Buíque-PE. A pesquisa é do tipo exploratória. A técnica de grupo focal foi utilizada em dois grupos. Utilizou-se a análise de conteúdo. O método empregado permite identificar mudanças decorrentes do recebimento do benefício por uma análise comparativa entre os períodos anterior e posterior ao recebimento. Para dar subsídios iniciais à pesquisa fez-se uma revisão de literatura com destaque para as políticas de Previdência Rural. Como resultados foram identificadas algumas categorias, destacando-se que a aposentadoria é a principal fonte de renda para o grupo familiar primário composto geralmente por um casal de idosos e os parentes mais próximos ainda que não residentes em um mesmo local. Evidencia-se sobretudo que a previdência funciona como uma espécie de estabilizador emocional em função das precárias condições pré-existentes dos beneficiários.

440

Palavras-chave: Políticas públicas. Previdência Rural. Beneficiários da previdência. Condições de vida. Mudanças de perspectiva.

¹ Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

² Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB).

1 INTRODUÇÃO

Considerada como uma das políticas públicas de estado mais relevantes por seu caráter protetor, a Previdência Rural, tem evoluído significativamente em termos de cobertura.

De acordo com aquela organização pode se perceber que a política previdenciária rural no Brasil possui um caráter distributivo, em consonância com os objetivos das políticas sociais, previstos na Constituição de 1988, as quais devem ser organizadas segundo os princípios da seletividade e distributividade na disponibilização de benefícios e serviços. (OIT, 2012, p. 29-30).

Considerando a definição de Política Pública, apresentada por Peters *apud* Souza (2006, p. 4) "política pública é a soma das atividades dos governos, queagem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos". Por este prisma as políticas públicas previdenciárias buscam assegurar renda aos indivíduos em situações de vulnerabilidade social, isto é quando existem fatores limitantes na sua capacidade laborativa.

441

Diante do envelhecimento progressivo da população brasileira, confirmados a partir de dados do IBGE, constitui-se um novo paradigma o qual deve se debruçar a política pública do país nos próximos anos (IBGE *apud* OIT, 2012, p. 46). Tal fato evidencia uma realidade que contrasta com o equilíbrio financeiro da política, pois num futuro breve o número de idosos será bastante elevado, vias a vis aos que se encontram no mercado de trabalho, trazendo à tona a necessidade de refletir melhor sobre os rumos dessa política, de forma a garantir qualidade de vida para os futuros idosos brasileiros.

Pesquisa realizada por Silva e Lopes (2009, p. 213), constata que "os benefícios têm uma grande participação na composição da renda das famílias nos estratos de renda mais baixos: em alguns casos, são as únicas fontes de renda das famílias, principalmente daquelas mais pobres". Os mesmos autores chegam a ressaltar que ao analisar a pobreza no Nordeste, em especial na região do semiárido, foi possível constatar que o benefício torna-se bastante relevante para a sobrevivência das famílias diante das adversidades socioeconômicas. (SILVA; LOPES, 2009, p. 213).

fria aos que lidam com enxada e foice(...)".

Dada a relevância sobre a temática, o presente trabalho busca ofertar algumas contribuições para a disseminação do conhecimento sobre a política de previdência rural, especialmente no semiárido do Nordeste brasileiro.

Conforme dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) de dezembro de 2015, os beneficiários da previdência em Buíque, foram 7.838 benefícios, sendo 6.449 para a população rural. Desses, aproximadamente 104 beneficiários residem na Comunidade do Vale do Catimbau, segundo dados do Instituto Nacional de Seguro Social relativos a janeiro de 2016.

442

O objetivo principal de pesquisa foi identificar mudanças promovidas pela Política de Previdência Rural nos beneficiários do Vale do Catimbau em Buíque-PE. Os objetivos específicos são: (1) identificar as condições de sobrevivência antes do recebimento do benefício; (2) identificar as mudanças na vida dos beneficiários a partir do recebimento do benefício.

Esse trabalho, além desta introdução se divide entre as seguintes partes: Revisão de literatura; metodologia; análise dos resultados; conclusões e referências.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Políticas públicas

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.

Para Souza (2006, p. 5), política pública é: "o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, „colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação

(variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)". Sendo assim, é possível concluir que a política pública, consiste numa ação do poder público a fim de resolver um problema na sociedade ou mesmo evitá-lo. Para a mesma autora, as políticas consistem num ciclo deliberativo, com os seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Quanto aos tipos de políticas existem vários, dentre eles é possível destacar as políticas sociais, a qual se insere a política de previdência social.

2.1.1 Políticas de Previdência

A Previdência Social é uma política pública que tem por objetivo repor a renda dos indivíduos nas situações em que eles ficam impossibilitados de trabalhar, seja de forma eventual ou permanente (IPEA, 2010, p.45).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 194 aduz que "a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. " Por aí, compreende-se que a previdência faz parte da seguridade social. Tal constituição tornou-se um marco para o contexto de seguridade social. A Seguridade Social engloba uma série de princípios norteadores para as políticas de proteção social. Esses princípios foram descritos em seu parágrafo único, e são: universalidade da cobertura e atendimento, uniformidade e

equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade no valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração, com participantes trabalhadores, empregadores, aposentados e de órgãos do governo.

Oliveira, Beltrão e Ferreira. (1997, p.4) esclarecem que a previdência social consiste num seguro social, "constituído por um programa de pagamentos, em dinheiro e/ou serviços feitos/prestados ao indivíduo ou a seus dependentes, como compensação parcial/total da perda de capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo".

França (2004, P. IX) constatou:

predominante, quando se verifica que esses benefícios representam, na verdade, o resgate de parcelas significativas da população do limite da miséria, proporcionando-lhes consumir. Estes são, muitas vezes, trabalhadores oriundos da atividade rural, que eram explorados por "salários" mensais muito aquém do salário mínimo, e que, ao obterem a aposentadoria, vêm do dia para a noite "premiados" com o direito de receber esse salário mínimo, que significa um "aumento salarial" e uma fonte de segurança do sustento e autonomia para essas pessoas.

A partir desta percepção infere-se que a previdência rural traz dignidade as pessoas no sentido de alcançarem um renda, depois de muito trabalho superando inúmeros desafios, passando então a obtenção de um determinado grau de satisfação.

2.1.1.1 Previdência Rural

Com a universalidade da cobertura, foi ampliada para o trabalhador rural, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 195:

444

O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Com a ampliação da cobertura previdenciária criou-se a figura do segurado especial. O segurado especial, conforme especifica o art. 9, da Lei 8.212, atualizado pela Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, é definido como "Como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração".

Assim, com o dispositivo introduzido na Constituição Federal Brasileira de 1988, foi posteriormente regulamentado pela Lei nº 8.212, e em seu art. 3º criou-se alguns princípios e diretrizes, norteadores para a previdência social entre eles, cabe ressaltar a determinação de não permitir que o benefício previdenciário seja inferior ao valor de um salário mínimo. O estabelecimento de um benefício mínimo e de regras diferenciadas de acesso (não relacionadas exclusivamente à contribuição

financeira) são as características básicas do princípio de universalidade. Vê-se, então, que o princípio da universalidade, típico da Seguridade Social, na Previdência só se aplica ao subsistema da Previdência Rural – e, ainda assim, àqueles que produzem em regime de economia familiar.

A partir dessas conclusões, parece possível afirmar que a Previdência Social é uma das políticas sociais mais eficazes do Governo Federal. Evitando que 18,1 milhões de pessoas fiquem abaixo da linha de pobreza (FRANÇA, 2004, p. XI). Fato incontestável é que os domicílios que gozam de uma aposentadoria rural desfrutam de uma qualidade de vida melhor do que àqueles que não têm o seguro rural, principalmente no Nordeste do país (GALINDO; IRMÃO, 2003). Já Aquino e Souza (2007, p. 5-6), afirmam que “a Previdência Rural, ao beneficiar um público, em geral muito pobre, que sempre esteve fora das conquistas sociais do país, assume um papel de grande importância para a promoção da distribuição de renda e equidade social”.

445

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de Estudo

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa. Para Barbour (2000, p. 13) uma das características comuns em relação à forma como é feita a pesquisa qualitativa é que os pesquisadores buscam ter acesso a experiências, interações e documentos em seu contexto natural, e de forma que dê espaço as suas particularidades e aos materiais nos quais são estudados. O caráter qualitativo desta pesquisa caracteriza-se por trabalhar como universo de significações, motivos, aspirações, crenças, dos valores e atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos faz parte da realidade social o que os tornam quase impossíveis de serem transformados em dados quantitativos (MINAYO, 2009, p. 21). Ainda na perspectiva de Minayo (2009, p. 24), o verbo que traduz a pesquisa qualitativa é compreender, as relações, atitudes, crenças e hábitos e representações a partir desse conjunto de fenômenos gerados socialmente.

3.2 Delimitação do Estudo

O presente estudo foi realizado com trabalhadores rurais inativos, beneficiários da previdência rural, entre eles os aposentados principalmente, além de um pensionista da Comunidade Central do Vale do Catimbau. Essa comunidade está localizada na cidade de Buíque-PE, sendo esse lugar o principal foco desta pesquisa embora a região do Vale do Catimbau, se estenda entre os municípios de Buíque, Tupanatinga, Inajá e Ibimirim, no Sertão do Moxotó, que são regiões semiáridas. Criado pela Lei municipal nº 214, de 1957, o distrito de Catimbau, anexado ao município de Buíque, mais conhecido como Vale do Catimbau, está localizado a cerca de 285 Km do Recife, tendo aproximadamente 10 km de distância da sede do município de Buíque. O Vale do Catimbau é considerada região turística e pedagógica devido ao seu perfil geológico e geomorfológico. O cenário paradisíaco de luxuosas paisagens contrasta com a miséria do local. Os índices de Índice de Desenvolvimento Municipal (IDHM) e de renda são de 0,527 (baixo) e 0,497 (muito baixo) segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010). Os indicadores sociais baixos são típicos de regiões do Semiárido nordestino, que é caracterizado por variáveis climáticas que favorecem as frequentes secas tornando o enfrentamento da pobreza um desafio constante. A cidade de Buíque é marcada por projetos auto-sustentáveis no cultivo do caju, que está entre suas principais produções agrícola.

446

3.3 Variáveis e Fonte de Dados

Foram analisadas as seguintes características demográficas e socioeconômicas dos idosos: sexo, idade, número de filhos, residentes no domicílio, propriedade de imóvel de residência, escolaridade, o tempo de recebimento do benefício, a destinação do benefício, situação antes e depois do recebimento da aposentadoria.

Para as análises das categorias analíticas propostas neste trabalho, a pesquisa embasou-se em dados primários, coletados a partir da utilização da técnica de grupo focal. Dessa forma, foram realizados dois grupos focais, no mesmo dia, sendo um pela manhã e outro à tarde com um número de participantes de doze em

cada turno. Através dos grupos focais, levantou-se, sobretudo os dados que se referem a vida dos beneficiários antes e depois do recebimento dos benefícios.

3.4 Coleta e Análise de Dados

A coleta de dados foi realizada através da técnica de Grupo focal, e sobre esta Barbour (2009, p. 54), afirma ser a técnica de grupos focais como um dos métodos qualitativos, que apresentam um ótimo desempenho ao proporcionar *insights* dos processos, em vez dos resultados. A autora, afirma ainda que a pesquisa qualitativa reconhece a existência de múltiplas vozes e muitas vezes buscacapturá-las (2009, p. 58). Para tanto, a amostra inicialmente pretendida, baseava-se numa estratégia utilizando-se de dados secundários, mas diante das controvérsias nas informações obtidas com pessoas chaves da comunidade, foi utilizada a amostra por conveniência. Apesar desse tipo de amostrar se passível de críticas, foi possível o acesso às pessoas. Para Kind (2004, p. 125), os grupos focais utilizam a interação grupal para produzir dados e *insights* que seriam dificilmente conseguidos fora do grupo. Na interpretação de Wilkinson *apud* King (2004, p. 128) grupo focal é uma "técnica de coleta de dados que envolve, essencialmente, um pequeno número de pessoas em um grupo de discussão informal (ou discussões), focado em torno de determinados tópicos ou conjunto de questões".

447

Inicialmente foi realizada uma visita preliminar à Comunidade Vale do Catimbau a fim de conhecê-la, bem como ter acesso aos beneficiários e aos líderes locais. Neste sentido, Yelland e Gifford *apud* Barbour (2009, p.80), observam que o status do recrutador pode ser particularmente importante para alguns grupos étnicos, e isso sugere que o potencial para recrutamento via membros respeitados da comunidade pode ser uma estratégia frutífera. Assim, foram contatados os líderes representantes da associação de agricultores do Vale do Catimbau, além de sindicatos locais. A fim de obter dados secundários o órgão consultado foi o INSS, Agência de Arcoverde. Após a obtenção dos dados secundários, relativos aos beneficiários da comunidade, e com a orientação de pessoas da comunidade e até mesmo da liderança, inclusive com acompanhamento, foi realizada outra visita à comunidade a fim de convidar os beneficiários para colaborar com a pesquisa. Para tanto, foram propostos os dois grupos, agendados para uma data posterior.

Diante da ausência de um consenso sobre o número de participantes, a quantidade de convites foi encaminhada considerando um nível mínimo e máximo que deve ser entre 6 e 15 pessoas para dar suporte aos resultados de um Grupo Focal (CHIESA; CIAMPONE, 1999; PEREIRA *et al.*, 1999; SIENA; DUARTE, 1999, *apud* KING, 2004, p. 128). Desta forma o convite foi destinado a 28 beneficiários da previdência rural que residem na comunidade, e que coincidentemente foram 14 homens e 14 mulheres, para participar dos trabalhos de emprego de Grupos Focais.

Além disso, baseando-se também na fala de Barret e Kirk *apud* Barbour (2009, p.81), sobre a importância do sobrerrecrutamento para os grupos focais com participantes idosos, devido a sua propensão a faltas foi solicitada, à liderança, que fossem feitos anúncios, a fim de lembrar o compromisso assumido de participar dos grupos.

A coleta de dados foi realizada em dois grupos em um mesmo dia: o 1º pela manhã e o 2º na parte da tarde. Com 11 participantes, dos quais 5 homes e 6 mulheres Fizeram parte do segundo grupo 12 participantes, 7 mulheres e 5 homens. Esse quantitativo de grupos seguiu a sugestão de King (2004, p. 125), que destaca a organização de pelo menos dois grupos para cada variável pertinente ao tema que será abordado. A duração da sessão de cada grupo foi de cerca de 80 minutos tempo considerado suficiente, dado que as respostas começaram a se repetir.

Os dados obtidos foram através de gravação e filmagem e posteriormente transcritos e analisados pela técnica de análise de conteúdo, de viés qualitativo. Segundo Minayo (2009, p. 84), através dessa técnica é possível "caminhar no que está por trás dos conteúdos manifestos". Assim, dentre as várias maneiras de analisar conteúdo, foi utilizada a análise temática, a qual identifica a presença ou frequência de aparição de elementos significativos dentro do objetivo analítico escolhido, ou seja, dentro do contexto da temática estudada. (MINAYO, 2009, p. 85- 86).

3.5 Perfil dos colaboradores

Para participar dos trabalhos foram convidados 28 beneficiários da previdência rural, residentes na comunidade do Vale do Catimbau. Dentre os convidados, 23 participaram, sendo 57% (n=13) homens e 43% (n=10) mulheres.

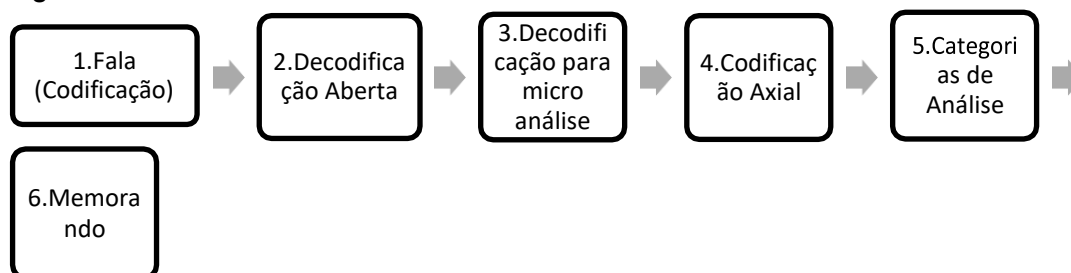
Entre os presentes 65% (n=15) tinham entre 56 e 70 anos e 35% (n=8) acima de 70. Todos afirmavam morar em imóvel próprio.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com vistas a responder ao problema e aos objetivos que este artigo se propôs buscou-se seguir, um dos dois processos inversos sugeridos por Bardin(1977, p. 119), a fim de realizar o processo de categorização. Sendo então o que aduz que o sistema de categorias não é fornecido antes, e resulta da classificação analógica e progressiva dos elementos.

Faz-se aqui uma síntese da análise em vista aos limites impostos pelo espaço oferecido ao artigo. Assim será apresentado na Figura 1 logo abaixo o escopo do processo que envolveu a análise do conteúdo. Na etapa 1) encontra-se a transcrição das falas (codificação) extraídas do grupo focal. Na etapa 2) Decodificação da fala, encontram-se o(s) fragmentos da fala(s) mais relevante(s) que se toma(m) por indicativo de uma categoria de análise, que buscam de forma analítica produzir uma decodificação para uma categoria; a etapa 3) Categorias de Análise, engloba o registro de categorias que tem a premissa de embasar uma pesquisa posterior. Por fim, a etapa 4) Memorando, esse contextualiza sob a respectivas das categorias extraídas, uma análise geral do conteúdo.

Figura 1 - Processo de Análise do Conteúdo



Fonte: Elaboração pelos autores (2016).

As categorias de análise configuram-se como os *insights* acerca da realidade estudada, que nortearam a uma posterior pesquisa de campo mais ampla. Elas resultaram do processo de decodificação das entrevistas transcritas na íntegra, chegando a um total de treze categorias, dispostas no Quadro I a seguir. Cada categoria constitui-se dos trechos selecionados das falas dos entrevistados. Adverte-

se
que
as
categ
orias
descri
tas da
próxi
ma
sessã
o
dizem
respei
to a
temáti
ca a
que o
estud
o que
está
sendo
descri
to se
propô
s,
servin
do
como
model

o para outros

Entre os presentes 65% (n=15) tinham entre 56 e 70 anos e 35% (n=8) acima de 70.

Todos afirmavam morar em imóvel próprio.

estudos do gênero embora com ressalvas, por tratar as peculiaridades inerentes a cada pesquisa. No quadro estruturado, decodificou-se algumas características através do (salientar, classificar, agregar e categorizar) trechos da entrevista transcrita, que foram estruturados na coluna Categorias de análise, e foram agregados, para efeito de comparação, um corte no tempo, sendo: 1) o antes do recebimento do benefício e, 2) depois do recebimento do benefício previdenciário.

Quadro 1 - Categorias de Análise identificadas a partir das entrevistas

TEMA	CORTE NO TEMPO	CATEGORIAS DE ANALISE EXTRAIDAS
Impactos da Previdência Rural	Antes do recebimento do benefício	- Expectativa de recebimento do benefício - Condições Precárias de sobrevivência - Instabilidade da renda - Inversão do fluxo migratório - Formação escolar baixa - Agricultura em condições adversas por conta da estiagem.
	A partir do recebimento do benefício	- Acesso ao consumo de bens (duráveis e não duráveis) e serviços. - Existência de contribuições recebidas de outras origens. - Dependência de parentes próximos. - Existência de outras rendas na unidade. - Alterações de poder nas relações de gênero. - Chantagem emocional dos dependentes por condição da renda. - Autonomia de renda da mulher.

450

Fonte: Elaboração dos autores (2016).

Após a extração das categorias analíticas, optou-se por elaborar uma síntese dos resultados, o qual se expõe a seguir.

4.1 Sínteses da análise

Os homens relataram que a opção pelo trabalho na agricultura, ainda durante a infância deriva da influência dos pais, por estes já trabalharem na agropecuária a principal atividade na região. No período anterior ao benefício, quando trabalhavam no campo eles não tiveram a opção de estudar. Os pais afirmavam que era preciso trabalhar para sobreviver e esta era repleta de dificuldades. Um relato forte foi sobre as condições climáticas (estiagens prolongadas). Esse fator levava a dependência de programas de governo, como o das "frentes de emergência". Através desse tipo de programa eram ofertadas oportunidades trabalho e renda. Esses programas eram uma salvação de muitos, mas não todos, uma vez que havia limites de oferta para

participar dessas frentes. Deste modo, restavam duas alternativas: a sobrevivência sub-humana ou a migração para o sudeste.

Passar fome foi a condição revelada algo que ressaltaram com emoção. Com o atingimento da idade de receber o benefício, algumas relatam as dificuldades para atender os requisitos exigidos o que foi também manifestado pelos depoentes como sendo de muita angústia pelas incertezas geradas. Superada esta fase com a chegada do benefício de aposentadoria, a vida mudou significativamente, e para melhor, possibilitando o acesso à alimentação básica, evidenciando ser esse o principal destino da renda. Os novos ganhos de renda possibilitaram também o acesso ao consumo de outros bens e serviços como: reforma da casa, consulta e exames médicos e, sobretudo ajudar os familiares próximos. E mesmo diante da regularidade e estabilidade do valor do benefício, alguns deles, que ainda apresentam condições físicas favoráveis, continuam trabalhando na agricultura, afim de complementar a renda da família, e quando esta não traz a colheita desejada, é a renda da aposentadoria que supre às necessidades básicas da família, permitindo que seus membros não passem fome.

451

Quanto às mulheres aposentadas, elas reafirmam alguns pontos destacados pelos homens em relação à vida antes do benefício de aposentadoria, entre eles destacam-se as dificuldades para sobreviver através do trabalho na agricultura, e que não tiveram também a oportunidade de estudar, pois os pais as obrigavam a trabalhar sendo esta uma questão de sobrevivência familiar. Somando-se a isso, todas as aposentadas relatam que tiveram filhos, e algumas delas tiveram muitos filhos, mas não chegaram a criar todos, supondo-se que alguns morreram ou mesmo os entregaram para adoção, provavelmente pelas condições precárias de sobrevivência decorrentes do trabalho na agricultura. Alguns dos participantes mencionaram que chegou a morar na região metropolitana de Recife -PE e no Estado de São Paulo, mas que retornaram à área rural com vistas a auferir o benefício no que revela um certo incentivo à imigração reversa.

A partir do recebimento do benefício de aposentadoria, as mulheres beneficiárias evidenciam com alegria que a vida mudou para melhor, e foi possível ter acesso ao consumo de bens e serviços, entre eles destacam o alimento (assim como os homens), a moradia própria, a serviços médicos e até poder ajudar os parentes próximos. Um dos relatos destaca a mudança na relação de poder, dentro

da família, em virtude do recebimento do benefício, antes, a renda principal era a do homem, sendo a mulher sua dependente. Depois, essa relação se inverte, principalmente nos primeiros anos de recebimento do benefício, em virtude possivelmente da mulher se aposentar com idade inferior à dos homens (5 anos antes), período em que a renda do homem ainda é instável, por ser oriunda da agricultura.

Diante do exposto é possível perceber que a vida antes de ter uma renda certa e regular era marcada por muitos desafios, destacando-se a superação para sobreviver diante da ausência de alimentos. Com a chegada do benefício tornou-se possível ter alimentos, e viver uma vida mais tranquila chegando a beneficiar a toda família.

5 CONCLUSÃO

A partir da pesquisa realizada com beneficiários da Comunidade do Vale do Catimbau, em Buíque-PE, sobre as mudanças decorrentes do recebimento do benefício de previdência social foi possível perceber o significado da renda não só para o beneficiário, mas para o grupo familiar a qual aquele idoso pertence. Através das indagações feitas sobre o período que antecede o recebimento e o posterior, foi possível extrair importantes categorias de análise. Essas categorias, possibilitam entender quais são as mudanças substanciais na vida daquelas pessoas a partir do recebimento do benefício.

O período antecedente foi marcado por muitas adversidades. Entre elas, foi possível identificar com ênfase, a ausência de renda regular mínima devido as limitações da atividade na agricultura com destaque para a estiagem, presente no Semi árido nordestino. Outra questão relevante evidenciada sobre esse período, é a expectativa em relação ao recebimento do benefício, que traz a esperança de mudar a vida para algo significativamente melhor. Já no período posterior ao recebimento, percebeu-se que a renda, regular e permanente, trouxe mudanças positivas na vida dos beneficiários e familiares. Esses passam a ter uma liberdade financeira para consumir, possibilitando descansar um pouco, apesar de alguns demonstrarem o quanto gostam de trabalhar no campo. Como consequência negativa constata-se a

existência de pressão psicológica sobre o idoso por parte de parentes próximos para que esses assumam compromissos financeiros.

Ressalte-se que o presente estudo, através das categorias levantadas nos Grupos Focais, ofereceu significativos *insights* para elaboração do roteiro da dissertação de um dos autores do presente estudo.

Por fim, apesar dos fatores que limitaram o desenvolver da pesquisa, seja de tempo, recursos acredita-se que os objetivos definidos para essa pesquisa, com característica exploratória, foram atingidos. E assim, é possível inferir que a política de previdência rural, mais que uma política estritamente previdenciária é uma política social abrangente e significativa para a seguridade social para o nordeste do Brasil.

Considerando a relevância da temática para as diferentes áreas do conhecimento, principalmente na situação em que se encontra contexto político nacional (ano de 2017), quando uma nova proposta de modificação profunda das regras de aposentadoria é proposta pelo Governo Federal. As expectativas apontam para as incertezas quanto ao futuro das atuais políticas públicas. Em que pesem os limites deste estudo, os resultados apresentados revelam o quanto as mudanças sugeridas poderão interferir nas condições de vida das populações mais pobres do semi-árido nordestino.

453

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francisco José B.; LOBO, Alexandre Lucena; RAYMUNDO, Jorge da Silva. **Análise das repercussões psicossociais decorrentes da concessão de benefícios rurais.** *Psicol. Reflex. Crit.* [online]. 1999, vol.12, n.2, p.503-519. ISSN 1678-7153. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-79721999000200016>. Acesso em: 18 mai. 2016.

AQUINO, J. R.; SOUZA, R. C. de. **Impactos socioeconômicos da previdência rural no Brasil: um estudo de caso no município de Encanto/RN.** In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIEDADE RURAL, 45., Londrina. Anais... Londrina, 2007. Disponível em:< <http://www.sober.org.br/palestra/6/663>>. Acesso em 11 abr. 2016.

Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2010. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica.** Aplicada Fundação João Pinheiro. Disponível em:< http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/buique_pe>. Acesso em 13 mai. 2016.

BARBOUR, Rosaline. **Grupos Focais: Coleção Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1977. 230 p.

BRASIL. **Boletim Estatístico da Previdência Social. Março/2016**. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Volume 21, nº 03. Disponível em: <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/boletim-estatistico-da-previdencia-social-beps/item/download/6374_d54c60f7c7c4950ac0ca42b9e857b91d>. Acesso em 13 mai. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 13 mai. 2016.

_____. **Arrecadação e benefícios emitidos pela previdência social nos municípios brasileiros. Ano 2015. Municípios**. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Disponível em: < <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/previdencia-estatistica-por-municipio/estatisticas-municipais-2014>>. Acesso em 16 mai. 2016.

CHIES, Cláudia; ROCHA, Márcio Mendes. **Impactos da aposentadoria rural especial como política pública para a agricultura familiar**. Geosaberes, Fortaleza, v. 6, número especial (1), p. 123 – 137, Outubro. 2015. Disponível em <<http://www.geosaberes.ufc.br/seer/index.php/geosaberes/article/viewFile/370/290>>. Acesso em 18 abr. 2016.

454

FERREIRA, Carlos Roberto; SOUZA, Solange de Cássia Inforzato de. **As aposentadorias e pensões e a concentração dos rendimentos domiciliares per capita no Brasil e na sua área rural: 1981 a 2003**. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2007, vol.45, n.4, pp.985-1011. ISSN 1806-9479. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032007000400008>. Acesso em: 18 mai. 2016.

FRANÇA, A. S. **A Previdência Social e a Economia dos Municípios**. 5ª ed. Brasília: ANFIP, 2004. Disponível em: <<http://www1.previdencia.gov.br/docs/pdf/introducao.pdf>>. Acesso em 13 mai. 2016.

GALINDO, O. & IRMÃO, J. F. **A Previdência Rural e a recuperação econômica e social das famílias no Nordeste**. In: DELGADO, G. & CARDOSO Jr., J. C. (Orgs.). *A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. 2. ed. Brasília: IPEA, 2003. pp. 165-186.

GATTI, Angelina Bernadete. **Grupo Focal na Pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Série Pesquisa v.10. Brasília: Liber Livro, 2012.

INSTITUTO DE BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS - IBGE.

Disponível em: <
ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf>. Acesso em 13 mai. 2016.

KIND, Luciana. **Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais/Notes for the work with focus group technique**. Psicologia em Revista, v. 10, n. 15, p. 124-138, 2008. Disponível em:<<http://periodicos.pucminas.br/index.php/psicologiaemrevista/article/viewArticle/202>>. Acesso em 13 mai.2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 28 ed. Petrópolis, RJ:Vozes, 2009.

OLIVEIRA, F. E. B. ; BELTRÃO, K. I. ; FERREIRA, M. G. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.Disponível em:<
<http://coral.ufsm.br/desenvolvimentorural/textos/artigo%20uergs%20Michelle.pdf>>.Ac
esso em 06 mai. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **As Boas Práticas Brasileiras em Seguridade Social**. v. 1. Brasília: OIT, 2012. 143p.

455

SCHWARZER, H. **Previdência rural e combate à pobreza no Brasil – Resultados de um estudo de caso no Pará. Estudos Sociedade e Agricultura**, n.14, abril 2000, p. 72-102. Disponível em:<
<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/169/165>>. Acesso em 13 mar. 2016.

SILVA, Luiz Mariano da Silva; LOPES, Tatiana de Santana Lopes. **Efeitos da Previdência Social Sobre a Desigualdade e a Pobreza Rural no Nordeste: Uma Análise da Decomposição do Índice de Gini**. Disponível em:<
http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1123>. Acesso em 22 mar. 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas**. Disponível em:<<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>>. Acesso em 02 abr 2016.

AVALIAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

GOVERNAMENTAIS:

uma proposta de meta-avaliação dos resultados da pesquisa
avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS¹

Larissa Cristina França Santos²
Suylan Almeida Midlej e Silva²

RESUMO

A Ouvidoria-Geral do Sistema Único de Saúde (SUS) tem apresentado práticas inovadoras de funcionamento no que se refere à sondagem da opinião dos seus usuários. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa avaliativa junto às beneficiárias do Programa Rede Cegonha para coletar suas percepções sobre os serviços prestados. A partir dos dados provenientes desta avaliação, foi desenvolvida pesquisa acadêmica, em nível de mestrado, cujo objetivo foi averiguar em que medida os resultados desta avaliação contribuíram para a implementação da Rede Cegonha. Para este artigo, foi feito um recorte da referida pesquisa acadêmica com o intuito de mostrar como foi realizada uma meta-avaliação em profundidade, analisando a repercussão da pesquisa avaliativa da Ouvidoria junto a alguns implementadores do programa. Portanto, este artigo tem como objetivo descrever esse percurso metodológico. Para isso, utilizou a metodologia descritiva, com discussão dos conceitos de avaliação e meta-avaliação de políticas públicas como referencial teórico. Os principais resultados mostram que a utilização de uma meta-avaliação em profundidade para análise do uso dos resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS pode ajudar a revelar alguns déficits de implementação do programa e também ajudar no aprimoramento do instrumento de avaliação utilizado pela Ouvidoria. Outro aspecto importante que a meta-avaliação aponta é que seria relevante ampliar o uso de pesquisas avaliativas de forma mais efetiva e constante, rumo a uma institucionalização do processo avaliativo como ferramenta de gestão para aperfeiçoamento de programas e políticas públicas.

456

Palavras-chave: Ouvidoria-Geral do SUS. Rede Cegonha. Meta-avaliação de políticas públicas.

¹ Trabalho escolhido como melhor artigo do Grupo Temático "Análise de Políticas Públicas" do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública.

² Universidade de Brasília (UnB).

1 INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas e programas governamentais sempre se constituiu um campo de estudo marcado pela conjuntura política e vem passando por profundas transformações metodológicas. Na década de 1960, a ênfase recaía sobre métodos quantitativos com o propósito de avaliar a eficiência e a eficácia dos programas. Nesse contexto, nos Estados Unidos, a preocupação era iniciar processos avaliativos dos programas sociais, nos quais tinha sido investido grande volume de recursos, sendo a questão central se eles tinham sido bem-sucedidos ou não (Silva, 2013).

Nas décadas de 1970 e 80, de acordo com Brousselle et al (2011), assistiu-se à profissionalização e à institucionalização desse campo de estudo. Associações profissionais e departamentos foram criados em resposta à expansão da área durante o período. Metodologicamente, a avaliação cedeu espaço também a técnicas qualitativas, com maior ênfase nos critérios econômicos. Esse ponto pode ser explicado pelo contexto de crise fiscal internacional, em que a ênfase da avaliação recaía sobre selecionar, entre todos os programas sociais concorrentes, aqueles com mais chances de produzir resultados com menores custos e de serem bem-sucedidos.

Na década de 1990, a avaliação passou a contar com abordagens mais compreensivas, incluindo métodos quantitativos e qualitativos, desta vez considerando as variáveis contextuais e as dimensões técnica e política (Silva, 2013). Essa evolução metodológica é intitulada por Guba e Lincoln (1989) como quarta geração, que teve nascimento na década de 1990 e reverbera até os dias de hoje.

No âmbito da administração pública, as pesquisas avaliativas de programas governamentais passaram também a contemplar a interação entre Estado e sociedade, uma vez que o amadurecimento do processo democrático brasileiro levou ao surgimento de uma série de Instâncias Participativas (IPs) (Pires e Vaz, 2012). Essas Instâncias representam a tentativa de se viabilizar canais de interlocução entre o Estado e a sociedade, de modo a dar visibilidade às demandas da população.

No caso da presente pesquisa, houve interesse em analisar como as expectativas da sociedade manifestadas por meio de uma IP, a Ouvidoria-Geral do SUS, foram contempladas para melhorar a implementação de um programa governamental, a Rede Cegonha (RC).

Usualmente, as ouvidorias públicas são canais por meio dos quais é estabelecida interlocução entre os usuários dos serviços públicos e a Administração Pública de maneira individualizada. A Ouvidoria-Geral do SUS, no entanto, tem apresentado práticas inovadoras de funcionamento no contexto das ouvidorias públicas por meio da estratégia de buscar a opinião dos usuários do SUS, em vez de simplesmente esperar o cidadão contatar a ouvidoria para se manifestar. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa avaliativa em que foram selecionadas as beneficiárias do Programa Rede Cegonha, por meio do Disque Saúde 136, central de teleatendimento da Ouvidoria, a qual entrou em contato com elas para conhecer sua percepção em relação aos serviços proporcionados pelo programa.

Nesse contexto, a RC vem sendo avaliada desde novembro de 2011. O programa se insere em uma proposta de mudança paradigmática na atenção à saúde da gestante, para que o cuidado à saúde da mulher e da criança seja integral, conforme os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), considerando as necessidades das beneficiárias do Programa desde a saúde reprodutiva e sexual, passando pelo planejamento familiar, até a criança completar 24 meses (Pasche et al, 2014). O RC também se insere em uma proposta macroestrutural de mudança de paradigma na atenção à saúde. De modo a operacionalizar essa transformação, foi iniciado o processo de construção das Redes de Atenção à Saúde (RAS) na década de 1990 (Mendes, 2011). Essas redes apresentam quatro eixos para atender questões mais específicas atinentes ao cuidado à saúde: a Rede de Urgência e Emergência, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, Rede de atenção às doenças e condições crônicas e Rede Cegonha. Todos esses eixos são atendidos transversalmente por sistemas logísticos e sistema de apoio (Mendes, 2011). Ou seja, esse sistema complexo levou à necessidade de avaliação mais diretamente ligada aos usuários.

A partir dos dados provenientes da avaliação realizada pela Ouvidoria-Geral do SUS, foi desenvolvida pesquisa acadêmica, em nível de mestrado, cujo objetivo foi averiguar em que medida os resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidoria

contribuíram efetivamente no processo de implementação da Rede Cegonha. Para este artigo, foi feito um recorte da referida pesquisa acadêmica com o intuito de mostrar como foi realizada uma meta-avaliação em profundidade, ou seja, descreve o percurso metodológico utilizado para analisar a repercussão da pesquisa avaliativa da Ouvidoria junto a alguns implementadores do programa. Portanto, a metodologia utilizada neste artigo é descritiva, uma vez que o estudo é voltado para descrição, análise e verificação de um fenômeno (Fernandes; Gomes, 2003).

O artigo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção discute o referencial teórico, que aborda avaliação de políticas públicas e meta-avaliação de políticas públicas. A terceira descreve o percurso metodológico utilizado para compreender os usos da pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS na implementação do Programa Rede Cegonha; e a quarta seção apresenta as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

459

Esta seção se divide em duas partes, a primeira conceitua avaliação de políticas públicas sob a ótica de alguns autores e apresenta as diferenças entre avaliação e pesquisa avaliativa. A segunda parte discute o conceito de meta-avaliação, uma vez que o presente artigo tem como objetivo descrever o percurso metodológico realizado para avaliar a pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS, uma espécie de meta-avaliação, mas não propriamente uma meta-avaliação no sentido estrito do conceito.

2.1 Avaliação de políticas públicas e pesquisa avaliativa

No bojo do processo histórico de avaliação de políticas públicas, a definição de avaliação também foi se adequando às novas perspectivas e necessidades. Scriven (1978), por exemplo, começou considerando a avaliação como um meio pelo qual se realiza o julgamento do valor ou mérito de algo. Mais adiante, ele acrescenta que avaliação diz respeito à importância, não só ao mérito e valor (Scriven, 1994). Rossi e Freeman (2004) definem a avaliação de programas sociais como a utilização de métodos e técnicas da pesquisa social para averiguar os

programas sociais no que diz respeito a todos os seus aspectos: desde a sua concepção até a sua implementação.

Para Patton (1997), a avaliação consiste em uma coleta sistemática de informações sobre um programa, a partir da qual será encetado um processo de tomada de decisão subsidiado em dados cientificamente validados. O propósito final da avaliação, portanto, é prover informações confiáveis sobre o programa e isso é extremamente relevante para que sejam tomadas decisões precisas, baseadas nos avanços e nas falhas apresentados pelo programa.

Worthen et al (2004) apresentam a avaliação como sendo constituída por esforços sistemáticos, explícitos e estruturados rumo ao exame, ao julgamento e à determinação de valor do objeto de estudo. Para os autores, existe uma avaliação centrada na administração, cujo objetivo é ajudar as pessoas que toma decisões. "Seu fundamento lógico é de que a informação avaliatória é parte essencial de decisões inteligentes e o avaliador pode ser eficiente trabalhando para administradores, legisladores, diretorias e outros profissionais que precisam de boas informações avaliatórias" (Worthen et al, 2004, p. 151)

460

Para Contandriopoulos (2006, p. 706), a avaliação é um mecanismo responsável pela implementação de dispositivos capazes de "fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas". Champagne et al (2011) complementam, considerando que a avaliação é um mecanismo que possibilita a emissão de juízo de valor sobre determinada intervenção. Um julgamento de valor estruturado dessa forma possibilita que os atores interessados na intervenção possam decidir, coletivamente, os rumos futuros dela.

Para Brouselle et al,

Avaliar consiste fundamentalmente em emitir um juízo de valor sobre uma intervenção, implementando um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre essa intervenção ou sobre qualquer um dos seus componentes, com o objetivo de proceder de modo a que os diferentes atores envolvidos, cujos campos de julgamento são por vezes diferentes, estejam aptos a se posicionar sobre a intervenção para que possam construir individual ou coletivamente um julgamento que possa se traduzir em ações. (Brouselle et al, 2011, p. 44).

Silva (2013) alerta para o fato de que não se pode esquecer o sentido político em que está imbuída a avaliação de programas governamentais. Antes de defini-la

de modo técnico, destituída de um contexto sociopolítico, é importante lembrar que a avaliação se constitui em instrumento de pressão a ser utilizado para que sejam garantidos avanços dos direitos sociais. Além disso, a autora apresenta conceitos para a avaliação em sentido lato e em sentido estrito. Em sentido lato, a avaliação consiste em um processo assistemático, exercido por todos os indivíduos em seu cotidiano, em que é averiguado o custo-benefício dos mais variados aspectos da vida. Em sentido estrito, a avaliação é uma pesquisa avaliativa aplicada. Nesse ponto, a autora dialoga com Rossi e Freeman (2004), pois enfatiza que a avaliação utiliza métodos e técnicas da pesquisa social para criar instrumentos capazes de analisar as várias dimensões dos programas governamentais.

Retomando Rossi e Freeman (2004), mas agora no que diz respeito especificamente à pesquisa avaliativa, esses autores consideram que a avaliação de programas sociais e a pesquisa avaliativa são praticamente sinônimos. Isso decorre do fato de a pesquisa social proporcionar as ferramentas cientificamente válidas para se analisar as problemáticas sociais de modo geral.

461

Como contraponto a essa visão, Contandriopoulos et al (1997) fazem uma distinção entre avaliação normativa, pesquisa avaliativa e pesquisa não avaliativa. Para eles, a avaliação normativa consiste na elaboração de normas e critérios para análise de programas. A pesquisa avaliativa utiliza procedimento científico para averiguar os componentes de um programa governamental. A pesquisa não avaliativa utiliza o procedimento científico para outras finalidades que não o julgamento de valor sobre determinada faceta de um programa. Em vista do exposto, a avaliação de programas pode apresentar interseção com a pesquisa avaliativa.

Cohen e Franco (2008) expõem que, apesar do entrelaçamento existente entre a avaliação de programas e a pesquisa avaliativa, existem diferenças quanto à natureza de ambas. Nesse sentido, os autores posicionam a avaliação como sendo mais ampla do que a pesquisa avaliativa, pois a primeira apenas se utiliza da segunda para que sejam utilizadas as técnicas adequadas para o provimento das informações necessárias. Depois de obtidas as informações, o processo avaliativo continua por meio da análise da eficiência, eficácia ou outros parâmetros relativos ao programa. Isso tudo em interação com o contexto de implementação.

A visão de Brouselle et al (2011) se coaduna com a de Contandriopoulos et al. Eles conceituam a pesquisa avaliativa como a utilização de procedimento científica no campo de estudo da avaliação de programas com o objetivo de se ter uma abordagem explicativa da avaliação, de causalidade, portanto. Eles adicionam à figura 1 mais um elemento, a tomada de decisão, que pode apresentar interseção com todos os subconjuntos ou não.

Jannuzzi (2016) considera que a pesquisa avaliativa é um tipo de avaliação, qualificando a sua natureza de acordo com o produto por ela trazido. Para ele, a pesquisa avaliativa consiste em levantamentos empíricos que utilizam técnicas qualitativas ou quantitativas visando à produção de evidências necessárias ao aprimoramento dos programas governamentais. Portanto, o produto originário da pesquisa avaliativa, nessa perspectiva, são os levantamentos primários realizados, bem como as evidências produzidas.

No caso da Ouvidoria-Geral do SUS, foi realizada uma pesquisa avaliativa visando contribuir para a execução das atividades do Ministério da Saúde no tocante à implementação do Programa Rede Cegonha. Ou seja, um tipo de avaliação visando um fim específico. Portanto, não uma avaliação do programa como um todo. Este artigo pretende descrever o percurso metodológico utilizado por uma pesquisa acadêmica para compreender o uso dos resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidoria juntos aos gestores do programa em nível federal e de uma Unidade Federativa, o que pode ser caracterizada como meta-avaliação. O conceito e seu uso será discutido na subseção seguinte.

462

2.2 Meta-Avaliação

Tem sido crescente a preocupação de governos em avaliar a qualidade de políticas públicas e programas governamentais, sobretudo em período de cortes financeiros. Com isso, tem aumentado a realização de avaliações que buscam revelar se resultados têm sido alcançados. Nessa esteira, investiga-se eficiência, eficácia, efetividade e a própria relevância das políticas. Porém, as avaliações têm sido questionadas, algumas vezes por sua qualidade técnica, outras pelos vieses, o que tem levado à necessidade de meta-avaliações.

Scriven (1995) define meta-avaliação, de forma literal, como a avaliação de uma avaliação. Seria avaliar a qualidade da avaliação, também para minimizar os vieses. Para isso, um avaliador precisaria definir critérios com base no relatório final de uma avaliação. O autor propõe que haja uma lista-chave de verificação de avaliação (Key Evaluation Checklist – KEC), ressaltando alguns aspectos como: resultados para os beneficiários, custo envolvido, necessidade da avaliação, forma de implementação e efeitos esperados.

Para Worthen et al (2004, p. 594), "a finalidade da meta-avaliação é ajudar a avaliação a realizar seu potencial". Os autores citam Nilsson e Hogben (1993 apud Worthen et al 2004, p 594) para afirmar que "a meta-avaliação não se refere somente à avaliação de estudos específicos, mas também à avaliação de todas as funções e práticas da própria avaliação".

Berends e Roberts (2003 apud Elliot 2011) destacam duas razões para se proceder a uma meta-avaliação: analisar o código de comportamento realizado pelos avaliadores e sua prática e analisar o passo a passo dos procedimentos utilizados na avaliação. E os procedimentos utilizados em meta-avaliações variam conforme o tipo da avaliação realizada.

Segundo o *Joint Committee on Standards for Educational Evaluations* (Elliot 2011), marco de referência conceitual mais conhecido nesta área, existem algumas possibilidades para a condução de meta-avaliações. O documento oferece padrões tanto para elaboração e execução de avaliações como para a realização de meta-avaliações. Trata-se de um conjunto de regras para lidar com problemas específicos da avaliação, de definições operacionais para guiar o desenvolvimento das avaliações e uma base de auto-regulamentação e responsabilização dos avaliadores (Worthen et al, 2004).

Para Stufflebeam (2001 apud Elliot 2011, p. 943):

meta-avaliação é o processo de delinear, obter e aplicar informação descritiva e de julgamento — sobre a utilidade, a viabilidade, adequação e precisão de uma avaliação e sua natureza sistemática, competente conduta, integridade/honestidade, respeitabilidade e responsabilidade social — para orientar a avaliação e divulgar publicamente seus pontos fortes e fracos.

A meta-avaliação adquire ainda mais importância diante do uso inadequado dos resultados das avaliações. Afinal, a avaliação não deve ser um fim em si

mesma, mas um meio para a ação, para a tomada de decisão. Quando isso não ocorre, ela perde sua utilidade, sua razão de ser.

A definição do uso de uma avaliação deve fazer distinção entre uso pelo programa e uso organizacional. O primeiro se refere a estudos individuais de avaliação, e o segundo tem a ver com o efeito cumulativo (aprendizagem) derivado de uma série de avaliações em uma organização. O uso em programas pode ser posteriormente dividido em uso instrumental, em que a avaliação dá suporte a ação específica (confirmação, modificação ou término), e o uso conceitual, em que não se toma nenhuma ação imediata, mas no qual os resultados são considerados e a informação é acumulada para uso posterior (ALA-HARJA, HELGASON, 2000, p.25).

De qualquer forma, a utilização dos resultados de uma avaliação pode tanto levar a melhorias concretas como menos concretas. Pode levar a uma melhor compreensão do programa, ao aprendizado organizacional ou ao estabelecimento de responsabilidades, mas também podem não sugerir qualquer mudança substancial aos programas (ALA-HARJA, HELGASON, 2000). Por essa razão, a análise sobre o uso das avaliações torna-se uma questão complexa. "A avaliação é apenas uma fonte de informações e compete com diversos outros fatores que têm influência sobre a tomada de decisão. É praticamente impossível descobrir a extensão exata em que os resultados tenham influenciado as decisões" (idem, p.26).

464

Na visão de Silva, 2013, a meta-avaliação objetiva refinar a continuidade do próprio processo de avaliação. "Pode ser conduzida durante ou após a primeira avaliação; avaliar o desenho da pesquisa avaliativa; os procedimentos e as técnicas utilizadas e conclusões da avaliação e incluir uma revisão da literatura, bem como comparar avaliações de programas similares e questionar resultados" (Silva, 2013, p. 58). Também para a autora, é possível fazer uso de diferentes procedimentos e técnicas para melhor testar os resultados primários.

A meta-avaliação descrita neste artigo mostra como foram utilizados procedimentos metodológicos para a compreensão do alcance dos resultados da pesquisa avaliativa realizada pela Ouvidoria-geral do SUS, tanto a partir de dados primários da pesquisa avaliativa da Ouvidoria, como por meio de dados primários coletados junto aos gestores do programa, como será detalhado na próxima seção.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção está estruturada na descrição do percurso metodológico utilizado para compreender os usos da pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS para a implementação do Programa Rede Cegonha em uma Unidade Federativa. Está dividida em três partes: concepção metodológica; procedimentos metodológicos e análise dos dados.

3.1 Concepção metodológica da pesquisa

Para realizar uma pesquisa avaliativa sobre o uso dos resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS foi desenvolvida uma pesquisa essencialmente qualitativa, com uso de triangulação de métodos, mas contemplando também dados quantitativos. De acordo com Minayo (2008), a triangulação revela-se uma estratégia valorosa especialmente para os estudos no campo de avaliação de políticas e programas sociais. Jannuzzi (2016) complementa que a triangulação objetiva cercar o objeto de estudo complexo em que geralmente se constituem os programas governamentais. A abordagem qualitativa utilizou as técnicas de análise documental, entrevistas individuais semiestruturadas e observação. A abordagem quantitativa restringiu-se à técnica de estatística descritiva, mais especificamente à apresentação das frequências relativas dos componentes observados do Programa. O primeiro tipo de abordagem proporcionou os dados para que se lograsse reconstituir o cenário de implementação do Programa nos anos de 2012 e 2015, segundo a perspectiva da gestão tanto do Ministério da Saúde quanto da Unidade Federativa pesquisada. O segundo reconstituiu o cenário em 2012 aos olhos de 6.163 usuárias do SUS na Unidade Federativa.

O método da pesquisa se baseou em estudo de caso, que consiste em uma análise em profundidade de um fenômeno do mundo real que dificilmente consegue se destacar de seu contexto (Yin, 2015). Optou-se pelo aprofundamento dos meandros do processo de implementação da RC em uma única Unidade Federativa, como forma de efetivamente cotejar o papel desempenhado por uma área meio – a Ouvidoria-Geral do SUS – na implementação de um programa governamental.

O recorte temporal foi transversal, pois foram analisadas as mudanças ocorridas no Programa em 2012 e 2015. De maio de 2012 a dezembro de 2013, as usuárias que realizaram parto pelo SUS na Unidade Federativa, entre novembro de 2011 e janeiro de 2013, responderam ao inquérito telefônico da Ouvidoria-Geral do SUS. Houve um lapso temporal para a consolidação desses dados, que foram enviados, em sua versão definitiva, à área gestora da RC no Ministério da Saúde em agosto de 2014. Esses dados foram apresentados pela área gestora da RC no Ministério da Saúde e discutidos juntamente com a gestão da Unidade Federativa ainda em 2014. Esta, por sua vez, apresentou esses dados, juntamente com a apoiadora institucional do Ministério da Saúde, ao Colegiado de Maternidades no mesmo ano. Finalmente, foi realizado o 2º Seminário Anual da Rede Cegonha em que foram apresentados os dados a toda a Rede implementadora da Política na Unidade Federativa, inclusive aos profissionais de saúde.

A amostragem foi não-probabilística, já que a implementação do Programa foi avaliada em uma Unidade Federativa, selecionada por conveniência. Foram analisados apenas dois componentes do programa: pré-natal e parto e nascimento. De acordo com Cavalcanti et al (2013), esses componentes são considerados cruciais para a alteração da realidade brasileira de altas taxas de mortalidade materno-infantil e do compromisso do Estado brasileiro, no cenário internacional, de redução da mortalidade materna em três quartos e da mortalidade de crianças menores de cinco anos em dois terços (ONU, 2000). Para se ter uma dimensão dessas taxas, em 2014, a taxa de mortalidade infantil foi de 14,1 para cada mil nascidos vivos no Brasil, e a razão de mortalidade materna foi de 58,19 para cada cem mil nascidos vivos (Brasil, 2016). Enquanto isso, em outros países da América Latina, como Chile e Uruguai, essa taxa é de apenas um dígito. Diniz (2009) alerta para a convivência paradoxal entre alto desenvolvimento tecnológico e científico ao lado das também altas taxas de mortalidade infantil e materna no Brasil.

466

3.2 Procedimentos metodológicos

O processo de coleta de dados se deu por meio de três procedimentos metodológicos: análise documental, entrevistas individuais semiestruturadas e observação. A primeira consiste no tratamento sistematizado de documentação

concernente ao objeto de estudo, tão importante para qualquer avaliação de política pública. A entrevista é um recurso metodológico essencial para aprofundar o conhecimento sobre o contexto pesquisado. A observação, de acordo com Minayo (1993, p.70), consiste em "um processo pelo qual um pesquisador se coloca como observador de uma situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica". Ou seja, por meio desses procedimentos, foi feita uma opção de coleta de dados por triangulação de métodos, visando a realização de uma pesquisa avaliativa em profundidade (Rodrigues, 2008, 2011), o que reitera a proposta deste artigo de realização de uma meta-avaliação em profundidade para compreensão sobre o uso dos resultados de pesquisas avaliativas.

No que diz respeito à análise documental, foram selecionados três tipos de documentação: aquelas provenientes da Ouvidoria-Geral do SUS, as originárias da área gestora da RC no Ministério da Saúde e as originárias da Secretaria de Estado de Saúde (SES). A documentação originária da Ouvidoria analisada foi baseada nos bancos de dados contendo o microdado obtido a partir do inquérito telefônico. Também foram analisados os relatórios enviados à área gestora da RC no Ministério da Saúde, os quais foram construídos a partir da consolidação dos microdados. O segundo tipo de documento consiste nos relatórios de gestão de 2012 e de 2015 da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), pois neles constam as ações implementadas em 2012 e em 2015 pela área gestora. O relatório gerencial de 2012 traz uma visão panorâmica, objetiva e superficial acerca das ações implementadas pelo MS ao longo do ano de 2012. Nesse sentido, as entrevistas realizadas com as gestoras federais e as gestoras da Unidade Federativa do programa proporcionaram informações imprescindíveis para os objetivos desta pesquisa.

A documentação proveniente da Secretaria de Saúde consistiu na análise dos relatórios de gestão de 2012. Não foi possível analisar o relatório de gestão de 2015, pois ele não foi disponibilizado ao público até o momento final da coleta de dados (setembro de 2016). Diante disso, para identificar as ações implementadas em 2015 foi fundamental a análise das atas das reuniões do Grupo Condutor Central da Rede Cegonha (GCCRC) relativas a esse ano. Não foram analisadas atas de 2012, porque elas começaram a ser produzidas em 2015.

Após a análise documental, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas com três perfis de entrevistados: em nível federal, três gestoras da

CGS, no segundo nível do ente federativo, três gestores componentes do GCCRC; no terceiro nível, seis profissionais de saúde. Ao todo, 12 entrevistados.

A seleção das gestoras federais para entrevistas foi realizada de acordo com o atendimento do seguinte perfil: atuação na área responsável pela implementação da RC e que trabalham também com os dados provenientes da Ouvidoria-Geral do SUS.

No caso das gestoras da Unidade Federativa, a seleção foi baseada nos seguintes requisitos: ser componente do GCCRC e ter atuado no Grupo de 2012 até 2014. Entre elas, apenas uma atendeu a ambos os critérios e possuía atuação posterior a 2015. Como não foram identificadas mais gestoras que atuaram até 2015 e que também tinham conhecimento dos dados da Ouvidoria, optou-se por estabelecer como critério a atuação até apenas 2014. Isso se deveu ao fato de o GCCRC ter passado por grande transformação em sua composição em 2015, ano em que ele foi quase que completamente renovado. Nesse sentido, é que se fez uma escolha metodológica de, em vez de entrevistar apenas uma pessoa que poderia fornecer informações sobre os dados e sobre as ações implementadas em 2012 e 2015, foram entrevistadas três pessoas, sendo que duas delas contribuíram para a reconstrução do cenário apenas de 2012. Tentou-se minorar os efeitos dessa limitação da pesquisa por meio da análise das atas das reuniões de 2015 e da observação.

468

A seleção dos profissionais de saúde se deu de acordo com o atendimento dos seguintes critérios: participação de evento promovido pela Secretaria de Saúde em que foi dada visibilidade aos dados da Ouvidoria; atuação em diferentes regiões administrativas de saúde, não sendo entrevistado mais de um profissional que atuasse em uma mesma região; atuação em uma das treze maternidades da Unidade Federativa; e atuação na mesma maternidade desde 2012 até pelo menos 2015.

Quanto à observação, que é um processo pelo qual um pesquisador atua como observador de uma dada situação, visando a realização de uma investigação científica em relação direta com seus interlocutores no espaço social da pesquisa, na medida do possível, participando da vida social deles, no seu cenário cultural, mas com a finalidade de colher dados e compreender o contexto da pesquisa. (Minayo, 1993, p. 70), de forma geral, foi realizada junto ao GCCRC, de abril a

outubro de 2016. O grupo condutor principal se reunia semanalmente e era composto, de maneira permanente, pelas seguintes áreas técnicas da SES: saúde da mulher, da criança, do adolescente, banco de leite, urgência e emergência, terapia intensiva, gineco-obstetrícia, doenças sexualmente transmissíveis, informação e análise da situação em saúde, vigilância e epidemiologia. O referido grupo é responsável, dentre outras atribuições, pela gestão política e técnica da implementação da RC em todas as regiões de saúde da Unidade Federativa.

Também foi realizada observação junto à apoiadora descentralizada do MS na Unidade Federativa, por meio de acompanhamento semanal das atividades dessa colaboradora, durante um período de três meses. A apoiadora é responsável pelo acompanhamento da implementação da RC no território, dando suporte à SES nas atividades em que for solicitada.

3.3 Análise dos dados

469

A análise dos dados se dividiu em duas etapas. Na primeira, foi realizada análise de dados estatísticos com os resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral. Os softwares utilizados para o mapeamento foram o Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) versão 20 e o Excel 2010. A segunda etapa consistiu na avaliação da implementação da RC, a partir de análise de conteúdo (Bardin, 2011) resultante da análise documental e das entrevistas individuais semiestruturadas.

A análise documental se deu por meio da análise de conteúdo das atividades implementadas em 2012 e 2015, constantes nos relatórios de gestão de 2012 e 2015 da SAS e da Secretaria de Estado da Saúde da Unidade Federativa, além das atas de reuniões do grupo condutor central da RC de 2015. Foram utilizadas três unidades de análise: ações realizadas pela Rede Cegonha, ações efetivamente implementadas e influência da Ouvidoria do SUS.

No que se refere às entrevistas individuais semiestruturadas, a análise se deu com base na percepção sobre as ações implementadas em 2012 e 2015, para além do que consta nos relatórios de gestão, mas estabelecendo um contraponto com o conteúdo deles. Assim, foi uma análise triangulada, a partir das entrevistas e dos documentos, mas também com base nos resultados da observação participante.

O recorte do Programa analisado por esta pesquisa foi escolhido a partir do confronto dos seguintes documentos:

- O modelo lógico de Cavalcanti et al (2013);
- Os relatórios preliminar e final da pesquisa da Rede Cegonha, datados de 2013 e 2014 respectivamente, os quais englobam os resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidoria
- Plano de Ação Regional (PAR).

Dessa forma, as ações que foram analisadas, estabelecidas a partir da identificação do cruzamento existente entre as ações de implementação e as ações propostas, que, nesta pesquisa, foram chamadas de eixos, pois a partir deles se desdobram uma série de ações. A análise desses eixos revelou-se fundamental para averiguar as mudanças ocorridas na RC, na Unidade Federativa, ao longo do tempo e em que medida a pesquisa avaliativa da Ouvidoria do SUS contribuiu para tal.

Os eixos analisados, a partir dos quais o Programa destrincha uma série de ações, foram os seguintes:

1. Vinculação: a Rede Cegonha apresenta como um dos seus objetivos o fim da peregrinação. Este pode ser tido como um produto do Programa. Esse produto foi pensado devido à constatação, por parte da literatura em saúde pública, de que o óbito neonatal está fortemente associado à peregrinação (Lansky et al, 2014). Com vistas ao alcance desse objetivo, é que conflui uma série de medidas. Primeiro, e o cenário ideal, é aquele em que a gestante, desde o momento do pré-natal, é referenciada pela UBS para o hospital onde deve realizar o parto. Essa é uma providência no âmbito da atenção primária. No âmbito da assistência hospitalar também são tomadas providências para o caso de esse fluxo com a atenção primária não se efetivar e para que nenhum estabelecimento fique sobrecarregado, essa medida de reforço mantém a rede funcionando de acordo com o planejado. Trata-se da implementação da política da Vaga Sempre. Essa política consiste em prestar assistência à mulher na maternidade em que ela chegue, independentemente de onde ela tenha vindo. Somente depois desse primeiro cuidado, ela será transferida para a sua maternidade de referência.

2. Boas práticas baseadas em evidências científicas: as boas práticas retratam a ação proposta número 3, reestruturação dos protocolos assistenciais e de fluxo de pacientes, treinamento de multiplicadores para disseminação dos novos

protocolos. A RC apresenta o estímulo às boas práticas baseadas em evidências científicas como um dos eixos necessários para que sejam minoradas situações de violência obstétrica e devido à necessidade constatada de estímulo ao atendimento humanizado. O cerne da questão deixa de ser tão-somente a capacidade técnica para uma assistência adequada e a RC conflui para o fortalecimento de um debate internacional e nacional de que, além do aspecto técnico, o SUS precisa prover assistência que contemple todas as facetas de um ser humano: psicológica, cultural, social, afetiva, etc. O estímulo às boas práticas no âmbito da RC é bastante amplo, mas dentre elas essa pesquisa destaca o incentivo à realização de parto normal e o contato pele a pele. Esses são os sub-eixos, dentro das boas práticas, em relação aos quais a pesquisa da Ouvidoria-Geral do SUS forneceu informações à gestão. O parto normal, de acordo com a OMS, é considerado uma boa prática porque não existem evidências científicas que comprovem que a cirurgia cesárea gere quaisquer benefícios para mulheres e/ou crianças que se submeteram a esse procedimento sem os requisitos necessários para tal. Para essa organização, a taxa ideal de cesáreas em um país deve ser em torno de 10 a 15% do número de partos. Esse foi um posicionamento de 2015 que ratificou a taxa recomendada de 1985.

471

Com relação ao contato pele a pele, a OMS – em documento divisor de águas acerca da assistência ao parto e nascimento, datado de 1996 – já preconizava que essa boa prática deveria ser realizada devido à necessidade de se manter a temperatura do bebê após o nascimento, devido à necessidade de a mãe colonizar o bebê com suas bactérias e para que o bebê já fosse estimulado a fazer a primeira sucção.

2.1 Acompanhante: esse é outro sub-eixo das boas práticas que será analisado. Foi-lhe dada posição de destaque por ser uma boa prática respaldada pela lei federal nº 11.108, de 7 de abril de 2005, e por lei da própria Unidade Federativa datada de 2002, revogada por legislação posterior de 2015. A presença do acompanhante em todos os momentos do parto, especialmente no momento expulsivo, também é recomendada pela OMS devido a evidências científicas que correlacionam diminuição da percepção de dor pelas parturientes e a presença dos acompanhantes. Outro motivo para se fazer uma análise à parte se evidenciou pelo fato de a reforma da ambiência, retratada na ação proposta nº 2 da tabela acima, ser um instrumento para viabilizar o acompanhante e outras boas práticas. Sendo a

reforma da ambiência um meio para o alcance das boas práticas, em especial para o acompanhante, considerou-se oportuno analisá-la no contexto da implementação da lei do acompanhante. Finalmente, outra razão para separá-la das outras boas práticas, reside no fato de a pesquisa da Ouvidoria ter revelado, em quase todas as maternidades, taxas acima de 80% para a não implementação dessa lei. Isso foi um indício da necessidade de se perscrutar mais detidamente essa questão.

A pesquisa utilizou o modelo lógico dos autores Cavalcanti et al (2013) para avaliar a implementação da RC. O modelo lógico constitui importante ferramenta para a avaliação de programas sociais por apresentar visualmente e de maneira sistemática as relações entre insumos, atividades/ações e resultados (Bezerra et al, 2010). Moreira (2014) ressalta que o modelo lógico é a representação ideal do programa. Para ela, os modelos devem apresentar os processos e os resultados do programa.

Existem diversas formas de representação dos programas, de acordo com a modelização utilizada. Brouselle et al (2011) expõem que a modelização consiste em processo reflexivo a respeito da teoria que sustenta a intervenção, para que se estabeleça o seu modo de funcionamento. Para Champagne et al (2011), a modelização é uma etapa fundamental antes que seja iniciada a avaliação de um programa. Ele fornece três modelos de modelização: causal, lógico-teórico e lógico operacional. O primeiro trata de estabelecer as causas para determinadas problemáticas, separando-as de outras causas prováveis. O segundo consiste em identificar o problema visado pela intervenção, o contexto de implementação e os resultados a serem alcançados (Hartz, 1999). O terceiro conecta os recursos utilizados aos processos implementados e esses últimos aos objetivos. Nesse sentido, Donabedian (1980) apresenta como estrutura básica de um modelo lógico operacional as seguintes composições: estruturas, processos, resultados de curto prazo e resultados de médio e longo prazo.

Cavalcanti et al (2013) utilizaram como referência para a modelização da RC Bezerra et al (2010) e Cassiolato e Guerresi (2010) e partiram de um modelo causal da RC, constante em documentação do MS, elaborando um modelo lógico-teórico parcial, em que fatores relacionados ao contexto de implementação e aos resultados da RC estão ausentes. Isso, no entanto, não inviabilizou a avaliação proposta por

este estudo, pois se tratou de uma avaliação de implementação, focada portanto nos processos da RC, os quais se encontram modelizados no próprio modelo lógico.

Outro documento utilizado foi o Manual Prático do Programa, que elucida o que cada componente representa para o Programa. Segundo esse documento, o componente pré-natal representa medidas tomadas para a qualificação desse procedimento nas UBS por meio da realização dos exames e do recebimento dos resultados em tempo oportuno, da identificação quando for gravidez de alto risco, da vinculação da gestante ao serviço de saúde e do acompanhamento da gestante durante todo o processo.

O componente parto e nascimento almeja ações que resguardecem o princípio da integralidade, a incorporação de boas práticas respaldadas por evidências científicas e também enfatiza que sejam garantidos leitos obstétricos e neonatais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

473

A partir dos resultados desta meta-avaliação, que se baseou no uso da pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS em três perspectivas: gestoras federais, da Unidade Federativa e dos hospitais locais, foram identificados diferentes usos, conforme os diversos contextos. No Ministério da Saúde, a percepção das gestoras sobre o papel da pesquisa avaliativa da Ouvidoria foi que houve uma apropriação dessa ferramenta para o aperfeiçoamento da gestão, o que ajudou no fortalecimento de uma cultura avaliativa no órgão. Segundo as entrevistadas, o aperfeiçoamento se deu tanto na coleta de dados junto às usuárias, quanto sobre sua gestão no Ministério. Dessa forma, expôs-se um enquadramento completo sobre o instrumento utilizado. Um dos aspectos que pode ter contribuído para essa compreensão sobre o uso do instrumento foi o fato de que a área gestora do Programa e a Ouvidoria-Geral do SUS trabalharam conjuntamente em várias etapas da pesquisa. Mas vale salientar que pela análise documental e pela pesquisa junto aos outros entes não foi possível depreender que a apropriação dos resultados ocorreu de forma a se refletir na implementação do programa.

No contexto da gestão do ente federativo, foi possível perceber que a pesquisa avaliativa afetou superficialmente a implementação do RC. As gestoras, apesar de terem reconhecido a consistência do método de pesquisa aplicado pela

Ouvidoria junto às usuárias, informaram que o resultado apresentado por meio do relatório consolidado da Ouvidoria foi descritivo e os dados acabaram sendo tratados como algo que se encerrava em si mesmo durante oficinas de sensibilização junto aos gestores das regiões de saúde e aos profissionais de saúde. Não houve uma intenção de refletir sobre os resultados da pesquisa avaliativa em sua completude, para, assim, aperfeiçoar a implementação.

Nos serviços de saúde, também não foi possível observar que a gestão tenha utilizado os resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidoria para aperfeiçoar a implementação da Rede Cegonha. Os profissionais de saúde revelaram desconhecer que houve pesquisa avaliativa realizada pela Ouvidoria e sequer sabiam que a Ouvidoria poderia ter também esse papel. Restringiram-se a uma visão tradicional sobre essa Instância Participativa, calcada em sua conceituação clássica.

O fato de não ter sido identificada relação entre o resultado da pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS e as ações promovidas pela gestão – tanto da Unidade Federativa quanto dos serviços de saúde – no que se refere ao aperfeiçoamento da implementação do programa, pode levar a interpretação de que não houve um repasse sistemático desses resultados, com estratégias de sensibilização para recebimento dessas informações como importantes para a implementação do programa, sobretudo por serem provenientes de pesquisa avaliativa junto às usuárias.

474

Essa situação de descompasso pode ter relação com a utilização de um modelo de gestão que se pretende *bottom-up* – impulsionado pela Instância Participativa pesquisada – mas que na prática ainda está amarrada a um modelo weberiano de burocracia, que é *top-down*, com utilização de práticas ainda formais na relação com os entes federativos, o que tem levado a alguns déficits de implementação.

A proposta de se utilizar uma meta-avaliação em profundidade para análise do uso dos resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS pode ajudar a revelar esses déficits de implementação do programa, levando a seu aprimoramento, mas também ao aprimoramento do instrumento de avaliação utilizado pela Ouvidoria. Outro aspecto importante que a meta-avaliação aponta é que seria relevante ampliar o uso de pesquisas avaliativas de forma mais efetiva e

constante, rumo a uma institucionalização do processo avaliativo como ferramentas de gestão para aperfeiçoamento de programas e políticas de saúde.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. (2011). **Análise de conteúdo**. Brasil: Edições 70.

BEZERRA, L. C. de A.; CAZARIN, G.; ALVES C. K. de A. **Modelagem de programas**: da teoria à operacionalização. In: SAMICO, I. et al. (Org.). **Avaliação em saúde: bases conceituais e operacionais**. Rio de Janeiro: MedBook, 2010. p. 65-78.

BROUSSELLE A, CHAMPAGNE F, CONTANDRIOPOULOS AP, HARTZ Z. (2011). **Avaliação**: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Fiocruz.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. (2010). **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação.

CAVALCANTI, P. C. D. S., GURGEL JUNIOR, G. D., VACONCELOS, A. L. R. D., & GUERRERO, A. V. P. (2013). **A logical model of the Rede Cegonha network**. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 23(4), 1297-1316.

CHAMPAGNE, F., BROUSSELLE, A., HARTZ, Z., & CONTANDRIOPOULOS, A. P. (2011). **Modelizar as intervenções**.

DONABEDIAN, A. **Basic approach to assessment**: structure, process and outcome. In: *Explorations in Quality Assessment and Monitoring* (A. Donabedian), vol. I, pp. 77-125. Ann Arbor, Michigan: Health Administration Press. 1980.

ELLIOT, L.G (2001). **Meta-avaliação**: das abordagens às possibilidades de aplicação. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez.

HARTZ, Z. M. D. A. (1999). **Avaliação dos programas de saúde**: perspectivas teórico metodológicas e políticas institucionais. *Ciência & saúde coletiva*, 4(2), 341-353.

JANNUZZI, P. D. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

MALINOWSKI, B. (1984). **Argonautas do pacífico ocidental**. São Paulo: Abril Cultural, 2.

MENDES, E. V. (2011). **As redes de atenção à saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 549.

MINAYO, M. C. D. S. (2012). **Trabalho de Campo**: contexto de observação, interação e descoberta. In: Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes.

MINAYO, M. C. D. S. (2008). **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec.

MOREIRA, E.; ABREU, D. **Células operacionais**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/Fiocruz, 2014. Mimeografado.

PASCHE, D. F; VILELA, M. E. de A.; GIOVANNI, Miriam Di; ALMEIDA, P. V. B; FRANCO NETTO, T. de L (2014). **Rede Cegonha**: desafios de mudanças culturais nas práticas obstétricas e neonatais (No. 52). Revista Divulgação Saúde em Debate, RJ.

PAULA, A. P. P. D. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, 45(1), 36-49.

PIRES, R., & Vaz, A. (2012). **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das " interfaces socioestatais" nos programas federais (No. 1707). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

RODRIGUES. L.C. (2011). Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, março.

_____(2008). Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL - Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, jan-jun.

SCRIVEN. M.S (1995). The Science of Valuing. In: SHADISH Jr, W. R., COOK, T. D., & LEVITON, L. C.. **Foundations of Program Evaluation**: Theories of Practice. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Ed. Gente, 2004.

YIN, R. K. (2015). **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. Bookman editora.

AVALIAÇÃO DO IMPACTO FINANCEIRO PARA OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM UM MUNICÍPIO NA REGIÃO SUL DO BRASIL

Janice Alves¹
Simone Portella Teixeira de Mello²
Eliane M. Sá de Souza³

RESUMO

A situação habitacional no Brasil representa um problema social histórico, principalmente no que se refere à população de baixa renda. Em 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tendo como principal objetivo proporcionar moradia digna para a população brasileira mais carente. Analisa-se a efetividade do programa no que se refere à situação financeira dos beneficiários - Recursos FAR – Faixa I do Programa, assim como a diminuição do déficit habitacional na Cidade. Para o desenvolvimento do trabalho utilizaram-se questionários e entrevistas com mutuários de 5 empreendimentos do Programa. Os resultados revelam que os mutuários conseguem honrar com os pagamentos e o impacto financeiro da concessão do financiamento deu-se de forma positiva. Contudo, o Programa não está sendo eficiente em sanar, definitivamente, o problema do déficit habitacional no município.

477

Palavras-chave: Política Habitacional Social. Déficit Habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida.

¹ Prefeitura de Capão do Leão / RS.

² Universidade Federal de Pelotas (UFPeL).

³ Universidade Federal de Goiás (UFG).

1 INTRODUÇÃO

A situação habitacional no Brasil representa um problema social histórico. A criação da Casa Popular, em 1946, indica a primeira iniciativa adotada pelo Estado em busca de equacionar o problema habitacional, num período em que a precariedade da habitação já era notável na população mais pobre (AZEVEDO; ANDRADE, 2011). Desde então, o Governo Federal procura alternativas para sanar a questão do déficit no país, na medida em que compreende tanto moradias sem condições de serem habitadas, quanto à necessidade da construção de novas unidades, em virtude da coabitação familiar ou de moradias em locais inapropriados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

Como alternativa para enfrentar esse déficit e a fim de conceder maior enfoque à questão habitacional, o governo brasileiro instituiu, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social (SNHIS), com o objetivo de viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e à habitação sustentável. Diante de uma preocupação social com moradia popular, em 2009 o Governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), levando em conta a demanda por melhores condições de habitação e tendo, como meta inicial, a destinação de 40% das unidades habitacionais a serem construídas para a população economicamente carente. O Programa visa à requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais para a população com renda bruta mensal de até R\$ 5.000,00. A divisão dos recursos do Programa para as famílias de menor renda foi feita com base no cálculo do déficit habitacional do ano 2000, estabelecendo-se, assim, a meta a ser realizada em cada município (SILVA; ALVES, 2014).

Diante do exposto, o presente artigo objetiva analisar o impacto financeiro para os beneficiários do PMCMV, Recursos FAR, Faixa 1, na cidade de Pelotas, Rio Grande do Sul. Para tanto, o artigo está constituído das seguintes seções: o PMCMV; o Programa no contexto de Pelotas – RS; a metodologia desenvolvida; os resultados que descrevem os seguintes aspectos: caracterização dos mutuários e do grupo familiar no que tange à renda e condições de moradia, grau de inadimplência dos beneficiários e impacto financeiro da concessão do financiamento habitacional.

Ao final, resumem-se os resultados da pesquisa, estabelecem-se recomendações e finaliza-se com as referências consultadas.

2 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O PMCMV parte da premissa de que a aquisição de moradia regular é condição básica para que as famílias de baixa renda possam superar suas vulnerabilidades sociais e alcançar sua efetiva inclusão na sociedade brasileira, e que o acesso ao financiamento habitacional para estas famílias, que não têm capacidade de poupança, exige condições especiais e subsidiadas (SHIMIZU, 2010). Derivado do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma das propostas de atuação era a criação de uma linha de crédito específica, para permitir acesso à moradia própria à população enquadrada nesta faixa (SILVA; ALVES, 2014).

O PMCMV foi lançado em 2009, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades e gestão da CEF. Ainda que em menor escala, o financiamento habitacional no PMCMV também pode ser feito através do Banco do Brasil, criando-se mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, bem como a requalificação de imóveis urbanos ou rurais para famílias com renda de até R\$ 4.650,00 mensais. Atualmente, o Programa atende famílias com renda de até R\$ 5.000,00 mensais (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011; BANCO DO BRASIL, 2014).

O PMCMV é composto por dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) que objetiva promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos; e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) que tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse sessenta mil reais (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011).

2.1 O Programa Minha Casa Minha Vida na Cidade de Pelotas – RS

Conforme a Portaria nº168 do Ministério das Cidades (2013), Pelotas faz parte da relação de municípios da área de atuação do PMCMV. O município aderiu

ao Programa em 22 de abril de 2009, decorrente da Lei n°. 5.603 desse mesmo ano, tendo a doação por parte do poder executivo de algumas áreas em locais de desenvolvimento urbano para construção de unidades habitacionais. Com a estratégia de viabilizar a construção do maior número possível de habitações populares dentro do Programa, foi instituído, em 3 de agosto de 2009, o Programa Habitacional de Interesse Social "Pelotas Habitação Digna" (PELOTAS, 2009).

A Lei estabeleceu a classificação dos empreendimentos em quatro estratos:

- 1) **Estrato 1:** famílias com renda de até 3 salários mínimos;
- 2) **Estrato 2:** famílias com renda de 3 até 6 salários mínimos;
- 3) **Estrato 3:** famílias com renda de 6 até 10 salários mínimos;
- 4) **Estrato 4:** empreendimentos para moradores estudantis.

De acordo com o art. 3º dessa legislação, a seleção dos beneficiários dos empreendimentos do Estrato 1 fica ao encargo do município, através da Secretaria de Habitação, estabelecendo, como preferência, a implantação dos empreendimentos para Habitações de Interesse Social (HIS), ou seja, para famílias residentes em áreas de risco e áreas em que a remoção seja condição necessária para a implantação de obras e/ou equipamentos públicos ou, ainda, para o atendimento de acordos ou decisões judiciais.

No art. 4º, o poder Executivo é autorizado a doar ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR terrenos para a construção de habitações para o **Estrato 1**, conforme a política habitacional do município, esclarecendo que a descrição dos respectivos imóveis dar-se-á através de edital específico. Cabe destacar que a Lei 5.603 teve vigência até 31 de dezembro de 2013. Contudo, foi prorrogada pela nova Lei n°6.105, com vigência até 31 de dezembro de 2017 (PELOTAS, 2014).

Com a instituição do Programa Pelotas Habitação Digna, o município deu início à construção dos empreendimentos. Pelotas, em 2011, contava com três residenciais do PMCMV, entregando, em maio do mesmo ano, o quarto residencial, composto por 420 unidades, que configurou como o primeiro residencial do Rio Grande do Sul dotado de equipamento de aquecimento solar (MEIRELLES, 2011).

Observa-se que a cidade possui 113 mil residências cadastradas para fins de imposto predial e territorial urbano (IPTU), tendo déficit habitacional de 11,93%, índice considerado alto em comparação às cidades do mesmo porte e que apresentam em média 6% de carência. Isso é evidenciado no Plano Local de

Habitação de Interesse Social PLHIS, destacando ainda que em 2013, o número de empreendimentos MCMV chegou a quinze na cidade, sendo cinco na Faixa I do Programa (ALALAM, 2013).

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi realizada em Pelotas (RS), com população estimada em 343.651 habitantes, sendo a área da unidade territorial de 1.610,084 km² e a densidade demográfica de 203,89 habitantes por km², de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A população possui o valor de R\$ 570,00 como rendimento nominal mediano mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes na área urbana (IBGE, 2016).

Tomando por base a quantidade de beneficiários do PMCMV (Faixa 1) em Pelotas, obteve-se a amostra desta pesquisa através da aplicação de fórmula amostral, através de pacote estatístico com erro amostral de 10%, e nível de confiança de 90%, chegando ao quantitativo de 66 entrevistados de um universo de 1.775 beneficiários. A amostra, então, foi aleatória simples, em que todos os elementos têm a mesma probabilidade de serem selecionados (SANTOS, 2011).

481

Com a amostra definida, e a partir de relatório da Caixa Econômica Federal (CEF) à Prefeitura de Pelotas contendo o nome dos beneficiários, realizou-se o sorteio a fim de definir quais moradores seriam entrevistados em cada conjunto habitacional. Foram consideradas elegíveis para a inclusão do estudo todas as famílias de baixa renda, ou seja, com renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00, beneficiárias do Programa.

Elaborou-se o questionário com base em pesquisas realizadas por órgãos do Governo, como a CEF, Fundação João Pinheiro e IPEA. Levou-se em consideração que o questionário deveria conter questões compatíveis com os objetivos da pesquisa e que suas respostas conduzissem à elucidação do problema proposto. O questionário foi composto de 22 questões, abordando características socioeconômicas e demais questionamentos inerentes ao tema.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A seguir apresentam-se os resultados da pesquisa, descrevendo inicialmente o perfil dos mutuários e após a caracterização do grupo familiar quanto à renda e condições de moradia. Após trata-se do grau de inadimplência dos beneficiários. E por fim, apresentam-se os resultados quanto ao impacto financeiro da concessão do financiamento habitacional.

1.1 Caracterização dos mutuários

A pesquisa revela que, na modalidade do PMCMV avaliada, o gênero feminino é detentor de grande parte dos financiamentos, apresentando um percentual de 95,45% comparado aos 4,55% do gênero masculino. A diferença na variável gênero explica-se pelo próprio regulamento do PMCMV, que diz: famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar recebem prioridade no atendimento (BRASIL, 2009).

482

Na variável idade, percebe-se uma distribuição mais equilibrada do percentual total do que na variável gênero, sendo que a opção de 18 a 20 anos não foi escolhida por nenhum mutuário. Mais da metade dos entrevistados assinalou a segunda e a terceira opção da variável, ou seja, 65,15% dos respondentes possuem de 21 a 45 anos.

Quanto ao estado civil e a ocupação, observa-se a predominância de pessoas solteiras assalariadas. Conforme sítio da CEF (2014b), o financiamento do PMCMV não exige vínculo empregatício em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), não exigindo, também, que o mutuário possua renda. Neste caso, o valor da parcela mensal do financiamento é de R\$ 25,00. Caso o mutuário possua renda, o valor do financiamento é 5% da renda, nunca inferior a R\$ 25,00. A exigência principal do Programa, nesta faixa, é que os beneficiários estejam cadastrados no Programa Bolsa Família. Vale salientar que, das 66 pessoas entrevistadas, apenas 3 estavam desempregadas na data da pesquisa. Mas, ao se analisar a predominância de mães solteiras no Programa, que compreende 59,09% dos casos, e de baixa renda, esse dado encontra respaldo na afirmação de Shimizu (2010), quando destaca a fragilidade social e econômica dessa população. Logo, o PMCMV, ao

facilitar a obtenção da moradia própria e adequada, está contribuindo para minimizar tal fragilidade social e econômica, proporcionando, assim, um ambiente mais propício para um melhor desenvolvimento (PEREIRA, 2007).

1.2 Caracterização do grupo familiar quanto à renda e condições de moradia

Na variável total de residentes no imóvel, a maior quantidade encontrada foi de 3 a 5 pessoas, com um percentual de 53,03%, o que corresponde a mais da metade dos entrevistados. As casas com até dois moradores representam 34,85%, enquanto que as casas com até oito moradores representam 12,12% dos entrevistados. Não foi encontrado nenhum caso em que residissem 10 ou mais pessoas no mesmo imóvel.

Os empreendimentos dispõem de área útil mínima, compreendendo a área interna sem contar as paredes, que regulam entre 36,00m² e 39,00m², de acordo com cada tipologia, tais como: apartamento, sobrado, casa ou casa sobreposta (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Quanto à variável "condição anterior de moradia da família", constatou-se que mais da metade das famílias, antes de se mudarem para o empreendimento financiado através do PMCMV, residiam em imóveis de aluguel. A opção foi escolhida como resposta por 60,61% dos entrevistados, correspondendo a 40 pessoas de um total de 66. O comprometimento da renda das famílias mais pobres com aluguel tem sido um fator preocupante no país. De acordo com pesquisa realizada pelo IPEA (2010), enquanto 10% das famílias mais ricas do país comprometem apenas 5% a 7% de sua renda mensal com aluguel, este gastocompromete de 15% a 20% da renda familiar de um quarto da população mais pobre.

1.3 Grau de inadimplência dos beneficiários

A abordagem da inadimplência é relevante para esse estudo, uma vez que ela pode representar tanto a fragilidade financeira do devedor, quanto a insatisfação do mesmo com o que está comprometido (SEHN;CARLINI, 2007). No contexto desta

pesquisa, entende-se que a insatisfação é aquela sentida pelo mutuário em relação ao financiamento do PMCMV.

Em relação à prestação do financiamento, 63,64% dos entrevistados relataram não ter deixado de pagar a parcela em nenhum mês. No que se refere à situação atual, 81,82% dos entrevistados informaram estar com a prestação em dia. Para a maioria dos beneficiários inadimplentes, o número de parcelas em atraso é igual a 1. Tal situação foi relatada por 10,61% dos beneficiários, num total de entrevistados. Encontrou-se, também, a ocorrência de 2 e 3 parcelas em atraso, com um percentual de 3,03% e de 3 e 4 parcelas em atraso, com um percentual de 4,55%. A opção de 5 ou mais parcelas em atraso não foi apontada por nenhum usuário.

Quanto ao condomínio, 53,03% dos entrevistados relataram nunca ter atrasado o pagamento. Os demais, 46,97%, dividiram-se entre a opção „sim“, alcançando um percentual de 33,33 %, e a opção „não“ há condomínio com um percentual de 13,64%.

Para 62,12% dos beneficiários o pagamento do condomínio está em dia. Os 37,89% restantes escolheram entre a opção 1 mensalidade (12,12%), 2 e 3 mensalidades (7,58%), 4 e 5 mensalidades (1,52%), 5 ou mais mensalidades (3,03%), e não há condomínio (13,64%). A tabulação das variáveis relacionadas à inadimplência demonstra que, para os beneficiários do PMCMV/FAR/Faixa 1, o pagamento da parcela do condomínio faz-se importante, assim como o pagamento mensal da parcela do financiamento.

As taxas do Programa enquadram-se bem à situação financeira dos mutuários, diferentemente, por exemplo, da política habitacional popular das décadas de 1970 e 1980, período em que cerca de 60% dos mutuários apresentavam atraso em suas prestações, e, aproximadamente, 30% encontravam-se em situação de insolvência, apresentando mais de três prestações em atraso (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

1.4 Impacto financeiro da concessão do financiamento habitacional

O impacto financeiro, para fins desse estudo, é aquele causado pelas implicações e/ou efeitos de algo na situação financeira de alguém. Em comparação a

vida anterior ao PMCMV, 71,21% dos entrevistados assinalou gastos mensais menores, em comparação com situações anteriores. Essa diminuição justifica-se, uma vez que o gasto com a parcela do financiamento é de 5% da renda familiar, enquanto o gasto com aluguel era, geralmente, superior. Conforme estudos da Fundação João Pinheiro (2014), o gasto com aluguel por famílias de baixa rendagira em torno de 30% da renda familiar.

Ao analisar o impacto da prestação do financiamento na renda mensal dos usuários, foram feitas duas perguntas: Possui empréstimos contraídos após o financiamento da casa? Caso tenha contraído novos empréstimos, acha que esse endividamento relaciona-se com a prestação da casa? Dos 66 beneficiários entrevistados, apenas 6 precisaram contrair novos empréstimos em razão da parcela do financiamento. Mais uma vez, constatou-se que a parcela do financiamento habitacional enquadra-se bem à situação financeira dos mutuários.

Ainda em comparação com a vida anterior ao PMCMV, foram feitas mais três perguntas sobre a capacidade de investimento em:

- **Vestuário e sapatos:** 50% dos entrevistados relataram que a capacidade de investimento aumentou, enquanto que para 40,91% essa capacidade manteve-se e, somente para 9,09% a mesma diminuiu.

- **Móveis, eletrodomésticos e eletroeletrônicos:** para 82% dos entrevistados, a capacidade de investimentos aumentou. Um fator que contribuiu para o maior poder aquisitivo foi o uso do cartão Minha Casa Melhor, que é ofertado pela CEF para beneficiários do PMCMV e disponibiliza até R\$ 5.000,00 de crédito para o investimento na compra de móveis e eletrodomésticos (CEF, 2014).

- **Esporte e lazer:** neste quesito, o destaque foi para a opção "manteve-se", a qual recebeu 56,06% das escolhas dos entrevistados. Os percentuais obtidos na variável esporte e lazer foram justificados pelos entrevistados como sendo consequência da necessidade de escolha entre entretenimento e aquisição de bens, uma vez que, em razão da baixa remuneração mensal recebida, não lhes é possível investir em ambos.

Questionou-se, também, sobre a aquisição de veículo automotor. Vinte das 66 famílias entrevistadas possuem algum tipo de veículo desta modalidade, e 11 delas obtiveram seu veículo após a aquisição da casa financiada pelo PMCMV.

Foi constatado que para 53,03% dos entrevistados, a situação financeira atual está melhor do que a anterior ao ingresso no PMCMV. Constatou-se, inclusive, que a situação financeira está tão favorável para alguns beneficiários, que estes, em torno de 27% dos entrevistados, avaliaram sua realidade como muito melhor.

Embora não tenha sido questionado, cabe-nos salientar que variáveis como *gastos com alimentação, transporte e habitação* correspondem a 61,3% da despesa total das famílias, conforme dados do IBGE (2010). Como a construção de moradias populares segue um padrão de localização periférico e precário, isso faz com que os beneficiários tenham mais despesas com transporte para chegarem aos seus locais de trabalho (ROLNIK, 2009).

No entanto, para os beneficiários do PMCMV, em Pelotas, o contexto é diferente. Os residenciais construídos estão em locais de fácil acesso, onde há ônibus circulando, que os levam ao centro da cidade ou os deixam próximos aos locais de trabalho. Isso foi evidenciado *in loco*. Já a alimentação é a despesa de maior participação nos gastos de consumo. Conforme dados do IBGE (2010), esta representa 19,8%.

486

Cabe-nos ressaltar que a política habitacional, em curso no ano de 2009, visava atender a duas necessidades especiais: a primeira, de melhoria da renda da população; a segunda, de amenizar os efeitos da crise econômica internacional no país (SANTOS et al., 2014). Diante desse contexto, ratifica-se a percepção que o Estado já possuía na década de 1970, ou seja, de que a aquisição da casa própria tem a particular atração de criar o estímulo à poupança que, de outra forma, não existiria. Sendo assim, a poupança contribui muito mais para a estabilidade social e financeira do que a situação de um imóvel de aluguel (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo principal conhecer o impacto financeiro que a concessão do financiamento habitacional trouxe aos mutuários do Programa Minha Casa Minha Vida/Recursos FAR/Faixa 1, no município de Pelotas, Rio Grande do Sul. Em outras palavras, este estudo buscou analisar o retrospecto financeiro familiar para os beneficiários do Programa.

Foi constatado que os beneficiários do Programa não estão tendo problemas ou encontrando dificuldades em honrar com os pagamentos do financiamento habitacional, inclusive no que se refere ao pagamento mensal do condomínio. Para essas pessoas, o impacto financeiro da concessão do financiamento habitacional deu-se de forma positiva, proporcionando-lhes maior, dignidade, poder aquisitivo, melhores condições de moradia e menores gastos mensais com habitação.

Há de se supor que em 2013, quatro anos após a implantação do Programa, o déficit habitacional ainda era considerado um problema difícil para o município. Em 2010, o déficit habitacional de Pelotas era de 9.983 domicílios (Fundação João Pinheiro, 2013). Porém, em 2013, contrariando as expectativas do Programa, o déficit habitacional do município já chegava aumentado para 13.598 moradias. Além disso, em comparação com municípios do mesmo porte, muitos dos quais sequer dispõem do PMCMV, a cidade de Pelotas possui a maior quantidade de coabitações, de pessoas que comprometem mais de 30% de sua renda em aluguéis, e mais de 150 loteamentos considerados em situação precária. Estes dados revelam que o PMCMV está encontrando dificuldades em suprir as demandas.

487

Percebe-se que o PMCMV ainda está longe de causar efetiva melhora para a população de baixa renda como um todo. Por isso, cabe-nos propor a reflexão acerca de uma política habitacional mais abrangente, a qual atenda a todas as pessoas em condições de vulnerabilidade social e econômica.

REFERÊNCIAS

ALALAM, J. Relatório aponta déficit habitacional de Pelotas em 11,93%. **Prefeitura Pelotas**. 11 jun. 2013. Disponível em:

<<http://www.pelotas.rs.gov.br/noticias/detalhe.php?controle=MjAxMy0wNi0xNQ==&codnoticia=34439#>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

AZEVEDO, S. D.; ANDRADE, L. A. G. D. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. Disponível em: <<http://www.bvce.org>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BANCO DO BRASIL. **Minha Casa Minha Vida**. Disponível em:

<http://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/voce/produtos-e-servicos/credito/credito-para-financiar-imoveis/programa-minha-casa-minha-vida#>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 22 dez. 2016.

BRASIL, Decreto n. 7.499, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Saiba como funciona e como participar do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: DF, 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/excluir-historico-nao-sera-migrado/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>> Acesso em: 06 Jan. 2016.

CEF. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Minha Casa Minha Vida/recursos FAR**. Brasília: DF, 2014. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/>. Acesso em: 06 Fev. 2017.

DELEON, P. Models of policy discourse: insights vs. prediction. **Policy Studies Journal**, 26(1), pp.147-161, 1998.

488

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 20(59), pp. 97-169, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008** / Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. - Brasília, Ministério das Cidades, 2011. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/110-deficit-habitacional-no-brasil-2008/file>>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 5 Jan. 2017.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte, 2014. (Nota técnica, 1) Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>> Acesso em: 5 Jan. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Famílias pobres gastam mais do que ricos com aluguel no Brasil**. Brasília: DF, 2010. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/>

MEIRELLES, A. Residencial popular Eldorado terá aquecimento solar. **Prefeitura Pelotas**, 11 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/noticias/detalhe.php?controle=MjAxMS0wMS0xMQ==&codnoticia=24948>>. Acesso em 05 jan. 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html>>. Acesso em 21 set. 2016. (2014).

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº168 de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Disponível em: <http://servicos.goianesia.go.gov.br/arquivos/publica%C3%A7%C3%A3o/Portaria_168.pdf>. Acesso em: 5 jan.2017.

PELOTAS (RS). Lei n. 6.105, de 27 de março de 2014. Dispõe sobre alteração na Lei Municipal nº 5.603, de 03 de agosto de 2009, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/2014/LEI6105.pdf>. Acesso em: 5 jan.2017.

PELOTAS (RS). Lei nº. 5.603, de 3 de agosto de 2009. Institui o Programa Habitacional de Interesse Social "Pelotas Habitação Digna", e dá outras providências. Pelotas, RS. Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/2009/lei_5603.pdf>. Acesso em: 22 dez.2016.

PEREIRA, G. M. **Acessibilidade espacial na habitação popular**: um instrumento para avaliação de projetos. (Dissertação de mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, SC, Brasil, 2007.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social**: métodos e técnicas (3a ed.). São Paulo: Atlas, 2010.

ROLNIK, R. As armadilhas do pacote habitacional. **Revista Le Monde Diplomatique**, 2(20), p.4-5, 2009. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em: 05 Jan. 2017.

SANTOS, G. E. O. **Cálculo amostral**: calculadora on-line. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

SANTOS, M. E. P. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Direito à Moradia – a experiência dos Sem Teto em Salvador. **Organizações e Sociedade**, 21(71), p. 713-734, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302014000400713&lang=pt>. Acesso em: 05 Jan. 2017.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>.

SEHN, C. F.; CARLINI, R. J. Inadimplência no Sistema Financeiro de Habitação: um estudo junto a Caixa Econômica Federal (CAIXA) [Versão eletrônica], **RAM – Revista de Administração Mackenzie**, 8(2), p.59-84, 2007. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/129/129>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

SHIMIZU, J. Y. **Projeção de impactos econômicos do Programa Minha Casa, Minha Vida**: uma abordagem de equilíbrio geral computável. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SILVA, C. F.; ALVES, T. W. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 27-54, 2014.

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PB: a efetividade da ação estatal no atendimento às demandas sociais

Lizandra Kelly de Araújo Santana¹
Gêuda Anazile da Costa Gonçalves²
Julio Vitor Menezes dos Santos²

RESUMO

Para legitimar sua atuação e promover o desenvolvimento da sociedade o Estado se utiliza de Políticas Públicas, a efetividade dessas está diretamente relacionada ao atendimento das demandas sociais. O Programa Bolsa Família - PBF, foco deste trabalho, caracteriza-se como uma política pública de transferência de renda, implantada em 2003, pelo governo brasileiro, com o objetivo de combater a pobreza e a fome, e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social. Assim sendo, avaliar a efetividade da política pública, em questão, pode viabilizar o entendimento do nível das ações do governo, o que, em tese, possibilita a prevenção e a melhoria contínua da gestão. Nestesentido, este trabalho tem como objetivo avaliar o impacto do PBF no município de Campina Grande-PB. Para tanto, foram coletados dados através da pesquisa de campo e da pesquisa documental, os dados primários foram acessados através de entrevistas com os atores institucionais e sociais, envolvidos com o PBF, no período de janeiro e fevereiro de 2016, já os dados secundários foram coletados em documentos oficiais do governo. Os resultados indicam que apesar da necessidade de ajustes, o PBF tem gerado um impacto positivo na vida dos beneficiários, em especial no que se refere às ações de educação e saúde no município de Campina Grande, PB.

491

Palavras Chave: Políticas Públicas. Avaliação de Políticas Públicas. Programa Bolsa Família.

² Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

¹ Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO

MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PB:

a efetividade da ação estatal no atendimento

às demandas sociais

² Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se insere nas abordagens teóricas que tratam da avaliação de políticas públicas tendo como pano de fundo a concepção do Estado. O Estado tem como principal função a promoção do bem estar social, o que, em tese, concretiza-se a partir de políticas públicas alinhadas as demandas sociais. O Estado democrático de direito tem envidado esforços no sentido de equacionar, via formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, velhas e novas questões sociais (CALDAS, 2008). O Estado brasileiro, a partir do processo de redemocratização, vem passando por transformações que tendem a redirecionar a forma de gerir políticas públicas.

Pereira (2008) afirma que as Políticas Públicas abrangem um conjunto de ações que buscam solucionar os impasses da alocação de bens e recursos públicos, direcionados a uma camada da sociedade. Sendo assim, podemos afirmar que as políticas públicas sociais são ações que determinam um padrão de proteção social, voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais.

A gestão de políticas públicas é um processo dinâmico, composto pelas seguintes fases sequenciais: Diagnóstico, Formulação, Implementação e, Avaliação. O monitoramento contínuo desse ciclo, por parte de atores institucionais e sociais, minimiza o risco iminente de "desvio de rota" na ação do Estado.

Uma política pública é considerada efetiva quando impacta positivamente seu público-alvo. Para Faleiros (2000) as orientações que norteiam a formulação e execução dos programas de natureza social têm apontado muito mais para o desenvolvimento de ações que objetivam minimizar os efeitos dos problemas já instalados do que, propriamente, em intervenções que busquem ações mais resolutivas. Sendo assim, ao avaliar a efetividade das políticas públicas pode-se contribuir para melhoria contínua das ações dos governos, para legitimação da ação do Estado e, quiçá para a promoção de uma nova relação Estado-sociedade.

Uma metodologia de avaliação de políticas públicas envolve a escolha de critérios e indicadores consistentes, que permitam julgar o impacto tendo como parâmetro os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos. O processo de avaliação será facilitado se baseado em um bom planejamento, onde será possível

estabelecer as relações causais entre atividades, produtos e resultados, que permitam atingir as metas visadas e os impactos pretendidos (COSTA e CASTANHAR, 2003).

De acordo com o Censo 2010, 40% da população do município de Campina Grande, PB, encontrava-se em situação de vulnerabilidade a pobreza, o que leva o município a ser potencial demandante de políticas públicas sociais. Atualmente, aproximadamente, 33.813 famílias estão cadastrados no Programa Bolsa Família.

À medida que o PBF é concedido às famílias em forma de benefício, com um valor médio de R\$180,00, **os beneficiários do PBF estão sujeitos ao cumprimento das condicionalidades em áreas estratégicas. Na área de educação, saúde e assistência social.** As condicionalidades são tratadas como compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias e pelo poder público, com o objetivo de favorecer a estruturação das famílias beneficiárias e ampliar seu acesso aos direitos sociais básicos.

Neste contexto, questiona-se: Qual o impacto que o Programa Bolsa Família tem causado no município de Campina Grande, estado da Paraíba? Esta pesquisa tem como objetivo avaliar o impacto do Programa Bolsa Família no município de Campina Grande, estado da Paraíba.

493

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Políticas Públicas de Transferência de Renda: Da primeira proposta nacional ao Programa Bolsa Família

De acordo com Soares e Sátyro (2009), no Brasil, o primeiro passo em direção a um paradigma inclusivo veio com a criação da previdência rural, em 1971, e a consequente quebra da relação entre contribuição e benefício. Entretanto, foi a partir da Constituição de 1988 que se consolidaram novos e importantes aspectos para a construção de um novo sistema brasileiro de proteção social.. Para os autores, o seguinte passo ocorreu nos anos 1990, com a aprovação pelo Senado, em dezembro de 1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy, propondo a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). O projeto do senador propunha a adoção de um programa de imposto de renda negativo, que

beneficiaria todas as pessoas residentes no país e maiores de 25 anos e de baixa renda. A proposta previa ainda a implantação gradual do programa, começando pelas pessoas com mais de 60 anos (em 1995) e finalizando em 2002, quando se atingiria todo o universo previsto, isto é, todos os indivíduos maiores de 25 anos. (DINIZ, 2007).

O ano de 1995 é o marco inicial da concretização de um debate sobre Programas de Transferência de Renda, que no Brasil, iniciou em 1991. Foram implantados quatro programas locais de renda mínima simultaneamente no Brasil. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, da prefeitura municipal de Campinas, iniciado em março de 1995; o Programa Bolsa Familiar para a Educação (Bolsa Escola) e o Programa Poupança-Escola do Governo de Brasília/DF, com início em maio de 1995; o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, da prefeitura municipal de Ribeirão Preto, iniciado em dezembro de 1995; e o Programa “Nossa Família” da prefeitura municipal de Santos/SP (SILVA, GIOVANNI e YASBECK, 2011).

494

Foi a partir de 2001, mais precisamente, que o Governo Federal se propôs a desenvolver o que passou a denominar Rede de Proteção Social direcionada à população pobre do país. Nivelando a assistência social às políticas de educação, saúde e previdência. Destaca-se a criação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, destinados a idosos e deficientes físicos em situação de extrema pobreza; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, uma iniciativa que visa proteger crianças e adolescentes, menores de 16 anos, garantindo que frequentem a escola; o Programa Agente Jovem que buscou definir uma proposta de ocupação destinada a jovens em situação de risco e vulnerabilidade social. Além desses, foram criados o Programa de Renda Mínima, vinculado à Educação, o Programa Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Programa Cartão-Alimentação. Vale ressaltar que os Programas Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação foram unificados, dando origem ao Programa Bolsa Família, considerada a maior política pública de transferência de renda do Brasil.

O Programa Bolsa Família (PBF) é, atualmente, a principal política pública de transferência de renda do Brasil, o referido programa foi instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na Lei 10.836, em 9 janeiro de 2004. O PBF foi criado no governo de Luís Inácio Lula da Silva através da unificação

de quatro programas sociais já existentes, cujo objetivo era garantir uma cobertura nacional.

De acordo com Campello (2013), o Programa Bolsa Família busca contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

A gestão do PBF, depende da atuação conjunta e articulada dos governos federal, estadual e municipal, de forma a criar uma rede estratégica de serviços capazes de combater a pobreza através do acesso a bens e serviços. Cabe a gestão federal o gerenciamento, a operacionalização, o acompanhamento e a fiscalização do programa, enquanto os Estados e o distrito federal são responsáveis pelo apoio aos municípios na implementação. Por fim, são os municípios que são responsáveis pela gestão local, devendo identificar e cadastrar as famílias. (MDS, 2016)

495

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário - MDS, o PBF complementa a renda de 14 milhões de famílias brasileiras, composto por um benefício básico no valor de R\$ 77, concedido às famílias extremamente pobres, e por quatro benefícios :

- **Benefício Básico** (pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 77);
- **Benefício Variável** (R\$ 35, cada um, até cinco por família);
- **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)** (é concedido valor de R\$ 42,00 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJs.);
- **Benefício Variável Vinculado à Nutriz** (Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe.)
- **Benefício Variável Vinculado à Gestante** (Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição);
- **Benefício para Superação da Extrema Pobreza** -- Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 77,00,

(MDS, 2014).

Em contrapartida, os beneficiários do PBF estão sujeitos a condicionalidades em áreas estratégicas. Na área de educação a condicionalidade é a manutenção dos filhos na escola, com frequência mínima mensal de 85%, para a faixa etária de até 15 anos e de 75%, para os que se encontram entre 16 e 17 anos. Na saúde, o acompanhamento do calendário de vacinação das crianças menores de 07 anos e a realização do pré-natal de mulheres entre 14 a 44 anos. Já na área de assistência social, o PBF exige que as crianças e adolescentes, com no máximo 15 anos, participem do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Diversos estudos têm confirmado efeitos positivos do PBF, especialmente no que se refere à diminuição da pobreza e da desigualdade de renda e melhorias nas áreas de saúde e educação.

Na área da saúde, Rasella (2013) discute que PBF tem desempenhado um papel significativo na redução da mortalidade infantil, geral e por causas relacionadas com a pobreza, como desnutrição e diarreia, nos municípios brasileiros nos últimos anos. Além disso, o PBF contribuiu para reduzir substancialmente as taxas de hospitalização em menores de cinco anos e aumentou a cobertura vacinal e as consultas pré-natais.

Já em relação à área da educação, Feijó e Pires (2015) traz uma discussão quanto à percepção dos beneficiários sobre a frequência escolar e a escola. Os seus achados mostram que para as mães beneficiárias a exigência da frequência é o mínimo que o governo pode fazer e que é muito importante, exigir a presença das crianças na escola é fundamental e nada difícil de cumprir. Além disso as beneficiárias destacaram não ter dificuldades de acesso à escola para seus filhos, por outro lado, afirmaram que quanto mais velhos os filhos se tornam mais árdua é a tarefa de cumprir a condicionalidade da educação.

O estudo de Barbosa e Corseuil (2011) buscou analisar uma possível influência do PBF em relação ao trabalho informal, tendo em vista que o programa é uma política pública auto declaratória e se tratando de monitoramento, remunerações oriundas de trabalho informal podem ser mais restritas, não visíveis quanto à remuneração com carteira assinada, o que facilitaria a permanência no perfil de beneficiário. Os resultados do estudo indicam que o programa PBF tende a

gerar, de fato, alguma distorção na escolha ocupacional somente do trabalho principal do chefe da família, mas não na escolha ocupacional de nenhum outro trabalho do domicílio. Outros resultados referem-se aos impactos do dessas iniciativas, estaria uma redução da taxa de informalidade do público-alvo do programa.

Por fim, Silva (2007) argumenta que embora os resultados e impactos decorrentes dos Programas de Transferência de Renda sejam muito modestos para superar a fome e a pobreza no Brasil, o significado real que esses programas representam para as famílias beneficiárias deve ser considerado, por permitir a elevação ou mesmo o único acesso a uma renda monetária por parte de um número elevado de famílias que se encontra à margem da sociedade, considerando o nível de destituição em que sobrevivem.

No entanto, a autora compreende que para que o quadro de pobreza possa ser progressivamente superado, é necessário que esses programas possam não só **distribuir**, mas sejam capazes de **redistribuir** renda entre a população brasileira, de modo a alterar o nível de concentração da riqueza socialmente produzida. Considera também a potencialidade desses programas para a criação de condições progressivas, mesmo que, em longo prazo, para inclusão de futuras gerações de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias que passam a frequentar escola, postos de saúde, sair da rua ou do trabalho precoce, penoso e degradante. (SILVA, 2007). Portanto, o Programa Bolsa Família amplia o acesso dos cidadãos, que se encontra em situação de vulnerabilidade econômica e social, a equipamentos e serviços públicos essenciais à promoção de melhoria em suas condições de vida.

497

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo é de cunho qualitativo e a relação com a realidade se dá por meio do paradigma interpretativo de investigação social. O paradigma interpretativista parte do princípio que a realidade social não existe em termos concretos, mas é um produto de experiências subjetivas e intersubjetivas dos indivíduos. Ou seja, a realidade é socialmente construída, estabelecendo a interação entre pesquisador e objeto pesquisado (DENZIN; LINCOLN, 2005; SILVA; NETO, 2006).

Para a presente pesquisa adotamos o estudo de caso como estratégia metodológica. Os estudos de casos são especialmente indicados na exploração de processos e comportamentos dos quais se tem uma compreensão limitada. Além disso, podem trazer uma importante contribuição quando a intenção do pesquisador não é explorar casos típicos, mas examinar casos extremos ou poucos usuais, os quais podem ser especialmente reveladores. Utiliza-se o estudo de caso quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real. (GODOY, 1995; 2006)

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram: pesquisa documental, observação participante, entrevista semiestruturada e anotações de campo. Na primeira etapa da construção da pesquisa, a base fundamental foram entrevistas semiestruturadas, realizadas no período de janeiro e fevereiro no ano de 2016, feitas com os atores institucionais e sociais envolvidos com o PBF, sendo eles: 3 (três) coordenadores do Programa ligados a área da Assistência Social (entrevistado 1), Saúde (entrevistada 2) e Educação (entrevistada 3), além de 6 (seis) mulheres beneficiárias do PBF (entrevistadas 4,5,6,7,8,9). Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, selecionamos os entrevistados pelos critérios de representatividade e saturação. As entrevistas duraram em média 20 minutos, foram gravadas e depois transcritas.

498

Assim como a coleta dos dados, a fase de análise também foi subdividida em duas etapas, na primeira os dados extraídos das entrevistas foram submetidos à técnica qualitativa denominada análise de conteúdo, respeitando as etapas propostas por Bardin, (2009): Pré-análise: exploração do material, tratamento dos resultados e, interpretação; em seguida a etapa de exploração do material, onde se buscou alcançar a compreensão do texto e por fim, realizou-se a interpretação dos depoimentos, por meio da distribuição das categorias temáticas encontradas, interpretação e discussão dos resultados.

As categorias adotadas para o estudo são fechadas, por serem relacionadas às condicionalidades do Programa Bolsa Família, já as subcategorias são abertas por terem sido produzidas a partir da reavaliação das entrevistas, como pode ser visto na tabela abaixo:

Quadro 01: Categorias e Subcategorias

Assistência Social	Inclusão das famílias ao Programa Bolsa Família
	Atualização Cadastral
	Renda e temporização do Programa Bolsa Família
Educação	Acompanhamento da educação: avanços, desafios e possibilidades de acompanhamento
Saúde	Acompanhamento da saúde: avanços, desafios e possibilidades de acompanhamento

Fonte: Elaboração Própria, 2016.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1. Caracterização do *Lócus* do Estudo

No município de Campina Grande, PB, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, aproximadamente 33.813 famílias são cadastradas no PBF, o que corresponde a um investimento de R\$ 4.400.382,00 para pagamento de benefícios às famílias. Os tipos de benefícios variam de acordo com a composição e a renda da família beneficiária.

Em termos de impacto social, a pobreza e a desigualdade vêm diminuindo no Brasil de forma sustentada desde 2004, o que indica que as transferências de renda assistenciais, em geral, e o PBF, em particular, têm contribuído para esta evolução favorável. De acordo com os dados do Censo 2010 é possível identificar uma redução considerável da pobreza no município estudado, entre a década de 2000 e 2010. A população extremamente pobre (com renda *per capita* até 70,00) apresentou uma redução de 12,07% para 5,02% e, em relação à população pobre (com renda *per capita* igual ou inferior a 140,00), verifica-se uma redução de 33,44% para 16,34%. Esses dados refletem o impacto das políticas públicas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família, na dinâmica econômica local.

4.2. Análise das Categorias e Subcategorias

Categoria 1: Assistência Social

Esta categoria retrata como se dá a inserção das famílias ao Programa Bolsa Família (PBF) e a atualização cadastral.

Subcategoria 1.1: Inclusão das famílias ao Programa Bolsa Família

De acordo com Campello (2013), o objetivo do Programa Bolsa Família é contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e de fome. O primeiro passo para o acesso ao PBF é o cadastro no CadÚnico – Cadastro Único. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDS, este é o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais. Nesse instrumento são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda. Os dados informados no ato do cadastramento serão analisados para que os candidatos sejam incluídos ou não como beneficiários do PBF. A gestão do CadÚnico é de responsabilidade compartilhada - governos federal, estadual, municipal e, Distrito Federal.

500

O bolsa família faz uma verificação da família, de pobreza ou extrema pobreza, isso aí é um calculo matemático, ele vai avaliar a renda familiar, essa renda pode ser formal, através de carteira assinada ou informal se ela é autônoma [...] enfim, trabalhos autônomos, sem necessitar uma declaração formal, um decore, ele diz que realiza uma atividade autônoma e aí ele declara uma renda, fica numa situação declaratória. **(Entrevistado 1)**

Se a pessoa recebe R\$ 1.000,00 e mora com 5 pessoas, dividindo por 5, dá 200,00 de renda *per capita*, nesse caso ele não teria direito ao benefício. O *"bolsa família"* diz o seguinte: a família está em situação de pobreza quando esta contabilidade dá um resultado de até R\$ 154,00 de renda *per capita*, se der R\$ 155,00 não consegue se inserir no programa. [...] Infelizmente, apesar de ser para uma política social, o sistema faz um calculo exato, ou é até R\$ 77,00 ou até R\$ 154,00, se não tiver dentro desse cálculo, de renda *per capita*, não consegue se inserir no programa. **(Entrevistado 1)**

Percebe-se com o discurso acima que há uma limitação na gestão do PBF no que tange a seleção dos beneficiários. Sendo o cadastro único autodeclaratório, o controle sobre a inserção no programa de pessoas que, de fato, atendam os critérios de pobreza ou extrema pobreza, é dificultado, já que não tem como checar a veracidade das informações repassadas pelos que não estão no mercado formal.

O discurso ainda revela que as famílias que se encontram no mercado formal e, portanto, precisam apresentar comprovantes de rendimento para o cadastro do PBF, podem ser prejudicadas no acesso ao referido programa, tendo em vista que a renda *per capita*, comprovada, via carteira de trabalho, não pode ultrapassar o limite de até R\$ 154,00.

Na visão de Silva (2007) esse critério único da renda para dimensionar a pobreza é insuficiente para perceber a pobreza enquanto fenômeno complexo e multidimensional. Essa focalização fragmenta mais que focaliza na população pobre por ser incapaz de alcançar a totalidade dos segmentos populacionais que estão demandando atenção especial

As falhas nos critérios de acesso ao PBF, assim como a baixa capacidade de monitoramento da realidade socioeconômica das famílias já cadastradas impactam negativamente a gestão do PBF.

[...] talvez se o programa, em nível nacional, fosse melhor estruturado ... com uma triagem mais rigorosa, contemplando famílias que de fato precisam, não fosse um programa tão vulnerável **(Entrevistado 1)**.

501

Como pode ser observado, a inquietação exposta pelo entrevistado acima, vai de encontro ao que Silva (2007) argumenta, ela compreende que essa situação – limitação no processo de inclusão das famílias elegíveis - pode ser minimizada com o aperfeiçoamento do Cadastro Único, que já vem incluindo somente famílias com renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo e com o cruzamento de dados com outros bancos de dados existentes no país, o que certamente permitirá reduzir em grande parte dualidades e inclusões indevidas de famílias nos programas.

Cabe o ressalve que unificação dos Programas de Transferência de Renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, integrando, posteriormente, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) que deu origem ao PBF não deve ser tratada apenas como um mecanismo de gestão. Além de permitir a distribuição de renda, deve proporcionar uma articulação com outros programas sociais, principalmente no âmbito da saúde e educação.

Em termos da prática, Silva, Yasbek e Giovanni (2011) afirma que em estudos empíricos sob a sua coordenação indicam que não vem ocorrendo a unificação dos

valores referentes às transferências monetárias consideradas para elegibilidade das famílias ao programa, mantendo-se duas categorias de famílias: as extremamente pobres e as famílias pobres, além de se constituir num valor muito baixo, permitindo deixar de fora do atendimento um contingente de famílias significativo, mas que vive em situação de comprovada pobreza, além de a pobreza ser dimensionada somente pelo critério da renda declarada.

Subcategoria 1.2: Atualização Cadastral

Manter o cadastro atualizado é uma das obrigações dos beneficiários do PBF, desta depende o monitoramento da situação socioeconômica das famílias, o que implica na permanência ou desligamento do programa. A frase a seguir indica que parte, significativa, dos beneficiários não cumpre a obrigação de manter o cadastro atualizado, o que dificulta a identificação de pessoas que não estejam atendendo aos critérios do PBF, o que conseqüentemente inviabiliza a sua gestão.

502

Infelizmente é frequente o fato de muitas famílias não atualizarem seus dados [...] por conta desse prazo de até dois anos, deixam para alimentar o sistema tão somente no findar do prazo, muitas vezes provocando o bloqueio do benefício, pela sua própria omissão, negligenciam em não vir fazer a atualização cadastral. **(Entrevistado 1)**

Em casos de descumprimentos das condicionalidades dos beneficiários do PBF, a gestão federal do programa, através da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC em parceria com a gestão municipal devem: advertir as famílias; bloquear; suspender o benefício; e, até, cancelar o benefício.

O processo de desligamento de um beneficiário é longo. Os efeitos dos descumprimentos iniciam com advertência, a família é comunicada de que algum integrante deixou de cumprir condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício; caso o beneficiário não compareça para atualização dos dados cadastrais há o bloqueio do por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela. Permanecendo o descumprimento, ocorre a suspensão do benefício por dois meses, e a família não poderá receber os valores referentes a esse período, por fim, não cumprindo com nenhuma das chamadas o benefício é cancelado e a família deixa de participar do PBF.

É importante destacar que o cumprimento das condicionalidades do PBF está diretamente relacionado ao nível de responsabilidade e comprometimento das famílias cadastradas.

Eu perdi o prazo agora, porque vim tirar mês passado e não tirei, porque era para eu cadastrar e não me lembre **(Entrevistada 4)**.

Minha filha, eu moro distante, acho que por isso que eu acabo não vindo aqui, só recadastro quando está perto de completar os dois anos mesmo **(Entrevistada 6)**.

Todo ano eu atualizo, de 6 em 6 meses eu vou no posto, e a cada dois anos eu recadastro. Já cheguei a perder uma vez porque meu filho ficou de maior e estava trabalhando de carteira assinada, na época ele ainda morava comigo, não era casado, aí perdemos o bolsa família. Mas por conta de outro menino de 16 anos que eu tenho, fui lá, atualizei o cadastro e voltei a receber. **(Entrevistada 4)**.

Sempre atualizo meu cadastro, nunca deixei de atualizar, graças a Deus, todo ano venho aqui, porque no final eu sei que o dinheirinho vai me ajudara comprar as coisas para dentro de casa. **(Entrevistada 5)**.

Como pode ser visto nos relatos das beneficiárias, há aquelas em que atualizar o cadastro é uma garantia em continuar recebendo seu auxílio, por outro lado, percebe-se em outros relatos pouca atenção para essa prática, “só recadastro quando está perto de completar os dois anos mesmo”, o que infere não estahavendo uma mobilização pessoal, em alguns casos, dos deveres que lhes cabe, ou seja, o cumprimento de suas contrapartidas.

Por outro lado, Soares e Sátyro (2009) problematizam que sendo obrigatório ou não, o cumprimento dessas contrapartidas por parte das famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e de renda não é tão simples quanto o é para as famílias menos vulneráveis. Para eles são famílias cujo vínculo com a formalidade e a institucionalidade é mais frágil. Vivem longe das escolas e dos postos de saúde.. Supõe-se, portanto, que o Estado deva entrar cumprindo seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabe.

Outros motivos podem levar os beneficiários a não manterem seus cadastros atualizados, impactando negativamente a gestão do PBF. As frases modais abaixo indicam tal percepção.

503

[...] Há aquelas (beneficiárias) ainda que no decorrer desses dois anos, saem do perfil do Bolsa Família, porque começam a trabalhar com carteira assinada, não vem fazer a atualização devida no cadastro, porque sabem que vão perder o benefício, porque a renda aumentou|| **(Entrevistado 1)**.

Eu trabalhava antes, aí eu pedi pra sair porque eu não tava aguentando, eu já tenho 41 anos. Pedi as minhas contas, eu não aguentava mais trabalhar o dia todo em pé. E para você ver, eu ainda recebia o Bolsa Família mesmo trabalhando. Coisa de Deus, né? **(Entrevistada 8)**.

Diante do exposto, pode-se inferir que a forma como se dá o monitoramento atualmente é ineficaz, o que compromete a gestão do PBF. Os municípios devem adotar medidas que facilitem o acesso aos beneficiários de forma a manter o Cadastro Único atualizado.

Subcategoria 1.3: Renda e temporização do Programa Bolsa Família

A transferência de renda e a temporização do PBF têm sido tema recorrente de debates acadêmicos, políticos e empresariais. Esta subcategoria diz respeito à percepção de atores institucionais e sociais quanto à capacidade do beneficiário transferido possibilitar o alcance dos objetivos do PBF. Nesse sentido, têm-se as seguintes frases modais.

É relativo dizer que a renda do Bolsa Família é suficiente para ajudar a família carente [...] não sei se é suficiente para tirar a pessoa da situação de pobreza mas de fato para quem precisa, qualquer ajuda chega em boa hora **(Entrevistado 1)**.

É se desse mais era melhor, né? Recebo 186,00. O Bolsa Família é uma coisa boa que Deus mandou para os pobres. Porque tem mulher que sobrevive só do Bolsa Família. Eu guardo a minha Bolsa Família para pagar o aluguel, só que eu completo **(Entrevistada 8)**.

A análise dessa subcategoria indica que a renda transferida pelo PBF, tanto os atores institucionais quanto os atores sociais, consideram os valores do benefício como necessário, mas insuficiente para atender os objetivos do PBF, ou seja, acabar com a fome e romper o ciclo da pobreza.

Este fator tem se enquadrado no campo das limitações do Programa, segundo Silva (2007), onde ela destaca que é um valor monetário muito baixo transferido às famílias, permitindo tão somente manter as famílias beneficiárias num nível de mera reprodução biológica, sendo insuficiente para produzir impacto efetivo

na redução da pobreza. Embora os impactos dos Programas de Transferência de Renda tenham sido bastante modestos para superar a fome a pobreza no Brasil, ela ainda destaca que no campo das potencialidades, esses programas possam melhorar, mesmo que temporariamente, a renda das famílias assistidas, visto que essas famílias se encontram num nível econômico de mera subsistência. Além disso o significado real que esses programas representam para as famílias beneficiárias deve ser considerado, por permitir a elevação ou mesmo o único acesso a uma renda monetária por parte de um número elevado de famílias que se encontra à margem da sociedade

A temporização conhecida popularmente por _‘porta de saída’_ do programa é outro fator que estimula críticas quanto à efetividade do PBF. As frases modais a seguir tratam dessa questão.

[...] tem pessoas que recebem há 10 anos o benefício, quando a gente identifica é algo que deve ter ajudado bastante essa família, mas esse benefício de repente pode emperrar a família. **(Entrevistado 1).**

505

Faz uns 7 anos que recebo, minha menina tem 7 anos. Eu pretendo receber pro resto da minha vida. Não trabalho, sou viúva. Você não sabe o quanto isso me ajudou. **(Entrevistada 6).**

Recebo há muito tempo, muito, desde que meu filho morava comigo, hoje ele é de maior e já casado. **(Entrevistado 7).**

Os dados indicam que a permanência das famílias no PBF supera 10 (dez) anos, o que pode caracterizar a baixa efetividade do mesmo, já que os beneficiários não são preparados para sair do PBF e, passam a entendê-lo como renda. A intenção de permanecer recebendo um benefício do governo, em tese, pode estar relacionada à falta de perspectiva de futuro dessas famílias aliada a falta de programas e projetos de capacitação e qualificação profissional que possam inseri- los no mercado de trabalho. A geração de emprego e renda em nível local, pode, em médio e longo prazo, modificar tal realidade.

O benefício poderia estar condicionado a atualizar cadastro com saúde, educação, como temos, mas acrescentar também cursos profissionalizantes para os pais, cursos que contemplassem as necessidades locais e o talento e aptidão dessas pessoas [...] poderiam estudar, quem sabe, se reunirem em cooperativas ou até mesmo entrarem no mercado formal de trabalho para poder deixar o benefício para outras pessoas que precisem. **(Entrevistado 1).**

[...] É aí que a gente destaca uma iniciativa de Campina Grande, que é um programa municipal, verba municipal, Programa Capacitar, que tem referenciado pessoas de baixa renda para um processo de capacitação profissional, tivemos uma formatura de mil pessoas, mulheres em sua maioria, diversos cursos, muitas delas já reunidas em cooperativas e o município vai entrar com financiamento através da AMDE, que é a Agencia Municipal de Desenvolvimento. **(Entrevistado 1).**

As categorias e subcategorias analisadas indicam que a efetividade do PBF depende diretamente de uma rede de serviços paralelos aos ofertados pelo referido programa, de forma a viabilizar o seu objetivo promover a mudança do padrão de vida das famílias beneficiárias.

CATEGORIA 2: Saúde

Nesta categoria foram alocadas frases modais referentes ao acompanhamento da saúde: controle da vacinação e redução da mortalidade infantil.

Subcategoria 2.1: Acompanhamento da saúde: avanços e desafios.

506

Manter atualizado o calendário de vacinação das crianças é uma das condicionalidades do PBF. Sabe-se que esta prática preventiva tem relação direta com a redução da mortalidade infantil. As frases modais a seguir reforçam esse entendimento.

A redução da mortalidade infantil tem acontecido cada vez mais, de maneira gradual, isso é um dado extremamente positivo. A gente tem um cuidado de vacinar essas crianças e acompanhar peso e altura através dos trabalhos que são feitos dentro da unidade de saúde, e o Bolsa Família veio para reforçar isso aí, trazer essas famílias para junto.

[...]

Mas é preciso dizer que a gente ainda tem muita dificuldade de captar essas famílias, muitas não procuram a unidade de saúde, o agente comunitário passa, avisa, mas às vezes a família não vai, esquece, as vezes não dá a devida importância, e a gente sabe que isso dá um impacto negativo, não só em relação a saúde daquela família como também corre o risco dessa família ter seu benefício suspenso

[...]

No município temos várias equipes da Secretaria de Saúde comprometidas em buscar essas melhorias, então temos conseguido impactar positivamente essa questão, trazendo mais famílias pra junto da gente. **(Entrevistada 2).**

Ao condicionar o recebimento do benefício ao acompanhamento da saúde das crianças, o PBF impacta positivamente a vida dessas famílias, o que é revelado

pela queda da taxa da mortalidade infantil no município de Campina Grande, PB. De acordo com os relatos acima, apesar da resistência observada, a gestão do PBF no município, tem tido êxito nas ações de sensibilização para com as questões relativas ao acompanhamento da saúde das crianças. A análise de Rasella (2013) pode comprovar o efeito positivo da gestão do município campinense, quando consideram que a sobrevivência da criança beneficiária do PBF está associada às condicionalidades na saúde quando incluem visitas pré-natais, cuidados pós-natais e atividades educacionais de saúde e nutrição para as mães, bem como o respeito do calendário de vacinação regular e de rotinas de check-up para crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos de idade.

Além disso, para o autor, o PBF pode afetar a sobrevivência da criança através de diferentes mecanismos, uma renda maior pode aumentar o acesso aos alimentos e a outros bens relacionados com a saúde, enquanto as condicionalidades de saúde pode melhorar acesso aos serviços de saúde. Há uma forte relação entre a desnutrição infantil e a sobrevivência das crianças, ou seja, o aumento dos níveis de desnutrição infantil aumenta o risco de morte, especialmente por diarreia e sarampo. Em geral, no Brasil houve uma diminuição acentuada da desnutrição infantil na última década, principalmente entre as famílias pobres.

Embora a gestão municipal de Campina Grande, no âmbito da saúde, esteja conseguindo alcançar estas famílias no quesito de acompanhamento nutricional, peso, vacina, o que tem contribuído para a redução no índice de mortalidade infantil, bem como melhores condições nutricionais, ainda assim, os gestores municipais argumentam que o Governo Federal deveria investir no processo de conscientização das famílias para a importância de cumprir com esta condicionalidade.

O Governo Federal deveria investir mais em mídia, voltada para a importância do acompanhamento de saúde e o acompanhamento educacional dessa criança e dessa família, a gente sente falta dessa questão da mídia mesmo, desse impacto positivo que a mídia poderia dar, divulgando a importância do acompanhamento de saúde. **(Entrevistada 2).**

Apesar de saber que cabe aos municípios planejar e executar o cadastramento; manter atualizada a base de dados e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastramento, os atores institucionais entrevistados, indicam que ações de divulgação e sensibilização por parte do

Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), são essenciais para o êxito do PBF.

CATEGORIA 3: Educação

Por fim, a categoria que trata dos avanços e desafios quanto à área de educação. É contrapartida das famílias cadastradas no PBF, manter os filhos na escola.

Subcategoria 3.1: Acompanhamento da educação: avanços e desafios.

Na área de educação o governo deve garantir o acesso a equipamentos e serviços de educação para as crianças em idade escolar enquanto exige das famílias beneficiárias a permanência das crianças na escola. As frases modais a seguir, indicam os *gaps* identificados nessa relação:

São realizadas reuniões junto aos pais dos alunos, convocadas, tanto pelos gestores escolares quanto pela Secretaria de Educação do município, como forma de conscientizar sobre a importância da permanência dos alunos em sala de aula, mas ainda assim, acontece dos pais não darem a devida importância, só comparecendo a escola no caso da suspensão do benefício. **(Entrevistado 3).**

Os dados indicam os esforços do governo local para estimular a permanência dos alunos em sala de aula e a relação direta entre recebimento do benefício e manutenção do aluno na escola. No entanto Silva, Yasbek e Giovanni (2011) argumentam que a obrigatoriedade à escola não é suficiente para alterar o quadro educacional das futuras gerações e, conseqüentemente, alterar a pobreza. Para ela, essa exigência implica na expansão, na democratização e na melhoria dos sistemas educacionais estaduais e municipais.

Por outro lado, ao analisarmos as frases modais que indicam a percepção das beneficiárias, verificamos uma posição antagônica ao discurso do Entrevistado 3 sobre o mesmo tema.

Não, meus filhos já estudavam na creche antes do Bolsa Família, o dinheiro ajuda, mas eu já tinha colocado eles primeiros na escola. **(Entrevistada 4).**

Se fosse bloqueado eu iria sofrer um bocado, porque minha filha estuda em uma escolinha particular, ela ainda não foi pra escola pública, aí eu ia sofrer um bocado para arrumar o dinheiro e deixar ela na escola. **(Entrevistada 6)**.

Não, Deus me livre. Poderiam bloquear "500 Bolsa família" que eu não tiraria meus filhos da escola. **(Entrevistada 8)**.

Verifica-se divergência de percepções entre os atores institucionais e sociais no que se refere às motivações pelas quais os pais mantêm as crianças na escola. Os discursos acima corroboram com os resultados do estudo empírico de Feijó e Pires (2015), destacando que o valor atribuído pelas beneficiárias do PBF à educação, bem como a crença de que a educação é um caminho para melhorias, tanto na renda como no acesso a novas oportunidades, compartilhada por estes.

Testa *et al* (2013) têm o posicionamento que, como obrigatoriedade, a simples participação dos filhos dos beneficiários na escola não pode ser considerada um avanço na autonomia dos mesmos, pois as famílias não estariam fazendo algo que desejam. Entretanto, reflexos positivos da presença das crianças na escola, uma vez percebidos, começaram a ser valorizados pelas famílias. Assim, o que era uma ação obrigatória imposta, passaria a constituir uma opção desejada, aumentando a capacidade da família em propiciar a educação aos filhos e, portanto, aumentando sua autonomia.

509

É importante destacar que todos os entrevistados expuseram em suas falas que o benefício facilita a permanência das crianças na escola, mas nenhum ator social afirmou que este seria decisivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família – PBF tem sido alvo, desde sua criação em 2003 de debates entre os que defendem sua importância e os que questionam sua efetividade, fato compreensível diante da dimensão e complexidade do tema abordado pelo mesmo.

Neste sentido, este trabalho teve como objetivo analisar o impacto do Programa Bolsa Família no município de Campina Grande-PB.

famílias não mantêm atualizados seus dados cadastrais, o que gera a impossibilidade de monitoramento por parte do PBF, assim famílias que saem dos critérios estabelecidos pelo programa, podem permanecer no mesmo, impedindo que outras famílias, com perfil adequando, acessem o mesmo. No quesito Renda e temporização do Programa Bolsa Família, foi possível verificar que a renda transferida pelo PBF para as famílias é considerada necessária, mas não suficiente para equacionar a situação de vulnerabilidade econômica e social na qual essas famílias se encontram, essa é uma percepção tanto dos atores sociais quanto dos atores institucionais pesquisados. Vale ressaltar que é consenso entre os atores institucionais pesquisados, que PBF para ser efetivo depende de outras políticas públicas, em especial, as relativas à capacitação e qualificação de mão de obra e geração de emprego e renda, de acordo com os atores institucionais, a inserção dos pais no mercado de trabalho é fator determinante para o alcance dos objetivos do PBF.

510

Os dados relacionados à variável Saúde nos levam a concluir que o PBF contribuiu para o aumento do número de crianças vacinadas, no período pesquisado, impactando positivamente a saúde no município estudado, o que é refletido na queda do índice de mortalidade infantil.

Quanto a variável Educação, conclui-se que o PBF influenciou a permanência dos alunos na escola, o que em médio e longo prazo pode contribuir para o objetivo de longo prazo do programa, ou seja, romper o ciclo da pobreza. É importante destacar a importância que as beneficiárias deram ao fato de manter seus filhos na escola, mesmo demonstrando a necessidade do benefício, nenhuma das entrevistadas atrelou o benefício à permanência dos filhos na escola.

Diante do exposto, é possível afirmar que apesar da necessidade de ajustes, em especial no que diz respeito à gestão do programa, o PBF tem impactado positivamente o município de Campina Grande, PB, tendo em vista, especialmente,

para a efetividade do PBF. Tomando como base o fato de que quanto mais impacto positivo causa uma categoria mais esta contribui para a efetividade da política avaliada e, considerando que, por outro lado, se a categoria impacta negativamente, menos efetiva a política se torna. Portanto, entre as categorias analisadas, Educação, Saúde e, Assistência Social, apenas a última, apresentou baixo desempenho, o que pode gerar impacto negativo ao PBF, esse ligado a gestão do cadastro único. Sendo assim, conclui-se que o PBF é efetivo no município de Campina Grande, PB.

511

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A.L.N.H; CORSEUIL, C.H.L. **Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. Mercado de Trabalho, IPEA, 2011
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds) **The Sage Handbook of qualitative research**. 3.ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.
- DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 105-114 jan./jun. 2007
- FEIJÓ, Ana Paula Speck; PIRES, André. A Frequência Escolar e a Educação a partir do ponto de vista das Beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 9, n. 1, p. 136-152, 2015
- GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C.K; BANDEIRA-DE-MELLO, R; SILVA, A. B. (Orgs) **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais. São Paulo: Saraiva, 2006.**

GUERRA, Ana C. et al. Programa Bolsa Família: uma análise sob o ponto de vista dos usuários. In: ENANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2012. Disponível em: <www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=848&cod_evento_edicao=63&cod_edicao_trabalho=14415> Acesso em: 28/09/2015

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Gestão de condicionalidades.** Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>> Acesso em: 18 de julho de 2016.

_____. **Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.** Brasília, 2014.

_____. **Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: jan. de 2016.

PAIVA JR., F. G.; LEÃO, A. L. M. S.; MELLO, S. C. B. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v.13, n.31, p.190-209, 2011.

512

RASELLA, D. Impacto do Programa Bolsa Família e seu efeito conjunto com a Estratégia Saúde da Família sobre a mortalidade no Brasil. Salvador. **Tese.** Universidade Federal da Bahia, 2013.

ROCHA, Sônia. O Programa Bolsa Família: Evolução e efeitos sobre a pobreza. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v.20, n.1, p 113-139, 2013.

SÁ, Maria O. L. de; SILVA, Lucimeiry B. da. Uma análise da aplicação do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de São Bentinho — PB. In: ENAPG, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpad, 2012. Disponível em: <www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=866&cod_evento_edicao=65&cod_edicao_trabalho=15396> Acesso em: 28/09/2015

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, 2007.

SILVA, M.O.S; YAZBEK, M.G; GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda.** 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011

SILVA, A.B; NETO, J.R. Perspectiva multiparadigmática nos estudos organizacionais. In: GODOI, C.K; BANDEIRA-DE-MELLO, R; SILVA, A. B. (Orgs) **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais.** São Paulo: Saraiva, 2006.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O programa bolsa família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.** Brasília, IPEA, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n16°, p.20-45. Porto Alegre, 2006

TESTA, M.G; FRONZA, P; PETRINI, M; PRATES, J.C. Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. **Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(6): 1519-541, nov./dez. 2013**

DETERMINANTES SOCIOECONÔMICOS DA LONGEVIDADE: um estudo em municípios de Minas Gerais

Evilázio Viana dos Santos¹
Fernanda Cristina Da Silva¹
Antônio Carlos Brunozi Junior¹

RESUMO

O presente estudo, de natureza quantitativa e de caráter exploratório, buscou identificar qual a influência de fatores socioeconômicos na longevidade da população em municípios de Minas Gerais. Para tanto, tomou-se como base os fatores determinantes do envelhecimento ativo apresentados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e atualizados pelo Centro Internacional de Longevidade Brasil (ILC – Brasil). Para atingir o objetivo deste estudo, utilizou-se do método estatístico de regressão linear múltipla. O estudo demonstrou que as variáveis que impactam positivamente o IDHM Longevidade (variável dependente) são renda e gastos com saúde, e as que impactam negativamente são taxa de analfabetismo e número de domicílios com ônus excessivo de aluguel (variáveis independentes). Destaca-se que as variáveis com maior poder de explicação do modelo são renda e taxa de analfabetismo. Considerando os resultados deste estudo, acredita-se que formuladores de políticas públicas possam pensar em ações que potencializem os efeitos positivos sobre a longevidade e minimizem os efeitos negativos sobre ela. O que se espera é que as pessoas ao viverem em melhores condições, possam ter maior longevidade, sem que isso implique necessariamente maiores ônus para o governo e a sociedade, uma vez que a população pode se manter ativa mesmo na velhice.

514

Palavras-chave: Envelhecimento. Envelhecimento Ativo. Política de Envelhecimento. Determinantes Socioeconômicos.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV).
Grupo Temático 3:
Análise de Políticas Públicas

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, tem se percebido no Brasil e no mundo um crescimento acentuado do número de idosos. O Centro Internacional de Longevidade Brasil (ILC-Brasil) apresenta que, enquanto no ano de 1950 somente 8% da população mundial tinha idade acima de 60 anos, em 2013 esse percentual subiu para 12%. A expectativa é que em 2050 os idosos representem 21% da população mundial (ILC, 2015). No Brasil, conforme ~~seu histórico, conforme Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE~~ (2017), a população de idosos passou de 4,3% em 1950 para 10,7% em 2010. IBGE, os idosos correspondiam a 14,3% (mais de 20 milhões de pessoas) da população (IBGE, 2016).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (2005), se por um lado esse crescimento representa uma conquista das políticas públicas de saúde, por outro impõe uma série de desafios, tendo em vista que esse crescimento também leva ao aumento das demandas sociais e econômicas. Estes desafios são ainda maiores em países que não se anteciparam a essa realidade. Como apresentado pela Organização Mundial da Saúde - OMS (2005, p.12), baseando-se em Kalache e Keller (2000), "enquanto os países desenvolvidos tornaram-se ricos antes de envelhecerem, os países em desenvolvimento estão envelhecendo antes de obterem um aumento substancial em sua riqueza", o que acaba por fazer com que os governos tenham dificuldade em atender a todas as novas demandas.

Conforme apresentado na Constituição Federal de 1988, os governos devem assegurar os direitos dos idosos, mas essa responsabilidade também cabe à família e à sociedade. No seu Art. 230 tem-se que: "a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida" (BRASIL, 2016, p. 133).

Uma das formas de garantir os direitos dos idosos é pensar em políticas públicas e ações que contemplem a perspectiva do envelhecimento ativo, desenvolvida pela OMS em 2002. De acordo com o ILC (2015), em sua publicação intitulada "Envelhecimento Ativo:

Um Marco Político em Resposta à Revolução da

"², o envelhecimento ativo pode ser definido como:

Para que seja possível promover o envelhecimento ativo a OMS apresentou em 2002 um conjunto de fatores inter-relacionados que são determinantes desse processo, quais sejam: *fatores abrangentes e transversais*, envolvendo a cultura e o gênero, que moldam as pessoas bem como o meio que elas estão inseridas; *fatores comportamentais e pessoais*, envolvendo aspectos que são específicos de cada indivíduo; e *fatores contextuais*, que consideram o ambiente físico e aspectos sociais, econômicos, de serviços sociais e de saúde (ILC, 2015, p. 54; OMS, 2005).

Considerando o exposto acima, o presente estudo tem a seguinte indagação: Qual a influência de fatores socioeconômicos na longevidade da população em municípios de Minas Gerais? Considera-se como hipótese central que o envelhecimento ativo, enquanto processo e meio que busca garantir os direitos dos idosos e lhes proporcionar uma vida saudável, pode levar a uma maior longevidade. Ou seja, acredita-se que os fatores apresentados como determinantes desse envelhecimento também podem ser atribuídos como condições que, ao fazer com que as pessoas vivam melhor (mais ativas), também podem levá-las a viver mais.

A fim de verificar a validade desta hipótese, o presente estudo buscou analisar os efeitos de alguns fatores socioeconômicos (que fazem parte dos fatores contextuais apresentados pela OMS) na explicação da longevidade. Destaca-se que os fatores culturais e de gênero, por serem transversais, bem como os fatores comportamentais e pessoais, por serem endógenos e, portanto, de difíceis mensurações (sobretudo numa análise que envolve ampla amostra), não foram considerados neste estudo. Logo, a expectativa é identificar variáveis que, dentre outras, possam contribuir para maior longevidade.

Acredita-se que este estudo seja relevante por dois motivos: primeiro, porque segundo o ILC (2015), estudos sobre os fatores determinantes do envelhecimento ativo têm sido desenvolvidos mais na América do Norte e na Europa. Logo, sendo o

² Este documento é uma atualização da publicação "Active ageing: a policy framework" publicado em 2002 pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e traduzido para o português como "Envelhecimento Ativo: uma Política de Saúde" em 2005.

Brasil ainda carente de estudos nessa temática, este trabalho, ainda que timidamente, pode abrir caminhos para o avanço dessa discussão em âmbito nacional. Segundo, porque ao identificar fatores que podem fazer com que as pessoas vivam melhor e por mais tempo, estes podem ser levados em consideração quando da elaboração de políticas públicas voltadas para os idosos, as quais se mostram urgentes e necessárias considerando a realidade do aumento dessa população.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Envelhecimento Ativo

Antes de apresentar o conceito de envelhecimento, é importante destacar que a definição de idoso, relacionado à idade, pode se diferenciar de país para país. Como aponta Pfützenreuter e Alvim (2015), a Organização das Nações Unidas (ONU), durante a Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, que ocorreu em Viena em 1982, estabeleceu que em países em desenvolvimento, pessoas com sessenta anos são consideradas idosas e nos países desenvolvidos, essa idade sobe para sessenta e cinco anos. A partir dessa classificação, é possível compreender o envelhecimento como diretamente ligado a um processo de vida, em que melhores condições de acesso à saúde, moradia, educação e transporte de qualidade (como ocorre em países desenvolvidos) eleva as condições de sobrevivência da pessoa.

Uma perspectiva que tem ganhado força nos últimos anos, sobretudo a partir da década de 2000, é a do envelhecimento ativo. Segundo esta perspectiva, o envelhecimento é um processo e se inicia muito antes da chamada "terceira idade". O ILC (2015) afirma que "o envelhecimento ativo é uma abordagem baseada em direitos, e não em necessidades", ou seja, é necessário que exerça a igualdade de oportunidades, respeito à diversidade e participação (ILC - 2015, p.14).

Conforme já apontado na introdução deste trabalho, a OMS (2005) apresenta os seguintes determinantes do envelhecimento ativo: cultura e gênero (fatores transversais); determinantes comportamentais e pessoais (específicos de cada indivíduo); determinantes do ambiente físico; determinantes sociais; determinantes econômicos e determinantes de saúde e de serviços sociais (considerados fatores

contextuais). No Quadro 1 a seguir, apresenta-se variáveis que podem representar os determinantes analisados neste estudo, quais sejam aqueles considerados fatores contextuais.

Quadro 1 - Determinantes do envelhecimento ativo

Determinantes	Variáveis
Ambiente físico	Existência de espaços ao ar livre, planejamento urbano, transporte, e edifício, incluindo moradia, projeto arquitetônico, localização e sua qualidade e meio ambiente.
Determinantes sociais	Educação, apoio social, exclusão social, isolamento social e solidão, violência, abuso e voluntariado (enquanto comportamento social).
Determinantes econômicos	Renda, emprego, condições de trabalho, pensões e transferência de renda.
Serviços sociais e de saúde	Envolvem aspectos relacionados à prestação de serviços sociais e de saúde às pessoas ao longo de suas vidas para lhes garantir qualidade de vida.

Fonte: Elaborado com base no ILC (2015).

Assim, sendo o envelhecimento ativo possibilitado por um conjunto de determinantes transversais, comportamentais, pessoais e contextuais, acredita-se que estes devem ser observados tanto pela sociedade como pelo governo, a fim de que as pessoas cheguem à terceira idade mais autônomas, ativas e inseridas no meio em que vivem, o que poderá fazer com que elas vivam mais. Buscar demonstrar essa relação entre os determinantes do envelhecimento ativo (especialmente os contextuais) e a longevidade é o que se busca com este estudo.

518

2.2 Políticas públicas e o Envelhecimento

Baseando-se em Secchi (2015), as políticas públicas podem ser definidas como um instrumento utilizado para a resolução de problemas de interesse comum que os indivíduos por si só não conseguem resolver, ou seja, problemas públicos. Subirats (2012, p.33) afirma que uma política pública, "(...) representa, pois, a resposta do sistema político-administrativo a uma situação da realidade social julgada politicamente como inaceitável" (tradução dos autores).

Especificamente com relação à política de envelhecimento, a OMS (2005) recomenda que aquela que tenha como finalidade o envelhecimento ativo deve estar ancorada em 4 pilares: saúde, aprendizagem ao longo da vida, participação, e

segurança/proteção (ILC, 2015). Segundo o ILC (2015, p. 44):

A **saúde** é universalmente reconhecida como o requisito mais essencial para a qualidade de vida. A capacidade de participar de todas as esferas de atividade - trabalho, diversão, amor, amizade, cultura - depende, em grande parte, de ter saúde física e mental. A **participação**, por sua vez, contribui para uma boa saúde. A **aprendizagem** é um recurso renovável que melhora a capacidade de se manter saudável e de adquirir e atualizar conhecimentos e habilidades para permanecer relevante e melhor assegurar a segurança pessoal. Quanto mais saudável e instruído se é em qualquer idade, maiores as chances de se participar plenamente na sociedade [...], a **segurança** confere o sentimento de estar protegido, em um sentido amplo - da negligência, da pobreza extrema, do abandono e da falta de cuidado quando esse se faz necessário (grifo nosso).

Diante do exposto, evidencia-se a importância de se considerar os referidos pilares em qualquer ação pública voltada para o idoso. Logo, é preciso pensar em como as políticas públicas poderiam afetar positivamente esses pilares, considerando que eles terão impacto direto sobre a qualidade de vida do idoso, e como defendido neste estudo, poderá fazer com que eles vivam mais.

No Brasil, foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que o idoso começou a ser alvo de políticas públicas, sendo que a criação da primeira política – a Política Nacional do Idoso se deu somente em 1994, por meio da Lei nº 8.842 (Brasil, 1994), a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 1.948 em 1996 (BATISTA; ALMEIDA; LANCMAN, 2011). Camarano e Pasinato (2004, p. 269) definem a Política Nacional do Idoso - PNI como “[...] um conjunto de ações governamentais com o objetivo de assegurar os direitos sociais dos idosos [...]”. Outro marco importante para a garantia de direitos do idoso no Brasil foi o Estatuto do Idoso, criado em 2003 por meio da Lei nº 10.741 (BRASIL, 2003).

Conforme Faleiros (2016), apesar dos marcos legais sobre a questão do envelhecimento tenham sido importantes “[...] a configuração de uma política articulada, abrangente e eficiente para essa população ainda se mostra incipiente” (FALEIROS, 2016 p.537). Logo, é cada vez mais necessário pensar tanto em como as políticas existentes possam se tornar mais efetivas, como apontar para novas possibilidades de atuação pública considerando os desafios que a questão do idoso, especialmente no Brasil, envolve.

Segundo Giacomini (2016, p. 595), “uma justificativa frequente para a falta de políticas para idosos é o argumento de que o Brasil envelhece rapidamente e antes

de ter condições econômicas satisfatórias [...]". No entanto, a mesma autora ressalta que não há como reverter o crescimento da população idosa, mesmo que ainda haja dificuldades, a atuação do Estado torna-se necessária.

Giacomin (2016, p.599) evidencia, porém, que fazer políticas públicas para idosos nem sempre é uma tarefa simples, pois:

[...] Para trazer as questões do envelhecimento e do cuidado à pessoa idosa para dentro da gestão pública, será necessário superar, além das dificuldades culturais, entraves estruturais [...] os quais afetam sobremaneira o direito dos cidadãos brasileiros ao envelhecimento com dignidade.

Neste estudo, ao estudar fatores socioeconômicos que podem influenciar a longevidade, espera-se contribuir para o entendimento de quais deles devem ser priorizados pelos governos, considerando que eles são afetados e afetam decisões públicas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

520

O presente estudo pode ser classificado como de natureza quantitativa, uma vez que, para a sua operacionalização, utilizou-se de dados quantitativos secundários, e ainda, empregou-se técnicas estatísticas para a sua análise. Quanto aos fins a que se propõe, a pesquisa pode ser classificada como exploratória, uma vez que se buscou verificar como diferentes fatores socioeconômicos influenciam a longevidade. Quanto à estratégia de coleta de dados, o estudo se classifica como documental, uma vez que foram utilizados como fontes de pesquisa dados secundários disponíveis em plataformas oficiais, os quais serão apresentados adiante.

Para a identificação dos fatores que afetam a longevidade, utilizou-se da análise de regressão linear múltipla. Hair (2005, p.320), afirma que esta análise "[...]é talvez a técnica de análise de dados mais amplamente aplicada para mensurar as relações lineares entre duas ou mais variáveis". Destaca-se que, para essa análise foram buscados dados nas seguintes fontes: Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (IDH). Porém, nem todas as variáveis buscadas

foram consideradas no modelo de regressão que tenta explicar a longevidade (aqui representada pelo IDHM longevidade). Ademais, é importante salientar que os dados utilizados neste estudo são referentes ao ano de 2010, uma vez que, nas bases consultadas, somente neste ano encontrou-se dados comuns.

Para a análise dos dados, foi utilizado o *software Statistical Package for the Social Science* (SPSS), versão 21.0. Especificamente quanto à análise de regressão, utilizou-se do método dos mínimos quadrados ordinários para estimar os modelos de regressão. Hair et al. (2005, p. 326) afirma:

O método dos mínimos quadrados é uma técnica matemática simples que assegura que uma linha reta representará melhor a relação entre as diversas variáveis independentes e a única variável dependente. O método dos mínimos quadrados minimiza os erros na previsão da variável dependente a partir das variáveis independentes.

Para a geração dos modelos, o SPSS seleciona as variáveis de relevância que possuem correlação com o modelo e as que não apresentam multicolinearidade³ alta. As demais são mantidas no sistema. O Quadro 2 a seguir, apresenta as variáveis consideradas no modelo de regressão, ou seja, as variáveis independentes (fatores socioeconômicos que determinam o envelhecimento ativo) e a variável dependente (longevidade, representada pela variável IDHM Longevidade). Dessa forma, embora outras variáveis tenham sido testadas, as apresentadas no Quadro abaixo são as que foram consideradas no modelo de regressão.

521

³ Segundo Corrar et al. (2014), a multicolinearidade ocorre quando duas ou mais variáveis independentes do modelo explicando o mesmo fato contêm informações similares para explicá-lo e prevê-lo, fazendo com que uma delas perca a significância na explanação do comportamento do fenômeno.

Quadro 2 -Variáveis do modelo de regressão

Variável	Descrição	Abreviação
IDHM LONG	Considera a esperança de vida ao nascer, ou seja, o número médio de anos que as pessoas municípios que residem em determinado lugar- município, Unidade Federativa (UF), Região metropolitana (RM), ou Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH) viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados em cada período.	IDHMLong
IDHM Renda	Considera a renda <i>per-capta</i> da população, ou seja, a renda média mensal dos indivíduos residentes em determinado lugar (município, UF, região metropolitana ou UDH), expressa em reais.	IDHMR
Taxa de analfabetismo mais de 60 anos	Representa a porcentagem de pessoas acima dos 60 anos que não tem capacidade de ler e escrever.	TAFB
Gasto per capta com atividade de saúde	Refere-se ao gasto que a gestão pública tem com atividade de saúde por pessoa.	GPCS
Número de domicílios com ônus excessivo de aluguel	Reflete a quantidade de domicílios alugados em que o valor de locação é igual ou superior a 30% da renda domiciliar mensal.	NDOA

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados e informações do IBGE, do IMRS e do Atlas IDHM (IBGE, 2010; IMRS, 2016; e Atlas, 2013).

O modelo de regressão, *cross section*, da pesquisa é o seguinte:

$$IDHMLong_i = \beta_0 + \beta_1 IDHMR_i + \beta_2 TAFB_i + \beta_3 GPCS_i + \beta_4 NDOA_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

As variáveis já foram descritas anteriormente. O ε_i é o erro residual da regressão. As expectativas teóricas para as associações das variáveis dependentes e independentes são: positivas - β_1 e β_3 ; negativas - β_2 e β_4 . A seguir, apresenta-se os resultados desta pesquisa.

3 RESULTADOS

A fim de identificar se existe relação linear entre o indicador longevidade (IDHM Longevidade) e fatores socioeconômicos, inicialmente realizou-se o teste de correlação de Pearson (Tabela 1). Analisando os resultados deste teste, identificou-se que todas as variáveis apresentadas na Tabela 1 a seguir possuem correlação significativa com a variável dependente, a um nível de confiança de 5%. Elas são oriundas de buscas visando a melhor medida em função dos critérios estabelecidos, selecionando aquelas que melhor explicam a longevidade.

Tabela 1 – Correlação entre o IDHM Longevidade e as variáveis utilizadas para caracterizar os fatores contextuais

Variável	Correlação	Significância
IDHM Renda2010	0,782	0,000
Gasto per capita com atividades de saúde	0,166	0,000
Taxa de analfabetismo mais de 60 anos	-0,692	0,000
Número de domicílios com ônus excessivo com aluguel	0,167	0,000

Fonte: dados da pesquisa.

Observou-se que as variáveis renda e taxa de analfabetismo possuem maior correlação com o IDHM Longevidade. Como relação à renda, essa forte correlação (positiva) pode ser explicada pelo fato desta ser uma das responsáveis pela melhoria de acesso às condições fundamentais que possam levar a uma maior expectativa de vida, como por exemplo, o acesso à alimentação saudável, compra de medicamentos, realização de exames, entre outros, bem como ao acesso a tecnologias e a um maior conhecimento, como apresentado pelo ILC (2015). Em um Estado em que 52% dos idosos possuem renda de até um salário mínimo, como demonstra dados do IBGE (2010), é fundamental a criação de políticas que possam assistir aos idosos e lhes oferecer meios de suprir suas necessidades, seja por meio da complementação de sua renda e/ou por meio da oferta de serviços públicos.

523

Como já esperado, a taxa de analfabetismo acima de 60 anos apresentou forte correlação negativa com o IDHM Longevidade. Tal constatação corrobora o ILC(2015), que, baseando-se no The National Bureau of Economic Research (2015) apresenta que “as pessoas com maior grau de escolaridade vivem por mais tempo e com mais saúde do que as com menor grau de escolaridade” (ILC, 2015, p. 68). Logo, a expectativa de vida aumenta na medida em que a taxa de analfabetismo diminui. Dessa forma, defende-se que para a obtenção de uma maior longevidade é necessário esforços contínuos em educação, capacitação e, principalmente, alfabetização da grande parcela de idosos que não sabem ler e escrever, que no estado de Minas Gerais corresponde a mais de 50% em 23% dos municípios (IBGE, 2010). Destaca-se que o ILC (2015) prevê como um dos pilares da política de envelhecimento ativo, o aprendizado ao longo da vida.

Após essas percepções nas correlações, foi utilizado o método por etapas, chamado de estimação *Stepwise* na operacionalização da regressão. Este método segundo Corrar et al. (2014, p. 159):

[...] é o mais comum dos métodos de busca sequencial, e possibilita examinar a contribuição adicional de cada variável independente ao modelo, pois cada variável é considerada para a inclusão antes do desenvolvimento da equação.

Assim, por meio desse método foi possível escolher as variáveis mais adequadas ao modelo final.

De acordo com a Tabela 2 a seguir, observa-se que o modelo que apresentou maior poder de explicação é composto por todas as variáveis apresentadas na Tabela 1, sendo: IDHMR, TAFB, GPCS e NDOA. O conjunto e as variações destas quatro variáveis apresentadas explicam em 62,7% as variações da variável IDHM Longevidade.

Tabela 2 - Poder de explicação do modelo utilizando o IDHM Longevidade

Variáveis Predictoras	R	R²
IDHMR, TAFB, GPCS e NDOA	0,792	0,627

Fonte: dados da pesquisa.

O coeficiente R^2 (coeficiente de determinação) mostra o grau de associação/explicação entre as variáveis dependente e independente, mas esse escore, como esperado, não é 100%. Isso é normal, pois as variáveis consideradas representam apenas algumas das muitas que podem influenciar a longevidade. Como, por exemplo, os fatores endógenos (determinantes comportamentais e pessoais) não são considerados no modelo devido à dificuldade em mensurá-los a partir de dados secundários e quantitativos.

Na Tabela 3 os resultados da regressão são apresentados. As análises são baseadas nos coeficientes regressores (betas), que apresentam as magnitudes de associações entre as variáveis que compõem o modelo. O teste t verifica os efeitos dessas relações e, por meio dele, ao ajustar o modelo à significância de 5%, é rejeitada a hipótese de ser atribuído o valor zero aos coeficientes. Corrar et al.(2014, p.143) afirma que "para que a regressão seja significativa, a hipótese nulatem que ser rejeitada".

Tabela 3 – Resultados da regressão, em cross section

Coeficientes de regressão utilizando o IDHM LONGEVIDADE (DEPENDENTE)				
Variável	Coeficiente Beta	Erro padrão	Significância	Abreviação
Constante	0,596	39,039	0,000	C
IDHM Renda2010	0,673	18,174	0,000	IDHMR
Gasto per capita com atividades de saúde	0,046	2,172	0,03	GPCS
Taxa de analfabetismo mais de 60 anos	-0,149	- 4,116	0,00	TAFB
Número de domicílios com ônus excessivo com aluguel	-0,062	-2,789	0,005	NDOA

Fonte: dados da pesquisa.

Para a confirmação do modelo, é fundamental realizar o Teste F – Anova, na expectativa de refutar a hipótese de R^2 igual a zero. Segundo Corrar et al. (2014), este teste é relevante principalmente no caso de pesquisas exploratórias, em que não há expectativa formada acerca do comportamento de variáveis e se opta por testar grande número destas (caso deste estudo). Conforme será apresentado na Tabela 4, a significância é menor que 0,01%, ou seja, rejeita-se a hipótese que R^2 seja igual a zero, trazendo a informação que pelo menos uma das variáveis independentes exerce influência na variável dependente.

525

Tabela 4 – Teste Anova

Modelo		Soma dos Quadrados	Sign. Anova
IDHMR, TAFB, GPCS e NDOA	Regressão	0,476	0,000
	Resíduos	0,283	0,000
	Total	0,759	0,000

Fonte: dados da pesquisa.

Em função da rejeição da hipótese nula, pode-se estabelecer a equação para a longevidade (IDHMLongevidade):

$$IDHMLong = 0,596 + 0,673*IDHMR_i + 0,046*GPCS_i - 0,149*TAFB_i - 0,062*NDOA_i + \epsilon_i$$

A partir do modelo apresentado na equação acima, parte-se para a análise das variáveis que o compõe, a começar pela variável renda. Seu coeficiente é positivo, indicando que o aumento em uma unidade de variável independente renda, aumenta-se, em termos médios marginais, 67,3% o IDHMLongevidade. Conforme apresentado no referencial teórico, um dos determinantes para o envelhecimento de

acordo com o ILC (2015) é a renda, que impacta diretamente no envelhecimento ativo, e conforme apresentado no modelo, também na longevidade. Tal cenário era esperado em função da expectativa de vida ser maior em países desenvolvidos do que em países subdesenvolvidos, o que pode indicar que melhores condições econômicas levam as pessoas a viverem mais. É importante salientar que a renda influencia o acesso a saúde, moradia, transporte, alimentação saudável, dentre outros aspectos.

Conforme exposto anteriormente e, como esperado, a variável taxa de analfabetismo impacta negativamente no IDHMLong, sendo no modelo a segunda maior variável em percentual de explicação. Como explicitado pelo ILC (2015), baseando no The National Bureau of Economic Research, pessoas com maior grau de escolaridade tendem a viver mais. Para o modelo, o aumento em uma unidade da variável taxa de analfabetismo reduz, na média e marginalmente, em 14,9% o IDHMLong.

Os gastos com saúde também apresentaram uma correlação positiva no modelo, sendo que o aumento em uma unidade em GPCS aumenta, na média e em termos marginais, em 4,6% o IDHMLong. Assim, o acesso à saúde de qualidade, principalmente a atenção básica, proporciona às pessoas melhores condições de tratar das doenças de forma preventiva. Pelegrini e Castro (2014, p.101), apresentam que Bloom e Canning no relatório de Macroeconomia e Saúde (WHO, 2001):

[...] discutem qual a possibilidade de melhores condições de saúde contribuírem para o aumento da expectativa de vida, independente do aumento de renda. Demonstram que a situação de saúde melhora mesmo que a renda tenha se mantido fixa. Os autores afirmam que mais de 75% dos ganhos em saúde decorrem da elevação de gastos em saúde, e menos de 25% do movimento é consequência do enriquecimento dos países.

Analisando o coeficiente de correlação negativo para o número de domicílios com ônus excessivo de aluguel, compreende-se que o aumento em uma unidade na variável independente NDOA reduz, marginalmente e em termos médios, 6,2% o IDHMLong. Assim, quanto maior o gasto com aluguel, que impacta na diminuição da renda (que apresentou correlação positiva), menor será a longevidade. A explicação para o impacto desta variável no IDHMLong é, portanto, similar à explicação da variável IDHMR.

Para garantir a robustez da regressão e seus pressupostos, o estudo fez alguns testes. Primeiramente, analisou-se a normalidade dos resíduos. Segundo Corrar et al. (2015, p. 191), "a avaliação de pressuposto da distribuição normal dos resíduos é feita pelo procedimento denominado teste Kolmogorov-Smirnov, que examina se dada série está conforme a distribuição esperada". Este teste é realizado para amostras com mais de 30 observações (Tabela 5).

Tabela 5 - Pressuposto de normalidade da regressão

Kolmogorov-Smirnov	Significância
1,689	0,007

Fonte: dados da pesquisa.

Neste teste, o pressuposto da normalidade da distribuição não se verificou em função da significância ser 0,007, portanto menor que α . Esse resultado possivelmente se deve a não retirada dos *outliers*.

Segundo Corrar et al. (2015, p.193):

O último teste para a avaliação do comportamento dos resíduos é o de Pesarán-Pesarán, desenvolvido para examinar a existência de homoscedasticidade, isto é, se a variância dos resíduos mantém-se constante em todos os espectros das variáveis independentes. Sua forma implica em se regredir o quadrado dos resíduos padronizados [...] como função do quadrado dos valores estimados padronizados.

Caso o modelo apresente significância abaixo de 5%, este é considerado heterocedástico e por isso não apresenta comportamento aleatório em relação às variáveis independentes. Após realizado o teste, foi encontrada a significância de 41,3%, o que indica a não rejeição da hipótese nula de existência de homoscedasticidade.

Tabela 6 - Diagnóstico de homoscedasticidade dos resíduos

	Soma dos quadrados	Significância ANOVA
Regressão	1,453	0,413
Resíduos	1846,262	

Fonte: dados da Pesquisa.

Ainda, é necessário analisar a relação entre as variáveis independentes e sua multicolinearidade. Essa última prejudica o modelo, pois está associada à variáveis independentes que estão correlacionadas entre si, ou seja, na aplicação do modelo

as variáveis explicativas multicolinearizadas interferirão uma na outra, impedindo a análise do efeito separadamente.

De acordo com Corrar et al. (2015, p. 188), baseando-se em Gujarati (2000) e Hair (2005) pode-se afirmar, por meio dos resultados da Tabela 7, que as variáveis usadas no modelo possuem multicolinearidade aceitável. Corrar et al. (2015) afirmam que o VIF até 1 é sem multicolinearidade, de 1 até 10 é com multicolinearidade aceitável, e acima de 10 com multicolinearidade problemática. Quanto ao índice Tolerance, os autores afirmam que até 1 é sem multicolinearidade, de 1 até 0,10 com multicolinearidade aceitável e abaixo de 0,10 com multicolinearidade problemática.

Tabela 7 - Diagnóstico de correlação linear entre as variáveis explicativas

Variáveis	Tolerance	VIF
IDHM Renda2010	0,321	3,115
Gasto per capta com atividades de saúde	0,904	1,106
Taxa de analfabetismo mais de 60 anos	0,334	2,994
Número de domicílios com ônus excessivo com aluguel	0,965	1,036

Fonte: dados da pesquisa.

528

Desta forma, conclui-se que a proposição do modelo condiz aos pressupostos estatísticos da regressão, aceita para atestar a longevidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme proposto, o presente estudo buscou analisar quais fatores socioeconômicos influenciavam a longevidade em municípios de Minas Gerais. De forma geral, identificou-se que as variáveis com maior poder de explicação da longevidade são: o IDHM Renda (com correlação positiva) e a taxa de analfabetismo (correlação negativa). Também identificou-se como determinante da longevidade, com menor poder de explicação, as variáveis gasto per capta com saúde (correlação positiva) e número de municípios com ônus excessivo de aluguel (correlação negativa).

Considerando os resultados deste estudo, acredita-se que os formuladores de políticas públicas possam pensar em ações que potencializem os efeitos positivos sobre a expectativa de vida e minimizem os efeitos negativos sobre ela. O que se

espera é que as pessoas ao viverem em melhores condições possam ter uma maior longevidade, sem que isso implique maiores ônus para o governo e a sociedade.

Por fim, acredita-se que este trabalho abre novos caminhos a serem explorados, como por exemplo, uma pesquisa qualitativa, uma vez que o modelo que buscou explicar a longevidade englobou apenas aspectos quantitativos. Apesar dessas variáveis serem importantes, como o modelo demonstrou, outras variáveis endógenas e transversais (que poderiam ser captadas por meio de entrevistas) também poderiam explicar porque as pessoas vivem mais ou menos.

REFERÊNCIAS

ATLAS IDH - ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)**. 2013. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/metodologia/construcao-das-unidades-de-desenvolvimento-humano/> Acesso em 30 de outubro de 2016

BATISTA, M. P. P.; ALMEIDA, M. H. M.; LANCMAN, S. Políticas públicas para a população idosa: uma revisão com ênfase nas ações de saúde. **Revista Terapia Ocupacional**. Univ. São Paulo, v. 22, n. 3, p. 200-207, set./dez. 2011.

529

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

BRASIL. Lei nº 8.842, de janeiro de 1994. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 jan. 1994. Seção 1, p. 77.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. Estatuto do idoso. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 out. 2003. Seção 1, p.1.

CORRAR, Luiz J.; PAULO, Edilson; DIAS FILHO, José Maria. **Análise multivariada**: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. São Paulo: Atlas, 2014.

GIACOMIN, K. C. Considerações finais. In:_____. **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. ALCÂNTARA, A. de O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C.; (Org). Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 615 p.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 13 de março de 2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Séries Históricas e Estatísticas**. População por grupos de idade. 2017. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP22&t=populacao-grupos-idade-populacao-presente-residente>>. Acesso em 13 de março de 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais de 2015 (2016)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2015/default_tab_xls.shtm>. Acesso em 15 de março de 2017.

Ativo: Um Marco Político em Resposta à Revolução da Longevidade. 1ª ed. Rio de Janeiro - RJ, Brasil. 2015. Disponível em: <<http://ilcbrazil.org/portugues/wp-content/uploads/sites/4/2016/02/Envelhecimento-Ativo.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2016.

IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social. **Consultas**. Fundação João Pinheiro (FJP). Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas>>. Acesso em 12 de junho de 2016.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde**. Tradução Suzana Gontijo. – Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005. 60p. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento_ativo.pdf. Acesso em 10 de julho de 2016.

PELEGRINI, Maria Leticia; CASTRO, Janice Dornelles. Expectativa de Vida e Gastos Públicos em Saúde. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 30, n. especial, p. 97-107, set. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/25879>>. Acesso em 20 de setembro de 2016.

PFÜTZENREUTER, Andréa Holz; ALVIM, Angélica T. Benatti. O DIREITO À CIDADE: AS DIRETRIZES POLÍTICAS MUNDIAIS PARA O ENVELHECIMENTO. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 3, n. 14, 2015, pp. 112-127. Disponível em <http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/940>. Acesso em 26 de setembro de 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª Ed. São Paulo, 2015.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2012.

EDUCAÇÃO PARA SUSTENTABILIDADE E GESTÃO PÚBLICA EM UMA ESCOLA ESTADUAL NA CIDADE DEJOÃO PESSOA - PB

Laís Anulino da Silva Araújo¹
Arthur William Pereira da Silva¹
Helaine Cristine Carneiro dos Santos¹

RESUMO

A educação para o desenvolvimento sustentável vem ganhando notoriedade, e entender como as instituições de ensino fundamental trabalham este conceito no processo de desenvolvimento de seus alunos é de grande relevância para a teoria e para a sociedade. Nesse sentido, o presente estudo objetiva analisar como estudantes do ensino fundamental II da rede pública percebem a sustentabilidade, através da identificação de como a sustentabilidade é inserida na escola, e as práticas sustentáveis no processo de formação dos estudantes, além de verificar os aspectos legais relacionados ao tema. A pesquisa foi realizada com alunos do ensino fundamental II de uma escola pública, por meio de entrevistas coletivas semiestruturadas, observação do ambiente escolar e conversas com a diretora e o professor de Biologia da escola. Como resultados, foram encontrados que, mesmo existindo leis que regulamentam a educação para a sustentabilidade, estas não são realmente efetivas nas escolas, já que os conteúdos sobre este tema não estavam integrados às disciplinas obrigatórias da instituição. Identificou-se que as práticas sustentáveis vivenciadas pelos alunos ocorrem através de projetos extraclasse, realizados pela escola com apoio de uma fábrica localizada no bairro e por meio de projetos elaborados pela associação do bairro e pelo Projovem. Concluiu-se que o aprendizado dos estudantes derivou de suas experiências práticas adquiridas por intermédio dos projetos extraclasse, que contribuíram para sua conscientização sobre a preservação do meio ambiente para o bem estar da sociedade, e que eles consideram apenas as dimensões ambiental e social da sustentabilidade quando falam sobre o tema.

531

Palavras-Chave: Percepção da sustentabilidade. Educação para sustentabilidade. Desenvolvimento sustentável. Ensino Fundamental.

¹ Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

**EDUCAÇÃO PARA SUSTENTABILIDADE E GESTÃO
PÚBLICA EM UMA ESCOLA ESTADUAL NA CIDADE
DE JOÃO PESSOA - PB**

¹ *Universidade Federal da Paraíba (UFPB).*

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, as discussões a respeito do conceito de sustentabilidade vêm se intensificando cada vez mais. Muitos são os estudos e abordagens a respeito do tema, entretanto, a maioria destes possui um ponto em comum: a sustentabilidade dentro de um contexto transdisciplinar, capaz de percorrer diversas áreas. (MIKHAILOVA, 2004).

As rápidas transformações socioeconômicas, ambientais e culturais que o mundo vem atravessando, acompanhada pelos intensos avanços tecnológicos, tornaram-se o grande desafio da sociedade moderna. Aliar os princípios de desenvolvimento sustentável com as práticas de gestão educacional parece ser o melhor caminho para garantir a segurança das gerações futuras. (PONTES et al., 2015). A conscientização das pessoas é o primeiro passo para que a educação para sustentabilidade obtenha êxito. É necessário entender que os recursos naturais são finitos, de maneira que não devem ser usados desenfreadamente, pois é preciso agir pensando no futuro. (TROMBETTA, 2014). Bezerra et al. (2014) afirma que a percepção se relaciona com o modo como as pessoas interpretam o mundo. De modo similar, Chaui (2012) explica que as pessoas dão às coisas percebidas novos significados e valores, estes decorrentes da sociedade em que vivem e do modo como a própria sociedade atribui valor, função e sentido a esses indivíduos. Diante disso, Trombetta (2014) constata que as respostas para os problemas mais relevantes, nas diferentes esferas da atualidade, passam pela mudança drástica das percepções, pensamentos e valores individuais, que servem de base para as ações dos indivíduos e das instituições econômicas e políticas. É nesse âmbito que a educação para sustentabilidade se destaca. Saber como as instituições de ensino trabalham o conceito de sustentabilidade, e suas práticas, traz contribuições relevantes tanto para a teoria, quanto para sociedade.

A revisão de literatura mostra que há estudos relacionados a este tema de pesquisa (BEZERRA et al., 2014; PEREIRA; VILAS BOAS; MACHADO, 2013; PONTES et al., 2015; SILVA; TOMÉ, 2014; SULAIMAN, 2011). Grande parte destes trabalhos analisam os níveis de sustentabilidade nas organizações e instituições de ensino, entretanto, pouca atenção tem sido dada à percepção que os sujeitos têm desse tema, e suas práticas em escolas de ensino fundamental.

Portanto, a partir do que foi exposto, o objetivo deste trabalho é analisar a percepção de estudantes do ensino fundamental II da rede pública de ensino, sobre sustentabilidade. Espera-se que os resultados contribuam para a escola e a comunidade, evidenciando a efetividade de suas práticas, e possibilitando a oportunidade de otimizá-las.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Percepções da sustentabilidade

A definição de sustentabilidade varia de acordo com a percepção de cada indivíduo, graças a sua grande extensão de significados. Gonçalves-Dias, Herrera e Cruz (2013) relatam que, embora quase três décadas de intensos debates em torno da temática sustentabilidade, ainda existe uma cadeia de indeterminações sobre este tema. O que incentiva investigações sobre sua interdisciplinaridade e relação com outros campos de conhecimento.

533

Jacobi, Raufflet e Arruda (2011, p. 23) definem sustentabilidade “como a capacidade de resistir, durar”. Também indicam que na ecologia, a palavra sustentabilidade, explica como, no decorrer do tempo, os sistemas biológicos se conservam produtivos e variados. Na visão destes autores, as pessoas consideram a sustentabilidade como o potencial de manutenção de bem estar em longo prazo. Este conceito possui dimensões ambientais, econômicas e sociais.

De acordo com Mesquita et al. (2014), a definição de desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras, é a mais aceita, e foi à apresentada pelo *Relatório Brundtland*, elaborado a partir da *World Commission on Environment and Development*- WCED, ocorrida em 1987.

Já para Amorim et al. (2015), nos últimos 10 anos, o conceito de sustentabilidade como sendo o que além do aspecto ambiental, contempla os recursos, ativos, relações e impactos que se verificam nas dimensões sociais, econômicas e culturais, as quais são influenciadoras das organizações. É um dos primeiros avanços das estratégias e práticas de sustentabilidade adotadas pelas organizações contemporâneas.

Percebe-se, pois, a existência de uma ampla gama de percepções diferenciadas sobre o que seja sustentabilidade, porém é possível perceber também que todas elas partem da consideração dos aspectos ambientais e sociais de forma complementar ao econômico.

2.2 Educação para sustentabilidade

Mesmo existindo os acordos e legislação específica para a proteção do meio ambiente, é notável que a sociedade aumentou suas atividades que degradam o ambiente. Silva (2016) propõe que as mudanças de atitudes ocorram coletivamente, e a melhor forma de acontecer isso é através da educação.

Peixoto (2013) aponta que a sustentabilidade necessita da mudança de atitudes dos indivíduos através de sua conscientização, que ocorre através das experiências cotidianas vividas por esses indivíduos, de modo que as práticas sustentáveis no ambiente escolar são necessárias para conscientizar, e mudar os seus valores.

Nesse contexto, é fundamental a criação de atividades práticas de educação ambiental que incentivem os estudantes a participarem efetivamente das atividades escolares, e que minimizem os problemas socioambientais (SILVA, 2016), pois a escola não distribui apenas conteúdo, ela promove o intermédio de desenvolvimento de valores e atitudes dos sujeitos, ao conscientizá-los sobre sua relação com a natureza, e sobre sua responsabilidade com as gerações futuras, sendo então o melhor local para a inserção desse tipo de conhecimento (LUNA, 2012).

Deste modo, a escola é o local de incentivo ao desenvolvimento do senso crítico dos indivíduos. É onde podem ser disponibilizados os meios para que os sujeitos entendam a conexão entre as atividades humanas e a crise ambiental, de modo que ao entender a situação, seja possível que haja a mudança de valores dos estudantes para que façam o que é correto, em relação à natureza (SILVA, 2016).

No que se refere ao Brasil, Mesquita et al. (2014) apontam que a educação básica é subdividida em três níveis de ensino: a educação infantil, ensino fundamental e médio. Os dois últimos níveis ocasionam doze anos de formação, o que acarreta vasto período de tempo em sala de aula. Em razão disso, os autores expõem a grande importância deste espaço de tempo na construção de saberes dos

estudantes. Esta ocasião é de grande importância para assessorar os alunos na construção de uma posição crítica em relação à sociedade e o desenvolvimento sustentável.

Diante disso, é pertinente dizer que "a preservação dos recursos naturais e produtivos para as gerações futuras pode ser potencializada através da educação básica" (GAVIÃO; LIMA, 2015. p. 274). Para Piato et al. (2014), a educação para o desenvolvimento sustentável é composta pela integração entre o conhecimento e os fenômenos sociais e culturais, que carrega a tarefa de implementar capacidades, e conferir valores de grande relevância para a compreensão das relações entre o homem e o ambiente, incluindo o avanço de sua qualidade de vida.

Segundo Pereira, Vilas Boas e Machado (2013), os indivíduos devem ter capacidade política, reflexiva e crítica a respeito do tripé da sustentabilidade – o resultado de uma organização medido em termos sociais, ambientais e econômicos. Concomitantemente, é necessário entender que a educação é o principal agente, aumentando a capacidade das pessoas de transformarem sua visão de mudança para o desenvolvimento sustentável.

535

2.3 Políticas públicas e a educação para a sustentabilidade

Carvalho (2015) explica que, para que ocorra a reflexão da população sobre o tema da sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, é de grande relevância que as administrações públicas fomentem a Educação Ambiental nas comunidades, de forma que esses cidadãos espalhem este conhecimento no local onde vivem, ajudando a construir um mundo melhor.

De acordo com Oliveira (2011), a conscientização da população em relação aos problemas ambientais necessita de uma cidadania participativa, incluindo ações dos órgãos governamentais, conjuntamente com a população, pois para efetivar essas ações, o autor aponta que é crucial a cooperação e a disseminação das responsabilidades sociais.

No Brasil, em 1999 foi instituído a Política Nacional de Educação Ambiental, mediante a Lei 9.795, que traz em seu Art. 1º o conceito de educação ambiental sendo àquela que proporciona aos indivíduos a construção de "valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação

do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade", bem como indica que a educação ambiental tem como objetivo o desenvolvimento de um pensamento crítico dos indivíduos sobre os problemas ambientais e sociais, que envolve relações ecológicas, psicológicas, políticas, científicas, culturais e éticas. Esta lei incumbe ao poder público a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino, de maneira que as instituições de ensino promovam a educação ambiental de forma integrada aos seus programas educacionais. Em seu Art. 4º traz como um dos princípios básicos "a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade".

A educação ambiental é tratada por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que determina que os princípios da educação ambiental façam parte dos currículos do ensino fundamental e médio de forma integral aos conteúdos obrigatórios (BRASIL, 2012).

536

Mesquita et al. (2014. p. 169) evidenciam o fato que o Brasil em 15 de junho de 2012, por intermédio do Conselho Nacional de Educação – CNE, estabeleceu as diretrizes curriculares nacionais para a educação ambiental, em sua Resolução nº 2, admitindo sua função emancipatória e transformadora.

A Lei n.9.393/96 disciplina a educação escolar, e determina que esta seja ligada ao ambiente de trabalho e a prática social. Esta lei explicita que a educação básica tem como objetivo o desenvolvimento do indivíduo, o preparando para exercer a cidadania. Um de seus princípios é a valorização da experiência extraescolar, que será notada na análise da pesquisa de campo.

Diante disto, é notável que "o poder público é o principal gestor do processo da sustentabilidade ambiental. Se ele mantiver uma postura atuante no sentido de se fazer cumprir com toda a legislação proposta, a interação dos cidadãos será consequência." (LUIZ et al., 2013, p. 123).

No sentido de cumprimento da legislação ambiental proposta, e disseminação da cultura da sustentabilidade, Santos e Gardolinski (2016) apresentam como a principal política pública voltada para a educação para a sustentabilidade implementada pelo governo brasileiro, a criação das chamadas escolas sustentáveis. De acordo com os autores, com a edição do *Programa Mais*

Educação, o governo implementou como política pública no Brasil a construção de escolas sustentáveis. O decreto nº 7083/2010 fomentou o desenvolvimento de espaços educadores sustentáveis. As escolas das redes públicas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal, ao implementar o programa, passam a desenvolver atividades como,

Acompanhamento pedagógico, educação ambiental, esporte e lazer, direitos humanos em educação, cultura e artes, cultura digital, promoção da saúde, comunicação e uso de mídias, investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica. (SANTOS; GARDOLINSKI, 2016, p. 9).

De acordo com Santos e Gardolinski (2016), no ano de 2013 aconteceu a *IV Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente*, cujo tema foi *Vamos Cuidar do Brasil com Escolas Sustentáveis*. O lançamento do *Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – Escola Sustentável*, ocorreu nela, e visava disponibilização de recursos financeiros, advindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à escolas que se comprometam a desenvolver projetos relacionados a sustentabilidade, tendo como alvo atender as escolas da rede pública infantil, de ensino fundamental e médio.

537

O PDDE é um caminho por meio do qual o governo federal pode cumprir o que preconizam Oliveira (2011) e Carvalho (2015), pois através de políticas públicas como essa, o governo pode fomentar a Educação Ambiental nas escolas e nas comunidades que as rodeiam, contribuindo assim, para a formação de uma sociedade mais sustentável. Porém, é preciso mensurar como este programa está sendo desenvolvido na prática, e se os resultados que estão sendo alcançados estão de acordo com os objetivos do projeto.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste trabalho foram utilizadas fontes secundárias, que consistiram primeiramente na realização de uma pesquisa teórica através da base de dados do SPELL, SCIELO e GOOGLE acadêmico, artigos, teses, monografias, e documentos da escola de ensino fundamental a qual pertencem os sujeitos estudados. A análise documental serviu para identificar os aspectos legais relacionados à educação para

sustentabilidade no ensino fundamental, e as práticas sustentáveis no processo de formação dos estudantes. Após essa etapa, deu-se início à pesquisa de campo com entrevistas coletivas, observação, e, em seguida, a análise do conteúdo. A análise de conteúdo foi feita a partir da transcrição das entrevistas, das conversas realizadas com a diretora e com o professor de Biologia, e também das observações, interligando o que os estudantes falavam, com a realidade da escola. Nesse momento, foi possível fazer a comparação entre o que as leis impõem sobre a inserção da educação ambiental e sustentabilidade nas escolas, e como a escola executa este processo.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa qualitativa, descritiva, realizada por meio da interpretação da realidade, através do ponto de vista dos entrevistados, e expõe os aspectos de determinada população.

Os sujeitos da pesquisa foram os estudantes da rede pública de uma Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio, localizada em um bairro que pertence à zona oeste da cidade de João Pessoa - PB. A escolha do local da pesquisa se deu pela facilidade de acesso, por estar localizada dentro da comunidade em que a pesquisadora está inserida. A escolha dos sujeitos ocorreu em face da curiosidade da pesquisadora em saber: o que faz os adolescentes do bairro desejar participar de projetos ambientais; se eles compreendem o que estão fazendo; e, de que forma a escola contribuiu para a conscientização dos sujeitos a respeito da sustentabilidade.

Durante as visitas à escola, no período de fevereiro a março de 2016, foi realizada uma conversa informal com a diretora e, em seguida, com o professor de Biologia, sobre como a sustentabilidade é inserida nas disciplinas da escola. Logo após, todas as turmas foram visitadas, junto à diretora, para explicar a pesquisa e perguntar quem poderia se voluntariar para participar da entrevista realizada em grupo. Cinco estudantes, de doze, treze, quinze, e dois com dezesseis anos, se voluntariaram e foram entrevistados. Para não interromper novamente as aulas, esta foi a amostra utilizada na pesquisa. A diretora disponibilizou uma sala vazia, longe do barulho, onde pôde-se realizar uma conversa tranquila, sem interrupções. O áudio foi gravado com a permissão dos estudantes. A entrevista foi semiestruturada e continha perguntas abertas, o que tornou a entrevista flexível, deixando os entrevistados livres para falar sobre o tema. Além da entrevista, foi utilizada a técnica de observação para ajudar na análise das informações obtidas através das

entrevistas. Esse método de coleta de dados requer do observador a capacidade de não interferir no ambiente observado, para que seja feito o registro da informação exatamente como foi visualizada (MARTINS, 2013).

Após a coleta, foi feita análise e classificação dos dados adquiridos por meio da pesquisa documental, e análise do conteúdo, que é caracterizada por Silva, Gobbi e Simão (2005) como um instrumento para compreender a construção de significado exposta pelos sujeitos da pesquisa. Portanto, a análise do conteúdo foi realizada de acordo com as respostas dadas na entrevista, com o intuito de identificar qual a percepção de estudantes do ensino fundamental II da rede pública estadual sobre sustentabilidade.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Aspectos legais relacionados à educação para sustentabilidade no ensino fundamental

539

Por mais que a Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012 (BRASIL, 2012) imponha que a educação ambiental esteja integrada às matérias obrigatórias da escola, isso não foi visto na realidade. Os alunos relataram que os professores dificilmente falam sobre o assunto em sala de aula, apenas o professor de Biologia fala um pouco sobre o tema quando convida os alunos a participarem dos projetos. Mais adiante na análise é notável que a experiência extraescolar, que é um dos princípios da Lei nº 9.394 de 1996, é bastante valorizada, e que a escola sempre incentiva os alunos a participarem dos projetos. E também é levado em consideração a formação do aluno como cidadão e agente de mudança na comunidade.

4.2 Práticas sustentáveis no processo de formação dos estudantes

Para se obter um ambiente sustentável é necessário a participação e o comprometimento de todos os envolvidos. Isso pode ser adquirido através da capacitação dos sujeitos, que por consequência, facilita a implantação de projetos ambientais e sustentáveis, graças à conscientização dessas pessoas (PALAVER; CASTRO, 2015). Sendo assim, esta afirmação tem ligação direta com o que foi dito

pela diretora da escola, quando enfatizou a importância desses projetos para a conscientização, não só dos alunos, mas também da comunidade em que a escola está inserida, e a partir desta concepção, ela, juntamente com o professor de Biologia, buscam patrocínio de empresas, pois desde 2012 todos os anos implementam um projeto ambiental novo na escola, que leva os alunos para visitas técnicas. Em cada projeto eles têm quatro encontros mensais com os alunos, trêsem sala de aula e uma aula de campo. Esse tipo de projeto faz com que os estudantes se sintam motivados, pois fazem atividades fora da escola, e ensinam o que aprendem a seus pais e vizinhos.

Os alunos falaram na entrevista que em sala de aula os professores dificilmente falam em sustentabilidade, e que o contato que eles têm com o tema é através dos projetos extraclasse, que são os mencionados pela diretora e o professor. Na escola há bastante incentivo para que os alunos participem de grupos extraclasse, e que busquem cuidar do meio ambiente. Nela tem fotos dos projetos que os alunos participaram, e todas as pessoas que foram acionadas falavam basicamente a mesma coisa sobre como os projetos foram feitos e seus resultados obtidos. No gabinete da diretora, onde são localizadas as fotos, os alunos se sentem motivados a entrar no projeto quando veem as imagens dos colegas, declarando: "esse ano, eu que estarei lá". Nessa declaração feita pelo aluno pode-se enxergar o papel da educação não formal na formação do estudante, pois esta se desenvolve através da troca de experiências entre sujeitos, ocorrendo de forma coletiva (CASCAIS; TERÁN, 2011), o que também foi identificado na entrevista, quando um dos alunos falou que começou a participar de um projeto da associação do bairro por incentivo dos amigos que lhe falavam sobre as atividades realizadas no projeto. Masetto (2012) também cita o fato de muitos alunos terem mais facilidade em aprender os conteúdos com as explicações de colegas do que com as do professor. Por isso é importante incentivar atividades em que os estudantes trabalhem em grupo.

540

Foi percebido que muitos professores são desmotivados a participar de novos projetos na escola, pois não desejam acumular mais tarefas. Os estudantes relataram que apenas o professor de biologia falava algumas vezes em sustentabilidade, e que apenas a professora de artes passava trabalhos com materiais recicláveis (garrafa pet). Eles acham esse tipo de trabalho importante,

porque sabem que essas garrafas demoram muitos anos para se degradar no meio ambiente, e quando a professora vai fazer esses trabalhos pede para que eles tragam esse material, então eles trazem garrafas de casa para realização da atividade e, inclusive, comentaram sobre um projeto do Projovem em que todos os alunos saíram nas ruas do bairro catando esses materiais para reciclar, de maneira que além de fazerem seus trabalhos de artes, ajudaram a limpar o bairro.

Foi constatado que os estudantes têm noção que devem preservar o meio ambiente, pois segundo eles: "temos que cuidar do mundo em que vivemos". Em um momento da entrevista foi perguntado para eles o que torna uma pessoa sustentável, e as respostas foram (grifos nossos):

E3: "Fazendo a nossa parte né? **Reciclando o lixo certo**, colocando no lugar correto, não jogando lixo na rua..."

E2: "Mermo a outra pessoa não tando fazendo, a gente tá **fazendo a parte da gente**, a gente vê assim, a gente só diz né? „Não, não joga“, mas se ele não quiser escutar o caso é dele..."

E3: "Porque também às vezes **a gente não pensa nem as consequências no futuro** de um simples papel de bala na rua..."

541

Nos resultados da pesquisa de Bezerra et al. (2014), realizada no município de Serra Talhada-PE, há um ponto em comum com esses achados, onde os sujeitos pesquisados por eles também consideram a questão de jogar o lixo em locais adequados como sendo importantes, e como a coleta seletiva proporcionabenefícios para a comunidade local e para o meio ambiente, além de que eles compreendem a relevância dessas ações para se obter um futuro melhor. Ainda segundo esses autores, toda ação que diminua as consequências causadas pelolixo é relevante para o meio ambiente e para a sociedade. O trabalho de Gomes (2012), sobre desenvolvimento sustentável no ensino básico, traz a questão daseparação do lixo como sugestão de práticas a serem desenvolvidas pelas escolas. Da mesma forma, Pereira et al. (2013) trazem o lixo e as enchentes entre os principais problemas ambientais da atualidade. E no estudo de Silva e Tomé (2014), também é levantada a questão do lixo como algo prejudicial ao meio ambiente.

Na pesquisa de Silva (2016), realizada em uma escola de ensino fundamental, também foi encontrado em seus resultados que as práticas utilizadas pela escola focam mais na questão do lixo e reciclagem, e que para que essas

práticas sejam eficazes é necessário o comprometimento de todos os envolvidos, professores, alunos, direção.

Além da questão da poluição, os estudantes também enfatizaram o fato de o lixo jogado em local incorreto acabar "**juntando água**" (grifo nosso), ocasionando problemas futuros, como as doenças "**chikungunya e zika vírus**" (grifo nosso). Durante a entrevista sempre foi possível enxergar como os estudantes se sentem parte da comunidade e possuem um sentimento de posse sobre a mesma, de tal forma que eles querem trazer melhorias para o bairro, e incentivar as pessoas que conhecem a fazerem o mesmo.

Quando foi perguntado como eles definiriam sustentabilidade, na hora eles não souberam responder, mas através da entrevista percebe-se que eles sabem o que é, mas não conseguem expressar. Passado alguns minutos um deles falou (grifo nosso):

E1: "A sustentabilidade é **cuidar do planeta**, cuidar do que é nosso"
E os outros concordaram e disseram que cada um tem que fazer sua parte pra **cuidar do planeta**.

542

Bezerra et al. (2014) apontam que para que exista o desenvolvimento sustentável é preciso haver mudanças no modo de vida das pessoas, nos seus valores, comportamentos e hábitos. É nesse âmbito que vemos como a educação para a sustentabilidade é importante, de modo que os projetos que os alunos participaram os fizeram enxergar as coisas de jeito diferente, e os transformaram em agentes de mudança, que não só mudam a si próprios, mas tentam conscientizar as pessoas do bairro.

Os resultados da pesquisa corroboram com algumas outras pesquisas, como exemplo da realizada por Bezerra et al. (2014), que expõem como grande parte dos estudantes só considera o lado ambiental da sustentabilidade, e alguns desconhecem as outras bases do tripé. Foi o que aconteceu nessa pesquisa: os estudantes se preocupam mais com o meio ambiente e com atividades sociais, mas não conseguem ligá-las ao lado econômico da sustentabilidade.

4.3 Conteúdos ministrados nas disciplinas relacionados com sustentabilidade

A escola está em fase de transição com a mudança da diretora. Tratando da pesquisa documental, infelizmente não foram encontrados documentos que pudessem ser utilizados, além do documento do projeto do professor de Biologia. O professor relatou que desde 2012 são realizados projetos ambientais na escola, então ele cedeu para este estudo o documento com projeto a ser realizado esse ano, que continha os objetivos gerais e específicos, onde o objetivo geral é formar monitores ambientais para auxiliar e conscientizar a comunidade, e um breve resumo de como seria a sua implantação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se fala em sustentabilidade os estudantes se referem principalmente ao meio ambiente, porém, diferente do estudo de Bezerra et al. (2014), em que os estudantes ligavam o meio ambiente apenas às aspectos da natureza (água, solo, ar, florestas, fauna), os estudantes pesquisados consideram meio ambiente o local em que vivemos (o bairro, as ruas e também a natureza), atribuindo os problemas com enchentes ao lixo jogado nas ruas, e tratando isso como a resposta que a natureza dá por causa da má intervenção do homem no ambiente.

543

Os estudantes focaram bastante na questão de jogar lixo no local apropriado, pois foi o que eles mais ouviram na escola e participando dos projetos sociais do bairro. Inclusive como sugestão de implantação de práticas sustentáveis na escola todos citaram a implantação da coleta seletiva na escola. Sobre os problemas ambientais enfrentados na sociedade, o que os estudantes mais enfatizaram foram às enchentes causadas por causa do lixo jogado de em lugares inadequados.

Apesar das entrevistas terem sido feitas com estudantes de séries variadas, infere-se que por eles participarem dos mesmos projetos, acabaram por ter quase o mesmo nível de conhecimento e conscientização em relação ao meio ambiente.

Percebe-se, portanto, a importância de se desenvolver atividades práticas nas escolas, já que todo conhecimento dos alunos sobre sustentabilidade advém dos projetos extraclasse que eles participaram, onde no caso da escola pesquisada o ensino em sala de aula sobre o tema é escasso e os próprios estudantes

reclamaram que os professores deveriam ensinar mais não só aspectos ambientais, mas também educar os alunos para que não quebrassem as lixeiras e incentivar eles a fazer sua parte na sociedade, colocando o lixo no local correto, de modo que eles próprios ensinem a seus pais a fazerem o mesmo.

É importante salientar que em um bairro da periferia nem todos receberam a educação formal e moral que precisavam de modo que não passam esses ensinamentos para seus filhos, sendo assim os estudantes relataram que quando aprendem algo novo eles comentam com seus pais, e incentivam a fazer as coisas corretas, como separar o lixo em casa, mas nem sempre são ouvidos. Entretanto, mesmo assim eles percebem o significado de continuar com essas iniciativas e que o importante é que cada um continue fazendo sua parte. Isso é algo muito relevante, pois mais do que ensinar conteúdos para que os alunos passem em provas e vestibulares a escola os educa para vida, ela cria os cidadãos do futuro, pois, para Sulaiman (2011), a escola é um dos espaços sociais em que o ser humano interage cotidianamente, e que é uma das bases de sua formação e educação social.

544

REFERÊNCIAS

AMORIM, W. A. C.; FISCHER, R. M.; COMINI, G. M.; RODRIGUES, J. Capital humano e sustentabilidade: uma proposta de abordagem multidisciplinar. **G&R**, São Caetano do Sul, v. 31, n. 92, p. 151-163, 2015.

BEZERRA, Y. B. S.; PEREIRA, F. S. P.; SILVA, A. K. P.; MENDES, D. G. P. S. Análise da percepção ambiental de estudantes do ensino fundamental II em uma escola do município de Serra Talhada (PE). **Revbea**, São Paulo, v. 9, n. 2. p. 472-488, 2014.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial**. Brasília, 20 de dezembro de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 13 de março de 2017.

_____. Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 28 de abril de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm>. Acesso em: 13 de março de 2017.

_____. Lei Nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 13 de março de 2017.

CARVALHO, A. V. Educação ambiental no desenvolvimento sustentável municipal. **Rev. Inter. UFTO**, Palmas, v. 2, n. 1, p. 97-108, jul./dez. 2015.

CASCAIS, M. G. A.; TERÁN, A. F. Educação formal, informal e não formal em ciências: contribuições dos diversos espaços educativos. In: Encontro de Pesquisa Educacional Norte Nordeste. 20., 2011, Amazonas. **Anais...** Amazonas: UFAM, 2011, p. 1-9.

CHAUI, M. **Iniciação a filosofia**: ensino médio. São Paulo: Atica, 2012.

GAVIÃO, L. O.; LIMA, G.B.A. Indicadores de sustentabilidade para a educação básica por modelagem fuzzy. **REGET**, Santa Maria, v. 19, n. 3, p. 274-297, set./dez. 2015.

GOMES, M.A.C. **Educação para o Desenvolvimento Sustentável no contexto da década: discursos e práticas no ensino básico**. 2012. 438 f. Tese (Doutorado em Ensino da Geografia) - Instituto de Geografia e ordenamento do território, Universidade de Lisboa, Lisboa. 2012.

GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; HERRERA, C. B.; CRUZ, M. T. S. Desafios e dilemas para inserir "Sustentabilidade" nos currículos de administração: um estudo de caso. **RAM**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 119-153, 2013.

JACOBI, P. R.; RAUFFLET, E.; ARRUDA, M. P. Educação para a sustentabilidade nos cursos de administração: reflexão sobre paradigmas e práticas. **RAM**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 21-50, jun. 2011.

LUIZ, L. C.; RAU, K.; FREITAS, C. L.; PFITSCHER, E. D. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e práticas de sustentabilidade: estudo aplicado em um instituto federal de educação, ciência e tecnologia. **APGS**, Viçosa, v. 5, n. 2, p. 43-87, abri./jun. 2013.

LUNA, J. A. **Educação ambiental aplicada ao gerenciamento de resíduos na SOAF do município de Milagres – CE**: Subsídio para aprimorar a concepção do corpo docente e discente. Monografia (Graduação em Tecnologia em Saneamento Ambiental) - Faculdade de Tecnologia CENTEC - FATEC Cariri, Juazeiro do Norte, Ceará, 2012.

MARTINS, J. **Como escrever trabalhos de conclusão de curso**: Instruções para planejar e montar, desenvolver, concluir, redigir e apresentar trabalhos monográficos e artigos. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

MASETTO, M. T. **Competência pedagógica do professor universitário**. 2. ed. rev. São Paulo: Summus, 2012.

MESQUITA, R. F.; SOUSA, L. R. M.; LIMA, F. F.; SILVA, G. O.; CARVALHO, M. L.; FERREIRA, A. K. A. Proposta metodológica e reflexões sobre o desenvolvimento sustentável e a educação ambiental no ensino médio. **Rev. Inter.**, v. 7, n. 2, p. 165-172, abri./jun. 2014.

MIKHAILOVA, I. Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. **RE&D**, v. 28, n. 1, 2004.

OLIVEIRA, M. C.; Informação e participação como instrumentos para a sustentabilidade. In: Mostra acadêmica UNIMEP, 9., 2011. **Anais...**, 2011.

PALAVER, D.; CASTRO, R. Sustentabilidade no Contexto das Instituições Públicas: Qualidade de Vida no Trabalho. In: Congresso Brasileiro de Engenharia de Produção. 5., 2015, Ponta Grossa. **Anais...** Ponta Grossa, 2015.

PEIXOTO, M. F. C. C.; LIMA, J. R.; SANTOS, A. M. S.; CALEGARI, L. Percepção no Ambiente Acadêmico sobre Sustentabilidade Ambiental e o Uso do Papel. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 14, n. 47, p. 74-84, 2013.

546

PEREIRA, A. S.; VILAS BOAS, A. A.; MACHADO, R. T. M. Educação Superior e sustentabilidade: um estudo sobre a percepção dos atores do Campus Alto Paraopeba/UFSJ/MG. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

PEREIRA, C. C.; SILVA, F. K.; RICKEN, I.; MARCOMIN, F. E. Percepção e Sensibilização Ambiental como instrumentos à Educação Ambiental. **REMEA**, Rio Grande, v. 30, n. 2, p. 86-106, 2013.

PIATO, R. S.; REZENDE, M. I. R. A.; LEHFELD, L. S.; FAJANDO, R. S. Educação para o desenvolvimento sustentável: o papel da universidade. **Arch. Health Invest.**, v.3, n. 6, p. 41-45, 2014.

PONTES, A. S. M.; CARNEIRO, C.; PETRY, C. A.; PILATTI, C. A.; SEHNEM, S. Sustentabilidade e educação superior: análise das ações de sustentabilidade de duas Instituições de Ensino Superior de Santa Catarina. **Rev. Adm. UFSM**, v. 8, n. Ed. Especial, p. 84-103, 2015.

SANTOS, S. P.; GARDOLINSKI, M. T. H. A. **A importância da educação ambiental nas escolas para a construção de uma sociedade sustentável**. 2016. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=1VmNggPU170%3D&tabid=5639>>. Acesso em: 12. mar. 2017.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organ. rurais agroid.**, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SILVA, S. G. Educação Ambiental Escolar: Estudando Teorias e Visualizando Iniciativas Realizadas no Colégio Módulo em Juazeiro do Norte-CE. **Geosaberes**, Fortaleza, v. 6, número especial 3, p. 16-26, Fev. 2016.

SILVA, T. B. M.; TOMÉ, C. L. O discurso pedagógico e o conceito de sustentabilidade no discurso do professor e do aluno da Educação de Jovens e Adultos. **REP's**, Jardim Imperial Sinop, v.5, n. 2, p. 321-329, jun./jul. 2014.

SULAIMAN, S. N. Educação ambiental, sustentabilidade e ciência: o papel da mídia na difusão de conhecimentos científicos. **Ciênc. educ.**, Bauru, v.17, n.3, p. 645-662, 2011.

TROMBETTA, S. Educação e Sustentabilidade. **REVISEA**: Revista Sergipana de Educação Ambiental, São Cristóvão, v. 1, n. 1, p.5, 2014.

EFEITOS DAS RECRIAÇÕES DA SUDAM E DA SUDENE NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO MUNICIPAL

Tarrara Alves Horsth¹
Fernanda Maria de Almeida¹
Wesley de Almeida Mendes¹

RESUMO

A recriação das Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM) aconteceu em 2007 e foi amplamente criticada por autores que avaliaram a referida política pública no período de suas primeiras existências, décadas de 1950/60 à 2001, pois não haviam conseguido modificar a dura realidade de trajetória de desenvolvimento socioeconômico dos municípios tratados. O objetivo deste trabalho foi avaliar se a recriação das superintendências surtiu efeito nos indicadores de desenvolvimento econômico municipal. A metodologia utilizada foi regressões com o método GMM com Variáveis Instrumentais para dados em painéis dinâmicos (2005 a 2014) de todos os municípios do país. As regressões tiveram o desenvolvimento municipal: IFDM - Geral, Educação, Saúde, Emprego e Renda como variáveis dependentes e como variáveis explicativas as binárias de interesse (SUDAM/SUDENE) mais um conjunto de variáveis comuns para explicação do desenvolvimento. Esse trabalho concluiu que as recriações das superintendências em estudo, assim como em suas primeiras fases de existência, não foram capazes de alterar substancialmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios do Norte e do Nordeste, que ainda continuam com desenvolvimento abaixo da média nacional.

548

Palavras-chave: SUDENE. SUDAM. Desenvolvimento Socioeconômico Municipal. Paineis Dinâmicos. System-GMM.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV).
Grupo Temático 3:
Análise de Políticas Públicas

HORSTH, T. A.; ALMEIDA, F. M.;
MENDES, W. A.

1 INTRODUÇÃO

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM) foram recriadas em 2007 para fomentar o desenvolvimento do Nordeste do Brasil e da área da Amazônia Legal. Ambas as superintendências haviam existido desde a década de 1950/1960 até 2001 (SUDAM, 2016a; SUDENE, 2016).

A recriação de ambas as superintendências foi amplamente debatida no cenário nacional, durante o período de 2001 a 2007, gerando diversos pontos de vistas e debates. Autores como Araújo (2015); Silva Filho (2009); Silva e Teixeira (2014), consideraram que a recriação foi oportuna e necessária, dado que as regiões ainda necessitam de políticas públicas efetivas para conter a desigualdade regional e avançar m direção ao desenvolvimento sustentável.

Em contraposição, pesquisas como as de Pedroza Júnior, Andrade e Bomfim (2011) e Santos (2008) foram contrárias à recriação das superintendências. Considerando que, mesmo antes, em um cenário em que a intervenção Estatal poderia ter tido mais efeito sob este problema, a SUDAM e a SUDENE não foram projetos que conseguiram modificar substancialmente a estrutura de desenvolvimento regional brasileira, assim, consideram que a recriação é desnecessária.

Mesmo diante de toda essa discussão, em 2017, a recriação da SUDAM e da SUDENE completou dez anos. Embora o cenário econômico seja diferente do que regia na primeira criação, os problemas regionais relacionados ao crescimento econômico, emprego e renda, pobreza extrema e saúde ainda estão presentes nas regiões da SUDAM e da SUDENE (LARA; SIMÕES, 2007; PESSOA; MILANI, 2016).

As pesquisas para recriação das superintendências tomaram como base a série temporal dos indicadores sociais das regiões e do país como um todo, e postularam seus posicionamentos, como defensoras ou não. Agora, após a recriação, se fazem necessárias análises para elucidar se essa recriação foi positiva.

Assim, esta pesquisa busca contribuir ao realizar uma análise dos efeitos dessa recriação nos indicadores de desenvolvimento econômico municipal. Comisto, o objetivo deste estudo é identificar se a recriação da SUDAM e da SUDENE

contribuiu efetivamente para melhoria nos indicadores de desenvolvimento econômico nos municípios de atuação.

2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: criação da SUDENE e da SUDAM

Segundo Prebisch (1949), na década de 1940, os países da América Latina tinham desenvolvimento comprometido por alta dependência comercial de países desenvolvidos, como EUA e países europeus. Para o autor, países de periferia iniciariam um aumento da renda per capita por intermédio da industrialização e do progresso técnico, assim como nos países de centro (PREBISCH, 1949).

Contemporâneo à Raul Prebisch, Celso Furtado, economista brasileiro, percebeu que o mesmo comprometimento de desenvolvimento acontecia na relação das regiões Centro-Sul e Nordeste no Brasil (MONTENEGRO et al., 2012). O nordeste do Brasil apresentava má distribuição de renda e concentração de pessoas com baixa renda; e pouca diversificação de produtos comercializados com as demais regiões, sobretudo, produtos primários, a baixos preços de mercado, que tornavam o comércio desigual com o Centro-Sul do país (ARAÚJO; SANTOS, 2009; CARVALHO, 2011).

550

Para conter esses problemas, assim como sugerido por Prebisch (1949) para a América Latina, é que em 1959, foi criada a SUDENE, para centralizar o processo de financiamento e incentivos da industrialização do Nordeste e em 1966 foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) com atuação na Amazônia (MARQUES, 2013). Os objetivos eram o desenvolvimento sustentável das regiões brasileiras consideradas mais necessitadas no momento (MOREIRA, 2003).

As superintendências apoiaram financeiramente as empresas que atuaram na região, incentivando Complexos Industriais e a produção de bens intermediários (borracha, plásticos, química etc.) (BRASILEIRO, 2002, CARVALHO, 2011). A atuação da SUDENE teve destaque de 1960 a 1964, com a aprovação de quase 800 projetos de incentivos aprovados para empresas que desejavam iniciar ou expandir seus trabalhos no nordeste do país (SILVA FILHO, 2009).

Carvalho (2011) adverte que as grandes empresas beneficiadas pelos financiamentos e incentivos fiscais do Nordeste aumentaram a produtividade e a

absorção de tecnologia, bem como seus lucros, mas isso não teve efeito substancial sob as desigualdades regionais e de distribuição de renda na região.

Após 1964, as superintendências sofreram cortes orçamentários, que enfraqueceram as instituições e minaram seu poder de atuação (SILVA FILHO, 2009).

As atividades ficaram restritas ao gerenciamento do FINAM e do FINOR até 2001, quando foram extintas.

Silva Filho (2009) comenta que, a partir de 2001, o cenário de políticas de desenvolvimento regional se tornou desarticulado no país, onde cada estado era responsável por suas medidas de desenvolvimento. Essa fragilidade do processo de planejamento foi enfatizada, pelos atores representantes da sociedade, assim, o Governo Federal propôs a recriação dos órgãos, em 2007 (SUDENE, 2016).

A despeito da visão de Silva Filho (2009), de que a recriação das superintendências seria importante para o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, há autores que a criticaram. Para Pedroza Júnior, Andrade e Bomfim (2011) e Santos (2008) a recriação da SUDENE seria desnecessária, pois a participação do Nordeste no cenário de produção nacional não obteve avanço com a existência dessa superintendência. Além disso, a recriação da SUDENE, "com a mera função de administrar fundos para o desenvolvimento, portanto, é incorrer em erro e desperdício de dinheiro público" (PEDROZA JÚNIOR; ANDRADE; BONFIM, 2011, p. 830).

Silva e Teixeira (2014), considerando a trajetória do país, apresentam que houve uma inflexão do crescimento econômico brasileiro no período após a atuação da SUDENE, mas que a política regional e o planejamento foram retomados após 2000. Os autores alegam que as políticas regionais possibilitaram uma desconcentração de produção e de renda, beneficiando a região Nordeste do país, que teve crescimento acima da média nacional e queda do índice de desigualdade de renda.

Essa consideração os leva a recomendar que políticas públicas como a proposta da SUDENE, que visem o desenvolvimento sustentável, embasado em eficiência competitiva e redução das disparidades sociais, devem continuar sendo propostas do governo federal (SILVA; TEIXEIRA, 2014). Ademais, cabem as considerações de Lara e Simões (2007) e Pessoa e Milani (2016), de que mesmo

com a trajetória de crescimento do Nordeste tendo sido modificada nos anos 2000, ainda há problemas que resistiram às mudanças, e que esses velhos desafios (pobreza extrema, emprego e renda, saúde) ainda estão presentes para a nova SUDENE.

3 NOVA SUDENE E NOVA SUDAM, FINALIDADE E ATUAÇÃO

Recriadas como autarquias especiais, a nova SUDAM e a nova SUDENE visam a promoção do desenvolvimento sustentável na região Norte e Nordeste, com base na integração da produção das regiões diante da economia nacional e internacional, para redução das desigualdades regionais. A atuação da SUDAM(2016b) e da SUDENE (2016) contemplam Planos regionais de desenvolvimento; Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Nordeste (FNE); Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE) e; Administração de Programas de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros regionais.

552

Os resultados dessas ações na SUDAM apontam que no período de 2007 a 2014 o montante total de incentivos concedidos foi de R\$ 17,8 bilhões, que beneficiaram 548 empresas de 107 cidades da Amazônia Legal. A maior parte dos incentivos concentrou-se no estado do Amazonas, e em setores de Alimentos e bebidas e Eletroeletrônicos e Veículos. Esses incentivos também foram importantes para que essas empresas mantivessem ativos 158.885 vagas de emprego (SUDAM, 2016c).

Na SUDENE, nos anos de 2013 e 2014, foram concedidos mais de 700 pleitos de incentivos fiscais, a maioria concentrada em Redução de 75% do Imposto de Renda. Esses incentivos foram responsáveis por uma Renúncia Fiscal, considerada como incentivo ao setor produtivo, de cerca de R\$ 10 bilhões, que fomentaram investimentos de R\$ 60 bilhões na região, incentivando também a criação de cerca de 44 mil vagas de empregos (SUDENE, 2015).

Embora sejam elevados esses valores apresentados pela Sudene (2015), Pessoa e Milani (2016) observam que o desempenho dos Fundos de Financiamentos estão aquém dos seus Planos de Desenvolvimento, principalmente porque esses instrumentos de ação da SUDAM e da SUDENE têm baixa

capacidade de influenciar a localização e os setores em que os investimentos acontecem.

4 METODOLOGIA

Essa pesquisa descritiva utilizou dados e metodologia quantitativa. Os dados utilizados são secundários, coletados nas fontes descritas na Tabela 1. Como proxies de desenvolvimento econômico foram adotados o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), em suas versões: Geral, da Saúde, da Educação e de Emprego e Renda. Esse índice foi o adotado porque mede o desenvolvimento municipal anualmente sendo utilizado para acompanhamento de impactos de políticas públicas, como ferramenta de gestão pública (BRITO, NASCIMENTO e LIMA, 2011).

Estes dados estão organizados em dois painéis distintos para o período de 2005 a 2014. A distinção entre eles é que um contém 5.477 municípios brasileiros e o outro apenas os 2.580 municípios que pertencem à SUDAM e/ou à SUDENE.

553

Tabela 1 - Variáveis utilizadas nas equações propostas

Variáveis Dependentes					
Nome	Unid. Medida	Conceito	Referência	Sinal esperado (quando defasada)	Fonte
IFDM Geral	0 a 1	Índice FIRJAN de desenvolvimento humano municipal.	Brito, Nascimento	+	Federação das Indústrias do
IFDM Educação	0 a 1	Dimensão Educação do Índice Firjan.	e Lima (2011);	+	Estado do Rio de Janeiro
IFDM Saúde	0 a 1	Dimensão Saúde do Índice Firjan.		+	
IFDM Emprego e Renda	0 a 1	Dimensão Emprego e Renda do Índice Firjan.	Massardi (2014)	+	(FIRJAN)
Variáveis Explicativas					
Nome	Unid. de Medida	Conceito	Referência	Sinal esperado	Fonte
SUDAM	0 ou 1	Variável binária; 1 atribuído aos municípios da SUDAM	Variáveis de	+	Ministério da Integração
SUDENE	0 ou 1	Variável binária; 1 atribuído aos municípios da SUDENE	interesse	+	(2016)
		Produto interno bruto, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos	Brunozi Jr et		Instituto Brasileiro de
PIB per capita	Reais	e valor adicionado bruto. Preços correntes em R\$ de 2010	al (2011)	+	Geografia e Estatística
Grupo Temático 3: Análise de Políticas Públicas			HORSTH, T. A.; ALMEIDA, F. M.; MENDES, W. A.		

(IBGE)

capacidade de influenciar a localização e os setores em que os investimentos acontecem.

Coleta de lixo		Nº de famílias atendidas pelo serviço público de coleta seletiva		Brunozi Jr et		DATASUS/
Atendimento PSF	nº	Nº de pessoas atendidas pelo Programa de Saúde da Família		al (2011)	+	SUS
Número de Médicos	nº	Nº de médicos registrados no			+	

Anos por turma	nº	município Razão do nº de alunos matriculados no ensino fundamental pelo nº de turmas do ensino fundamental,	Albernaz,	-	
		multiplicado por 100	Ferreira e Franco (2002)		EDUCACENSO/ INEP/ MEC
Distorção Educação	nº	série, pelo nº total de alunos matriculados no ensino fundamental, multiplicado por 100		-	
Estabelecimentos <50	nº	Nº de estabelecimentos que empregam menos de 50		+	
Estabelecimentos >500	nº	trabalhadores Nº de estabelecimentos que empregam acima de 500	Crespo e	+	RAIS/
Saldo de Empregos	nº	trabalhadores Diferença do nº de contratação pelo nº de demissão no ano corrente	Gurovitz (2002)	+	CAGED - MTE
Superior /Total	nº	Razão do nº de vínculos de trabalhos com no ensino superior completo pelo número total de vínculos de trabalho		+	
Despesas com		Somatório das despesas com			
Saúde e	Reais	Assistência Social, Saúde, Saneamento		+	
Saneamento		e Habitação.			
Despesas com Educação e Esporte	Reais	Somatório das despesas com Educação, Cultura, Deporto e Lazer		+	
Despesas com Setor		Somatório das despesas com			
Produtivo	Reais	Agricultura, Organização Agrária,	Brunozi Jr et	+	
		Indústria e Comércio e Serviços	al (2011); Massardi		FINBRA/ STN
Despesas com Ciência e Tecnologia	Reais	Somatório das despesas com			
		Desenvolvimento e Difusão do Conhecimento Científico e	(2014)	+	
		Tecnológico			
Despesas com Trabalho	Reais	Somatório das despesas com Proteção e Benefício ao Trabalhador, Empregabilidade e Fomento ao trabalho		+	

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados foram analisados por meio de regressões com dados em painel. As variáveis dependentes foram as quatro dimensões do IFDM (Geral, Educação, Saúde, Emprego e Renda), e as de interesse do estudo a participação ou não dos municípios na SUDAM e/ou na SUDENE. As equações de estudo foram:

$$IFDM_{it}^{Geral} = \alpha_i + \beta_1 IFDM_{it-1}^{Geral} + \beta_2 SUDAM_{it} + \beta_3 SUDENE_{it} + \delta_n \sum_{i=1}^n \ln X_{it} + \mu_{it}$$

$${}^n (1) IFDMEducação_{it} = \alpha_i + \beta_1 IFMDEducação_{município,t-1} + \beta_2 SUDAM_{it} + \beta_3 SUDENE_{it} + \delta_n \sum_{i=1}^n \ln X_{it} + \mu_{it}$$

Razão do nº de alunos matriculados

$$(2) IFDMSaúde_{it} = \alpha_i + \beta_1 IFMDSaúde_{t-1} + \beta_2 SUDAM_{it} + \beta_3 SUDENE_{it} + \delta_n \sum_{i=1}^n \ln X_{it} + \mu_{it} \quad (3)$$

$$IFDMEmpregoe Renda_{it} = \alpha_i + \beta_1 IFDMEmpregoe Renda_{t-1} + \beta_2 SUDAM_{it} + \beta_3 SUDENE_{it} + \delta_n \sum_{i=1}^n \ln X_{it} + \mu_{it} \quad (4)$$

em que:

$IFDM_{Gera}l_{it}$ é o IFDM Geral cada município i no período t ;

$IFDM_{Educa}ção_{it}$ é o IFDM em sua dimensão Educação cada município i no período t ;

$IFDM_{Saúde}_{it}$ é o IFDM em sua dimensão Saúde cada município i no período t ;

$IFDM_{Emprego e Renda}_{it}$ é o IFDM em sua dimensão Emprego e Renda cada município i no período t ;

α_i trata dos efeitos fixos para todos os municípios em todos os períodos de estudo;

$SUDAM$ é a variável binária da SUDAM para todos os municípios de sua atuação;

$SUDENE$ é a variável binária da SUDENE para todos os municípios de sua atuação;

$\ln X_{it}$ é um vetor de variáveis utilizadas como influentes no desenvolvimento econômico dos

municípios, contemplado pelas variáveis da Tabela 1.

β 's e δ 's são os coeficientes estimados para cada variável explicativa em estudo;

μ_{it} é o termo de erro composto.

As variáveis explicativas utilizadas nas regressões propostas apresentam endogeneidade teórica por simultaneidade, como por exemplo o PIB e seu efeito no IFDM Geral, pois, embora o crescimento influencie o desenvolvimento, o contrário também é verdadeiro. Além disso, as variáveis omitidas nessa regressão, cujos efeitos estão incorporados ao termo de erro, fazem com que variáveis explicativas utilizadas estejam correlacionadas ao termo de erro composto (WOOLDRIDGE, 2011).

555

A endogeneidade presente nas variáveis torna o Método dos Mínimos Quadrados (MQO) inadequado, pois este considera todas as variáveis do modelo exógenas. Assim, o adequado é utilizar o Método dos Momentos Generalizados (GMM), que considera os valores defasados da variável dependente como uma explicativa, e que corrige o erro padrão das estimativas (CAMERON; TRIVEDI, 2009).

Por ser um modelo de variáveis endógenas, é necessário o uso de instrumentos (aqui empregadas as variáveis explicativas defasadas), que devem estar correlacionados às variáveis explicativas, mas não correlacionados ao termo de erro para serem válidos, assim, foi aplicado o método GMM com Variáveis Instrumentais.

Para validade dos instrumentos é aplicado o teste de Sargan, cuja hipótese nula é a de que os instrumentos são válidos. Para identificação de autocorrelação serial é utilizado o teste de Abond, de Arellano-Bond, cuja hipótese nula é a

ausência de autocorrelação serial. Caso essa hipótese seja rejeitada, considera-se que existe a autocorrelação serial e é necessária a estimação da regressão considerando erros padrão robusto (BALTAGI, 2005)

A estimação de um painel dinâmico curto, quando há mais indivíduos que unidades temporais, é indicada pelo modelo desenvolvido por Arellano e Bover(1995) e Blundell e Bond (1998), chamado de "System GMM". (CANGUSSU; SALVATO; NAKABASHI, 2010).

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

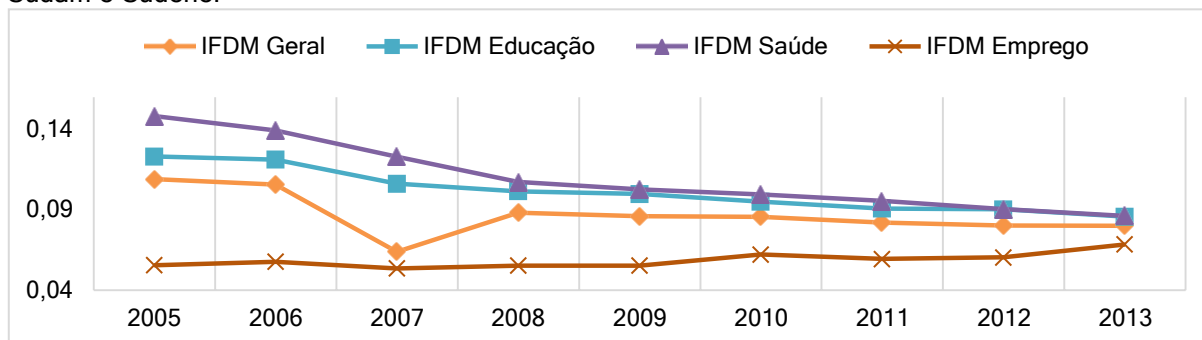
Os valores médios das variáveis dependentes do estudo, permitem inferir que, as médias dos indicadores de desenvolvimento do grupo dos municípios tratados foram menores que as médias do grupo total do país. Essa constatação corrobora com o exposto por Araújo e Santos (2009), Lara e Simões (2007) e Pessoa e Milani (2016), de que as desigualdades sociais dos municípios da SUDAM e/ou da SUDENE em relação ao demais municípios do país ainda são existentes.

556

Porém, conforme apresentado na análise de Araujo (2014) nos últimos anos o Norte e o Nordeste têm apresentado melhor desempenho nos aumentos dos indicadores de desenvolvimento. Pois, embora, ainda exista diferença negativa entre esse grupo de municípios e as médias totais do país, os seus aumentos nos IFDM's Geral, Educação e Saúde, têm sido maiores que a média total.

Essa percepção também pode ser verificada na Figura 1, que apresenta a evolução das diferenças entre indicadores dos municípios tratados e dos demais no país. Nessa análise é possível perceber que, no indicador de desenvolvimento Geral, de Saúde e de Educação, existe uma tendência de queda de diferença nos últimos anos, principalmente após o ano de 2007.

Figura 1 - Diferenças dos indicadores de desenvolvimento, entre todos municípios do Brasil e os da Sudam e Sudene.



Fonte: Dados da pesquisa.

Em contraposição aos demais indicadores de desenvolvimento, o IFDM Emprego e Renda, tem aumentado sua diferença entre os dois grupos no mesmo período, mostrando que os municípios da SUDAM e da SUDENE não têm acompanhado o pequeno aumento desse indicador a nível nacional.

Assim como a diferença no IFDM Emprego e Renda, a diferença do PIB per capita entre os dois grupos também tem aumentado. Nos últimos dez anos, a diferença entre a média de todos municípios do país aumentou aproximadamente 150%. Se em 2005 essa diferença era de quase R\$ 3 mil reais, dez anos depois ela era de mais de R\$ 7,5 mil reais. Logo, mesmo que a renda dos municípios da SUDAM e da SUDENE tenham aumentado nos últimos dez anos, esse aumento foi muito inferior ao aumento na média total dos municípios do país.

Os valores dos Desvio Padrão apresentados para cada indicador e para cada grupo, bem como sua diferença, também permite perceber que a dispersão dos indicadores é maior no grupo tratado, ou seja, também dentre os municípios da SUDAM e da SUDENE existe uma desigualdade de desenvolvimento e crescimento econômico acentuada, e ainda maior que a nacional.

Com isso, pode-se concluir que o grupo dos 2.580 municípios que pertencem à SUDAM e/ou à SUDENE é adequado para Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional, pois apresentam valores abaixo da média nacional em desenvolvimento. Porém, com essa análise, não se pode perceber nenhuma modificação estrutural nesse conjunto após a recriação das duas superintendências, que se propuseram a isso. Assim, percebe-se que, cenário continua o mesmo de quando existiram essas superintendências no passado, conforme análise de Barros (2013).

6.1 Efeitos da SUDAM e da SUDENE no desenvolvimento municipal

A análise e discussões dos resultados dos modelos de regressão aqui apresentados visam, sobretudo, conhecer o efeito da SUDAM e da SUDENE sob os indicadores de desenvolvimento dos municípios que pertencem à área de atuação dessas superintendências.

As estimativas dos parâmetros das variáveis consideradas nas análises estão apresentadas nas Tabelas 2 e 3. Para as análises, são enfatizadas aqui as relacionadas com as variáveis de interesse, uma vez que, de modo geral, as de controle apresentaram-se condizentes com as expectativas. Pelo mesmo motivo, os valores dos coeficientes destas não foram expostos nas tabelas de resultados.

Por meio do teste χ^2 de Wald, verificou-se que, estatisticamente, todas as regressões estimadas são válidas ao nível de confiança de 99%. A partir do teste de Abond de Arellano-Bond, identificou-se a presença de autocorrelação serial em todos os modelos propostos, logo as estimativas foram realizadas com erros padrão robustos. O teste de Sargan demonstrou validade conjunta dos instrumentos.

Iniciando-se pela análise das diferenças no desenvolvimento socioeconômico entre os municípios tratados e os demais do Brasil, os resultados estão na Tabela 2.

Tabela 2 - Resultados da Regressão de todos os municípios do Brasil

VARIÁVEL	IFDM	IFDM Educação	IFDM Saúde	IFDM Renda e Emprego
Constante	-0,678 (0,040)	-0,127 (0,030)***	0,127 (0,021)***	-0,371 (0,064)***
Dependente Defasado	0,434 (0,023)***	0,387 (0,023)***	0,978 (0,012)***	0,183 (0,018)***
SUDAM	-0,20 (0,002)***	-0,010 (0,003)***	-0,008 (0,002)***	-0,062 (0,005)***
SUDENE	-0,004 (0,002)*	0,031 (0,002)***	0,011 (0,002)***	-0,064 (0,004)***
Nº de Observações	21743	31534	34058	27927
Estatística A. Bond	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Estatística χ^2 Wald	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Nota: O número entre parênteses indica o erro padrão robusto; ***, ** e * indica significância estatística aos níveis de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Fonte: Dados da pesquisa.

Para os modelos estimados, as variáveis binárias utilizadas para os municípios tratados pela SUDAM e/ou pela SUDENE apresentaram-se estatisticamente

significativas. Isto indica que há diferenças para os diferentes

6.1 Efeitos da SUDAM e da SUDENE no desenvolvimento municipal

indicadores de desenvolvimento entre os municípios dessas áreas de atuação e os demais. Na maioria dos casos, embora com coeficientes pequenos, observa-se sinais negativos. Isso significa que, em média, o desenvolvimento econômico geral das distintas categorias são menores para os municípios das Superintendências, a partir de 2007. Esses resultados corroboram, estatisticamente, com as análises descritivas já apresentadas, destacando que esse grupo ainda mantém diferenças consideráveis em relação aos demais municípios do país.

Sob essa visão, o tratamento de tais municípios por meio da política de desenvolvimento, é adequado. Isso ratifica o exposto nos trabalhos de Araújo (2015); Silva Filho (2009); Silva e Teixeira (2014), em que todos consideram que as regiões norte e Nordeste ainda são carentes de políticas públicas especiais para se desenvolverem e diminuir sua discrepância frente às demais regiões do Brasil.

Todavia, de acordo com a estimação com esse grupo específico, nota-se que, a recriação da SUDAM e da SUDENE em 2007 não surtiu efeito considerável no desenvolvimento econômico desses municípios nos anos de 2007 a 2013. Isso porque, embora sejam estatisticamente significantes, os coeficientes são muito baixos, mesmo considerando a escala de 0 a 1 dos IFDM's, indicando que pertencer a este grupo em pouco altera os índices de desenvolvimento econômico.

Os baixos coeficientes encontrados, mesmo quando positivos, como é o caso do IFDM Educação e Saúde para os municípios da SUDENE vão ao encontro dos estudos de Pedroza Júnior, Andrade e Bomfim (2011) e Santos (2008), que indicavam como desnecessária a recriação das superintendências. As conclusões destes estudos geravam exatamente a hipótese, de que a recriação dessas não seria suficiente para alterar os indicadores de desenvolvimento e crescimento econômico, pois o modelo de superintendência de desenvolvimento adotado pela SUDENE e pela SUDAM não são suficientes para solucionar este problema no país.

Em especial, existem exceções para os modelos dos indicadores de desenvolvimento da educação e da saúde (IFDM Educação e IFDM Saúde) com a variável binária da SUDENE, cujos coeficientes estimados são positivos. Esse resultado indica que, no período de análise, o desenvolvimento em educação e saúde foi alterado positivamente nos municípios de atuação da SUDENE.

Porém, é preciso também considerar que, conforme o exposto por Araújo e Santos (2009) os aumentos dos desenvolvimentos em Educação e Saúde, podem

ser reflexos das políticas assistenciais adotadas pelo Governo Federal na década de 2000, tais como o Programa Bolsa Família, que incentiva a permanência dos assistidos na escola, e da expansão dos Programas de Saúde na Família (PSF), que confere maior acompanhamento de saúde às famílias de baixa renda.

Partindo-se para a análise cuja amostra compreende apenas o grupo de municípios abrangidos pelas superintendências em estudo, tem-se a Tabela 3. Esta análise busca comparar os diferentes indicadores de desenvolvimento antes (2005 e 2006) e após a recriação das Superintendências (2007 a 2014).

Tabela 3: Resultados somente com municípios que pertencem à SUDAM e/ou à SUDENE

Nome	IFDM Geral	IFDM Educação	IFDM Saúde	IFDM Emprego e Renda
Constante	-0,169 (0,044)***	-0,561 (0,064)***	0,315 (0,035)***	-0,186 (0,075)**
Dependente Defasado	0,441 (0,030)***	0,413 (0,029)***	0,970 (0,016)***	0,136 (0,023)***
SUDAM	-0,009 (0,002)***	0,030 (0,005)***	0,000 (0,002)	-0,033 (0,005)***
SUDENE	0,010 (0,002)***	0,068 (0,005)***	0,019 (0,002)***	-0,016 (0,004)***
Nº de Observações	10489	14763	15768	12699
Estatística A. Bond	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Estatística Chi² Wald	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Nota: Erro padrão entre parênteses; *** confiável à 1%; ** confiável à 5%, * confiável à 10%.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados da Tabela 3 têm concentração de importância na análise temporal permitida pelas variáveis binárias. Embora sejam baixos os coeficientes estimados para essas variáveis em todos os indicadores estudados, é possível perceber que a recriação foi, ainda que de forma muito leve, importante para a evolução de todos os indicadores de desenvolvimento municipal nos municípios abrangidos pela SUDENE, e nos municípios da SUDAM o mesmo só não acontece para o desenvolvimento municipal da Saúde, cujo coeficiente não foi estatisticamente significativo.

Os baixos valores atribuídos estatisticamente aos coeficientes das variáveis binárias em todos os modelos de regressão demonstram que, embora seja o objetivo das duas superintendências, a diminuição das desigualdades sociais, pertencer a este grupo, tanto antes, quando depois da recriação, não induz à grande diferença nos indicadores de desenvolvimento e crescimento municipal.

Ademais, para os municípios da SUDAM, os efeitos, ainda que pequenos, atribuídos ao período após a recriação da superintendência são negativos nas variáveis de IFDM Geral e de Emprego e Renda, indicando que nesse período os desempenhos nesses indicadores de desenvolvimento foram ainda menores que no período de 2005 e 2006. Como a variável SUDAM não foi estatisticamente significativa no IFDM Saúde, nos municípios da SUDAM, a recriação surtiu efeito positivo apenas no indicador de desenvolvimento da Educação, que como já comentado, pode ser reflexo de outras políticas públicas assistenciais praticadas na região.

Para os municípios da SUDENE existiram mais efeitos após a recriação da superintendência que para os municípios da SUDAM. O IFDM Geral, de Educação e de Saúde sofreram efeitos positivos, ainda que pequenos. Em contramão, foi o efeito no indicador de desenvolvimento de Emprego e Renda, que pode ser considerado como uma representação do crescimento econômico.

Assim, os efeitos negativos no IFDM de Emprego e Renda demonstram que a recriação de ambas as superintendências não foi benéfica ao desenvolvimento econômico municipal, na vertente que melhor representa o crescimento econômico. Essa constatação estatística permite concluir que, em termos de crescimento econômico, a SUDAM e a SUDENE ainda precisam modificar suas estratégias de atuação para fomentar o desenvolvimento de seus municípios.

Os resultados estatísticos corroboram com as pesquisas realizadas por Barros (2013) e Santos (2008) de que mesmo sendo necessária uma política pública para impulsionar o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste do país, a SUDAM e a SUDENE ainda não são modelos de políticas públicas capazes de superar esse problema. Afinal, em dez anos de recriação, os efeitos sentidos nos indicadores econômicos de crescimento e de desenvolvimento ainda estão muito aquém do necessário. Os resultados dessa pesquisa, junto às pesquisas já citadas como contrárias à recriação, ainda mostram que assim como no passado, os projetos, da SUDENE e da SUDAM, não foram capazes de contribuir efetivamente para fomentar o desenvolvimento sustentável e reduzir as desigualdades sociais no Brasil.

561

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como diferencial às pesquisas consultadas, essa traz uma atualização do efeito da SUDAM e da SUDENE sob os indicadores de desenvolvimento econômico dos municípios. Embora o período seja distinto das demais pesquisas, os resultados levam à conclusão semelhante: de que embora essas regiões sejam as mais necessitadas de políticas de desenvolvimento regional no Brasil, as duas superintendências, com os projetos que têm, não são capazes de alterar essa realidade nacional.

A certeza de que as regiões tratadas têm menores índices de crescimento e desenvolvimento econômico e social, perpassa as discussões teóricas e se apresenta nos dados empíricos quando tratados estatisticamente, como foi feita nessa pesquisa. Essa constatação é certamente relevante e apoiadora da necessidade de Políticas Públicas para essas regiões. Porém, nos moldes que a SUDAM e a SUDENE se propuseram fazer na década de 1960, com uma política de industrialização, não funcionou. Nos moldes atuais, com projetos diversificados após a recriação, tampouco tem surtido efeitos substanciais nos municípios de atuação, mesmo após dez anos.

562

Aliás, nem a SUDAM, nem a SUDENE, nem outra política pública regional, nem o conjunto delas, tem combatido com eficiência as desigualdades regionais no Brasil. Assim, o questionamento de viabilidade da recriação se responde com evidências estatísticas dos últimos anos, e a crença de que essa foi uma medida do PAC inflamada pela proposta populista de reeleição, se ascende.

Para futuras pesquisas sobre a recriação da SUDAM e da SUDENE são sugeridas análises dos valores investidos na recriação, os atores envolvidos, as empresas, que iniciaram suas atividades na região, e sua lucratividade, e os impactos gerados nessas regiões quanto à geração de emprego. A esperança é que, de alguma forma, que não foi clara com os dados aqui tratados, a SUDAM e a SUDENE tenham contribuído com esses municípios.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, G. F. **A trajetória da SUDENE, suas (re)invenções, na condução do projeto de desenvolvimento regional**. [s.l.] Universidade Federal de Sergipe, 2015.
- ARAÚJO, T. B.; SANTOS, V. M. DOS. Desigualdades regionais e Nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T. P. DE; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. (Eds.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. p. 177-200.
- ARELLANO, M.; BOVER, O. Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. **Journal of Econometrics**, v. 68, n. 1, p. 29-51, 1995.
- BALTAGI, B. H. **Econometric Analysis of Panel Data**. 2. ed. Chichester: John Wiley & Sons, LTD, 2005.
- BARROS, A. R. Desigualdades Regionais e Desenvolvimento Econômico. In: VELOSO, F. A. et al. (Eds.). **Desenvolvimento Econômico - uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2013. p. 426-449.
- BLUNDELL, R.; BOND, S. GMM estimation with persistent panel data: an application to production functions. **Econometric Reviews**, v. 19, n. 3, p. 321-340, 1998.
- BRASILEIRO, V. M. M. **ANÁLISE DO TRABALHO DESENVOLVIMENTO PELA SUDAM E PELA SUFRAMA PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA**. Brasília: [s.n.].
- CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics Using Stata**. Texas: Stata Press, 2009.
- CANGUSSU, R. C.; SALVATO, M. A.; NAKABASHI, L. Uma análise do capital humano sobre o nível de renda dos estados brasileiros: MRW versus Mincer. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 40, n. 1, p. 153-183, 2010.
- CARVALHO, F. F. DE. Sudene: do Desenvolvimento Cepalino Ao Desenvolvimento Endógeno. In: FILHO, J. DO A.; CARILLO, J. (Eds.). **Trajetórias de desenvolvimento local e regional: Uma comparação entre a região Nordeste do Brasil e a Baixa Califórnia, México**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2011. p. 285-303.
- LARA, D.; SIMÕES, R. Agências Regionais de Desenvolvimento: Formações. **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, p. 21, 2007.
- MARQUES, G. S. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953- 1966). **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 34, p. 163-198, 2013.

MONTENEGRO, R. D. et al. Prebisch e Furtado: a CEPAL e o Planejamento do Desenvolvimento do Nordeste. **I Seminário do Desenvolvimento Reional, Estado e Sociedade**, p. 20, 2012.

PEDROZA JÚNIOR, D.; ANDRADE, T. A. N.; BONFIM, C. V. DO. Instituições e políticas regionais: uma proposta para a nova Sudene. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, p. 813-831, 2011.

PESSOA, S. REGINA N.; MILANI, A. M. R. Análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003-2010) sobre a Economia do Nordeste. **Revista Economia do Nordeste**, v. 47, n. 3, p. 45-60, 2016.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Ed.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 1949. p. 69-136.

SANTOS, G. S. O. **A ação do Estado brasileiro para o desenvolvimento do Nordeste: limites e possibilidades da recriação da SUDENE**. Universidade Federal da Bahia, 2008.

SILVA, J. A.; TEIXEIRA, M. DO S. G. DESCONCENTRAÇÃO NO BRASIL: NORDESTE, DA SUDENE AOS ANOS 2000. **Revista Economia do Nordeste**, v. 45, n. 3, p. 118-134, 2014.

SILVA FILHO, L. A. **SUDENE: 50 Anos, uma abordagem política, institucional e administrativa**. Recife: COMUNIGRAF, 2009.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia Histórico - SUDAM**. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/institucional/58-acesso-a-informacao/87-historico-sudam>>. Acesso em: 18 nov. 2016a.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Plano de Ação 2016 Ações orçamentárias e não orçamentárias**. Belém: 2016b.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Incentivos Fiscais Concedidos - Relatório de Avaliação 2007-2014**. Belém: 2016c.

SUDENE, S. DO D. DO N. **Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros**. 2015.

SUDENE, S. DO D. DO N. **Contribuição da Sudene ao desenvolvimento do Brasil**. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/sudene>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

José Eduardo Lacerda Coura¹
José Ribamar Marques de Carvalho¹
Alecvan de França Sousa¹

RESUMO

A gestão dos recursos públicos das entidades governamentais sempre foi alvo de muitas discussões, estudos e estratégias para subsidiar o processo de gerenciamento das atividades no âmbito da administração pública. Os indicadores de gestão pública atuam como uma forma eficaz, sendo muito e frequentemente utilizada para avaliar o desempenho em relação aos gastos de um órgão público. Foi realizada uma pesquisa descritiva, bibliográfica e documental com dados extraídos dos maiores municípios do estado da Paraíba no período de 2010 a 2015. Através da análise multicritério foi possível observar que o município que apresentou melhor desempenho em relação aos demais foi Cabedelo e, com a pior performance, destacou-se o município de Bayeux. Com a presente pesquisa torna-se possível verificar que a análise multicritério é de suma importância para avaliar o desempenho da gestão municipal, pois a mesma possibilita que sejam realizadas comparações, levando em consideração alguns padrões a serem seguidos.

565

Palavras-chave: Contabilidade Pública. Indicadores. Método PROMETHEE II.

¹ Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).
Grupo Temático 3:
Análise de Políticas Públicas

COURA, J. E. L.; CARVALHO, J. R. M.;
SOUSA, A. F.

1 INTRODUÇÃO

Gerir um município não é apenas aplicar recursos e efetuar gastos em prol da população. Existem aqueles investimentos que são essenciais e devem ser realizados para atender os anseios da sociedade. Para Silva *et al.* (2015), uma administração pública que busca contemplar os princípios da eficiência e eficácia no gerenciamento dos recursos públicos áveis, em que todos possam usufruir de benefícios, tais como saúde, saneamento básico, educação, cultura, entre outros, resultando, muitas vezes, em uma sociedade com boa qualidade de vida e bem-estar social.

Segundo Dasko *et al.* (2009, p. 04), "A administração municipal precisa ser analisada sob o cenário contextual, mutável na linha do tempo, no qual a sociedade procura por mais informação, na expectativa de ser mais participativa, consciente e responsável pela coisa pública". Nesse ínterim, entende-se que Através desta afirmação, o autor destaca a necessidade e importância dos indicadores de gestão pública na análise de desempenho de entidades do setor.

566

Os indicadores de gestão pública atuam como uma forma eficaz, sendo muito e frequentemente utilizada para avaliar o desempenho financeiro, social e ambiental quanto aos gastos de um órgão público.

Para Castaldelli Júnior e Aquino (2011, p. 08), "estes seriam a base para a adaptação de desenhos de programas de governo, como resposta aos resultados obtidos e a alteração de metas e prioridades políticas no médio e longo prazo".

Dentro deste contexto, fica clara a necessidade do uso de indicadores para auxiliar no processo de decisão, da gestão dos recursos públicos e avaliar o desempenho na execução de despesas no ambiente social de um município.

Face ao exposto e considerando a importância da temática no âmbito da gestão pública, surge o seguinte questionamento: **Qual o desempenho dos municípios mais populosos do estado da Paraíba em relação à gestão social?** Para tanto, objetivou-se a identificar o desempenho dos municípios mais populosos do referido Estado em relação à gestão social.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Indicadores de Desempenho para a Gestão Pública

O uso de indicadores tem sido bastante utilizado para subsidiar o acompanhamento das atividades tanto no setor público, quanto no setor privado. Através de técnicas apropriadas, tais informações podem proporcionar inferências acerca de como a gestão municipal vem focando suas estratégias e ações.

No âmbito do setor público Para Gapinski *et al.* (2010), defende que os indicadores servem para revelar relações de gastos e investimentos do poder público com aspectos selecionados das funções básicas de governo e poderão ser ilustrados com informações não-financeiras, visando evidenciar ou esclarecer as relações de causa e efeito. Eles desempenham duas funções essenciais, sendo elas a descritiva e a avaliativa, as duas juntas atuam disponibilizando informações e ao mesmo tempo avaliam os efeitos causados dentre diversas maneiras de atuação.

567

Para Zucatto *et al.* (2009), um indicador pode ser definido como um parâmetro que visa medir a diferença entre a situação desejada e a situação atual, ou seja, ele indicará um problema. Eles são instrumentos importantes para controle da gestão não somente na administração privada, mas também e principalmente na administração pública, por aumentarem o grau de transparência na gestão e facilitarem o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados. No caso da contabilidade pública, o uso de indicadores nas demonstrações deve apreciar a legislação financeira a ser seguida.

Há uma vasta gama de dados que são disponibilizados por um ente público, e tais informações são peças chave para que sejam elaborados e/ou utilizados os indicadores em se tratando de verificar o desempenho da aplicabilidade dos recursos públicos.

Vescoet *al.* (2014) destaca que a avaliação completa do condicionamento financeiro de um município requer fatores e indicadores e pode ser complexa. No entanto, a análise da condição financeira não pode ser uma parte regular da gestão financeira, principalmente quando existe uma grande quantidade de dados envolvidos o que pode tornar difícil comunicar os resultados à gestão de uma cidade.

Os indicadores de gestão pública são uma ótima ferramenta de análise do desempenho dos entes que funcionam e desenvolvem suas atividades através de recursos públicos. Com a análise, é possível avaliar, comprovar gastos e fiscalizar se a entidade realmente aplicou e gerenciou as finanças respeitando as normas previstas em Leis. Não se reduzindo apenas à avaliação de aplicação, tais indicadores também proporcionam base para que o gestor possa tomar decisões mais favoráveis em relação ao gerenciamento das finanças públicas para que ocorra maior eficácia na aplicação e atendimento das necessidades da população abrangida pelo gasto.

2.2 Estudos sobre indicadores de gestão pública publicados no âmbito nacional

Diversos estudos sobre indicadores de desempenho da gestão de recursos públicos já foram publicados. Tal atividade tem o objetivo de demonstrar a importância que este estudo tem para a sociedade e para evidenciar como anda a aplicação das finanças públicas em determinados setores do país.

Souza *et al.* (2014) investigaram se, estatisticamente, há diferenças no desempenho, nas dimensões financeiras e socioeconômicas de municípios gaúchos emancipados e respectivos municípios de origem. Com a pesquisa concluíram, baseados na análise global, que o desempenho dos municípios emancipados não difere, significativamente, dos municípios de origem.

Lima e Santos (2009) avaliaram o desempenho da gestão pública em Entidades Federais indiretas do Município de Manaus objetivando disponibilizar informações que venham proporcionar um maior entendimento em relação à gestão dos recursos públicos relativos ao exercício de 2006. Foi concluído que a situação orçamentária nas quatro Unidades apresentou-se deficitária, enquanto a situação financeira apresentou um pequeno déficit em uma Unidade e equilíbrio nas outras três.

Gapinskiet *al.* (2010) analisou a distinção do desempenho financeiro em duas gestões municipais em relação à inauguração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Foi utilizada uma amostra formada por municípios dos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que em 2001 apresentavam uma população

entre 50 e 100 mil habitantes. Como resultado obtido, foi constatado que a LRF impactou de forma diferenciada nas duas gestões em relação à liquidez, gastos com pessoal, endividamento e restos a pagar.

Santos e Andrade (2013) buscaram analisar a situação financeira de Patos de Minas, no setor patrimonial, financeiro e orçamentário e também verificar se ela tem a capacidade de cobrir suas despesas por meio do uso das receitas e analisar os bens e direitos confrontados com suas obrigações, tudo isso no período de 2007 a 2012. Foi apresentado um resultado positivo na execução orçamentária. Com isso, a situação financeira foi considerada satisfatória mesmo a prefeitura tendo apresentado déficit na execução orçamentária.

Zuccolotto *et al.* (2009) avaliaram o planejamento municipal por meio das características do comportamento das finanças públicas das capitais dos estados brasileiros de acordo com os preceitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 1998 a 2006. Foi concluído que houve aumento significativo da despesa com pessoal e crescimento pouco expressivo da dívida consolidada com relação à receita corrente líquida e a redução das dívidas de curto prazo, havendo deficiência nos mecanismos de arrecadação tributária embora se perceba o aumento da carga tributária e também que a situação financeira dos municípios vem aumentando ao longo dos anos.

569

2.3 Estudos Correlatos desenvolvidos que avaliaram o desempenho da gestão pública municipal e que adotaram Método Multicritério de Apoio à Decisão PROMETHEE II

Diversos estudos foram realizados através do método PROMETHEE para avaliar o desempenho da gestão pública, pois o mesmo evidencia a proposta mais favorável diante de um leque de opções disponíveis. Com isso, o mesmo desempenha um importante papel quando se trata de realizar comparações entre alternativas a serem seguidas.

Gomes e Costa (2008) propuseram uma inédita proposta de emprego de fundamentos com o auxílio multicritério à decisão para classificar os municípios em relação ao seu potencial de consumo com o objetivo de orientar investidores e governantes em suas decisões. Foi utilizada a aplicação de uma abordagem

proposta estabelecida com um contraste entre a mesma e o Índice de Qualidade Municipal (IQM). Os métodos de subordinação utilizados foram os métodos das Famílias PROMETHEE e ELECTRE.

Silva e Jannuzzi (2009) buscaram explorar diferentes possibilidades do método PROMETHEE II em relação à escolha de diferentes indicadores-critério, pesos e funções de preferência, visando construir um indicador que avaliasse as condições de vida nos municípios da Baixada Fluminense. Foi constatado que a escolha dos pesos ou os desempenhos de preferência não tiveram amplo impulso na criação do ranking dos municípios na escala de categorias de vida e, também, com o uso conjugado de indicadores correlacionados como critérios. Com isso, as divergências no ranqueamento apareceram através do emprego de critérios de conjunto de indicadores não correlacionados e diferentes funções de preferência.

Carvalho *et al.* (2011) avaliou a sustentabilidade ambiental de municípios paraibanos por meio do método PROMETHEE II, visando estruturar o problema identificando as alternativas e critérios relevantes objetivando obter uma ordenação das cidades com base na sustentabilidade ambiental.

570

Como se observa existem várias formas que vem sendo aplicadas a esse contexto da gestão pública e que supostamente poderão subsidiar processos de decisão no cenário dos municípios.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Classificação Metodológica da Pesquisa

A presente pesquisa é classificada conforme os seguintes aspectos: Quanto à natureza, quanto aos objetivos, quanto ao objeto e quanto à abordagem do problema.

Quanto à natureza, esta pesquisa se classifica como um trabalho científico, sendo que este foi realizado visando possibilitar novas pesquisas sobre o tema abordado e trazer soluções práticas para a avaliação do desempenho de municípios.

Quanto aos objetivos, é classificada como exploratória e descritiva. Quanto aos procedimentos, a pesquisa enquadra-se como do tipo bibliográfica e documental (GIL, 2009). Já em relação à abordagem, esta pesquisa pode ser considerada

quantitativa que, segundo Rodrigues (2007), é uma investigação que se apoia em dados quantitativos na aplicação de técnicas estatísticas para a análise dos resultados.

Para a presente pesquisa, foram coletados os dados referentes às receitas e despesas orçamentárias dos 10 municípios analisados. Estas informações foram obtidas através dos dados disponíveis no portal do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (SAGRES, 2016).

Quadro 1 - Indicadores de Dimensão Social

Nº	INDICADOR	FÓRMULA	FONTE	INTERPRETAÇÃO
1	IDH-M	O índice, considerado aqui como indicador, varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).	IBGE(2016)	Fornece um retrato do nível de desenvolvimento através de aspectos de educação, longevidade e renda.
2	<u>GS</u> Gastos com saúde per capita	Gastos com saúde per capita = Gastos com saúde / População total	IBGE(2016) SAGRES(2016)	Avalia os gastos per capita com saúde no município.
3	<u>GED</u> Gastos com educação per capita	Gastos com educação per capita = Total gastos com educação / População total	IBGE(2016) SAGRES(2016)	Avalia os gastos per capita com educação no município.
4	<u>GTR</u> Gastos com transporte per capita	Gastos com transporte per capita = Total gasto com transporte / População total	IBGE(2016) SAGRES(2016)	Avalia os gastos per capita com transporteno município.
5	<u>GSEG</u> Gastos com segurança per capita	Gastos com segurança per capita = Total gasto com segurança / População total	IBGE(2016) SAGRES(2016)	Avalia os gastos per capita com segurança no município.
6	<u>GAS</u> Gastos com assistência social per capita	Gasto com assistência social per capita = Total gasto com assistência social / População Total	IBGE(2016) SAGRES(2016)	Avalia os gastos per capita com assistência social no município.
7	<u>GHAB</u> Gastos com habitação per capita	Gasto com habitação per capita = Total gasto com habitação / População Total	IBGE(2016) SAGRES(2016)	Avalia os gastos per capita com habitação no município.
8	<u>GCUL</u> Gastos com cultura per capita	Gasto com cultura per capita = Total gasto com cultura / População Total	IBGE(2016) SAGRES(2016)	Avalia os gastos per capita com cultura no município.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas pelo IBGE (2016) e SAGRES (2016).

Os indicadores utilizados para o calculo são da dimensão social, os quais totalizaram 08, após isso, foram definidos os parâmetros e funções a serem

utilizados no PROMETHEE II. Esta ferramenta ajuda a resolver problemas de decisão e escolha e avaliação de desempenho através de critérios. Na tabela 1 estão definidos os parâmetros para a aplicação do método PROMETHEE II.

Tabela 1 - Função do Método PROMETHEE II adotada para o estudo

Parâmetro	Definição
Tipo de Critério	Maximização
Peso dos Critérios	Iguais (1,0)
Função de Preferência	Usual $u_j(x_i) - u_j(x_k) > 0 \quad P_j(x_i, x_k) = 1$ $u_j(x_i) - u_j(x_k) \leq 0 \quad P_j(x_i, x_k) = 0$
Limiares	Inexistentes

Fonte: Adaptado de Bezerra (2016) para o estudo.

Segundo Bezerra (2016), a função de preferência usual não considera os limiares. Com isso, qualquer que seja o valor apresentado, quando for maior do que o de um outro município haverá superação em relação ao desempenho ($P_j(x_i, x_k) = 1$), e se for menor acontecerá a perda na comparação em relação ao desempenho (isso pode ser denominado de comparação par-a-par) ($P_j(x_i, x_k) = 0$).

572

Para o tipo de critério foi considerado que todos os indicadores apresentassem a função de maximizar (Quanto maior, melhor). O peso que foi definido para cada função equivale a (1,0), ou seja, considera-se para o presente estudo que os pesos são iguais para todos os indicadores, onde nenhum apresentam sobreposição de importância.

Quanto aos gráficos, estes foram elaborados através do *Excel* e PROMETHEE II para cada período analisado visando a evidenciação mais compreensível dos resultados obtidos com a pesquisa e dos *rankings* de desempenho para que seja realizada a análise.

Os municípios estudados encontram-se localizados no Estado da Paraíba e o critério de escolha foi selecionar aqueles que apresentassem população acima de 50.000 habitantes, perfazendo um total de dez municípios: Bayeux, Cabedelo, Cajazeiras, Campina Grande, Guarabira, João Pessoa, Patos, Santa Rita, Sapé e Sousa (IBGE, 2016).

Tabela 2 - Caracterização da amostra dos municípios estudados

Município	Área da unidade territorial (km²)	População Estimada 2015
Bayeux	27,536	96.140
Cabedelo	31,915	65.634
Cajazeiras	565,899	61.431
Campina Grande	594,182	405.072
Guarabira	165,744	58.162
João Pessoa	211,475	791.438
Patos	473,56	106.314
Santa Rita	730,205	134.940
Sapé	315,532	52.218
Sousa	738,547	68.822

Fonte: IBGE (2016).

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A presente análise objetiva demonstrar o desempenho dos municípios considerando a aplicação de recursos no ambiente social ao longo do período que equivale de 2010 a 2015, conforme explanação metodológica supra.

Na tabela 3 elencamos o cenário das comparações (ranking geral) e gráfico 1 retrata através da rede PROMETHEE II as similaridades e dissimilaridades entre os cenários de 2010 a 2015.

573

Tabela 3 - Fluxos dos cenários de 2010 a 2015

Índice de Desempenho Municipal REM relação a Social							
Rank	Município	Phi 2010	Phi 2011	Phi 2012	Phi 2013	Phi 2014	Phi 2015
1	Cabedelo	0,28	0,36	0,33	0,35	0,24	0,27
2	João Pessoa	0,18	0,19	0,18	0,29	0,15	0,17
3	Patos	0,13	0,02	0,03	0,05	0,09	0,08
4	Santa Rita	0,01	0,02	0,02	-0,01	0,00	0,00
5	Campina Grande	-0,01	-0,01	-0,04	-0,05	0,00	-0,01
6	Cajazeiras	-0,02	-0,04	-0,04	-0,07	-0,05	-0,01
7	Guarabira	-0,04	-0,05	-0,06	-0,10	-0,06	-0,05
8	Sousa	-0,12	-0,09	-0,10	-0,12	-0,08	-0,08
9	Sapé	-0,12	-0,13	-0,13	-0,15	-0,13	-0,17
10	Bayeux	-0,30	-0,28	-0,21	-0,19	-0,17	-0,21

Fonte: Elaboração própria (2016) a partir da base de dados obtida.

Coloração verde: melhor desempenho municipal em relação aos demais
Coloração vermelha: pior desempenho municipal em relação aos demais

Dentre os municípios analisados é possível observar que Cabedelo apresentou melhor desempenho em aplicação de recursos, seguido por João

Pessoae Patos. Sendo que tais municípios evidenciaram os melhores fluxos líquidos ao longo dos períodos de 2010 a 2015.

Os principais indicadores que influenciaram o alto desempenho de Cabedelo foram os de gastos² com saúde, IDH, gastos com educação, gastos com segurança e gastos com assistência social. Em relação aos períodos de 2014 e 2015, tal município apresentou valores zerados nos indicadores de gasto com saúde, pois em relação estes dois anos o mesmo havia implantando o fundo municipal de saúde para a destinação de recursos.

João Pessoa e Patos se destacaram por demonstrarem um grande desempenho em gasto³ com transporte, gastos com saúde e gastos com educação. Em outros quesitos, estes municípios não apresentaram grande significância de investimentos, mas levando em consideração as necessidades primárias da população (Saúde e Educação), estes, por sua vez, cumpriram seus papéis. Seria recomendável que eles realizassem investimentos nas áreas de urbanismo e Segurança Pública, dois fatores que necessitam de atenção e que contribuíram negativamente para o desempenho da análise.

574

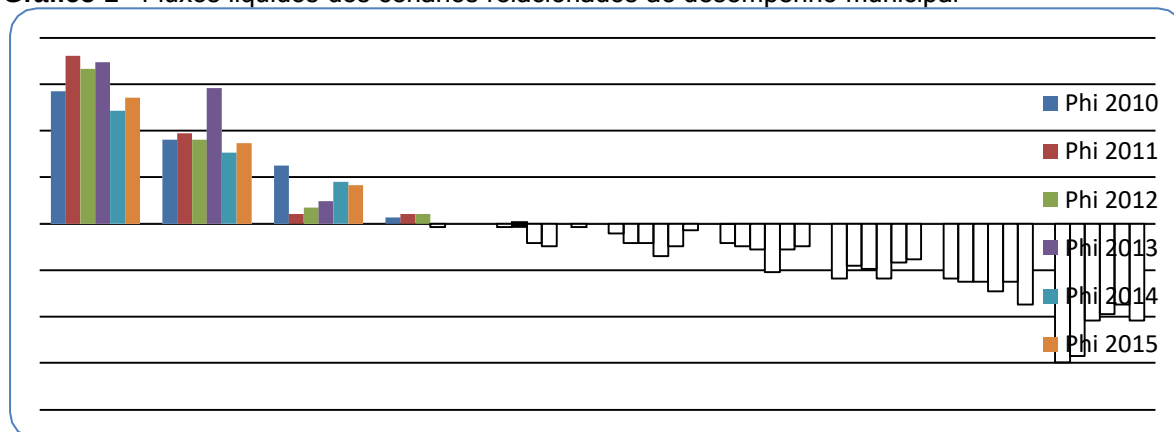
Com o pior desempenho destacou-se o município de Bayeux, seguido por Sapé e Sousa. Estes, por sua vez, apresentaram os piores indicadores através da comparação e análise multicritério com os demais municípios analisados, sendo que os mesmos evidenciaram alguns índices melhores em relação aos outros, mas, mesmo assim, foram de pouca influência. O município de Bayeux, por exemplo, nos três primeiros períodos analisados, procurou atender às necessidades da população alocando maior proporção de gastos em educação e assistência Social (fator que contribuiu bastante pro pior desempenho no *ranking*³), sendo que a partir de 2013 passou a destinar recursos em valores mais expressivos pra Saúde e melhorando a situação deste período em diante (Gráfico 1).

Sousa e Sapé focaram em investimentos pouco expressivos. Estes procuraram aplicar seus recursos em educação e assistência Social, deixando de lado outros setores que carecem de muita atenção por parte dos gestores municipais.

² Entenda-se nesse estudo como gasto um sinônimo de investimento da gestão pública no município.

³ Afinal a lógica aqui incluída para comparação dos municípios é considerar outros indicadores e não apenas aqueles relacionados àqueles que se destacaram.

Gráfico 1 - Fluxos líquidos dos cenários relacionados ao desempenho municipal



Fonte: Elaboração própria, 2016.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os principais achados obtidos através do estudo permitem inferir e reconhecer que o município de Cabedelo apresentou o melhor desempenho em relação aos demais, seguido por João Pessoa, Patos e Santa Rita, em praticamente todos os cenários (anos de 2010 a 2015). Se nota que os melhores desempenhos quando se compara os demais municípios e as oscilações entre os fluxos líquidos encontrados podem sinalizar que a gestão pública local vem buscando ou arrisca-se a afirmar melhorias quanto ao atendimento das demandas da sociedade em relação aos aspectos sociais aqui investigados.

Essa realidade empírica vai de encontro à premissa de que municípios com melhor estrutura de planejamento e gestão tendem a apresentar melhores desempenhos em relação àqueles que não apresentam tais estruturas de gerenciamento local.

No outro ponto desse cenário temporal se percebe que no pior desempenho situam-se Bayeux, Sapé, Sousa, Guarabira, Cajazeiras e Campina Grande. Observe que a premissa supra não se confirma em Campina Grande (uma cidade de porte razoável em termos populacionais e que “supostamente” pode não está focando esforços gerenciais na administração pública para melhor atender aos anseios da sociedade. Todavia, existem aqui (nesses espaços locais e temporais) indícios de melhoria no decorrer dos cinco anos estudados.

575

Naturalmente que todo e qualquer esforço adotado para avaliar a gestão pública tende a apresentar fragilidades. Afinal discutir gestão pública local adentra em uma seara complexa, transversal e paradigmática.

Por fim, entende-se que esse estudo pode se configura como uma "ferramenta" capaz de acompanhar a evolução dos gastos públicos no espaço temporal passado, presente e futuro. Acrescente-se ainda a possibilidade de melhoria ou aperfeiçoamento que a ferramenta de monitoramento aqui exposta ainda permite o detalhamento e a realização de comparações par a par (comparação entre indicadores *versus* municípios) levando em consideração não apenas um gasto específico, mas todos os investimentos que possuem relevância e afetam o desempenho de uma gestão focada nos aspectos sociais. Em outras palavras permite ao gestor e a sua equipe tomar decisões gerenciais "mais acertadas" aos anseios da população proporcionando consequentemente melhores benefícios sociais para o cidadão.

REFERÊNCIAS

576

BEZERRA, V. V. N. **Avaliação de desempenho municipal através da análise multicritério:** uma aplicação em microrregiões paraibanas. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP Rede Nacional), p. 181fls. Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, PB, 2016.

BRASIL. Lei nº 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 03 Jun. 2015.

_____. NBC T 16.1. **Norma Brasileira de Contabilidade. Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação.** Conselho Federal de Contabilidade. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wpcontent/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf> Acesso em: 04 mai. 2015.

CARVALHO, J. R. M. de; CARVALHO, E. K. M. de A.; CURI, W. F. **Avaliação da sustentabilidade ambiental de municípios paraibanos:** uma aplicação utilizando o método prometheeII. Revista Gestão & Regionalidade. vol. 27, n. 80, mai/ago/2011.

DASKO, Veridiana; REZENDE, Denis Alcides; MENDES, Jefferson Marcel Gross. **Processo de planejamento estratégico municipal e suas relações com a teoria**

new public management. Revista Ciências Empresariais. Unipar-Umuarama. vol. 10, n. 1, p. 11-36, jan/jun/2009.

GAPINSKI, Irineu; CLEMENTE, Ademir; TAFFAREL, Marinês; GERIGK, Willson. **O impacto da LRF no desempenho financeiro dos municípios de médio porte do sul do Brasil.** Anais do Congresso Internacional de Administração, Ponta Grossa-PR, Brasil, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, André Raeli; COSTA, Helder Gomes. **Potencial de consumo municipal: uma abordagem multicritério.** Revista Eletrônica de Sistema & Gestão. vol. 3, n. 3, p. 233-249, set/dez/2008.

IBGE, **Informações completas sobre os municípios da Paraíba.** Censo de 2010 e 2015. Disponível em:
<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=25&search=paraiba>>.
Acesso em 04 de Março de 2016.

JÚNIOR, Eduardo Castaldelli; AQUINO, André Carlos B. de. **Indicadores de desempenho em entidades fiscalizadoras superiores: o caso brasileiro.** Revista Contabilidade Vista & Revista. UFMG-Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 15-40, jul/set/2011.

LIMA, Mariomar Sales; SANTOS, Ana Maria Lima dos. **Avaliação do desempenho da gestão pública baseada nos indicadores econômico-financeiros: um estudo de casos múltiplos em entidades federais indiretas do município de Manaus.** GES – Revista Eletrônica Gestão e Sociedade. vol. 3, n. 5, jan/jun/2009.

RODRIGUES, Rui Martinho. **Pesquisa acadêmica: como facilitar o processo de preparação de suas etapas.** São Paulo: Atlas, 2007.

SANTOS, Geovane Camilo dos; ANDRADE, Sandro Ângelo de. **Análise por meio de indicadores patrimoniais, financeiros e orçamentários da Prefeitura de Patos de Minas.** Revista de Auditoria Governança e Contabilidade. v. 1, n. 2, p. 22-36, 2013.

SILVA, Daniela Santos Gomes da; JANNUZZI, Paulo de Martino. **O uso da análise multicritério na construção de um indicador de condições de vida: estudo para a Baixada Fluminense.** Revista Eletrônica de Sistema & Gestão. vol. 4, n. 2, p. 122-135, mai/ago/2009.

SILVA, Robson Faria; SOUZA, Alceu; SILVA, Wesley. **Governança corporativa em cooperativas agropecuárias: um modelo de classificação com aplicação da ferramenta WALK. RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia.** Unoesc, vol. 14, n. 1, p. 313-332, jan/abr/2015.

SOUZA, Marcos Antônio de; MARENGO, Sabrina Trejes; ALMEIDA, Lauro Brito de. **Análise do Desempenho Socioeconômico de Municípios Gaúchos Emancipados**. REPeC-Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília, vol. 8, n. 3, art. 1, p. 232-250, jul/set/2014.

VESCO, Delci Grapégia Dal; HEIN, Nelson; SCARPIN, Jorge Eduardo. **Análise dos indicadores de desempenho em municípios na região Sul do Brasil com até 100 mil habitantes**. Enfoque: Reflexão Contábil. Vol. 33, n. 2, mai/ago/2014.

ZUCATTO, Luis Carlos; SARTOR, Ulliana M.; BEBER, Sidinei; WEBER, Rudi. **Poposição de indicadores de desempenho na gestão pública**. Contexto, Porto Alegre. vol. 9, n. 16, jul/dez/2009.

ZUCCOLOTTO, Robson; RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; ABRANTES, Luiz Antônio. **O comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos estados brasileiros**. Revista Enfoque Contábil. Curitiba, UEM-Paraná, v. 28, n. 1, p. 54-59, jan/abr/2009.

LIDERANÇA E SUSTENTABILIDADE NA ESFERA PÚBLICA

Eduardo Antonio Moslinger¹
Eliane Salete Filippim¹

RESUMO

O estudo teve como objetivo geral analisar ocorrência de elementos de liderança sustentável na visão e na prática de agentes da região Meio Oeste de Santa Catarina. Caracteriza-se dentro da abordagem qualitativa, do tipo descritivo, na qual, por meio da técnica de pesquisa da história de vida foram captadas e descritas trajetórias de líderes com práticas sustentáveis em organizações de interesse público no Meio Oeste de Santa Catarina. A metodologia utilizada proporcionou uma melhor compreensão dos fatores que contribuíram para a formação do líder com visão sustentável. O estudo permitiu o entendimento das práticas utilizadas pelos líderes em suas respectivas organizações e possibilitou compreender as dificuldades enfrentadas para formação de novos líderes sustentáveis na esfera pública. Das trajetórias observadas nota-se como resultado, que os entrevistados possuem perfis similares, representando instituições diferentes, ambos apresentam comprometimento com o desenvolvimento regional sustentável, buscam incentivar e fomentar a educação e o autoconhecimento para o crescimento de seus liderados e procuram parcerias com instituições externas com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento sustentável na região da AMMOC. Constatou-se ainda que a dimensão ambiental da sustentabilidade é a mais valorizada pelos sujeitos de pesquisa.

579

Palavras-chave: Liderança. Sustentabilidade. Esfera Pública.

¹ Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC).

INTRODUÇÃO

Este estudo se situa no campo de investigações sobre liderança e sustentabilidade, especialmente no que se refere à esfera pública. Numa época na qual as organizações firmam compromissos e estabeleceram políticas para adotar e difundir princípios universais nas áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção, observa-se uma adesão aos princípios e valores da sustentabilidade por parte de organizações, governos e demais setores (PACTO GLOBAL, 2010). O intuito de investigar o tema da liderança e sustentabilidade, portanto, parte de uma preocupação como o desenvolvimento sustentável do Meio Oeste catarinense, *lócus* da pesquisa que deu base a este artigo. O estudo se situa na interface entre a liderança e a sustentabilidade, no âmbito da gestão pública. Para tal, foi realizada pesquisa de abordagem qualitativa, cujo objetivo geral consistiu em: analisar ocorrência de elementos de liderança sustentável na visão e na prática de agentes da região Meio Oeste de Santa Catarina. Para embasar o estudo partiu-se de garimpagem de publicações em bases com foco nos seguintes temas: Gestão Pública, Liderança Pública, Liderança Sustentável e Sustentabilidade. As bases visitadas foram algumas daquelas que disponibilizam estudos voltados à gestão: SPELL (*Scientific Periodicals Eletronic Library*), EBSCO *Information Services* e SCIELO (*Scientific Electronic Library Online*), considerando o período de 2010 a 2016.

580

Embora o tema Liderança Sustentável esteja em crescimento no que se refere à demanda gerencial, verificou-se escassez de publicações sobre ele nas principais bases de dados pesquisadas. Neste sentido, após esta introdução encontra-se a revisão bibliográfica, elaborada a partir da consulta da produção científica em bases de dados, segue a descrição dos procedimentos metodológicos adotados a apresentação dos resultados, as considerações finais e as referências.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para contextualizar a temática da liderança, voltada à sustentabilidade, especialmente exercida na esfera pública, contextualiza-se inicialmente a gestão

pública no Brasil. Para Bresser (1998) a administração pública brasileira se caracteriza pela coexistência de três modelos de gestão: patrimonialista, burocrático e gerencial, contudo a transição entre estes modelos têm sido lenta e onerosa. O modelo patrimonialista tem sua origem na colonização portuguesa, de maneira que quem possuía cargo público era protegido pela coroa. Embora o país tenha sofrido modificações sociais e econômicas, ainda se encontram cenários de nepotismo, favoritismo e clientelismo, típicos de um modelo patrimonialista (BRESSER PEREIRA 1998).

A primeira reforma na gestão pública brasileira visando superar o patrimonialismo foi implantada no governo Vargas (1937 – 1945) (MARTINS 1997). Propuseram-se algumas diretrizes: critérios para ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e promoções baseadas no mérito. Outra criação importante foi Departamento de Serviço Público/DASP (MARTINS 1997). Com a redemocratização e arrefecimento da ditadura, o redesenho dos governos civis dos altos escalões da administração pública e uma nova face de práticas clientelistas teve lugar (MARTINS 1998). A abertura para a democracia foi populista, conservadora e burocrática (PEREIRA 1998).

581

De acordo com Motta (2012) no século XIX, a ideia de uma gestão pública inspirada da iniciativa privada ganhou força. A New Public Management (NPM/ou NAP em português) manifestou-se com o objetivo originário de reduzir custos, adquirir eficiência e obter maior eficácia na prestação do serviço, sendo chamada de gerencialista.

A administração pública gerencial foi inspirada na administração de empresa (FEREIRA 1996). A gestão pública brasileira passou por várias etapas e a participação de lideranças foi relevante para o amadurecimento de suas práticas. Deste modo, o estudo da liderança ganhou destaque e, para Teodósio (2014), ele se concentra em analisar comportamentos humanos e determinar atributos individuais dos líderes que podem contribuir para uma gestão pública favorável ao desenvolvimento sustentável.

O tema da liderança foi abordado nos anos 1950 com foco em características pessoais e traços da personalidade do líder, sendo que os pesquisadores queriam encontrar um conjunto de características que funcionassem em qualquer situação (FONSECA 2015). Entre as décadas de 1950 e 1960, os

estudos voltaram-se aos padrões comportamentais do líder que possibilitaram a influência e o poder dele.

Segundo Sant'Ana (2014), um líder "Carismático" tem em destaque sua própria força de caráter e atração pessoal, sendo recomendado em processos de revitalização de organizações envelhecidas ou impactadas por indecisões e conflitos. Para Weber (1998), a dominação carismática provém de uma devoção afetiva sobre as qualidades pessoais do "senhor", sendo que seus "seguidores" obedecem exclusivamente ao líder por qualidades pessoais que este possui, não de sua posição que ocupa dentro da organização.

Outro tipo de liderança é a "transformacional" que, de acordo com Carvalho (2012), consiste em proporcionar ao liderado e à organização um ambiente no qual possa desenvolver novos potenciais dos liderados. Para Sant'Ana (2013), a liderança transformacional é caracterizada pelo empenho de seus líderes em partilhar valores e visão. O autor ainda destaca que os líderes transformacionais buscam a satisfação dos liderados.

582

Para Santana e Cunha (2010), em instituições públicas, as decisões têm que ser emanadas dos colegiados superiores, devido à carência de ações que possibilitam reflexões e tomadas de decisão, envolvendo um diagnóstico para localizar a situação problema. Para Schwella (2005), na gestão pública, é necessário entender a variedade de fenômenos envolvidos, pois a complexidade está cada vez mais enraizada nos problemas enfrentados pelos gestores públicos.

Para Sachs (2004) a sustentabilidade vai depender da capacidade de se submeter aos preceitos de prudência ecológica e de fazer bom uso da natureza e salienta que é essencial a participação de líderes para promoção de um desenvolvimento sustentável. Para Veiga (2014), a sustentabilidade tem em sua essência principal a ideia de um mundo mais dinâmico, na qual a transformação e adaptação seriam inevitáveis. De acordo com Barbieri e Vasconcelos (2010), o movimento pelo desenvolvimento sustentável foi um dos mais importantes neste início de século.

Para Árabe e Spitzack (2014), a sociedade vem mudando de postura nas questões socioambientais e, conseqüentemente, a proteção do meio ambiente e as preocupações com questões éticas e morais tornaram-se essenciais para os novos líderes. A capacidade de adaptação tornou-se importante pelas frequentes

mudanças de novas práticas sustentáveis. Os autores destacam que a existência de líderes na frente das mudanças é vista como um facilitador devido à grande influência que exercem sobre outros profissionais

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir do estudo da literatura, elaborou-se o Quadro 01, para sistematizar os tópicos de análise norteadores do estudo.

Quadro 01 - Tópicos de análise

Tópicos de análise	Descrição
Gestão Pública no Brasil	Patrimonialista Burocrática Nova Administração Pública
Liderança	Carismática Transformacional
Liderança e Sustentabilidade	1) Comandar a elaboração de uma estratégia consistente de sustentabilidade, buscando a cooperação entre as diferentes áreas e as questões mais relevantes para o negócio do setor de atuação; 2) Garantir a coordenação entre os diversos setores com o objetivo de maximizar o desempenho em sustentabilidade; 3) Avaliar riscos e oportunidades relacionadas a questões de sustentabilidade; 4) Identificar todos os impactos socioambientais causados pela operação da organização; 5) Definir políticas e cenários para o futuro; 6) Envolver e educar funcionários e colaboradores, adotando programas de desenvolvimento; 7) Monitorar e mensurar desempenho com base em métricas, por exemplo, gestão de água; 8) Responsabilizar, pela execução da estratégia, áreas corporativas essenciais; 9) Alinhar estratégias, metas e estruturas de incentivo de todos os departamentos e unidades como objetivos e riscos; 10) Analisar cada elo da cadeia de valor mapeando impactos; 11) Envolver fornecedores na estratégia de sustentabilidade; 12) Desenvolver produtos e serviços ou conceber modelos de empreendimentos que contribuam para promover a sustentabilidade; 13) Realizar investimento social alinhado com os compromissos e práticas da organização; 14) Integrar campanhas e iniciativas públicas, assumindo, em suas comunicações. 15) Coordenar esforços com outras organizações para potencializar investimentos; 16) Cooperar com organizações do mesmo setor em ações que ajudem a encontrar respostas para desafios comuns; 17) Fazer o papel de mentor para organizações do mesmo ou de outro setor que ainda se encontrem em estágio inicial de acesso; 18) Comunicar os resultados e a evolução de suas práticas de sustentabilidade;

583

	19) Envolver e educar os <i>stakeholders</i> para que eles conheçam as políticas da organização; 20) Capitanear o processo de mudança, inserir as dimensões sociais e ambiental e estabelecer uma visão e uma missão de sustentabilidade.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura pesquisada (2016).

Tendo estes tópicos como base, o estudo define-se como qualitativo. A pesquisa sintetizada neste artigo é qualitativa, pois buscou captar a subjetividade nos relatos dos sujeitos acerca de sua história de vida em relação à questão da sustentabilidade. Quanto às fronteiras desta pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso, foi escolhido como lócus a região da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC), composta por treze municípios: Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Tangará, Treze Tílias e Vargem Bonita. O estudo também é descritiva, pois, de acordo com Vergara (2011), expõe característica de determinada cultura, população ou fenômeno, não tendo compromisso de explicar quais fenômenos que descreve, sendo que optou-se por descrever a visão de líderes públicos presentes e atuantes na esfera pública da região Meio Oeste de Santa Catarina. Trata-se de um estudo de caso no qual se optou por estudar lideranças que tenham atuação pública na região da AMMOC, uma vez que os pesquisadores alcançaram maior acesso aos sujeitos de pesquisa bem como ao entendimento do contexto regional.

584

Para a consecução dos objetivos de pesquisa, adotaram-se os seguintes procedimentos metodológicos: a) Seleção sujeitos de pesquisa - foram selecionados líderes que reconhecidamente efetivam práticas sustentáveis em sua atuação na gestão em suas respectivas organizações; b)Elaboração de história de vida - a estratégia mais apropriada para o desenvolvimento deste estudo foi a História de Vida (HV) que consiste numa técnica de pesquisa que tem por objetivo a busca de produção de discursos motivacionais (GODOI, MELLO E SILVA 2010), neste caso, a motivação para a liderança sustentável. A HV foi compilada tendo como base a entrevista qualitativa que visa extrair do entrevistado assuntos confidenciais, a partir de um ritual de descobrimento de si próprio e de análise do mundo social; c)Técnica de análise dos dados - Para Mozzato e Grzybovski (2011), a triangulação é amplamente discutida e muito bem aceita, tanto na coleta como na análise de dados. Desta maneira, os dados foram analisados por meio da triangulação deles com a revisão bibliográfica.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

As trajetórias de vida dos dois sujeitos de pesquisa entrevistados foram descritas por eles possibilitando aos pesquisadores a contextualização de cada história e a construção de correlação com a literatura examinada. Para Closs e Oliveira (2015), a História de Vida é um registro escrito, com base em narrativas pessoais, que tem como principal diferença a contextualização pessoal, histórica, social, institucional e política de narrativas, revelando ações e emoções, bem como interações entre as pessoas e os meios e procura desvendar com as forças que moldam a liderança.

No desenvolvimento da pesquisa buscou-se selecionar líderes com práticas de sustentabilidade reconhecidas na gestão de suas respectivas organizações que se situam na região da AMMOC. De acordo com a FECAM (2016) a sustentabilidade está baseada no equilíbrio entre as dimensões social, cultural, ambiental e econômica. A análise se pautou por observar estas dimensões. Para favorecer a descrição e manter a confidencialidade, os sujeitos de pesquisa foram denominados de Sujeito A (A) e Sujeito B (B)

585

O Sujeito "A" possui graduação e mestrado em Direito. É professor universitário, tendo sido coordenador do curso de Direito de atualmente é Pró-Reitor de Graduação de uma Instituição de Educação Superior (IES) comunitária presente no Oeste de Santa Catarina. O entrevistado é Presidente do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe onde tem como principal ação à gestão sustentável dos recursos hídricos. Desde a sua criação, o Comitê do Rio do Peixe efetivou articulação de diversas parcerias, visando assegurar a preservação dos recursos hídricos em quantidade e qualidade (COMITÊ RIO DO PEIXE, 2015).

O sujeito A nasceu em Canoinhas, Planalto Norte de Santa Catarina em 1975, possui 40 anos de idade, filho de caminhoneiro e dona de casa. Ainda na primeira infância a família mudou-se para São Matheus do Sul (PR) onde nasceu seu irmão. Em 1988 mudou-se para o município de Ouro (SC). Finalizou então o ensino fundamental e cursou o ensino médio. Relatou que foi nesta fase que começou a ter perspectivas mais concretas sobre a área que iria atuar. Relatou o entrevistado que cursou ensino fundamental e médio em escola pública. Já o curso superior fez em

universidade comunitária. Contou que teve mais interesse em temas ligados à história e geografia, sendo que atribui a isto a vontade de cursar Direito.

O entrevistado declarou que foi um aluno aplicado, pois além de sua propensão pessoal ao estudo, seus pais cobravam muito dedicação ao estudo. Declarou que a sua foi a primeira geração da família que conseguiu cursar ensino superior. Seus pais tiveram influência direta na sua formação.

Observa-se que A teve, desde o início de sua trajetória, uma inclinação pela dimensão ambiental da sustentabilidade. No final de 2004 realizou inscrição e acabou concluindo mestrado em 2006 com foco em Direito Ambiental. Foi convidado a integrar a comissão interestadual de educação ambiental do estado de Santa Catarina. Esta comissão é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente e com essa participação o sujeito A disse que ganhou destaque estadual, sendo foi convidado para auxiliar na elaboração da Lei n. 13.558 de 2005, consolidando-se na lei estadual de política de educação ambiental. Declarou que participou também do Programa de Educação Ambiental do estado de Santa Catarina.

586

Para A uma das primeiras características que uma liderança deve possuir é o domínio do conhecimento. De acordo com ele, para participar de alguma organização ou movimento é necessário que o postulante a líder possua conhecimento. Outra característica que A considera importante é estar disposto a fazer coisas, escrever coisas e tomar decisões. Disse: "as pessoas querem isso, querem que outras pessoas se disponham, as pessoas querem uma pessoa pró-ativa." O entrevistado entende que a luta pelos seus ideais fez com que A fosse convidado, em 2016, para ser presidente do Fórum Estadual do Comitê de Bacias. Por isso A disse que sempre procura fazer as coisas no menor tempo possível, e que "às vezes as pessoas se comprometem e acabam esquecendo, devido a muitos afazeres, mas o resultado é que nos próximos momentos essas pessoas não são demandadas." Outro aspecto que A destacou é que a instituição na qual ele atua lhe permite total flexibilidade para que possa se dedicar ao Comitê. Também, enfatizou que a IES permite o uso da estrutura da Universidade para fazer reuniões e outras atividades do Comitê.

De acordo com A, a credibilidade de sua liderança deve ser compartilhada com a IES, pois dentro do estado ela permite dar condições e respaldo social, uma vez que quando há necessidade a sociedade demanda para as Universidades a

busca de soluções de problemas sociais e ambientais. Segundo o entrevistado A, a liderança na área ambiental se dá em rede, por meio de trocas de informações o que dá a oportunidade para crescimento do próprio Comitê.

A entrevistada B destacou-se na região da AMMOC pela sua atuação em Autarquia Intermunicipal de água e saneamento. Esta organização pública, sob o comando do sujeito de pesquisa B, conseguiu maximizar os resultados de suas operações e melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados. A entrevistada B é do sexo feminino, oriunda de uma família de 12 irmãos, do município de Salto Veloso (SC), começou cedo a trabalhar e cursou graduação em administração de empresas. Atualmente é coordenadora regional de um Consórcio Intermunicipal que atua na área do saneamento. O Consórcio Intermunicipal é constituído por 14 municípios das regiões do Vale do Rio do Peixe, Alto Uruguai, Contestado e Planalto Catarinense, tendo por finalidade estimular a melhoria e eficiência dos serviços públicos municipais (CISAM 2016).

No final dos anos 1920 a família de B foram a sexta família que povoou Salto Veloso: "[...] quando eles vieram a Salto Veloso não tinha infraestrutura nenhuma, tanto que para construir a primeira casa tiveram que derrubar madeira e cortar a mão." Aos 16 anos, a convite de seu tio, então prefeito municipal, assumiu como professora em uma nova escola no interior. Segundo B foi um desafio imenso, pois a escola não possuía infraestrutura, mas foi com muita determinação que conseguiu superar as expectativas. Com 16 anos B costurou cortinas, fez horta, jardim e dava aula para crianças de 1ª a 4ª série, experiência que, segundo ela, contribuiu para delinear seu perfil de liderança.

Ao completar 18 anos prestou vestibular para administração no município de Joaçaba (SC) e com a aprovação B precisou mudar de cidade e buscar emprego para se sustentar. Conseguiu emprego numa papelaria como vendedora. Ao perceber a facilidade que B tinha de "fazer conta de cabeça", o proprietário solicitou que ela o auxiliasse no escritório. Após um ano neste trabalho, a entrevistada resolveu fazer concurso na Autarquia Intermunicipal para o cargo de auxiliar de contabilidade, sendo aprovada em primeiro lugar.

Começou então a trabalhar como auxiliar de contabilidade, porém em 1979 passou a fazer a contabilidade da Autarquia em meio período do dia e, declarou que o restante da jornada de trabalho ficava impaciente, sem ter o que fazer. Disse que

então ajudava os demais setores administrativos, ajudando no setor de compras, almoxarifado e faturamento. Em março de 1980 o administrador da Autarquia tinha passado em um concurso em um Banco e a Autarquia ficou sem administrador. Foi aberto concurso para ocupar o cargo de administrador e, seguindo a sugestão de um amigo, B resolveu se inscrever, assumindo a função de administradora oficial da Autarquia em novembro de 1980.

Ela também já possuía conhecimento teórico em virtude de estar na sexta fase da graduação em administração, porém considerou como grande desafio assumir a função. Até o ano de 1985 a Autarquia possuía dívida em dólares que fazia parte do empréstimo contraído para pagar a construção do local de tratamento de água e os primeiros reservatórios. Então a gestão de B, nos primeiros anos, era voltada para que os municípios membros da Autarquia não precisassem tirar dinheiro do seu caixa para ajudar a pagar dívida. A Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) auxiliava Autarquia e tinha procedimentos formalizados, padronizados e escritos o que permitiu a B observar que uma gestão profissionalizada era necessária à Autarquia, pois além de acreditar desta ser a maneira certa, existiam auditoria e supervisão da Fundação. Com a quitação da dívida externa da Autarquia em 1985

588

Em 1997 B foi nomeada Diretora da Autarquia. A entrevistada disse que passou então a reestruturar a parte operacional do sistema e a implantar nova gestão da qualidade, melhorando os prédios da estação e construindo nova sede. Nessa época também B estava trabalhando com a Fundação Nacional De Saúde (FUNASA) em um grupo de apoio técnico.

A entrevistada B em sua gestão a frente da Autarquia sempre presou pelo desenvolvimento de seus liderados, pela qualidade e pela eficiência dos serviços públicos, de acordo com o Sant'Ana (2014) o líder transformacional possui a característica de buscar o desenvolvimento coletivo, a entrevistada B também possui traços de líder burocrática, a administração burocrática foi instituída nos serviços públicos como forma de combater o patrimonialismo e o clientelismo, criando procedimentos e normas para uma gestão mais transparente.

O estudo permitiu observar muitas das características mencionadas na literatura estudada quando comparadas com aquelas características encontradas pela análise da fala dos líderes pesquisados. Quanto ao primeiro tipo de liderança

apresentado na revisão de literatura, a liderança carismática apesar dos líderes pesquisados possuírem histórias de vida baseadas na superação de desafios, não se constatou a presença de traços da liderança carismática. Outro tipo de liderança encontrado na literatura foi o estilo burocrático, sendo que foram encontradas características no entrevistado A conforme o relato: "uma das primeiras características que uma liderança deve possuir é o domínio." A entrevistada B, mencionou: "A FUNASA, tinha procedimentos formalizados e escritos e uma gestão institucionalizada. Na Autarquia era necessário se trabalhar de forma organizada." Segundo Secchi (2009), a formalidade das tarefas tem por objetivo padronizar os serviços prestados, privilegiando regras para os procedimentos e evitando discrepâncias na execução das rotinas administrativas. Pode se perceber que os procedimentos formalizados descritos pela entrevistada B possuem características institucionais, por ela seguidos e valorizados.

Cotejando a literatura com os relatos da entrevistada B as características de liderança transformacional parecem estar presentes na gestão da entrevistada, pois auxiliou na formação direta dos seus servidores e empenhou-se particularmente na melhoria contínua da qualidade de serviços públicos prestados por sua organização. Ambos os sujeitos de pesquisa estão à frente de organizações que impactam diretamente na qualidade de vida dos cidadãos residentes no Meio Oeste Catarinense. O entrevistado A atua como presidente do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe, organização que congrega mais de 40 instituições públicas e da sociedade civil. A entrevistada B ganhou destaque e foi legitimada como liderança a frente de uma Autarquia Intermunicipal de água e esgoto e atualmente é presidente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Meio Oeste de Santa Catarina, constituído por 14 municípios.

A liderança sustentável consiste em um conjunto de características que somadas tornam o sujeito um referencial. Ambos entrevistados procuram coordenar e elaborar estratégias sustentáveis, buscando cooperação entre diferentes áreas, como citado pelo sujeito A: "o Comitê é formado por instituições essas 45 instituições tem direito a voto na Assembleia Geral e 11 delas são do conselho consultivo." A entrevistada B citou também a importância em se trabalhar em cooperação entre as instituições: "Em parceria com outras instituições nós

conseguimos realizar a formação e conseguir bolsas de estudos para alunos servidores da Autarquia.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base dos relatos das histórias de vida, foram descritas as trajetórias dos líderes selecionados de forma sintetizada. A técnica da história de vida permitiu, com a narração do sujeito, identificar o contexto social vivido pelo entrevistado, os valores que estão presentes em sua vida e experiências que contribuíram para construção da liderança, bem como proporcionou conhecer os desafios enfrentados. Das trajetórias observadas nota-se que os entrevistados possuem perfis similares, representando, contudo instituições diferentes, ambos apresentam comprometimento com o desenvolvimento regional, buscam incentivar e fomentar a educação e o autoconhecimento para o crescimento de seus liderados, procuram parcerias com instituições externas com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento sustentável na região da AMMOC. Os dois entrevistados apresentaram em suas falas práticas ligadas à sustentabilidade, sobretudo na sua dimensão ambiental, como sintetizado e que respondem ao objetivo central de pesquisa analisar ocorrência de elementos de liderança sustentável na visão e na prática de agentes da região Meio Oeste de Santa Catarina.

590

Apesar dos sujeitos pesquisados estarem em organizações diferentes, percebe-se a proximidade das características de líder sustentáveis conforme a literatura destaca, a liderança sustentável possui como desafio a cooperação entre diferentes organizações de diferentes setores em prol de um crescimento contínuo e ordenado.

Também foi observado o nível de formação dos sujeitos pesquisados, sendo que o sujeito A possui graduação e mestrado em direito enquanto a entrevistada B possui graduação em administração e cursos de especializações em administração pública e gestão sanitária, observando a predominância da temática da sustentabilidade e a centralidade que ela exerce na formação dos entrevistados.

Quanto às limitações da pesquisa, considera-se que a pesquisa teve como foco uma região específica e possivelmente se o estudo for aplicado a contexto diverso terá resultados diferentes. Contudo, esta é a riqueza da pesquisa qualitativa

e em particular da aplicação da Técnica da História de vida, pois permitiu captar na trajetória dos sujeitos sua relação concreta com a liderança voltada para a sustentabilidade.

Como estudos futuros sugere-se investigar a trajetória de lideranças sustentáveis em outras regiões, favorecendo a comparação de eventos decisivos para o desenvolvimento e consolidação de uma liderança reconhecida como fomentadora de sustentabilidade. Outro campo que parece promissor é o estudo acerca da criação de redes de cooperação para o desenvolvimento de estratégias sustentáveis no âmbito regional. Por fim, mesmo com o crescimento do tema e surgimento de novas estratégias sustentáveis, ainda se tem um longo caminho a percorrer para que práticas sustentáveis estejam presentes na esfera pública e nas políticas de desenvolvimento regional, sendo fundamental o papel da liderança na construção dessas políticas.

REFERÊNCIAS

591

ADRIANO, B M. **LIDERANÇA EM INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR**: um estudo imperativo. 2015. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Administração Acadêmico, Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, 2015.

ÁRABE, M P; SPITZECK, Heiko Hosomi. A influência da história de vida na tomada de decisões sustentáveis por lideranças corporativas: um estudo de caso. **X Enanpad**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p.1-16, set. 2014.

BARBIERI, J. C. VASCONCELOS, Freitas. Isabella. ANDREASSI, Tales. **Inovação e sustentabilidade**: novos modelos e proposições. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, 2010.

BRESSER PEREIRA, L. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semiestragada. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 4, p. 543-560, 2004.

CARVALHO, N. A.; TANURE, B.; SANTOS, C. M. M.; LIMA, G. S. Executivos brasileiros: na contramão do perfil deificado da liderança transformacional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 14, n. 32, p. 35-49, 2012.

CLOSS, L. Q.; OLIVEIRA, S. R. História de Vida e Trajetórias Profissionais: Estudo com Executivos Brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 19, n. 4, p. 525-543, 2015.

COMITÊ RIO DO PEIXE: **Revista Informativa**. Joaçaba: Unoesc, 2015

DIAS, M. A. M. J.; BORGES, R. S. G. Estilos de liderança e desempenho de equipes no setor público. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, v. 21, n. 1, p. 200-221, 2015.

FONSECA, A. M. O.; PORTO, J. B.; BORGES-ANDRADE, J. E. Liderança: Um Retrato da Produção Científica Brasileira. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, art. 1, pp. 290-310, Maio/Jun. 2015.

GODOI, C. K; MELLO, R B; SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa Em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégia e Métodos**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

LIMA, E. O. Métodos qualitativos em administração: teorizando a partir de dados sobre processos em uma recente pesquisa. **Anais... EnANPAD**, 2005.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: Uma visão geral. **Caderno Enap**, Brasília, v. 2, n. 8, p.03-57, ago. 1995.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. Curitiba: **RAC**, 2011

OLIVEIRA, M. M. **Como Fazer pesquisa Qualitativa**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

PACTO GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plano Para Liderança Em Sustentabilidade Empresarial**. 2010. Disponível em: <<http://www.quay.com.br/Files/PlanoSustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 08 maio 2016.

PERES, A. G. da Luz. **Sentidos e significados do trabalho para servidores públicos com deficiência: um olhar a partir de trajetórias de vida e trabalho**. 2016. 182 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Administração, Universidade Federal Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

RODRIGUES, K. F.; RIPPEL, R. Desenvolvimento sustentável e técnicas de mensuração. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 4, n. 3, p. 73-88, 2015.

SACHS, I. **Desenvolvimento concludente, sustentável, sustentado**. Editora Garamond, 2004.

SANTA CATARINA. CISAM. **CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL MEIO OESTE**. 2016. Disponível em: <<http://www.cisam.sc.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

SANT'ANNA, A. S.; OLIVEIRA, F. B.; MARTINS, D. D. Liderança no setor público: uma análise em processo de reconversão de funções econômicas de cidades. **Revista de Administração FACES Jornal**, v. 12, n. 3, p. 96-115, 2013.

SANT'ANNA, A. S.; NELSON, R. E. Da leadership a novas formas de liderança: movimento e tendências para além do Mainstream. **Reuna**, v. 19, n. 4, p. 5-20, 2014.
SANTANA, L. L. S.; CUNHA, N. R. S.; OLIVEIRA, A. R. Características de liderança: qual a percepção de gestores públicos? **Reuna**, v. 15, n. 2, p. 13-26, 2010.

SCHWELLA, E. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 259-276, 2005.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA, A. S.; CARVALHO N. A. Uma contribuição ao estudo da liderança sob a ótica Weberiana de Dominação Carismática. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 13, n. 6, p. 2047, 2012.

SOUSA, A. C. C. **Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável: A Incorporação dos Conceitos Para Estratégias Empresariais**. 2006. 230 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Planejamento Energético, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

VEIGA, J. E. O âmago da sustentabilidade. **Estud. avançados**, Dez 2014, vol. 28, no. 82, p.7-23.

593

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração** (4a Ed.). São Paulo: Atlas. 2011.

ZAGO, S; PAIVA, D. P. de. **Atlas Bacia Hidrográfica Rio do Peixe**. 2016. Disponível em: <<http://www.aguas.sc.gov.br/base-documental-rio-do-peixe/noticias-rio-do-peixe/item/4353-atlasda-bacia-hidrografica-rio-do-peixe-2-ed-online>>. Acesso em: 10 set. 2016.

"MINHA CASA, MINHA VIDA" EM NÚMEROS:

quais conclusões podemos extrair?

Vinicius de Souza Moreira^{1 2}
Suely de Fátima Ramos Silveira²
Fillipe Maciel Euclides²

RESUMO

O presente estudo foi elaborado com o intuito de avaliar a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no período 2009-2016, em todo o território brasileiro, analisando também a relação das unidades contratadas com o Déficit Habitacional. A pesquisa ocorreu em três etapas: (i) coleta de dados secundários a respeito do Programa; (ii) sistematização dos dados e construção de indicadores; e (iii) análise e interpretação das informações. Diante do conjunto de dados pôde-se concluir: em termos gerais, o PMCMV atinge quase a totalidade do território nacional; na Faixa 1, a prioridade é a construção de novas unidades habitacionais inibindo outras soluções previstas no Plano Nacional de Habitação; e, a maior parcela do déficit urbano (que compreende as famílias de 0-3 salários mínimos) não foi atendida proporcionalmente com maior número de moradias, identificando-se a maior recorrência de contratações de empreendimentos urbanos para famílias com renda de três a dez salários mínimos (Faixas 2 e 3).

594

Palavras-chave: Habitação. Indicadores. Déficit habitacional.

¹ Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

² Universidade Federal de Viçosa (UFV).

"MINHA CASA, MINHA VIDA" EM NÚMEROS: quais conclusões podemos extrair?

- ¹ Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).
² *Universidade Federal de Viçosa (UFV).*

1 INTRODUÇÃO

O Programa "Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV), desde a sua criação, tornou-se a principal iniciativa do governo federal para enfrentamento dos problemas habitacionais da sociedade brasileira. Após sete anos de atuação, números ilustram a importância alcançada pelo Programa: investimento de aproximadamente R\$295 bilhões; 4.219.366 unidades habitacionais contratadas; e, cerca de 10,5 milhões de pessoas beneficiadas (BRASIL, 2016).

Subdivido em modalidades, o PMCMV esteve estruturado em três faixas³, no período 2009-2016. A Faixa 1, que compreende as famílias consideradas de interesse social (com rendimento familiar mensal de até três salários mínimos), é composta pelas modalidades: (a) Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR), para municípios com população superior a 50 mil habitantes; (b) MCMV-Entidades, para famílias organizadas em cooperativas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; (c) Oferta Pública de Recursos (PMCMV/OPR), que atua em municípios com população de até 50 mil habitantes; e o PMCMV/Rural, direcionado à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais. As Faixas 2 e 3, compreendem as operações realizadas diretamente com o mercado imobiliário, tendo o acompanhamento da instituição financeira responsável pela gestão do PMCMV. A fonte de recursos para ambas advém do FGTS, sendo o principal diferenciador o rendimento familiar que pode abranger famílias com renda mensal entre três a dez salários mínimos.

As diretrizes do Programa enfocam a diminuição das desigualdades em termos habitacionais, tornando-o relevante na busca por reduzir o Déficit Habitacional (DH) do país que, pela sua realidade, requer adequada condução, evitando gastos desnecessários e desvios de rotas que possam inviabilizar a ampliação de iniciativas que tenham esta perspectiva.

A dimensão e a visibilidade alcançada pelo PMCMV, além do conjunto de características anteriormente apresentadas justificam a importância de investigar a forma pela qual o Programa tem sido executado. Ao apropriar-se deste enfoque, o

³ Devido às mudanças no quadro político nacional, principalmente em função da troca do presidente da república (em 2016), o PMCMV foi reestruturado em 04 faixas. A novidade foi a criação de uma faixa intermediária entre a 1 e 2, denominada faixa 1,5 (BRASIL, 2016). Essa alteração encontra-se vigente a partir de 2017 e, portanto, fora do escopo da análise em questão.

estudo situa-se no escopo da Análise de Políticas Públicas (*Policy Analysis*) ao buscar interpretações sobre as causas e consequências da ação do governo na sociedade (BARDACH, 1998). Dentre as abordagens para realizar tais análises, destaca-se o modelo processual do Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*), que subdivide a vida de determinada política em estágios sequenciais, neste estudo, explora-se a etapa de avaliação. Frey (2000), reitera que a escassez na dotação de recursos públicos torna o ato de avaliar as políticas e programas públicos, tais como o PMCMV, imprescindível para a efetividade estatal.

Tendo em vista os direcionamentos ora mencionados, a proposição deste estudo foi avaliar a execução do "Minha Casa, Minha Vida", no período 2009-2016, em todo o território brasileiro. Especificamente, buscou-se: (i) analisar a distribuição das unidades habitacionais nos níveis local, estadual, regional e nacional; e (ii) compreender a relação das unidades contratadas com o Déficit Habitacional.

A academia, nos últimos anos, tem dedicado esforços de pesquisa para investigar o Programa e demonstrar seus efeitos, produtos e resultados, destacando desdobramentos positivos e negativos. A motivação para construção desta proposta, em particular, adveio de um conjunto de pesquisas que se atentaram a avaliar as relações que se pode fazer entre a produção habitacional do PMCMV e o DH. São elas: Krause, Balbim e Neto (2013), que enfatizaram as referidas comparações no escopo da Faixa 1 (com foco nas modalidades OPR e FAR); Neto, Krause e Furtado (2015), dirigindo atenção a modalidade FAR em cinco regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Porto Alegre e Goiânia); Melazzo (2016), que examinou dados de toda a Faixa 1, em municípios do Rio Grande do Norte; e Cunha e Silva (2016), que discutiram indícios de imprecisão entre público-alvo e atingido pelo Programa no estado de São Paulo. O diferencial deste artigo é a expansão do *lôcus* de análise e do horizonte temporal, transcendendo-o para o nível nacional, abrangendo todos os municípios e estados, com informações para as três faixas.

596

2 POLICY CYCLE E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

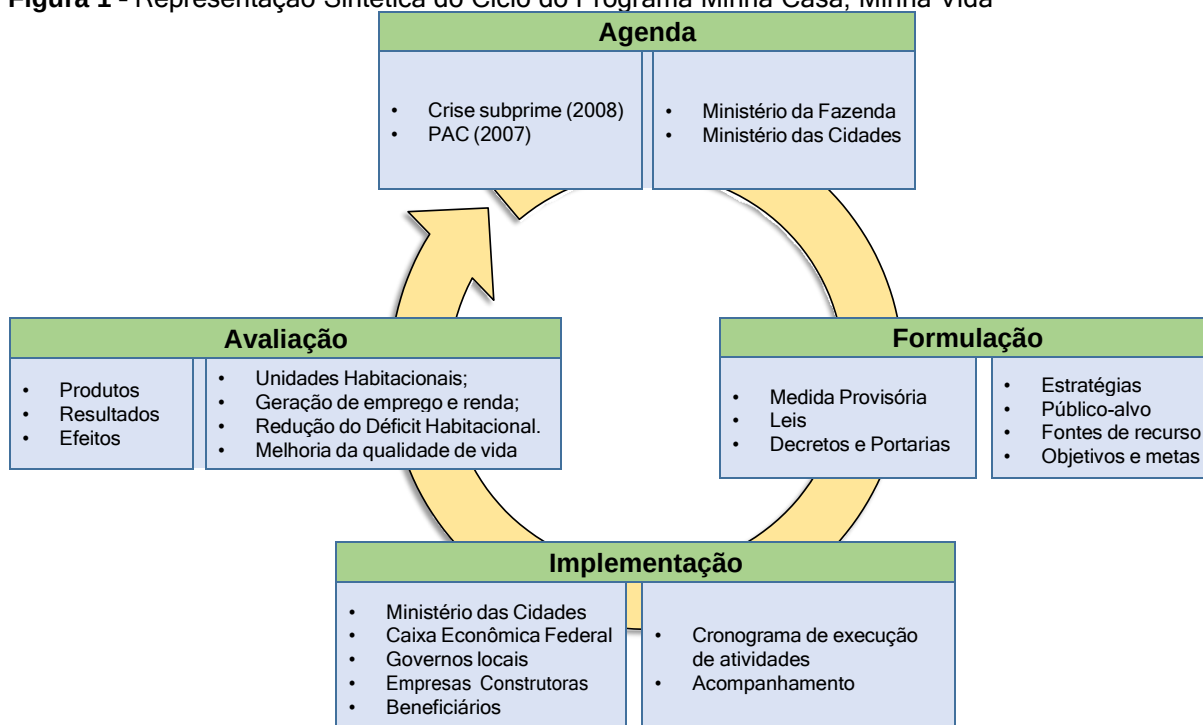
O embasamento teórico do estudo situa-se no escopo da *Policy Analysis*, uma abordagem para investigar as ações e decisões dos atores públicos, privados ou do terceiro setor materializadas em políticas públicas. É, de acordo com Majone

e Quade (1980, p.5), "uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores". Consiste, assim, na interpretação das causas e consequências da ação do governo na sociedade (SUBIRATS *et al.*, 2008).

Dentre os modelos desenvolvidos para realização dessas análises, adotou-se o *Policy Cycle*, que compreende o processo político em termos de diferentes estágios (sequenciais e interdependentes) (JANN; WEGRICH, 2007), e auxilia na construção de um processo dinâmico de aprendizado (SOUZA, 2006). Na Figura 1, apresenta-se o entendimento sintético geral do Programa, a partir da ideia de seu Ciclo.

Os motivadores para inserção de um Programa Habitacional nas discussões na agenda governamental remontam ao contexto da crise internacional de 2008, tendo os debates sido motivados pelos Ministérios da Fazenda e das Cidades (BONDUKI; ROSSETTO, 2009), aproveitando as finalidades anticíclicas, do já em andamento, Programa de Aceleração do Crescimento. A partir disso, formula-se o programa e cria-se, em 2009, o "Minha Casa, Minha Vida", com a Medida Provisória nº459/2009, desencadeando todo o marco regulatório da intervenção (leis, portarias, decretos e manuais) que foram, ao longo dos anos, modificados e atualizados. A formulação, nesse sentido, traz o conjunto de estratégias, objetivos e metas para que no estágio da implementação, o Ministério das Cidades (gestor do Programa), a Caixa Econômica Federal (gestora dos fundos que alimentam o Programa), governos locais, empresas construtoras e os beneficiários possam atuar, conjuntamente, na execução das atividades necessárias para provimento habitacional. A avaliação, por conseguinte, não necessariamente ocorre ao final de todo o ciclo, podendo acontecer antes, durante ou depois da implementação dos projetos (COHEN; FRANCO, 2008). Via de regra, atenta-se a mensurar a viabilidade ou qualidade dos principais produtos planejados e/ou entregues, a extensão dos resultados alcançados (esperados ou não) e os inúmeros efeitos (sociais, territoriais, econômicos) que as intervenções podem causar, retroalimentando todo o processo político do Programa.

Figura 1 - Representação Sintética do Ciclo do Programa Minha Casa, Minha Vida



Fonte: Elaboração própria.

598

Portanto, para fins deste estudo, utilizou-se abordagem do *Policy Cycle* como o esquema que organizou o processo político a partir da sequência de etapas inter-relacionadas, sendo que a ênfase se concentrou no estágio da avaliação. Deste modo, compreendeu-se o ato de avaliar como sendo o processo de medição sistemática da operação e/ou dos resultados de um projeto, programa ou política, em relação ao desempenho, eficácia e impacto tendo em vista os objetivos predeterminados, como forma de contribuir para o aprimoramento das ações (MORRA-IMAS; RIST, 2009).

A proposta consistiu, assim, na avaliação do Programa, estabelecendo medidas de desempenho (indicadores) para verificar se a ampla gama de resultados dos programas foi satisfatória ou insatisfatória (COHEN; FRANCO, 2008). Ademais, trata-se de uma avaliação de processo, pois visou-se levantar informações sobre o andamento dos projetos habitacionais de modo a comprovar se as atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com o planejado (MORRA-IMAS; RIST, 2009).

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A investigação realizada caracteriza-se como descritiva por expor características do PMCMV em números, o que permite a descrição e compreensão da iniciativa governamental. E, no que se refere à natureza, classifica-se a como quantitativa, haja vista o emprego de quantificação na coleta e no tratamento dos dados por meio de técnicas estatísticas. A operacionalização ocorreu em três etapas, sendo elas: (i) coleta de informações sobre o Programa e o Déficit Habitacional; (ii) sistematização dos dados e construção de indicadores; e (iii) análise e interpretação das informações.

A coleta de dados aconteceu em duas bases diferentes. Realizou-se solicitação ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), em 2017, requerendo informações básicas para cada município a respeito do PMCMV. Buscou-se, também, dados sobre o Déficit Habitacional na plataforma desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2013), conforme detalhado no Quadro 1.

599

Quadro 1 - Dados coletados

Fonte	Variáveis coletadas	Período
e-SIC	(i) unidades habitacionais contratadas por faixa, modalidade e município; (ii) unidades habitacionais entregues por faixa, modalidade e município; (iii) valor total contratado por cada faixa, modalidade e município (R\$) em cada operação; (iv) data de assinatura de todos os contratos.	2009 a 2016 ^a
Fundação João Pinheiro	(i) DH Urbano e Rural; (ii) DH Urbano domicílios com rendimento de 0-3 salários mínimos (s.m.); (iii) DH Urbano domicílios com rendimento de 3-6 s.m.; (iv) DH Urbano domicílios com rendimento de 6-10 s.m.; (v) DH domicílios rendimento > 10s.m.	2010

Fonte: Elaboração própria.

Nota: ^(a) as informações compreendem as duas fases do PMCMV, tendo como referência final a data de 31/12/2016.

No que se refere à sistematização, fez-se uso do software *MS Excel* para tabulação e geração de resultados. Para consubstanciar a avaliação procedeu-se à criação de indicadores para explorar os resultados de intervenção (Quadro 2).

Quadro 2 - Indicadores

Indicador	Descrição	Forma de Cálculo
Grau de Cobertura (CG)	Indica a cobertura do PMCMV em relação a todo o território nacional. É a razão de municípios contemplados pelo Programa pelo total de municípios nacionais. Foi subdividido em geral e por faixas.	$CG_{\text{Geral}} = \frac{\text{Municípios atendidos pelo PMCMV}}{\text{Total de Municípios brasileiros}}$ $CG_{\text{Faixa}} = \frac{\text{Municípios atendidos PMCMV por FAIXA}}{\text{Total de Municípios brasileiros}}$
Nível de conclusão (NC)	Indica o andamento do Programa em cada localidade comparando aquilo que foi contratado e o consolidado. É a razão entre o número de unidades entregues e unidades contratadas. Foi calculado para faixas e modalidades.	$NC = \frac{\text{Número de unidades entregues}}{\text{Número de unidades contratadas}}$
Representatividade (RP)	Indica a representatividade de determinada faixa ou modalidade diante do conjunto maior de ações do Programa. É razão entre as unidades habitacionais contratadas numa modalidade ou faixa específica e o total de unidades contratadas na faixa.	$RP = \frac{\text{Nº unidades contradas FAIXA ou Modalidade}}{\text{Nº de total de unidades contratadas}}$

Fonte: Elaboração própria.

600

Para a análise e interpretação das informações, fez-se uso da Análise Exploratória dos Dados, como forma de expor e avaliar o comportamento geral dos indicadores, utilizando técnicas da estatística descritiva e distribuição de frequências. Os dados foram coletados a nível municipal sendo necessário, para fins de simplificação e comparação, a síntese nos níveis estadual, regional e nacional. Para complementação, coletou-se informações adicionais em publicações do IBGE, em relatórios governamentais e em outras pesquisas acadêmicas sobre o PMCMV.

4 “MINHA CASA, MINHA VIDA” NO BRASIL: explorando os números

Desde sua criação, o Programa tornou-se a principal iniciativa do governo federal brasileiro para enfrentamento das lacunas sociais advindas do histórico problema de más condições de moradia no país. Diante disso, após sete anos de atuação, verifica-se o atendimento à quase totalidade dos municípios nacionais: o “Minha Casa, Minha Vida” está presente (em maiores ou menores proporções) em

5.530 dos 5.570 municípios do Brasil, o que representa Grau de Cobertura (CG) geral de 96,1%. Estados como Rio Grande do Norte, Sergipe, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins registraram cobertura máxima (100% dos municípios atendidos por alguma faixa/modalidade); por outro lado Acre (77,3%) e Minas Gerais (89%) apresentaram a menor cobertura. Em termos regionais, o Sul foi o mais expressivo (99,3%) e o Sudeste com a menor expressividade (91%). Esses resultados permitem a atribuição de predicados ao Programa, tais como, abrangente e relevante (em termos políticos, sociais e econômicos). Além disso, pode-se destacar a capilaridade da intervenção no país, o que denota contornos de complexidade para a gestão e execução das atividades envolvidas no provimento habitacional.

O PMCMV, no período analisado, encontrava-se subdividido em três faixas, conforme intervalos de renda familiar mensal. Por tais razões, calculou-se o Grau de Cobertura para cada uma das faixas. A Faixa 1, abrangeu 4.510 municípios, com índice de 81%; a Faixa 2 abarcou 77%, ou seja, 4.287 localidades; enquanto a Faixa 3 apresentou grau de 49%, somando 2.730 municípios.

601

Na Faixa 1, as maiores coberturas predominaram nos estados das regiões Norte (94,4%) e Nordeste (94,6%), enquanto o Sudeste apresentou o nível mais baixo (56,4%). E com relação às Faixas 2 e 3, as maiores coberturas predominaram nos estados das regiões centro-sul do país. Quanto a Faixa 2, as porcentagens foram maiores no Sul (97,1%); Centro-Oeste (86,1%) e Sudeste (82,6%). Já na Faixa 3, mantem-se as mesmas regiões, sendo que os valores diminuem: Sul (67,9%); Centro-Oeste (60,8%) e Sudeste (54,3%).

Se adotarmos como *proxy* para o aspecto renda a variável PIB per capita, as regiões Norte e Nordeste, bem como seus estados, apresentam os menores rendimentos, enquanto as demais regiões representam os mais elevados níveis do país (IBGE, 2013). Percebeu-se, assim, dois movimentos: primeiro, a partir do aumento do nível de renda requerido pelas faixas, o GC decresce e quanto maior a renda local, maior a cobertura pelas Faixas 2 e 3; e segundo, em contrapartida, as regiões com maiores coberturas da Faixa 1, apresentaram menor nível de renda, sugerindo que a focalização das modalidades de interesse social esteja, justamente, nos estados onde a atuação do Programa deveria ser prioritária. Ressalta-se, a esse

respeito, que é nos estratos populacionais mais pobres, que se concentra a parcela mais substantiva das carências habitacionais (FJP, 2013).

Direciona-se atenção, agora, para o volume de unidades habitacionais contratadas na Faixa 1, de acordo com informações dispostas na Tabela 1.

A região Nordeste é a que mais contratou unidades habitacionais para população de interesse social, sendo destaque nas modalidades Rural, FAR e OPR. Em resposta, é a região do país que possui a maior proporção do DH concentrada na população de baixa renda (com cerca de 75%), público-alvo desta específica Faixa. Entretanto, este alinhamento não acompanha outras regiões: o Centro-Oeste, por exemplo, possuía 65,9% do DH nesta faixa de renda (FJP, 2013) e, no âmbito do PMCMV, é a região com menor volume de unidades contratadas.

Tabela 1 - Quantidade de unidades habitacionais contratadas: Faixa 1 do PMCMV

Região	UF	Entidades	Rural	FAR	FAR Urbanização	Oferta Pública	Total UH
Centro-Oeste	DF	0	407	16.209	0	0	16.616
	GO	8.553	4.256	33.678	825	5.983	53.295
	MS	2.855	2.485	19.127	2.995	3.573	31.035
	MT	212	1.294	40.758	1.392	5.421	49.077
	Total	11.620	8.442	109.772	5.212	14.977	150.023
Nordeste	AL	275	2.890	54.313	550	4.003	62.031
	BA	3.130	12.226	162.380	4.036	2.3311	205.083
	CE	1.760	4.663	53.208	468	11.469	71.568
	MA	1.887	20.243	98.522	1.656	10.185	132.493
	PB	1.117	3.204	20.990	736	10.985	37.032
	PE	4.588	7.155	51.770	4.852	7.346	75.711
	PI	1.165	9.790	33.061	0	12.090	56.106
	RN	546	4.711	20.498	1.195	9.204	36.154
	SE	3.308	12.772	6.944	0	4.441	27.465
	Total	17.776	77.654	501.686	13.493	93.034	703.643
Norte	AC	0	1.311	5.507	908	0	7.726
	AM	2.010	4.122	20.834	0	3.779	30.745
	AP	0	432	8.820	0	579	9.831
	PA	2.806	8.687	86.215	3.170	7.625	108.503
	RO	441	7.110	21.209	100	2.148	31.008
	RR	635	833	6.209	222	777	8.676
	TO	1.048	717	12.417	550	8.608	23.340
	Total	6.940	23.212	161.211	4.950	23.516	219.829
Sudeste	ES	448	3.579	11.390	758	1.682	17.857
	MG	2.858	16.258	109.775	383	13.274	142.548
	RJ	221	449	108.917	4.002	810	114.399
	SP	20.533	4.627	171.383	14.746	5.153	195.909
	Total	24.060	24.913	401.465	19.889	20.919	470.713
Sul	PR	1.251	18.106	44.717	2.560	7.172	73.806
	RS	9.750	26.712	39.437	5.838	5.561	87.298
	SC	671	16.167	15.350	1.525	1.686	35.399
	Total	11.672	60.985	99.504	9.923	14.419	196.503

Fonte: Brasil (2017).

Interessante mencionar a expressividade do Sudeste nas modalidades Entidades e Urbanização, com destaque para o estado de São Paulo, que contratou cerca de 30% de todas as unidades destinadas ao MCMV-E e FAR-Urbanização. Ressalta-se, que referido estado detém o maior DH quantitativo do país. Ademais, a capital paulista é pioneira na construção autogestionária e São Paulo possuiu o maior número (173) de entidades habilitadas a atuar no PMCMV (CAMARGO, 2016).

Para sumarizar as informações sobre a Faixa 1, apresenta-se a Tabela 2. A partir das informações, nota-se que a modalidade mais representativa na Faixa é o PMCMV/FAR, destinado a municípios com população superior a 50 mil habitantes e regiões metropolitanas. Em termos de Representatividade, 73,6% das unidades contratadas na Faixa direcionaram-se a esta linha do Programa, o que reitera a priorização pela construção de novas unidades em detrimento de modalidades alternativas de provisão habitacional. Moreira (2016), que analisou o marco regulatório do PMCMV/FAR, argumenta que a própria constituição legal do mesmo é direcionada ao incremento de estoque, pouco atenta para outras soluções previstas no Plano Nacional de Habitação. Além disso, é reconhecida a crítica a essa modalidade por promover a construção de conjuntos habitacionais em grande escala (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), o que não beneficia diferentes configurações familiares.

603

Tabela 2 - Indicadores da Faixa 1 do PMCMV

Modalidade	Montante Contratado	Montante Entregue^a	Representatividade (RP)	Nível de Conclusão (NC)
Entidades	72.068	10.050	4,1%	13,9%
Rural	195.206	138.172	11,1%	70,8%
FAR	1.273.638	873.440	72,3%	68,6%
FAR-Urbanização	53.467	23.584	3,0%	44,1%
Oferta Pública	166.865	92.301	9,5%	55,3%
Total	1.741.067	1.137.547	100,0%	64,6%

Fonte: resultados da pesquisa; Brasil (2017).

Nota: ^(a) devido à limitação de espaço, optou-se por não apresentar detalhadamente os montantes entregues por estado e região.

Nesta perspectiva, as linhas que representam outras formas de enfrentamento da situação deficitária, como a urbanização de assentamentos precários (FAR-Urbanização, que admite formas de regularização fundiária) e acoprodução por meio de entidades (MCMV-Entidades, que permite ações conduzidas por cooperativas, associações e entidades privadas sem fins lucrativos)

representaram, juntas, apenas 7,1% de todas as unidades contratadas. Ainda que pequena frente aos recursos destinados a modalidade FAR, Ferreira (2012) argumenta que a modalidade Entidades recebeu valor superior ao investido em toda a execução do Programa Crédito Solidário, até então a maior iniciativa de habitação autogestionária do país.

A respeito do Nível de Conclusão (NC), a modalidade Entidades é a que apresentou menor índice, tendo efetivamente entregue (até 31/12/2016) 13,9% do contratado. Camargo (2016), em análise para o estado de São Paulo, apontou que a principal dificuldade das entidades é a (in)disponibilidade de terrenos. Segundo a autora, "as negociações ocorrem em geral no mercado imobiliário e as inserem [as entidades organizadoras] em um regime de disputa por terrenos nas grandes cidades" (p.85), resultando em "poucos terrenos ainda disponíveis às entidades" (p.253), o que acaba por atrasar as operações que já foram contratadas.

A exceção da linha FAR-Urbanização, as demais apresentam NC superior a 50%. No geral, a Faixa I entregou 64,6% de suas 1.741.067 unidades habitacionais, o que denota nível reduzido de conclusão das obras. Foram realizados, de 2009 a 2016, 15.771 contratos de empreendimentos e, destes, 1.058 referem-se aos anos de 2015 e 2016. Logo, 6,7% dos contratos encontram-se nos limites estabelecidos pelo Programa, ou seja, a concretização dos conjuntos em um ano após sua contratação, prorrogáveis por até mais seis meses. Assim, contratos assinados posteriormente a esse período encontram-se atrasados. A respeito disso, destaca-se a auditoria encomendada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) à Organização Latino Americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores, para as obras PMCMV/FAR. Os apontamentos vão ao encontro das considerações aqui realizadas.

604

[...] O tribunal identificou que a quantidade de unidades habitacionais construídas nas capitais e em algumas regiões metropolitanas foi significativamente inferior à esperada. As dificuldades encontradas dizem respeito a pouca oferta de terrenos e ao valor dos mesmos, o que acaba por desestimular as empresas em adquiri-los (TCU, 2016).

Continuando com a análise, comenta-se sobre as Faixas 2 e 3. As informações sobre o volume de unidades contratadas constam na Tabela 3.

Tabela 3 - Quantidade de unidades habitacionais contratadas: Faixas 2 e 3 do PMCMV

Região	UF	Faixa II FGTS	Faixa III FGTS	Total U.H
Centro-Oeste	DF	26.254	10.346	36.600
	GO	184.354	29.381	213.735
	MS	51.011	5.885	56.896
	MT	46.845	9.966	56.811
	Total	308.464	55.578	364.042
Nordeste	AL	51.940	7.118	59.058
	BA	74.179	30.315	104.494
	CE	53.293	7.636	60.929
	MA	34.598	7.187	41.785
	PB	67.039	7.380	74.419
	PE	69.495	12.481	81.976
	PI	27.549	5.621	33.170
	RN	66.159	5.857	72.016
	SE	28.745	8.164	36.909
	Total	472.997	91.759	564.756
Norte	AC	1.113	498	1.611
	AM	7.964	6.974	14.938
	AP	47	482	529
	PA	27.033	11.042	38.075
	RO	10.290	4.183	14.473
	RR	976	289	1.265
	TO	7.057	1.777	8.834
	Total	54.480	25.245	79.725
Sudeste	ES	23.472	15.985	39.457
	MG	292.119	40.846	332.965
	RJ	70.314	48.129	118.443
	SP	452.503	199.281	651.784
	Total	838.408	304.241	1.142.649
Sul	PR	228.451	32.439	260.890
	RS	186.513	31.698	218.211
	SC	110.769	21.478	132.247
	Total	525.733	85.615	611.348

Fonte: Brasil (2017).

O protagonismo nas referidas faixas é do Sudeste, enviesado pela representatividade de São Paulo. Identificou-se que as contratações foram mais expressivas nas capitais e regiões metropolitanas, em função de características como o maior contingente de pessoas com níveis de renda familiar elevada e com necessidades de auxílio para inserção no mercado imobiliário.

Outras localidades merecem atenção, como o Nordeste e Sul. Na primeira, o alto volume pode ser explicado pelo maior número de estados (09 capitais e 06 regiões metropolitanas), embora possua a menor proporção de DH reunida nesta faixa (25%). O Sul, por sua vez, apresentou a maior proporção de municípios contempladas nas Faixas 2 e 3, sendo a região com a maior concentração do DH

nos níveis mais elevados de renda (37,5%), evidenciando que o PMCMV na região está sendo implementado em conformidade com o déficit por faixa de renda.

Com o intuito de resumir as informações das Faixas 2 e 3, traz-se a Tabela 4. Estas Faixas não possuem linhas, sendo constituídas apenas por operações financiadas pelo FGTS. A maior Representatividade é da Faixa 2, com aproximadamente 80% das contratações. Apresentou, ainda, o maior NC, refletindo o cumprimento mais rápido dos acordos de edificação. Sobre esse resultado, das suas 79.788 operações contratadas (2009-2016), 33.972 (42,6%) referem-se ao período 2015-2016 (ainda sob os limites possíveis de entrega das moradias), demonstrando maior efetividade na entrega das unidades em anos anteriores.

Tabela 4 - Indicadores da Faixas 2 e 3 do PMCMV

Faixa	Montante Contratado	Montante Entregue	Representatividade (RP)	Nível de Conclusão (NC)
Faixa II	2.200.082	1.820.927	79,6%	82,8%
Faixa III	562.438	290.198	20,4%	51,6%
Total	2.762.520	2.111.125	100,0%	76,4%

Fonte: Resultados da pesquisa com base nos dados de Brasil (2017).

606

A expectativa era de que a Faixa 3 acompanha-se esse ritmo, uma vez que nas contratações realizadas no ambiente de mercado, os possíveis descumprimentos de prazos podem acarretar elevadas perdas e/ou sanções. Dos 9.765 empreendimentos contratados nesta Faixa, 1.641 (16,8%) foram em 2015 e 2016. Todavia, não foram encontrados estudos que permitem traçar hipóteses sobre os porquês do reduzido NC (apenas 51,6%),

A partir do conjunto de informações apresentado resume-se, na Tabela 5, o montante de unidades habitacionais contratado no período (2009-2016), por cada faixa e em cada macrorregião do país.

Tabela 5 - Resumo das três faixas: montante contratado em cada região do país

Região	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	Total
Centro-Oeste	150.023	308.464	55.578	514.065
Nordeste	703.643	472.997	91.759	1.268.399
Norte	219.829	54.480	25.245	299.554
Sudeste	470.713	838.408	304.241	1.613.362
Sul	196.503	525.733	85.615	807.851
Total	1.740.711	2.200.082	562.438	4.503.231
Representatividade	38,7%	48,9%	12,5%	100,0%
Valor Contratado (R\$)	83.486.234.994,31	198.860.636.755,79	50.118.952.330,24	332.465.824.077,30

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Brasil (2017).

Identifica-se que a Faixa 2 possui a maior Representatividade de contratações no PMCMV e o maior investimento monetário. Somando-a à Faixa 3, a proporção atinge 61,4%, totalizando mais de 245 milhões de reais investidos, o que mostra a priorização do provimento habitacional ao extrato da sociedade que tem melhores condições de se inserir no mercado imobiliário. E, para entender esta relevância, buscou-se explicações em suas características. A configuração do PMCMV no período advogava: a Faixa 1, oferecia subsídio de até 90% do valor do imóvel, sendo que a família pagaria, no máximo, 5% de sua renda mensal, ou R\$ 25, no caso de renda de até R\$ 500, durante dez anos; na Faixa 2, o subsídio ia até R\$ 27.500,00, com taxas de 5,5% a 7% de juros a.a.; e na Faixa 3, não há subsídio, apenas taxa de 8,16% a.a. (BRASIL, 2016). Além disso, quanto maior o nível de renda, maior o custo da unidade habitacional. De forma complementar, Camargo (2016) comenta que,

[...] a escala dos empreendimentos e a localização dos terrenos, cujos preços cresceram por estímulo do aumento vertiginoso de disponibilidade de crédito e recursos injetados no MCMV, são, ironicamente, justificativa recorrente por parte do mercado para atendimento às faixas 2 e 3 [...] (CAMARGO, 2016, p. 247).

Nesse sentido, fica evidente as melhores oportunidades mercadológicas nas Faixas 2 e 3, em virtude da atratividade que a configuração das modalidades e seus efeitos especulativos poderiam proporcionar a empreendedores privados.

Uma vez apresentados os indicadores para visualizar a atuação do PMCMV no país, insere-se, para discussão e comparação, o Déficit Habitacional, medida balizadora para dimensionar as carências habitacionais brasileiras (Tabela 6).

Os percentuais apresentados na Tabela 6 permite observar: primeiramente, percebe-se que a parcela que corresponde a 66,6% do DH urbano total (que compreende ao público-alvo da Faixa 1) foi atendida com, aproximadamente, 40% das unidades contratadas (descontando o montante destinado a habitação rural), sendo entregues, efetivamente, cerca de 60% das habitações. Ademais, em todas as regiões do país, o déficit urbano no grupo de 0-3 s.m. representa a parcela mais significativa do DH total, porém apenas nas regiões Norte e Nordeste o volume de contratação da Faixa 1 foi superior às demais. Por outro lado, 14,5% do DH urbano total, isto é, a parcela de famílias que podem ser abarcadas pela Faixa 2 do PMCMV, obteve representatividade de 48,9% do montante contratado, sendo entregues, efetivamente, 79,6% das habitações. Vale ressaltar que, a representatividade das Faixas 2 e 3 foi maior nas regiões Sudeste, Sul e Centro- Oeste.

Tabela 6 - Déficit Habitacional (DH) no Brasil - estratificações

	DH Urbano	DH Rural	DH Urbano 0-3 s.m ^{a,*}	DH Urbano 3-6 s.m.	DH Urbano 6-10 s.m.	DH Urbano > 10s.m.
Centro-Oeste	90,3%	9,7%	65,9%	14,3%	12,7%	7,1%
Nordeste	72,6%	27,4%	75,0%	12,8%	8,4%	3,8%
Norte	71,1%	28,9%	65,0%	15,9%	13,0%	6,1%
Sudeste	96,3%	3,7%	63,2%	15,1%	15,2%	6,5%
Sul	88,9%	11,1%	62,5%	14,6%	16,1%	6,8%
Brasil	84,8%	15,2%	66,6%	14,5%	13,1%	5,8%

Fonte: Fundação João Pinheiro (2013).

Nota: (a) salários mínimos; (*) neste extrato incorporou-se os domicílios enquadrados como "sem rendimento".

E, no escopo da habitação rural, diante do universo de unidades contratadas, 11,1% foram destinadas a atender a 15,2% da parcela correspondente ao déficit nas áreas rurais. Daquilo previsto, cerca de 60% haviam sido entregues até 31/12/2016. O Nordeste, por sua vez, que apresenta maior déficit absoluto nas áreas rurais (FJP,2010), foi a região que mais recebeu contratos nesta modalidade, o que demonstra focalização das propostas de acordo com as necessidades locais.

5 A PARTIR DOS NÚMEROS, QUAIS CONCLUSÕES PODEMOS EXTRAIR?

Diante do conjunto de dados avaliados chegou-se às seguintes conclusões:

(i) Em termos gerais, o Programa atinge quase a totalidade do território nacional (cobertura de 96,15%) o que lhe confere complexidade, devido sua abrangência, extensão e capilaridade para execução das atividades;

(ii) Identificou-se, na Faixa 1, que a prioridade é a construção de novas unidades (Representatividade da modalidade FAR de 72,3%), inibindo outras soluções habitacionais previstas (como a urbanização de assentamentos precários e construção em parceria com entidades organizadoras). Esses achados reiteram comentários de Maricato (2009), Krause, Balbim e Neto (2013) e Moreira (2016): a desarticulação entre as diretrizes da política e do plano nacionais de habitacional, haja vista o foco no incremento de estoque (via aquisição) em detrimento de outras alternativas; e, em decorrência disso, o protagonismo das construtoras e da indústria da construção civil, que podem a distorcer objetivos sociais em função dos econômicos. O TCU (2016), a partir de auditoria realizada, recomendou ao MCidades que priorize investimentos em requalificação de moradias e reurbanização de favelas nas cidades em que há baixa disponibilidade de terrenos e elevado déficit qualitativo;

(iii) As Faixas 1 e 3 apresentaram baixos níveis de conclusão das obras. No que tange às modalidades de interesse social, em auditoria contratada pelo TCU e nas análises de Camargo (2016), o principal motivador é a ausência de terrenos. A modalidade Entidades apresentou o menor nível, abrindo possibilidades para investigação destas ocorrências. Para a Faixa 3, identifica-se a necessidade de buscar evidências, uma vez que inúmeras possibilidades podem influenciar esta situação: desde atrasos nas obras, problemas operacionais, inadimplência, ausência de terrenos, aprovação de projetos ou licenças; dentre outros.

(iv) Ao realizar comparações com as estratificações do DH, o descompasso entre público demandante e público atingido, indicado por Cunha e Silva (2016) para São Paulo, pode ser transposto para as demais regiões do Brasil: a maior parcela do DH urbano (que compreende as famílias de 0-3 s.m.) não foi atendida com as maiores proporções de unidades habitacionais. Verifica-se, neste sentido, o maior número de contratações de projetos para famílias com renda de três a dez s.m., com

609

recursos do FGTS e no âmbito urbano, o mesmo encontrado por Krause, Balbim e Neto (2013), à época de seu levantamento. Nota-se, em consequência, a perpetuação deste quadro discrepante que não abrange as necessidades da parcela populacional mais carente, traço histórico das políticas habitacionais do país que, segundo Bonduki (2004), beneficia principalmente a classe média do país.

(v) Apesar do descompasso em relação a construção de unidades para faixa de interesse social e o tamanho dessa faixa em comparação às outras, os locais com maiores déficits habitacionais em níveis de renda mais elevados (como os municípios do Sul e Sudeste) estão recebendo maior atenção as famílias das Faixas 2 e 3, demonstrando adequada focalização do Programa nestas localidades.

(vi) E por fim, destaca-se as contribuições do processo avaliativo, em diálogo com as observações de Alvim et al. (2007). Este campo de estudos visa fornecer subsídios para aperfeiçoar os processos de formulação e implementação das políticas e programas públicos. Além disso, contribui para fomentar o acompanhamento e o controle social, por conta da divulgação de informações e conhecimentos sobre essa ação pública em particular. A avaliação proporciona visibilidade às ações governamentais, o que a torna parte essencial do ciclo de desenvolvimento do Programa, auxiliando-o em seu aperfeiçoamento e, consequentemente, no cumprimento de sua função social.

Para além destes resultados, é necessário pensar e discutir – em artigos, fóruns e congressos futuros –, formas de monitoramento e avaliação dos programas públicos, e em especial para os habitacionais como o PMCMV, além de promover o incentivo a modalidades alternativas à construção de novas moradias, como forma de enfrentamento dos problemas habitacionais. Outrossim, os números despertam inquietações para investigar fatores (políticos, econômicos, demográficos, sociais) que influenciam a distribuição das unidades nos municípios/estados; e, dentre a ampla gama de possibilidades, averiguar os efeitos (esperados ou não; implícitos ou explícitos) do Programa nas realidades locais.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, A. T. B.; KATO, V. R. C.; CASTRO, L. G. R.; ZIONI, S. M. Desafios das Políticas Urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, n. 6, p. 1-24, 2007.
- BARDACH, E. **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas**. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.
- BONDUKI, N. G. **Origens da Habitação Social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 4. ed.
- BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. In: Ministério das Cidades. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BRASIL. **Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida (2016)**. Disponível em: < <http://www.minhacasaminhavid.gov.br/>>. Acesso em: 27 nov. 2016.
- BRASIL. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**. Requisição ao Ministério das Cidades (2017). Disponível em: < <http://www.acessoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.
- CAMARGO, C. M. **Minha Casa Minha Vida Entidades**: entre os direitos, as urgências e os negócios. 2016. 295 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A.L (org.). **O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.17-66.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CUNHA, T. A.; SILVA, M. S. Índícios de imprecisão entre público alvo e atingido pelo programa 'Minha Casa, Minha Vida' em São Paulo. In: Congresso Internacional de Habitação Coletiva Sustentável, 2, 2016, **Anais Eletrônicos...** São Paulo: Fundação Armando Alvares Penteado, 2016. p. 292-299. Disponível em: < https://issuu.com/laboratoriovivienda21/docs/livro_actas__book_r04_livro_digital_c0dc1cac715b5a>. Acesso em 10 nov. 2016.
- FERREIRA, R. F. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: LAGO, L. C. (Org.) **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2012. p.116-138.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações. 2013.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais do Brasil 2013**: PIB, população residente e PIB per capita. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

JANN, W.; WEGRICH, K. The Theories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of policy analysis**: theory and methods. CRC Press, 2007. p.43-62.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento**: onde fica a Política Habitacional? Texto para discussão. IPEA, 2013.

MAJONE, G.; QUADE, E.S. **Pitfalls of Analysis**. London: John Wiley & Sons, 1980.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 21, p. 33-52, 2009.

612

MELAZZO, E. S. O Programa Minha Casa Minha Vida no estado do Rio Grande do Norte: cinco conclusões possíveis e cinco questões para a continuidade da investigação. **Revista Formação**, n. 23, v. 1, p. 92-111, 2016.

MOREIRA, V. S. **Avaliação dos Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais**. 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2016.

MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results**: designing and conducting effective development evaluations. The World Bank, 2009.

NETO, L. C. V; KRAUSE, C.; FURTADO, A. B. O MCMV e o Déficit Habitacional de Baixa Renda: Uma Análise Intraurbana para Cinco Regiões Metropolitanas. In: ENAPUR, 16, 2015. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://xvienenanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=512>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 8, v.16, p. 20-45, 2006.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, Espanha: Ariel, 2008.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório do TCU aponta falhas no Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <
<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/relatorio-do-tcu-aponta-falhas-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm> >. Acesso em: 26 nov. 2016.

O DISCURSO DO SUJEITO COLETIVO COMO MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO E APRENDIZAGEM EM AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS¹

Fabrício Nascimento da Cruz²
Denise Ribeiro de Almeida²

RESUMO

As tecnologias da informação e da comunicação (TIC) são apresentadas em diferentes contextos como potencializadoras de melhoria da educação, assim, seus usos devem alinhar-se à dinâmica global contemporânea, articulando processos participativos de planejamento, monitoramento e avaliação. O artigo apresenta resultados parciais da pesquisa realizada na rede pública do município baiano de Valença, adotando como eixo conceitual a avaliação de impacto de políticas públicas e o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) como método de investigação. A pesquisa revelou a inexistência de uma cultura de avaliação dos impactos das TIC nas escolas públicas. No itinerário metodológico foram entrevistadas 20 pessoas, cujas visões compartilhadas, fundamentadas em experiências concretas, serviram de base para a elaboração dos DSC's, e, destes emergiram as Representações Sociais (RS) úteis à estruturação e à mediação de avaliações participativas, valorizadas neste trabalho como fomentadoras de contextos de aprendizagem social entre atores envolvidos em seus distintos âmbitos, com o desafio de influenciar na conformação de uma cultura de avaliação na rede pesquisada.

614

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação. Avaliação de Impacto. TIC.

¹ O presente artigo é um recorte da dissertação de mestrado intitulada "O futuro chegou! E agora? Avaliação participativa do impacto das políticas educacionais suportadas por novas tecnologias: desafio para um município baiano", de autoria de Fabrício Nascimento da Cruz, defendida no Programa de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS/UFBA), em dezembro de 2016.

² Universidade Federal da Bahia (UFBA).

1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea vivencia um novo paradigma técnico e científico que modifica as relações de trabalho e a produção de bens e serviços, fazendo com que a evolução da informática, microeletrônica e telemática (HETKOWSKI; LIMA JUNIOR; NOVAES, 2012) assuma diferentes focos - Sociedade Informática (SHAFF, 1995), Sociedade da Informação (TAKAHASHI, 2000), Cibercultura (LÉVY, 1999) – e exija dos gestores públicos e privados investimentos em infraestrutura e articulação de competências coerentes com os imperativos da conjuntura global.

Como reflexo deste paradigma, nota-se na esfera pública a expansão da democratização das tecnologias digitais por meio de políticas educacionais, com a promessa de alavancagem da qualidade do ensino sob bases inovadoras. A implantação destas políticas, porém, ocorre descasada de ações de avaliação e monitoramento, questão agravada pelo baixo domínio instrumental dos atores sociais envolvidos nestas iniciativas. Destaca-se ainda que, embora servidores e profissionais da Administração Pública reconheçam a relevância da avaliação para o aperfeiçoamento ou redefinição das políticas públicas, as práticas com esse enfoque não refletem o cotidiano, e geralmente limitam-se ao cumprimento de exigências legais ou de acordos com agentes financiadores ou empreendedores políticos.

Nessa perspectiva, além da baixa coerência entre importância e implementação, as distorções na operação das práticas avaliativas em políticas públicas decorrem do medo dos gestores públicos em expor experiências não exitosas da sua agenda governamental; ou de que os avaliadores influenciem na definição de metas e conteúdos que impliquem em reformas governamentais em desalinho com os seus interesses (THOENIG, 2000). De modo complementar, Lobo (2009) aponta que os gestores se sentem ameaçados com a possibilidade de alguns produtos oriundos de avaliações evidenciem resultados desproporcionais aos gastos incorridos, situação que pode prejudicar a visão que a sociedade tem em relação à ação governamental.

Considerando tal contexto, buscou-se nesta pesquisa analisar os fluxos de tomada de decisões da avaliação de políticas públicas, bem como suas interferências na dinâmica dos programas e projetos que utilizam TIC na educação, tendo por base a rede municipal de ensino de Valença-BA, cuja escolha foi motivada

pelo fato deste município possuir a maior e mais complexa rede de escolas municipais do território do Baixo Sul da Bahia e pelos investimentos e parcerias firmadas com vistas à ampliação do acesso às modernas tecnologias digitais. O estudo definiu como questão de pesquisa: **Como os profissionais da educação e comunidades escolares avaliam o impacto do uso das tecnologias digitais na educação pública no município de Valença-BA?**

Em campo, foram escutados diferentes atores envolvidos na implementação de tais iniciativas (secretária de educação, técnicos da Secretaria Municipal de Educação - SME, e representantes de cinco comunidades escolares – diretores, coordenadores pedagógicos, professores e estudantes), suas falas foram sistematizadas em discursos que concatenaram diferentes percepções sobre a situação pesquisada, resultando na formatação dos DSC e na identificação das Representações Sociais.

Finaliza-se esta introdução apontando-se que o artigo, além dela, traz em sequência seu referencial teórico, seguido da metodologia utilizada e da análise dos resultados. O trabalho é finalizado com algumas considerações finais, bem como com suas principais limitações e sugestões de trabalhos futuros sobre o tema.

616

2 CAMINHOS TEÓRICOS

Apresentam-se aqui os principais conceitos utilizados na construção deste artigo.

2.1 Políticas públicas e tecnologias digitais na educação

As políticas públicas são construtos sociais. Seus conceitos, significados e significâncias, estruturas, funcionamento e resultados são fruto dos processos sociais inerentes aos seus ciclos. Para Secchi (2010) as políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar um problema percebido coletivamente como de relevância pública. De modo complementar Boneti (2007) as compreende como o resultado da dinâmica do jogo de forças estabelecido nas relações de poder envolvendo grupos econômicos/políticos, classes sociais e organizações da sociedade civil.

Focalizando o olhar nas políticas públicas educacionais, percebe-se que estas têm sido alvo dos constantes estímulos à integração de modernas tecnologias ao ensino e pela dificuldade de percepção dos reais impactos das mesmas, nas comunidades escolares onde atuam, sobretudo, por parte dos profissionais envolvidos.

Segundo Pretto e Assis (2008), o paradigma tecnológico vigente passou a exigir o investimento em formação tecnológica para apropriação dos códigos e o desafio de contribuir para a formação de cidadãos plenos e competentes para também ingressarem no mundo do trabalho. Paralelamente aos discursos que depositam grandes expectativas de mudanças no ensino em virtude da informatização das escolas, autores como Sancho (2006), Moran (2000), Porto (2012), Bonilla e Souza (2011; 2015) advertem que as tecnologias digitais pouco têm interferido no cotidiano das escolas públicas, em virtude da rigidez da cultura escolar, materializadas em seus currículos e rotinas administrativas. Para estes autores, ao invés de inovação, o que se presencia em contextos educacionais é a reinterpretação das novas ferramentas às práticas tradicionais, fortalecendo o argumento pontuado por Bonilla e Fantin (2015, p.130) de que é mais fácil "introduzir materiais do que mudar crenças", ou seja, é mais fácil se trabalhar aspectos tangíveis em detrimento dos intangíveis.

617

A deficiência encontrada na implantação das políticas públicas, especialmente das que fomentam o uso das TIC, aumenta à medida em que os gestores públicos não asseguram as condições para êxito previamente à sua implantação (com estudos de viabilidade), ou não estruturam rotinas capazes de corrigir em tempo hábil disfunções que poderiam ser facilmente detectadas com políticas de avaliação. Esta visão ganha respaldo nas palavras de Costa (2011) ao discorrer sobre os efeitos da falta de diagnósticos sobre a situação da exclusão e da inclusão digital, que segundo o este autor, prejudica a criação de políticas públicas para a área, além disso gera duplicidade de ações e onera os cofres públicos.

2.2 Avaliação participativa: caminho para aprendizagem em políticas públicas

Cresce no Brasil, o interesse dos governos por avaliação de políticas públicas, como forma de ampliar o conhecimento dos seus resultados e também

para dar suporte à tomada de decisão e prestação de contas com base nas dimensões da efetividade, da eficácia e da eficiência, do desempenho e da *accountability* da gestão pública (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Em relação à avaliação, Ala-Harja e Helgason (2000, p.10) situam-na como uma prática constituída por “análises sistemáticas e de aspectos importantes de um programa e de seu valor, de modo a fornecer conclusões confiáveis e utilizáveis”. Complementando tal perspectiva, Ramos e Shabbach (2012), Mokate (2002), Chaves (2014), Johnson e Silva (2014) destacam que a avaliação pode conduzir à melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a efetividade da ação do Estado. Reforçando as perspectivas apresentadas, Thoenig (2000, p.54) entende a avaliação como um caminho para o aperfeiçoamento da capacidade de aprender como um processo de “conduzir mudanças bem-sucedidas e definir resultados alcançáveis nos campos da eficiência e eficácia públicas”.

Independentemente da tipologia (diagnóstico, monitoramento, resultados ou impacto) ou do desenho de sua aplicação, faz-se mister reforçar que a avaliação no âmbito das políticas públicas, deve ocorrer em todo o seu ciclo, servindo para fins analíticos ou decisórios, extrapolando as visões que a restringem às etapas subsequentes à implementação do programa ou de revisão periódica de uma política (COTTA, 2000; CHAVES, 2014; THOENING, 2000). Ou seja, sua condução deve ser transversalmente ajustada às necessidades e possíveis usos por parte dos sujeitos implicados.

Dentre as diversas modalidades avaliativas ganha notoriedade no setor público as exigências por evidências dos impactos ocasionados pelas políticas públicas na vida dos seus destinatários. Para viabilizar as avaliações de impacto, geralmente recorre-se à aplicação de modelos experimentais ou quase- experimentais, com enfoque quantitativo e para fins de comparabilidade (RAMOS; SCHABBACH, 2012; VIANA; AMARAL, 2014), mas existem também vieses qualitativos que analisam profundamente as mudanças contextuais em virtude das políticas ou programas implementados, como é o caso da visão referenciada por Roche (2000, p.37) que a destaca como a “**análise sistemática das mudanças**

duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas de pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações”.

Na contemporaneidade a avaliação se converte em ferramenta indissociável do sucesso da gestão pública (JOHNSON e SILVA, 2014). Além disso, em virtude dos mecanismos de controle social, estas passaram a ser demandadas com maior frequência sob uma perspectiva participativa, dialógica e compartilhada com os diferentes atores envolvidos (THOENIG, 2000; FURTADO, 2012; BOULLOSA, RODRIGUES, 2014; AMARAL, VIANA, 2014).

Para Jannuzzi (2011) e Brandão, et al (2004), em que pese o reconhecimento de sua importância, a avaliação ainda carece de ações efetivas que conduzam a apropriação de conhecimentos e práticas por parte dos atores institucionais corresponsáveis pela sua execução ou acompanhamento, de modo a evitar que em alguns contextos sua condução seja transferida para consultores externos, bem como preencher a lacuna referente à existência de uma cultura de avaliação própria do setor público.

Em defesa de modelos participativos de avaliação, Furtado (2012) afirma que estas devem ser socialmente construídas através de ações continuadas, e não apenas em momentos episódicos coordenados e integrados à figura do avaliador externo. Ressalta ainda que devem prever a inclusão de novos atores em todas as etapas de um ciclo de avaliação, de modo que sejam criados ambientes propícios onde os envolvidos sintam-se aptos a contribuir e a manifestar suas posições e valores.

Em Blasis (2013) são identificadas três dimensões avaliativas presentes no cotidiano educacional: (i) **avaliação externa** (realizadas em larga escala, verificando a aprendizagem dos estudantes das redes de ensino); (ii) a **avaliação institucional** (traduz o compromisso coletivo da escola com o progresso de cada turma ou aluno); e (iii) a **avaliação da aprendizagem** (feita pela escola, com fins de diagnóstico, acompanhamento e intervenção em contextos de aprendizagem de cada estudante). Esta autora defende, porém, a necessidade do diálogo com diferentes atores sociais e da articulação entre as dimensões citadas, para que a partir dos dados gerados sejam compartilhados sentidos e planejadas intervenções comprometidas com a qualidade da educação.

Assim, avaliações participativas traduzem-se como oportunidades para ativar contextos de aprendizagem coletiva e desenvolver as competências dos sujeitos implicados nas políticas e programas. Nessa direção, cabe citar Viana e Amaral

(2014, p.32) que destacam ser um grande “trunfo da avaliação participativa, a possibilidade de desencadeamento de um processo de aprendizagem social”, é situação que para Roesch (2002, p.164) definida como um processo de “emancipação dos sujeitos e comunidades”. Por sua vez, Mokate (2002) ressalta que ações de monitoramento e avaliação enriquecem os processos dinâmicos de aprendizagem coletiva sobre o contexto de atuação, sobre a operação das políticas, necessidades de eventuais ajustes.

Especificamente sob o ponto de vista de aprendizagem, a avaliação da política é concebida como um processo interativo de aprendizagem ativa sobre a natureza dos problemas políticos e o potencial das várias opções elaboradas para resolvê-los (RIST, 1994; LEVITT & MACRH, 1998 apud HOWLETT et al, 2013). Adicionalmente, cabe citar Brandão, et al (2005, p.369), que ratifica a noção de aprendizagem social e organizacional como resultados dos processos avaliativos, pois criam “espaços privilegiados para que a prática dos sujeitos seja conceituada e para que seus pressupostos e conceitos sejam revisitados e, muitas vezes, negociados e revisados”.

620

3 METODOLOGIA

Nesta seção apresenta-se o campo social, o método DSC e as técnicas usadas na pesquisa que foi realizada no período de julho/2015-agosto/2016 em Valença-BA, pelo fato deste município abrigar a maior e mais complexa rede de escolas do Baixo Sul da Bahia, com 170 unidades, sendo 148 escolas públicas ofertantes de todas as etapas da educação básica, atendendo a mais de 14 mil estudantes (VALENÇA-BA, 2015), e devido aos investimentos e parcerias firmados entre 2009-2014, os quais ampliaram o acesso às TIC na rede municipal de educação.

Na busca por respostas à pergunta de pesquisa definiram-se como caminhos metodológicos: a abordagem qualitativa, que segundo Minayo (1994) lida com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis; e o método DSC (LEFEVRE, F e LEFEVRE, A., 2012; 2014), pois, por meio deste, formam-se painéis que evidenciam as Representações Sociais (RS), ou seja, “reelaborações,

metabolizações de conhecimentos e informações geradas em certo número de espaços sociais, onde modernamente são produzidos ou difundidos" (LEFEVRE, F. e LEFEVRE, A., 2012, p. 23).

Na redação dos DSC utilizaram-se as figuras metodológicas que resgatam o pensamento coletivo, presente nas opiniões individuais, são elas: (i) **Expressões-Chaves (E-Ch)**, fragmentos discursivos que carregam a essência do conteúdo do discurso; (ii) **Ideias Centrais (IC)**, que são nomes ou expressões linguísticas atribuídas ao conteúdo identificado para categorizar o sentido construído para as E-Ch; (iii) **Ancoragens (AC)**, expressões de uma dada teoria ou ideologia que o autor do discurso professa naturalmente; e (iv) **DSC**, "uma agregação discursiva que não reúne iguais, mas pedaços de diferentes discursos individuais unidos pela sua intercompatibilidade". (LEFEVRE F. et al., 2000, p.30).

Convém destacar que a apresentação e análise dos resultados nesta comunicação, concentrar-se-á nas IC e AC, vinculando-as às respectivas RS. Um olhar focalizado nas E-Ch apresenta-se como potencial para futuros trabalhos.

621

A operação dos DSC decorreu das entrevistas semiestruturadas individuais (04) e coletivas (04), com duração entre 60 e 120 minutos, realizadas com grupos previamente identificados: **(i) Grupo 1- Especialistas, Técnicos e Analistas**: 01 secretária municipal da educação; 02 técnicos da SME; **(ii) Grupo 2- Operadores**: 03 diretores escolares, 07 coordenadores pedagógicos, 01 professor; e **(iii) Grupo 3 - Destinatários**: 06 estudantes. Para os grupos 2 e 3 mobilizaram-se indivíduos de cinco escolas municipais. Após a análise primária dos dados, foram eleitas 09 perguntas articuladas em três áreas (Políticas Públicas; TIC na Educação e Avaliação de Políticas Públicas) para fins de tratamento com suporte do DSC Soft. A partir da análise das E-Ch verificou-se a intensidade e recorrência de alguns elementos discursivos presentes nas falas dos Colaboradores dos DSC's. Para cada pergunta gerou-se um Ilustrativo de Análise do Discurso (IAD), associando as figuras metodológicas citadas anteriormente, ao conjunto de Representações Sociais e por fim a instituiu-se o Sujeito Coletivo, ou seja, o porta-voz de todos os Colaboradores do discurso, que integraram os grupos citados anteriormente. Paralelamente fez-se análise crítica do Plano Municipal de Educação 2015-2025. Por fim, elaborou-se um painel com as RS, visando orientar o desenho de avaliações participativas

aplicadas a projetos que utilizam as TIC na educação pública. Tais resultados são a seguir apresentados.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Nesta seção estão destacadas algumas reflexões sobre a problemática da avaliação de políticas públicas educacionais suportadas por tecnologias digitais, na rede municipal pesquisada, a partir da sistematização do Ilustrativo de Análise do Discurso (IAD), destacado a seguir (Quadro 1), que subsidiou a elaboração dos DSC:

Quadro 1 - IAD Tecnologias Digitais / Valença-BA (Continua)

Categoria	Ideias Centrais	Ancoragens	Representações sociais
1 FORMULAÇÃO	– Busca de alinhamento institucional – Representatividade – Implementação de políticas públicas como o maior desafio	– As metas e objetivos da educação municipal estão em consonância com outras esferas; – A coisa vem pronta e a gente tem que trabalhar em cima daquilo. – O envolvimento na formulação da política pública aumenta a democracia.	Necessidade de ampliação da participação e alinhamento com outras políticas
2 IMPLEMENTAÇÃO	– Busca de convergência – Resistência e negociação	– A princípio é aquela resistência, mas quando eles fazem, fazem bem feito!	Comunicação qualificada como fator crítico para aderência ou repulsa às novas Políticas Públicas, Programas e Projetos.
3 CONTRIBUIÇÕES/ TIC	– Transição para o novo paradigma educacional	– As pessoas estão conectadas o tempo inteiro seja num aparelho celular, ou no computador. A escola não pode ficar fora disso! – O uso das TIC nas nossas escolas acontece a passo de tartaruga	Melhoram a aprendizagem dos estudantes
4 USOS/TIC	– Ações desarticuladas distorcem a percepção dos resultados – Desencontros de expectativas – Incorporação de dispositivos tecnológicos na didática	– Tudo que você faz na sua sala de aula diferente já é um avanço – Não cabe ao professor trabalhar sem essas tecnologias.	Falta de uma abordagem integrada do uso das TIC nas escolas.

622

Quadro 1 - IAD Tecnologias Digitais / Valença-BA (Continuação)

Categoria	Ideias Centrais	Ancoragens	Representações sociais
5 AÇÕES POSITIVAS	– Uso das TIC incentivado por de terceiros – Necessidade de abordagem integrada das TIC na educação – Ausência de sistemática de acompanhamento	– Alguns levaram adiante, outros voltaram a mesma metodologia de sempre. – O impacto positivo seria a melhoria do processo de ensino – Seria leviano em dizer que temos resultados significativos	As parcerias condicionam a execução das políticas educacionais que fomentam o uso pedagógico das TIC nas escolas.
6 FRAGILIDADES	– Baixos investimentos em qualificação dos profissionais – Insuficiência dos equipamentos – Limitada coerência entre discurso e prática	– Perde-se muito tempo na instalação da aparelhagem, ou na condução dos estudantes até a sala de informática. – A gente ainda não faz um uso dessas novas tecnologias de forma capenga e insuficiente	Baixo investimento em infraestrutura e qualificação das equipes limitam os avanços na área
7 QUALIFICAÇÃO	– Necessidade de uma política de formação – Incentivo por Parceiros – Concepção ingênua da formação docente para o uso das TIC	– Os projetos de capacitação para o uso das tecnologias têm que ser para todos – Todo curso de licenciatura tem disciplina de novas tecnologias	As formações para uso das TIC devem ser contínuas e para todos!
8 AVALIAÇÕES	– Avaliação deve incorporar todo o ciclo da política – Falta de sistemática de avaliação – Apropriação de ferramentas da avaliação para melhoria dos resultados	– Quando não se realiza avaliações, o planejamento está fadado ao fracasso – A avaliação, na verdade, não é usada apenas no final do processo – Não existe uma proposta onde as ações do município sejam avaliadas sistematicamente.	Não se avalia a presença das TIC na educação, prioriza-se as avaliações externas
9 AVALIAÇÕES DE IMPACTO	– Baixa percepção do impacto – Estranhamento frente aos possíveis impactos – Avaliação multidimensional	– Então essa é uma forma [avaliação de impacto] de colocar a nossa escola em evidência	Caminho para reconhecer e evidenciar as conquistas

Fonte: Elaboração Própria, 2017.

O Sujeito Coletivo revelou em suas inúmeras E-Ch, a inexistência de uma cultura de avaliação ampla, permanecendo o foco quase que exclusivo nos aspectos infraestruturais, notadamente em relação à presença de equipamentos nos ambientes escolares, como se apenas esta medida, denominada de Pedagogia do Equipamento (PRETTO, 2013), bastasse para se operacionalizar programas e projetos sob o novo paradigma tecnológico, na rede municipal. Essa é uma variável que interfere na percepção dos envolvidos quanto à multidimensionalidade do impacto das referidas políticas, corroborando o pensamento de Jannuzzi (2011) e Brandão, D et.al. (2004) que confirmam a carência de aplicações/apropriação de conhecimentos desta área por parte dos atores institucionais.

Importante destacar que dentre os DSC elaborados, algumas falas do Sujeito Coletivo, convergem para quatro problemáticas que interferem diretamente na implantação e avaliação das políticas que fomentam o uso das TIC na rede de ensino pesquisada, conforme quadro a seguir, devidamente alinhadas com fragmentos dos discursos do Sujeito Coletivo, são elas:

Quadro 2 - Problemática inerente à implantação e avaliação das TIC na educação pública.

Problemática	Discurso do Sujeito Coletivo
Falta de qualificação para o uso das TIC na educação	"Só sei de coisa, temos os instrumentos, mas não trabalhamos só com isso. A gente precisa de estrutura e material humano capacitado para trabalhar com essas tecnologias. Eu também acho que falta estrutura nas escolas. Tem os equipamentos, porém precisa capacitar as pessoas para trabalhar com eles". (DSC 4 -USOS/TIC)
Infraestrutura inadequada	"Os poucos espaços existentes não foram preparados para quantidade de estudantes que temos. São lugares pequenos, quentes e abafados, ou não apresentam a infraestrutura elétrica minimamente adequada para instalação dos computadores. Quando as adaptações ou reformas são autorizadas, nem sempre ocorrem no tempo esperado, pois envolve outras secretarias, a exemplo da de infraestrutura, aí tem todo um trâmite burocrático a ser seguido". (DSC 6 – FRAGILIDADES)
Insuficiência dos equipamentos e dispositivos	"As nossas escolas ainda não estão preparadas, e não tem equipamentos, instrumentos e materiais para a utilização dessas novas tecnologias. Algumas escolas até têm alguns computadores, algumas máquinas, mas não suprem as necessidades dos professores e da quantidade de alunos. É muito difícil uma escola que tenha quinhentos alunos fazer um bom trabalho tendo um laboratório com apenas vinte computadores. Ela não dá conta, né? É uma conta que não fecha... a gente ainda não faz um uso dessas novas tecnologias dentro da escola... quando faz ainda de forma capenga e insuficiente". (DSC 6 – FRAGILIDADES)
Carência de mecanismos avaliativos com viés participativo que permitam aos implicados mensurarem e reconhecerem os resultados e impactos das ações realizadas	"Não me recordo de termos feito alguma ação voltada para a avaliação de impacto, em especial das tecnologias da educação. Eu percebo algumas mudanças, mas às vezes alguns gestores não conseguem perceber por conta do pouco tempo que a eles ficam na gestão de escola, as vezes os programas são mais antigos". (DSC 9 - AVALIAÇÕES DE IMPACTO)

624

Fonte: Elaboração Própria, 2017.

A situação emblemática representada no quadro 2 distancia o Sujeito Coletivo do ideal de futuro a que foram por muito tempo expostos, pois quando decide inovar, lhe falta qualificação para que identifique as oportunidades no tempo certo. Se adquire dispositivos, ainda que em número reduzido, falta-lhe espaços adequados e seguros para a realização dos trabalhos. Quando consegue aliar formação, dispositivos e espaços, falta-lhe estrutura suficiente para envolver os estudantes ávidos para estabelecerem novas conexões com o conhecimento e com os seus

pares. Com o passar o tempo, o encanto, o entusiasmo e a proatividade que integram a áurea do contato inicial, aos poucos, dão lugar à frustração, desmotivação e a descrença em conquistas de resultados positivos.

O quadro 2 realça alguns fatores que corroboram para que o Sujeito Coletivo apresentasse dificuldades em estabelecer correlações entre os usos e os possíveis resultados das TIC na educação, sejam elas com progressões positivas ou negativas. A inoperância de avaliações de impacto dessas iniciativas foi admitida pelo Sujeito Coletivo, que vislumbrou ser este um caminho possível para evidenciar suas contribuições no contexto da rede, baseados nos pressupostos indicados por Trevisan e Van Ballen (2008): o "reconhecimento do propósito de mudança social" e o "estabelecimento de relações causais" entre o programa e as supostas mudanças provocadas. Sobre esta questão, disse ainda o Sujeito Coletivo:

A gente peca muito nisso! Seria uma farsa, uma falácia dizer que temos um acompanhamento processual avaliativo. Eu acho que a gente poderia avaliar também a dimensão social nas mudanças econômicas da comunidade, da escola, do aluno, as relações sociais, interpessoais, do desenvolvimento humano.

625

Esse tipo de avaliação [de impacto] pode ser uma forma de colocar as escolas da nossa rede em evidência, porque a gente percebe que a escola em alguns momentos está perdendo espaço e a gente precisa fazer com que o aluno, a família acorde e perceba que a escola está ali próxima dela. (DSC 9 - AVALIAÇÕES DE IMPACTO).

Os modestos avanços obtidos por algumas escolas da rede municipal de Valença-BA, percebidos na análise de sequências históricas de indicadores de qualidade da educação, geralmente mapeados nas dimensões avaliativas externa, institucional e da aprendizagem, destacadas por Blasis (2013), não podem ser endereçados apenas aos investimentos na área tecnológica, já que variáveis como qualificação das equipes gestoras, ajustes em processos de gestão, adequações de rotinas administrativas e intervenções na infraestrutura podem influenciar diretamente a elevação positiva de tais indicadores. Ademais, é perceptível nas RS, que a noção de panaceia atribuída às TIC, no campo pesquisado, assim como noutras instâncias, apresenta a sua efetividade questionada.

O Sujeito Coletivo identificou o PME 2015/2025 como principal vetor de mudança, entretanto, devido a sua robustez (com 301 estratégias vinculadas a 20 metas que permeiam todas as modalidades de ensino) reconhecem ser essencial

um plano de monitoramento/avaliação, já que seu horizonte de execução é amplo e carece de relevantes sinalizações: escalas de priorização, prazos, responsáveis e desenhos da avaliação. Esta não é uma crítica exclusiva ao PME de Valença-BA, mas à própria Lei 13.005/2014 que diz genericamente no seu artigo terceiro, que as metas previstas no anexo da lei devem ser cumpridas no período de vigência do PNE, o que aumenta a possibilidade de concentração de ações nos últimos anos, podendo fragilizar a execução/monitoramento dos resultados e impactos.

Embora o Sujeito Coletivo reconheça as competências instaladas na rede (especialistas com notório conhecimento e experiências práticas) no quesito avaliação, as ações ainda são desarticuladas, e concentram-se no apoio à realização de avaliações externas, e não na coautoria de processos com potencial para equacionar problemáticas dos contextos locais.

O viés gerencialista das experiências conduzidas no município, afasta-se da perspectiva participativa (VIANA E AMARAL, 2014; ROESCH, 2002; FURTADO, 2012), de caráter multidimensional, fomentadora de dinâmicas que favoreçam à aprendizagem organizacional e de otimização de fluxos e rotinas de trabalho, apresentada como resultado deste estudo, limitando a percepção da avaliação integrada a todas as fases do ciclo de políticas públicas, bem como o protagonismo dos sujeitos implicados na produção de conteúdos uteis e relevantes para geração de mudanças positivas no contexto educacional. Estando as categorias participação e aprendizagem enquanto desafios no âmbito da rede municipal em questão.

Face ao exposto, em linha com o pensamento de Boullosa e Rodrigues (2014, p.153) defende-se que os desenhos das práticas avaliativas devam agregar à abordagem gerencialista, marcada pela acumulação e comparabilidade dos dados, processos contínuos de "construção de significados ou significâncias" e, sejam encarados como uma oportunidade de problematizar, dialogar, intervir, produzir conhecimento e promover aprendizagens sobre o objeto de estudo, realidade distante da encontrada nas escolas aqui estudadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresenta parte de pesquisa qualitativa realizada entre julho 2015 e agosto de 2016, na rede pública de Valença-BA, ressaltando as Representações Sociais extraídas dos DSC, que buscou identificar práticas dedicadas à avaliação do impacto das TIC na educação, mediante ações implantadas no período de 2009- 2014. Para a apresentação de considerações finais que reflitam os principais achados apresentados, julga-se oportuno retomar a questão que a originou: **Como os profissionais da educação e comunidades escolares avaliam o impacto do uso das tecnologias digitais na educação pública no município de Valença- BA?**

Constatou-se que o monitoramento/avaliação das referidas práticas precisam ser institucionalizados, assim como ser fundamental o estímulo à adoção de práticas potencializadoras da participação dos atores visando ativar uma dinâmica de aprendizagem social que propicie a condução autônoma de processos avaliativos que gerem dados relevantes para a elaboração de propostas de intervenção que agreguem valor ao cotidiano da rede e das suas comunidades escolares. Importa ressaltar que a transversalidade da avaliação no ciclo de políticas públicas deve ser fortalecida enquanto premissa na condução de trabalhos dessa natureza, devendo pautar a agenda institucional de todos os implicados na política, de modo que seja ratificada como um componente da dinâmica interna dos diversos setores da administração pública.

A avaliação participativa como condutora da aprendizagem coletiva visando a apropriação e uso de metodologias com abordagens simplificadas, desponta como um desafio para a rede estudada. Sua aplicação deve superar o viés instrumental- formal que geralmente prejudica a consolidação de resultados e o desenvolvimento das capacidades locais para fazer a autogestão dos seus processos avaliativos.

Considera-se que uma das limitações do artigo reside na análise de um fenômeno complexo – avaliação do impacto de políticas públicas educacionais que utilizam tecnologias digitais - à luz da realidade de uma rede de ensino, com uma amostra relativamente reduzida (20 indivíduos vinculados à SME e a cinco escolas), assim, sugere-se a realização de futuros estudos que explorem amostras ampliadas

e incluam outros segmentos, a exemplo das famílias, e dessa forma expandam as visões e conhecimentos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-60, out./dez. 2000.

BLASIS, E. Avaliações em larga escala: contribuições para a melhoria da qualidade na educação. **Cadernos Cenpec**, São Paulo. v. 3. n. 1. p. 251-268, jun. 2013.

BONETI, L. W. **Políticas Públicas por dentro**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2007.

BONILLA, M. H. S; SOUZA, J. S. Diretrizes metodológicas utilizadas em ações de inclusão digital. In: BONILLA, M. H. S; PRETTO, N. L. (Org.). **Inclusão digital: polêmica contemporânea**. Salvador: EDUFBA, 2011. v. 2.

BONILLA, M. H. S; FANTIN, J. S. Olhares sobre a prática pedagógica com o projeto UCA. In: QUARTIERO, E. M.; BONILLA, M. H. S.; FANTIN, M. (Org.). **Projeto UCA: entusiasmos e desencantos de uma política pública**. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 99-145.

BOULLOSA, R. F; RODRIGUES, R. W. Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, EAUFGA, Salvador, v. 3, n. 3, set./dez. 2014.

BRANDÃO, D. B.; SILVA, R. R.; PALOS, C. M. C. Da construção de capacidade avaliatória em iniciativas sociais: algumas reflexões. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 361-374, jul./set. 2005.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Brasília, 25 jun. 2014.

CHAVES, H. L. A. Avaliação de políticas públicas: entre a estratégia governamental e a agenda do capitalismo contemporâneo. In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). **Avaliação de políticas Públicas em múltiplos olhares e diferentes praxis**. Recife: UFPE, 2014.

COSTA, L. F. Novas tecnologias e inclusão digital: Criação de um modelo de análise. In: BONILLA, M. H. S; PRETTO, N. L. (Org.). **Inclusão digital: polêmica contemporânea**. Salvador: EDUFBA, 2011. v. 2.

COTTA, T. C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun. 1998.

FURTADO

Peirópolis, 2012. p. 21-41.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **PPP - Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 36, p. 251-275, jan./jul. 2011.

JOHNSON, G. A.; SILVA, M. A. Avaliação de políticas públicas: desafios latino-americanos. In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). **Avaliação de políticas Públicas em múltiplos olhares e diferentes práxis**. Recife: UFPE, 2014.

LIMA JUNIOR, A. S.; HETKOWSKI, T. M.; NOVAES, I. L. Gestão Educacional e Tecnologias da Informação e Comunicação. In: NOVAES, Ivan Luiz; HETKOWSKI, Tânia Maria. (Org.). **Gestão, Tecnologias e Educação: construindo redes sociais**. 1ed.Salvador: EDUNEB, 2011, p. 27-68.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C. **Pesquisa de representação social: um enfoque qualiquantativo - a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2012. (Série Pesquisa; 20).

629

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C. Discurso do sujeito coletivo: representações sociais e intervenções comunicativas. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 502-507, abr./jun. 2014.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2009.

MARTIN, A. S. A organização das escolas e os reflexos da rede digital. In: SANCHO, J. M. et al. **Tecnologias para transformar a educação**. Tradução Valério Campos. Porto Alegre: Artmed, 2006.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOKATE, K. M. Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-134, 2002.

MORAN, J. M. Ensino e aprendizagem inovadores com tecnologias audiovisuais e telemáticas. In: MORAN, J. M.; MASSETO, M. T.; BEHRENS, M. A. **Novas**

tecnologias e mediação pedagógica. Campinas: Papirus, 2000. (Coleção Papirus Educacional).

PORTO, T. M. E. As tecnologias na escola. E agora, o que fazer com elas? In: FANTIN, M.; RIVOTELLA, P. C. **Cultura Digital e Escola: pesquisa e formação de professores.** Campinas: Papirus, 2012. (Coleção Papirus Educação).

PRETTO, N. L.; ASSIS, A. Cultura digital e educação: redes já! In: PRETTO, N. L.; SILVEIRA, S. A. (Org.). **Além das redes de colaboração: internet, diversidade cultural e tecnologias do poder organizadores.** Salvador: EDUFBA, 2008.

PRETTO, N. L. Os descaminhos das políticas públicas de Tecnologia da Informação no Brasil. In: _____. **Reflexões: ativismo, redes sociais e educação.** Salvador: EDUFBA, 2013. p. 33-36.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012.
ROCHE, C. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças.** Tradução Tisel Tradução, interpretação Simultânea Escrita. 2. ed. São Paulo: Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra/Oxfam, 2002.

ROESCH, S. M. A. Avaliação: Gerar conhecimento tecnocrático ou capacidade local? In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação.** Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

630

SANCHO, J. M. De tecnologias da informação e da comunicação a recursos educativos. In: SANCHO, J. M. et al. **Tecnologias para transformar a educação.** Tradução Valério Campos. Porto Alegre: Artmed, 2006.

SCHAFF, A. **A sociedade informática.** 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, P. L. S. Possibilidades metodológicas para avaliar sistematicamente programas governamentais: reflexões a partir da experiência latino-americana. In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). **Avaliação de políticas Públicas em múltiplos olhares e diferentes práxis.** Recife: UFPE, 2014.

TAKAHASHI, T. (Org.). **Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde.** Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

THOENIG, J-C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70. abr./jun. 2000.

TREVISAN, A.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

VALENÇA. Prefeitura Municipal de Valença. Secretaria de Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação 2015-2025. **Diário Oficial [da] Prefeitura Municipal de Valença-BA**, Poder Executivo, Valença, ano VII, n. 1328, 22 jun. 2015a. p. 2-165.

VIANNA, I. L.; AMARAL, E. F. L. Utilização de metodologias de avaliação de políticas públicas no Brasil. In: AMARAL, E. F. L; GONÇALVES, G. Q; FAUSTINO, S. H. R. (Org.). **Aplicações de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014. p. 15-38.

O IMPACTO DO PROUNI E DO FIES NO DESEMPENHO ACADÊMICO

Sabrina Olimpio Caldas de Castro¹

Franciele Michele dos Santos¹

Cristiana Tristão Rodrigues¹

RESUMO

Para viabilizar o acesso ao ensino superior aos grupos menos favorecidos, o governo tem adotado políticas inclusivas compensatórias em parceria com o setor privado. Estes programas geram opiniões divergentes, existindo estudos que apontam aspectos positivos e negativos dos programas. Com o intuito de contribuir para esta discussão, este trabalho avalia o impacto das diferentes modalidades de bolsas e financiamentos oferecidas pelo governo federal por meio do Prouni e do Fies no desempenho acadêmico. Primeiramente realizou-se uma análise descritiva da amostra, para identificar as características do ensino superior privado no estado de Minas Gerais e compreender o contexto em que estas políticas públicas se inserem. Posteriormente, aplicou-se o método de Regressão Linear Múltipla para aferir o impacto do Fies e do ProUni no desempenho acadêmico. Os resultados indicaram que apesar de ambas as políticas terem a finalidade de inclusão social, apenas o Prouni impacta positivamente no desempenho acadêmico, especialmente quando o aluno é bolsista integral do programa. Em contrapartida, o FIES não proporciona impacto positivo significativo no desempenho acadêmico. Desta forma, há indícios de que o Prouni estimula o desempenho acadêmico, atuando como um incentivo para a dedicação ao curso. Em relação ao FIES, destaca-se que o fato do programa não gerar impacto positivo significativo no desempenho acadêmico não constitui evidência suficiente para negligenciar tal política. Nesta linha, vale ressaltar a importância deste programa como mecanismo de inclusão social, uma vez que seus moldes possibilitam atender um maior número de alunos.

632

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Avaliação de Impacto. ProUni. FIES.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV).

O IMPACTO DO PROUNI E DO FIES NO DESEMPENHO ACADÊMICO

¹ *Universidade Federal de Viçosa (UFV).*

1 INTRODUÇÃO

A importância do acesso ao ensino superior fundamenta-se no aumento das exigências para ingressar no mercado de trabalho, nas transformações das profissões, bem como na expectativa de aumento da renda e ascensão social (AMARAL; OLIVEIRA, 2011). Neste cenário, a educação tem apresentado estrita relação com o desenvolvimento, tornando necessária a elaboração de propostas pelos governos que beneficiem o maior número possível de indivíduos, mediante a aplicação racional dos recursos públicos (SARAIVA; NUNES, 2011).

O atual contexto também é caracterizado pelo posicionamento da sociedade contra qualquer tipo de exclusão, cobrando iniciativas do governo que diminuam as desigualdades e proporcionem inclusão social. Assim, o acesso à educação superior tem se destacado, em função de sua capacidade de promover a inclusão de grupos minoritários, bem como ser um mecanismo potencial para reduzir os problemas ocasionados por esta condição desfavorável (SARAIVA; NUNES, 2011).

633

Desta forma, torna-se necessário adotar medidas que viabilize o acesso de grupos menos favorecidos ao ensino superior (APRILE; BARONE, 2009), tais como alunos de baixa renda que cursaram o ensino médio em escolas públicas, que em sua maioria possuem recursos educativos limitados e instalações físicas deficientes (MOTTA; LOPES, 2012). Consequentemente, estas minorias por décadas permaneceram privadas do acesso à educação superior por não conseguirem vagas nas universidades federais e não possuírem recursos financeiros para arcar com as mensalidades das instituições privadas.

Para viabilizar o acesso ao ensino superior aos grupos minoritários, o governo tem adotado políticas inclusivas compensatórias em parceria com o setor privado, tais como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade Para Todos (ProUni). Estes programas geram opiniões divergentes no âmbito acadêmico, havendo estudos que apontam aspectos positivos e negativos dos programas.

Assim, em função da necessidade de atribuir à educação superior o caráter de suma importância no Estado brasileiro (NUNES, 2007), bem como da importância de avaliar as políticas públicas, este estudo buscou analisar o impacto do Prouni e do Fies no desempenho acadêmico dos alunos das instituições privadas de ensino

superior do estado de Minas Gerais. Desse modo, a questão que norteia este estudo é: qual o impacto das medidas de inclusão social por meio do FIES e do Prouni no desempenho acadêmico?

O principal propósito do estudo consiste em avaliar o impacto das diferentes modalidades de bolsas e financiamentos oferecidas pelo governo federal por meio do Prouni e do Fies. A expectativa é que este estudo ofereça subsídios para a discussão sobre os aspectos positivos e negativos dos programas, contribuindo para o arcabouço teórico da avaliação destas políticas públicas. Ademais, o estudo se justifica em função da maior relevância que as avaliações de políticas públicas têm ganhado no Brasil, em função da atuação mais efetiva da sociedade na fiscalização das ações estatais (MENEGUIN; FREITAS, 2013).

Estudos anteriores foram realizados com o intuito de aferir a efetividade do Prouni (SARAIVA ; NUNES, 2011), a taxa de evasão dos alunos atendidos (AMARAL; OLIVEIRA, 2011), bem como os impactos socioeconômicos ocasionados pela conclusão do curso como bolsista do programa (GONZAGA; OLIVEIRA, 2011). Estes estudos possuem como característica comum o fato de fornecerem subsídios em prol desta política.

Em relação aos estudos anteriores que abordaram o Fies, destaca-se o trabalho de Pontuschka (2016) que se propôs a avaliar o impacto do programa na quantidade de matrículas e nas taxas de evasão nos cursos presenciais das instituições privadas brasileiras de ensino superior. Já Duarte (2014) se propôs a analisar o impacto do programa sobre as mensalidades. Contudo, Pontuschka (2016) destaca a carência de estudos direcionados a esta política pública, uma vez que até a realização de seu trabalho, apenas Duarte (2014) havia realizado uma avaliação de impacto do programa.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Avaliação de Políticas Públicas

A sociedade possui uma série de necessidades e demandas, dentre as quais as mais relevantes tornam-se objeto de programas governamentais. Neste sentido, as políticas públicas podem ser compreendidas como as ações dos governos no

âmbito federal, estadual e municipal em prol das demandas eleitas à ação estatal (MENEQUIN; FREITAS, 2013).

Os estudos na área se desenvolveram tendo como base a pressuposição de ser possível realizar cientificamente o planejamento das ações do governo e a possibilidade de tais ações serem analisadas por pesquisadores que não possuam relação de dependência com o governo (MUGNOL, 2012). Desta forma, busca-se que a análise dos possíveis benefícios proporcionados pelas políticas públicas não sofram interferências de cunho político.

No Brasil, os estudos das políticas públicas têm ganhado maior relevância em função do contexto de amadurecimento da sociedade brasileira, a qual tem atuado de maneira mais efetiva no questionamento do desempenho das funções estatais (MENEQUIN; FREITAS, 2013). Neste contexto, os estudos que abordam as políticas públicas propiciam análises capazes de contribuir para todo o processo de elaboração de programas governamentais, viabilizando desde a identificação das demandas da sociedade que necessitam de intervenção governamental, até a avaliação das políticas públicas durante e após sua implementação.

635

A avaliação de políticas públicas pode ser compreendida como “uma análise ponderada e sistemática (*systematic assessment*) da operação e resultados de uma política ou um programa, em confronto com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política” (WEISS, 1998, p. 4 *apud* MUGNOL, 2012, p. 6). Este processo de avaliação possibilita identificar a ocorrência de desperdício de recurso público (MENEQUIN; FREITAS, 2013), além de proporcionar à sociedade informações sistematizadas sobre os resultados e possíveis impactos da política.

No que tange especificamente à avaliação de impacto das políticas públicas, esta pode ser compreendida como uma análise que busca identificar se determinado programa alcançou os efeitos desejados e se esses efeitos podem de fato ser atribuídos à intervenção realizada, além de permitir explorar consequências não intencionais, as quais podem ser positivas ou negativas (BAKER, 2000). Contudo, destaca-se a possibilidade de realizar avaliações de impacto antes, durante ou após o encerramento de determinado programa, de acordo com o objetivo e a finalidade da avaliação.

Meneguín e Freitas (2013) apontam que ao realizar uma avaliação de impacto antes de determinada política, busca-se prever seus efeitos, além de possibilitar que se estabeleçam parâmetros de verificação de seu desempenho para posterior avaliação. Já as avaliações de impacto realizadas durante ou após as políticas públicas possibilitam identificar alguns efeitos e consequências geradas à sociedade e comparar a realidade com a expectativa prévia.

Por fim, vale ressaltar que Behn (1995) argumenta que a análise das políticas públicas constitui uma das temáticas mais relevantes no âmbito da administração pública. Ademais, consiste em uma temática que comumente é negligenciada no Brasil e internacionalmente (HOERNER; STEPHENSON, 2012). Por tais aspectos, justifica-se a realização e a relevância deste estudo, que ao analisar o impacto do Prouni e do FIES no desempenho acadêmico contribui empiricamente para a área. Para tanto, torna-se necessário compreender as principais características destes programas, as quais se encontram descritas a seguir.

636

2.2 O ProUni e o FIES

A expansão maciça no número de instituições particulares de ensino superior se iniciou na década de 1970 com a finalidade de absorver o grande número de alunos excluídos do acesso às universidades públicas em função do número de vagas destas instituições serem significativamente inferior à demanda pelos cursos superiores (SARAIVA; NUNES, 2011). A partir desta década, mudanças no cenário econômico e sociopolítico resultaram em mudanças de concepção do papel do Estado, das políticas públicas e da relação entre o âmbito público e privado (APRILE; BARONE, 2009).

O ajuste fiscal da década de 90 consiste em outro fator que contribuiu para a ampliação do setor privado na educação superior, uma vez que neste período o governo federal assumiu o compromisso com a educação básica e não foi capaz de aumentar a destinação dos recursos para a educação superior (APRILE; BARONE, 2009). Concomitantemente, iniciou-se a discussão sobre a elaboração de medidas que viabilizassem o acesso de indivíduos de grupos menos favorecidos ao ensino superior.

A expansão da oferta de vagas das instituições privadas de ensino superior, somada às exigências da adoção de medias por parte do governo para proporcionar o acesso de grupos desfavorecidos a este nível de ensino, viabilizou a criação do Fies em 1999. Este programa foi concebido para ser auto-sustentado e oferecer financiamentos de até 100% da mensalidade para indivíduos de menor poder aquisitivo, matriculados em instituições privadas que aderiram ao programa e foram avaliadas positivamente pelo Ministério da Educação (APRILE; BARONE, 2009).

Mesmo após a criação do Fies, o problema do acesso ao ensino superior para indivíduos que não possuem condições de arcar com a mensalidade em instituições privadas e não conseguem ingressar nas instituições públicas de ensino superior, persistiu. Assim, institucionalizou-se o Programa Universidade para todos (ProUni) como alternativa para expandir a oferta do ensino gratuito com menor impacto no orçamento do Ministério da Educação (SARAIVA; NUNES, 2011).

O Programa foi criado em janeiro de 2005 pelo governo federal através da Lei nº. 11.096 (BRASIL, 2005). O ProUni promove a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em cursos de graduação para estudantes de baixa renda em instituições privadas de educação superior, as quais recebem como contrapartida pela participação, isenção de alguns tributos por parte do governo federal (AMARAL; OLIVEIRA, 2011). Em relação à motivação para a elaboração do Programa, vale ressaltar a necessidade do governo federal expandir o acesso ao ensino superior, a fim de atingir as metas elaboradas no Plano Nacional de Educação (PNE), no qual havia se estabelecido como meta o aumento da taxa líquida da educação superior para 30% até o ano de 2010 (SANTOS, 2012).

Pelo exposto é possível identificar que ambos os programas foram instituídos mediante a permanência de um contexto carente de desenvolvimento de programas sociais voltados à inclusão de grupos menos favorecidos ao ensino superior. Depreende-se que a solução ideal seria ampliar os investimentos na rede pública de ensino, em todos os níveis, a fim de extinguir as discrepâncias existentes entre grupos sociais, viabilizando o acesso de ensino de qualidade a todos os indivíduos. Entretanto, em função do alto custo destes investimentos e do tempo necessário para proporcionar resultados efetivos na educação pública, tais políticas inclusivas possuem o potencial de reduzir as disparidades no acesso ao ensino superior a curto prazo, apesar de não serem isentas de fatores passíveis de aprimoramento.

Assim, justifica-se a análise destas políticas, sendo a metodologia adotada para tal finalidade apresentada no tópico subsequente.

3 METODOLOGIA

O presente estudo possui abordagem quantitativa e caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, visto que busca descrever o impacto do Fies e do ProUni no desempenho acadêmico dos alunos das instituições privadas de ensino superior do estado de Minas Geras. Dessa forma, este trabalho contribui para ampliar a análise dos impactos ocasionados por ambas medidas de inclusão social.

3.1 Área de estudo, fonte e tratamento dos dados

Para o alcance do objetivo proposto, considerou-se uma amostra de 25968 estudantes das instituições privadas de ensino superior do estado de Minas Gerais que realizaram o Exame Nacional de Desempenho (ENADE) no ano de 2014. O levantamento de dados foi obtido por meio dos microdados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), os quais incluem informações referentes ao questionário socioeconômico aplicado juntamente com a avaliação, além de dados relacionados ao desempenho dos estudantes no exame. Destaca-se que dentre estes dados disponíveis, os referentes ao ano escolhido são os mais recentes.

Para o tratamento e a análise dos dados coletados, utilizou-se a planilha eletrônica *Excel* e o software *Statistical Package for Social Sciences (SPSS)*. Primeiramente realizou-se uma análise descritiva da amostra, tais como a escola em que os alunos cursaram o ensino médio, a renda familiar incluindo os rendimentos dos próprios alunos, a carga horária de trabalho semanal e o percentual de alunos que são atendidos pelas políticas públicas de inclusão social abordadas neste estudo. Esta análise, ao identificar as características do ensino superior privado no estado de Minas Gerais, permite compreender o contexto em que estas políticas públicas se inserem. Posteriormente, aplicou-se o método de Regressão LinearMúltipla (RLM) para aferir o impacto do Fies e do ProUni no desempenho acadêmico, o qual se encontra descrito a seguir.

3.2 Regressão Linear Múltipla (RLM)

A regressão linear múltipla consiste em uma forma de estimação por meio de um modelo matemático que descreve o relacionamento entre variáveis, estimando valores para a variável dependente, com base em valores conhecidos de variáveis independentes (MORAES, 1999). Segundo o autor, a utilização de múltiplas variáveis independentes reduz o erro estocástico e elimina a tendenciosidade causada por omitir uma variável que pode afetar consideravelmente a variável dependente.

Neste trabalho considera-se como variável dependente a nota geral no Enade, como *proxy* do desempenho acadêmico do aluno. A hipótese básica que se procura testar com o modelo é que existe uma relação positiva e significativa entre o desempenho acadêmico do aluno e as variáveis que indicam que os alunos são atendidos total ou parcialmente pelo Prouni e pelo Fies. Ademais, destaca-se que as demais variáveis consideradas foram escolhidas com base em trabalhos anteriores que analisaram quais fatores influenciam no desempenho acadêmico. Assim, a equação para aplicação do método consiste em:

639

$$NG = a + b_1Id + b_2Masc + b_3Solt + b_4EscPai + b_5EscMãe + b_6Ren + b_7trab + b_8ProuniInt + b_9ProuniParc + b_{10}Fies + b_{11}ProuniFies + b_{12}BolsaAcad + b_{13}HorasEstudo + b_{14}Branco$$

Nesta equação tem-se que:

NG = nota geral obtida do Enade

a = coeficiente linear (constante)

b = coeficientes angulares

Id = idade do aluno;

Masc = *dummy* que possui valor 1 se o aluno for do sexo masculino e 0 se for do sexo feminino;

Solt = *dummy* que possui valor 1 se o aluno for solteiro e 0 se o aluno for casado, divorciado judicialmente, viúvo ou apresentar outro estado civil;

EscPai = variável referente ao nível de escolaridade do pai;

EscMãe = variável referente ao nível de escolaridade da mãe;

Ren = renda familiar, incluindo os vencimentos do próprio aluno;

Trab = carga horária semanal de trabalho do aluno, exceto estágio ou bolsas;

ProuniInt = *dummy* que possui valor 1 se o aluno for bolsista integral do Prouni e 0 se não for;

ProuniParc = *dummy* que possui valor 1 se o aluno for apenas bolsista parcial do Prouni;

Fies = *dummy* que possui valor 1 se o aluno possui apenas financiamento do Fies;

ProuniFies = *dummy* que possui valor 1 se o aluno for bolsista parcial do Prouni e também contar com o financiamento do Fies;

BolsaAcad = *dummy* que possui valor 1 se o aluno possuir alguma bolsa acadêmica, tais como: bolsa de iniciação científica, de projetos de extensão, de monitoria, de tutoria ou alguma outra modalidade de bolsa acadêmica;

HorasEst = total de horas semanais que o aluno direciona aos estudos, excetuando as horas de aula;

Branco = *dummy* que possui valor 1 se o estudante se autodeclarar branco.

O método de estimação do modelo baseia-se nos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Este método é obtido pela escolha dos estimadores que minimizam a soma dos quadrados dos desvios entre os valores de Y observados e estimados pela reta de regressão (MORAES, 1999). Este método de estimação possibilita reduzir a tendenciosidade, evita grandes desvios e permite realizar testes de significância na equação (LAPPONI, 1997).

Para melhorar a qualidade dos dados e, conseqüentemente, a estimação do modelo, excluiu-se os dados dos estudantes que entregaram uma das seções da prova em branco, os quais foram considerados *outliers*. Os resultados obtidos por meio da metodologia descrita nesta seção encontram-se apresentados a seguir.

4 RESULTADOS

4.1 Panorama do quadro discente

Com o intuito de analisar o impacto do Prouni e do Fies no desempenho acadêmico dos alunos, primeiramente realizou-se uma análise descritiva dos

formandos das instituições privadas de ensino superior localizadas no estado de Minas Gerais. Ao verificar o percentual de alunos que cursaram o ensino médio em escolas públicas, particulares e em instituições de ensino no exterior, encontrou-se o seguinte percentual (TABELA 1):

Tabela 1 - Percentual dos alunos por modalidade da escola do ensino médio

ESCOLA DO ENSINO MÉDIO	% DE ALUNOS
Todo em pública	73,14%
Todo em particular	16,72%
Todo no exterior	0,05%
A maior parte em pública	5,85%
A maior parte em particular	4,01%
Parte no Brasil e parte no exterior	0,22%

Fonte: Dados da pesquisa.

Estes dados permitem identificar que a maior parte dos alunos da rede privada cursaram todo o ensino médio em escolas da rede pública de ensino, sendo a diferença desse grupo de formandos com os que cursaram todo o ensino médio na rede privada de 56,42 pontos percentuais.

Em relação à renda (TABELA 2), há um baixo percentual de alunos de alta renda, sendo que a maior parte dos formandos possui menos de 4,5 salários mínimos como renda total familiar incluindo os rendimentos do próprio aluno.

Tabela 2 - Percentual de alunos por nível de renda

RENDIA	% DE ALUNOS
Até 1,5 salário mínimo	14,76%
1,5 a 3 salários mínimos	27,96%
3 a 4,5 salários mínimos	21,14%
4,5 a 6 salários mínimos	14,07%
6 a 10 salários mínimos	14,17%
10 a 30 salários mínimos	7,89%
Acima de 30 salários mínimos	1,11%

Fonte: Dados da pesquisa.

Dentre os formandos, também há predominância de alunos que conciliam os estudos com carga horária de trabalho fixa semanal, distinta de bolsa acadêmica. Dentre estes alunos, a maior parte trabalha por 40 horas semanais ou mais (TABELA 3).

Tabela 3 - Percentual de alunos por carga horária de trabalho semanal

CARGA HORÁRIA DE TRABALHO	% DE ALUNOS
Não trabalha	26,82%
Trabalha eventualmente	6,29%
Trabalha até 20 horas semanais	7,81%
Trabalha de 21 a 39 horas semanais	13,31%
Trabalha 40 horas semanais ou mais	45,77%

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota-se que a composição do quadro de formandos do ensino superior da rede privada no estado de Minas Gerais no ano de 2014 era composta predominantemente por alunos que cursaram todo o ensino médio na rede pública, que possuem os menores níveis de renda familiar e que exercem atividades remuneradas distintas de bolsa acadêmica em carga horária semanal elevada.

Deve-se considerar que os dados antecederam a elaboração da Lei 12.711/2012 que legitima a destinação de cotas para alunos de baixa renda e provenientes da rede pública de ensino. Este fato contribui para a discrepância nos percentuais, uma vez que antes das políticas de ações afirmativas voltadas ao ensino superior público, o déficit no grau de conhecimentos destes alunos ocasionado pelo baixo investimento do Poder Público, dificultava a inserção destes alunos na rede pública de ensino superior (MOTTA; LOPES, 2012), ocasionando sua aglomeração nas instituições privadas.

Por fim, verificou-se o percentual dos formandos que recebem alguma modalidade de bolsa e de financiamento, com o intuito de aferir o percentual de alunos atendidos pelo Prouni e pelo Fies, total ou parcialmente (TABELA 4).

Tabela 4 - Percentual de alunos que recebem bolsas e financiamentos

MODALIDADE FINANCIAMENTO/BOLSA	% DE FORMANDOS
Nenhum financiamento/bolsa	47,72%
Prouni integral	8,94%
Apenas Prouni parcial	2,52%
Apenas Fies	19,58%
Prouni parcial e Fies	2,07%
Outros financiamentos/bolsas	19,17%

Fonte: Dados da pesquisa.

Dentre os formando, 47,72% não possui nenhum tipo de financiamento ou bolsa para realizar o curso de ensino superior na rede privada de ensino superior. Dentre os 52,28% que recebem algum tipo de auxílio, 33,1% é atendida por alguma modalidade do Prouni e do Fies, sendo que a maior parte é atendida exclusivamente pelo Fies. Ademais, destaca-se a existência de outros tipos de financiamento e bolsas, ofertadas pelo governo estadual, distrital ou municipal, pela própria instituição, por outra entidade ou por meio de financiamento bancário, as quais juntamente com o Prouni e o Fies ampliam as possibilidades de acesso ao ensino superior aos grupos menos favorecidos.

Por fim, nota-se que o Fies atende um maior número de alunos que o Prouni. Essa diferença no número de atendidos pode ser explicada pelo da natureza do Fies não ocasionar custos às finanças públicas, uma vez que o programa é auto-sustentando (APRILE; BARONE, 2009), podendo ser oferecido há um maior número de alunos.

4.2 O impacto do prouni e do fies no desempenho acadêmico

Para aferir o impacto do Prouni e do Fies no desempenho acadêmico, estimou-se um modelo de regressão linear múltipla, tendo como variável dependente (Y) a nota geral dos estudantes no ENADE como *proxy* do desempenho acadêmico.

Como variáveis independentes foram utilizadas as modalidades de bolsas concedidas pelo Prouni e Fies, bem como outras variáveis relacionadas aos aspectos socioeconômicos dos estudantes apontadas em outros estudos como relevantes na análise do desempenho acadêmico. Os resultados do modelo de regressão estimados encontram-se na Tabela 5.

Tabela 5 - Modelo de Regressão Linear Múltipla

VARIÁVEIS	COEFICIENTES	TESTE T	P-VALOR
Constante	36,287	19,332	,000
Id	,037	,908	,364
Masc	-1,795	-3,398	,001
Solt	-,766	-1,193	,233
Branco	1,177	2,321	,020
EscolaridadePai	,284	1,132	,258
EscolaridadeMae	,201	,849	,396
Renda	1,125	5,992	,000
Trabalho	-,284	-1,866	,062
ProuniIntegral	11,059	12,781	,000
ProuniParcial	4,460	2,584	,010
ApenasFies	,533	,842	,400
ProuniFies	4,463	2,423	,015
BolsaAcadêmica	2,653	3,450	,001
HorasdeEstudo	,555	2,393	,017
Branco	1,177	2,321	,020
ANOVA	Teste F = 17,437 (p valor = 0,000)		
R ² ajustado	8,0		

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que existe relação de regressão, uma vez que a estatística F na ANOVA foi significativa. Ademais, apesar do modelo explicar apenas 8% da variação do desempenho no exame, indicando que outras variáveis não consideradas explicam 92% dessa variação, o modelo é significativo ao nível de significância de 0,01, atendendo ao objetivo de analisar o impacto do Prouni e do Fies no desempenho acadêmico.

Com relação aos coeficientes, as variáveis idade, o fato de ser solteiro, a escolaridade do pai, bem como a escolaridade da mãe e o fato do aluno ser bolsista apenas do Fies não foram significativas para explicar o desempenho geral na prova do Enade ao nível de significância de 0,10, conforme mostra o p-valor do teste t para os coeficientes.

Ademais, foi possível identificar que se o aluno for do sexo masculino o desempenho na prova reduz em 1,79 pontos. Em contrapartida, se o aluno for branco a nota aumenta em 1,17 pontos. Em relação a influência da etnia do aluno no desempenho acadêmico, este fato pode ser compreendido como resultado das desigualdades que marcam as outras etnias ao longo da trajetória histórica brasileira.

Outra variável que impacta positivamente no desempenho acadêmico é a renda, indicando que quanto maior o nível de renda, maior o desempenho do aluno. Destarte, quanto maior a carga de trabalho, menor o desempenho, o que possivelmente pode ser explicado pela redução no tempo de estudo e dedicação ao curso.

645

É interessante notar também que, os alunos que possuem bolsa acadêmica, dentre as quais bolsa de iniciação científica, de projetos de extensão, de monitoria, de tutoria ou alguma outra modalidade de bolsa acadêmica, possuem um aumento de 2,65 pontos no exame. Ademais, quanto mais horas de estudos para além das horas de aula, maior o desempenho dos alunos. Estes resultados evidenciam a importância da participação em atividades extracurriculares e da dedicação aos estudos na formação do aluno.

Em relação aos programas governamentais de financiamento e concessão de bolsa, destaca-se o impacto positivo que a concessão da bolsa integral do Prouni proporciona no desempenho acadêmico dos alunos, visto que se o aluno for bolsista integral, sua nota aumenta em 11,05 pontos. O fato de o aluno ser apenas bolsista parcial do Prouni ou ser bolsista parcial do Prouni e também receber financiamento do Fies também aumenta o desempenho do aluno em 4,46 pontos, em ambos os casos. Contudo, como mencionado anteriormente, o fato do aluno apenas receber financiamento do Fies não é significativo para explicar o desempenho do aluno.

Este resultado aponta que o Prouni impacta positivamente no desempenho acadêmico, podendo depreender que a política atua como incentivo aos alunos para

buscarem excelência na realização dos cursos superiores da rede privada, atendendo às expectativas prévias deste estudo. Desta forma, assim como os trabalhos realizados por Amaral e Oliveira (2011) e Gonzaga e Oliveira (2011), os resultados obtidos neste estudo aponta aspectos positivos do Prouni como política pública de inclusão social.

Em contrapartida, o impacto do Fies no desempenho acadêmico contrariou as expectativas prévias do estudo, uma vez que não foi identificado impacto positivo significativo. Uma explicação para este resultado pode consistir no fato de que 67% dos alunos que são atendidos apenas pelo FIES possuem carga de trabalho semanal, excetuando estágios e bolsas acadêmicas, fato que interfere de maneira negativa no desempenho acadêmico. Destarte, dentre os alunos atendidos por este programa quase metade (46%) possui carga horária de trabalho semanal de 40 horas ou mais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

646

Este estudo analisou o impacto das bolsas oferecidas pelo Prouni e do financiamento estudantil oferecido pelo FIES no desempenho acadêmico, considerando os alunos atendidos total e parcialmente por ambas políticas. Para tanto, adotou-se como *proxy* a nota geral no ENADE, atual exame aplicado em âmbito nacional pelo governo federal para avaliar o desempenho acadêmico no ensino superior.

Os resultados indicaram que apesar de ambas as políticas terem a finalidade de inclusão social, sendo direcionadas às minorias desfavorecidas, apenas o Prouni impacta positivamente no desempenho acadêmico, especialmente quando o aluno é bolsista integral do programa. Em contrapartida, o FIES não proporciona impacto positivo significativo no desempenho acadêmico.

Desta forma, há indícios de que o Prouni estimula o desempenho acadêmico, atuando como um incentivo para a dedicação ao curso. Este resultado contribui para o debate relacionado aos aspectos positivos e negativos desta política pública, oferecendo subsídios para argumentar em prol do programa.

Em relação ao FIES, o fato do programa não gerar impacto positivo significativo no desempenho acadêmico não constitui evidência suficiente para

negligenciar tal política. Nesta linha, vale ressaltar a importância deste programa como mecanismo de inclusão social, uma vez que seus moldes possibilitam atender um maior número de alunos.

Ademais, a existências de contradições no ensino superior privado, tais como a predominância de alunos com menores níveis de renda e provenientes de escolas públicas foram identificadas. Esta evidência aponta a importância da elaboração do Prouni e do FIES como programas de inclusão direcionados à rede privada de ensino superior. Esta relevância se deve ao fato de que apesar da elaboração de políticas públicas com essa finalidade direcionadas ao ensino superior público, o número de vagas dessas instituições gratuitas não é suficiente para abarcar todos os alunos de baixa renda.

Entre as limitações do estudo encontram-se a ausência de variáveis capazes de ampliar o poder de explicação do modelo. Desta forma, sugerem-se estudos posteriores que ampliem a análise para considerar outras variáveis, bem como trabalhos que busquem analisar o impacto dessas políticas públicas em outros fatores.

647

REFERÊNCIAS

AMARAL, D. P.; OLIVEIRA, F. B. O ProUni e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 21-42, Mar. 2011.

APRILE, M. R.; BARONE, R. E. M. Educação superior: políticas públicas para inclusão social. **Revista Ambiente Educação**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 39-55, Jan./Jul. 2009.

BAKER, J. Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners. **World Bank**, Washington, 2000.

BEHN, R. D. The big questions of public management. **Public Administration Review**, v. 55, n. 4, p. 313-324, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Dados e estatísticas**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

DUARTE, I. F. Impactos de Financiamento Estudantil sobre Encargos Escolares: Consequências do FIES. 2014. 26 p. **Dissertação** (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

GONZAGA, L. A. M.; OLIVEIRA, F. B. Impacto Socioeconômico do Programa Universidade Para Todos (ProUni): uma análise da política pública em uma instituição de ensino superior do Rio de Janeiro. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 11, p. 210-227, Maio./Ago. 2012.

HOERNER, J.; STEPHENSON, P. Theoretical perspectives on approaches to policy evaluation in the EU: the case of cohesion policy. **Public Administration**, v. 90, n. 3, p. 699-715, 2012.

LAPPONI, J. C. **Estatística usando Excel 5 e 7**. São Paulo: Lapponi Treinamento e Editora. 1997.

MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. Aplicações em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de caso. **Estudos Legislativos**, Brasília, DF, 2013. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-123-aplicacoes-em-avaliacao-de-politicas-publicas-metodologia-e-estudos-de-caso>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

MORAES, R. O. Regressão Linear – Uma ferramenta na Evidenciação dos Impactos Tributários nas Demonstrações Contábeis. In: XXIII EnANPAD. **Anais eletrônicos...** Foz do Iguaçu, 1999. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ccg-10.pdf>> Acesso em: 06 nov. 2016.

MOTTA DA, I. D.; LOPES, H. M. O sistema de cotas sociais para ingresso na universidade pública. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, n. 11, p. 6823-6857, 2012.

MUGNOL, Márcio; GISI, Maria Lourdes. Avaliação de políticas públicas educacionais: os resultados do ProUni. **Revista Conjectura: Filosofia e Educação**, 2012, 18: 122-139.

NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. **Revista de administração pública**, 2007, 41: 103-147.
PONTUSCHKA, R. Avaliação de impacto do Fies. 79 p. **Dissertação** (Mestrado em Economia Aplicada) - Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2016.

SANTOS, C. T. Ações afirmativas no ensino superior: análise do perfil socioeconômico e da experiência universitária de bolsistas do ProUni na PUC-Rio. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 93, n. 235, p. 770-790, Set./Dez. 2012.

SARAIVA, L. A. S.; NUNES, A. S. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 941-964, Ago. 2011.

O PROCESSO DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE: o caso do Núcleo Estratégia Saúde da Família / RN

David Barbalho Pereira¹

RESUMO

O presente estudo consiste em um estudo de caso de abordagem qualitativa e objetiva descrever as ações de monitoramento da Política de Atenção Básica de Saúde no estado do Rio Grande do Norte (RN), realizadas pelo Núcleo Estratégia Saúde da Família (NEESF) – grupo técnico que compõe a Secretaria Estadual de Saúde Pública (SESAP). Adota como critérios norteadores de análise três grupos de características verificadas na literatura da área: aspectos voltados à operacionalização; gestão e manejo de indicadores; e caráter de intervenção das ações de monitoramento. Adota como instrumentos metodológicos a observação direta, pesquisa documental e entrevista semiestruturada. Conclui que o principal desafio nas práticas adotadas consiste na garantia do caráter de intervenção do processo, com vistas a dotá-lo de maior efetividade e explorar o seu potencial de gerar aprendizagem organizacional e melhoria na gestão.

649

Palavras-chave: Monitoramento de políticas públicas. Atenção Básica de Saúde. Indicadores. Saúde Pública. Rio Grande do Norte.

¹ Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

**O PROCESSO DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE SAÚDE:**
o caso do Núcleo Estratégia Saúde da Família / RN

¹ *Universidade Federal da Paraíba (UFPB).*

1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

O aprimoramento dos mecanismos e práticas de avaliação e monitoramento de políticas públicas se dá mediante a análise continuada dos processos de implementação, alocação de recursos e fortalecimento institucional dessas práticas, bem como no refinamento conceitual e metodológico dos mesmos – momento no qual a academia possui grande relevância e potencial de colaboração com a Gestão Pública brasileira.

No Brasil, reconhece-se que os últimos anos foram marcados por relevante fortalecimento institucional e ampliação do escopo de avaliação e monitoramento no âmbito governamental, como resultado de um processo crescente de incorporação de valores gerencialistas na administração pública brasileira desde a década de 1990, bem como da ampliação do escopo de políticas sociais, verificação da eficiência na alocação de recursos e efetividade das mesmas.

Voltado para a melhoria continuada da implementação de políticas públicas e do aparelho burocrático brasileiro, entende-se como desejável que a operacionalização de processos de monitoramento se dê de forma essencialmente analítica – aspecto que Jannuzzi (2011) coloca com um dos vieses do processo, quando considera os seus caracteres estratégico, gerencial e analítico, caracterizando cada um deles a partir da ênfase de análise e de critérios balizadores. Cabe, no entanto, destacar o a relevância do viés analítico nessa atividade, enquanto

650

[...] exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto aos seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de Políticas Públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade. (JANNUZZI, 2011, p. 41).

O autor avança na concepção, mencionando inclusive o termo “cultura de monitoramento analítico”:

[...] a boa gestão de programas requer, para além do Monitoramento estratégico [...] e do Monitoramento gerencial [...], esforços de disseminação

da cultura de Monitoramento Analítico no corpo de técnicos e gestores envolvidos na operação do programa. (JANNUZZI, 2011, p. 57).

Embora as demais faces do monitoramento sejam desejáveis e possuam grande relevância no acompanhamento da ação governamental, entende-se que o caráter fundamental das ações de monitoramento se dão na sua capacidade de análise e no modo com o qual ele age na melhoria da gestão.

Diante disso, entende-se como pertinente o estudo de experiências dos governos subnacionais nas práticas de monitoramento de políticas públicas, buscando enxergar os desafios presentes nas múltiplas realidades locais, como forma inclusive de retroalimentar as reflexões realizadas na academia, como forma de conferir a elas maior capacidade de intervenção e retorno à sociedade, ao passo em que se voltam para o enfrentamento de problemas que interferem no pleno desenvolvimento das ações voltadas para o bem-estar social.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

651

O presente estudo se caracteriza como um estudo de caso de abordagem qualitativa. Em consonância com Stake (2005, p. xi)², quando coloca que “Estudo de caso é o estudo da particularidade e complexidade de um caso único.”, reconhece-se que o estudo é dotado de singularidade condicionada pelo contexto político, social, administrativo e organizacional sob o qual o pesquisador se debruça. Trata-se de um estudo de corte transversal, realizado entre os meses de abril e maio de 2015.

Caracteriza-se como um estudo descritivo, voltado para uma descrição aprofundada das práticas de monitoramento operacionalizadas no referido recorte, utilizando como instrumentos e técnicas metodológicas: observação direta sobre as práticas e rotinas administrativas do referido setor; pesquisa documental sobre os marcos legais e documentos normativos da Secretaria Estadual de Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Norte (SESAP) que regem a atuação do Núcleo Estratégia Saúde da Família (NEESF); e entrevista semiestruturada junto ao coordenador do NEESF, realizada ao fim do período de imersão no setor, para a elucidação de aspectos observados no cotidiano do grupo analisado.

² Tradução nossa, do original: “Case study is the study of the particularity and complexity of a single case [...]”. (STAKE, 2005, p. xi).

A análise dos aspectos visualizados em campo adota como elementos norteadores os questionamentos compilados no Quadro 1³ - a ser exposto na Sessão 3 – elaborado mediante pesquisa bibliográfica nas áreas de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

3 O PROCESSO DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma breve revisão conceitual

O empreendimento de ações e sistemas de avaliação e monitoramento de políticas públicas parte da concepção da necessidade de acompanhamento da implementação de uma determinada política pública, visando identificar em tempo oportuno possíveis desvios na sua execução e possibilidades de ações corretivas, verificação do alcance de metas e objetivos traçados e consequente aprendizagem organizacional, ao passo em que a identificação de pontos falhos demanda exercício analítico e consequente melhoria da qualidade na gestão para o enfrentamento dos problemas sob os quais a gestão se depara. Esse processo é definido por Jannuzzi (2016) como:

[...] uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar. (JANNUZZI, 2016, p. 108).

A compreensão do forte caráter de intervenção do qual o monitoramento deve ser dotado compreende como desejável que a sua operacionalização seja operacionalizada por parte da gestão da política implementada, de modo sejam dadas condições favoráveis à contínua revisão e mudanças voltadas para a melhoria do desempenho do programa e da sua gestão.

Nos estudos referentes ao ciclo ou processo de políticas públicas, o monitoramento é entendido como uma atividade que se debruça fundamentalmente sobre a etapa de implementação da política analisada, sendo alimentado

³ O modelo aqui adotado consiste em uma versão revisada da original utilizada originalmente no estudo de caso, sem que haja alteração ou prejuízo no seu conteúdo.

continuamente com dados periódicos referentes ao seu desempenho. A compilação, organização e análise dos indicadores configuram o *modus operandi* mais difundido nos sistemas de monitoramento, ao passo em que possibilitam o acompanhamento e mensuração de aspectos inerentes a uma determinada política e aos seus múltiplos contextos de implementação. Essa característica se coloca como fundamental nos estudos de políticas públicas no modelo federativo vigente no Brasil, ao passo em que o processo de formulação de políticas de abrangência nacional normalmente se dá nas instâncias federais de governo, sendo a sua execução operacionalizada nos múltiplos cenários municipais e estaduais. Dessa forma, a unificação de parâmetros para o monitoramento de políticas implementadas em território nacional possibilita uma análise comparativa e unificação de metodologias de mensuração de desempenho – embora seja reconhecida a importância da criação de mecanismos de avaliação e monitoramento que considerem diretamente as particularidades locais.

Além dessa abordagem mais quantitativa, considera-se também a existência de processos de monitoramento presenciais, conforme colocado por Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006, p. 21-22.):

653

O conceito de monitoramento [...] pode se referir a dois processos distintos, ainda que interligados. Por um lado, enquanto o acompanhamento dos programas se constitui em uma atividade interna da organização, um procedimento “a distância”, por outro, o monitoramento também se refere a processos “presenciais”, checagens locais, que acabam constituindo um tipo de pesquisa rápida, qualitativa, por meio da qual gestores, pesquisadores ou outros agentes podem verificar como a implementação está sendo realizada, e se está atingindo seus objetivos, além de verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos.

Os recortes conceituais aqui trazidos evidenciam o monitoramento como um processo dotado de proatividade, alimentado por informações acerca do desempenho da política pública e sistematizado em suas rotinas de coleta, especificações metodológicas de análise dos dados e com diálogo direto com as instâncias de tomada de decisão na gestão – sob risco de subutilização do potencial do processo.

Considerando a existência de diversas referências da academia e da gestão pública acerca do monitoramento de políticas públicas, adota-se aqui uma compilação dos aspectos desejáveis no empreendimento nessas ações. Entende-se que a disposição dos elementos nesse formato possibilita uma análise mais pragmática de iniciativas de monitoramento. No entanto, ressalta-se que o modelo não esgota as possibilidades analíticas e a existência de outros fatores que possibilitem a compreensão do funcionamento e aspectos passíveis de melhoria de sua efetividade.

Quadro 1 - Questões norteadoras para caracterização e análise do processo de monitoramento.

ASPECTOS RELACIONADOS À OPERACIONALIZAÇÃO	ASPECTOS RELACIONADOS À GESTÃO E USO DE INDICADORES	ASPECTOS RELACIONADOS À GESTÃO E CARÁTER DE INTERVENÇÃO
O processo de monitoramento é realizado de modo simultâneo à política analisada?	Estabelece previamente metas a serem alcançadas durante a implementação da política pública?	Atua na produção e disseminação de informações situacionais da realidade sobre a qual a política é implementada?
O processo de monitoramento atua de forma continuada?	Elabora ou adota indicadores de desempenho nos processos de coleta e análise?	Propõe medidas de intervenção sobre os aspectos identificados como destoantes das metas e procedimentos traçados na formulação?
O processo de monitoramento é operacionalizado de forma cotidiana?	Elabora ou adota indicadores-processo nos processos de coleta e análise?	
O processo de monitoramento é operacionalizado de forma sistematizada?	Elabora ou adota indicadores-resultado nos processos de coleta e análise?	Atua de forma interativa junto aos demais atores envolvidos na implementação da política pública?
Existe equipe técnica qualificada voltada para a operacionalização do processo de monitoramento?	Utiliza necessariamente da análise dos dados coletados para os processos de avaliação e tomada de decisões?	Possui relevância no processo de tomada de decisões inerentes ao desenho de novas políticas públicas ou redesenho da política analisada?
O processo é operacionalizado por gestores inseridos na implementação da política pública adotada?		

Fonte: Adaptado de Pereira (2016, p. 83-87).

Categorizando as características “desejáveis” na concepção e execução de atividades e processos de monitoramento, Pereira (2016) considera a três grupos de aspectos passíveis de análise: operacionalização; manejo de indicadores; e caráter

de intervenção. Esses aspectos norteiam a análise do estudo de caso explorado na Sessão 4.

4 O PROCESSO DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE:

o caso do Núcleo Estratégia Saúde da Família / RN

O Núcleo Estratégia Saúde da Família (NEESF) é um dos onze grupos técnicos⁴ inseridos na Subcoordenadoria de Ações de Saúde (SUAS), possuindo atuação voltada para o desenvolvimento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações e programas federais desenvolvidos no âmbito da Atenção Básica no estado do RN, além do apoio institucional aos municípios inseridos no território potiguar. Participa ainda das discussões acerca das Redes de Atenção à Saúde e ao processo continuado de Educação Permanente para o fortalecimento da Atenção Básica.

Compõem a equipe do Núcleo um total de onze servidores, dos quais: 1 analista de sistemas, 1 assistente social, 1 assistente técnico em saúde, 2 enfermeiros, 5 sanitaristas, 1 técnico em informática. Cada um dos membros da equipe possui atribuições definidas dentro das atividades desenvolvidas pelo setor, constituindo comissões internas de cada uma das áreas trabalhadas no Núcleo.

De modo prático, o processo de monitoramento das ações de saúde desenvolvido pelo Núcleo analisado consiste prioritariamente na gestão dos indicadores compreendidos na área técnica de Atenção Básica de saúde (AB), cabendo ao NEESF o monitoramento de dois indicadores da AB, no âmbito do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (Coap): 1) Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica – Indicador 1⁵; e 2) Proporção de

⁴ Compõem a Subcoordenadoria de Ações de Saúde os seguintes grupos técnicos: Grupo Auxiliar de Saúde Bucal (GASB); Grupo Auxiliar de Saúde Mental (GASMe); Grupo Auxiliar de Saúde da Mulher (GASM); Grupo Técnico Estadual de Atenção à Saúde da Pessoa Idosa (GTEASPI); Área Técnica da Saúde do Homem (ATSH); Área Técnica de Alimentação e Nutrição (ATAN); Área Técnica de Práticas Integrativas e Complementares (ATPICS); Grupo Auxiliar de Saúde da Criança (GASCA); Grupo Auxiliar de Saúde do Adolescente (GASCA); Aleitamento Materno⁴ e NEESF.

⁵ No âmbito do Pacto pela Saúde, o indicador em questão considerava em seus cálculos apenas as equipes de Saúde da Família (ESF). Já o Coap considera ainda a presença de equipes equivalentes as ESFs, o que permite uma observação mais integral da AB nos municípios.

internações por condições sensíveis à Atenção Básica (ICSAB) – Indicador 2. Naturalmente, o Ministério da Saúde (MS) possui papel central no lançamento dos instrumentos e diretrizes para a realização das ações de monitoramento. Ficam estabelecidos no Coap as especificações técnicas referentes aos 67 indicadores trabalhados no âmbito da Promoção à Saúde, no que se refere à aspectos metodológicos de cálculo, fontes de dados, entre outras características⁶.

Dito isso, destaca-se que o trabalho se debruça especificamente sobre o processo de monitoramento dos indicadores mencionados, uma vez que o mesmo se configura como uma prática já consolidada no Núcleo.

Sendo o processo de monitoramento centralizado na coleta, organização e análise dos indicadores manuseados no âmbito da AB, cabe caracterizá-lo como um processo de viés essencialmente gerencialista. São verificadas lacunas na realização de atividades de monitoramento mais orientadas para os processos realizados *in loco* e contextos locais – o que denotaria a realização de atividades de visitas técnicas e contato com as realidades da AB em determinados municípios. Observa-se que a realização de atividades dessa natureza encontra barreiras nas condições de estrutura disponíveis, quando se coloca que:

[...] a questão [...] na parte do monitoramento *in loco*, que a gente tem problema, por que falta equipe pra ir *in loco* no município e falta às vezes condições, [...]. Carro e diária que a gente tem problema, e pessoal. Mas isso aí não é uma coisa de agora, isso é um negócio crônico na secretaria. [...] sempre tem esse problema. (informação verbal)⁷.

No entanto, sinaliza-se, que em algumas ocasiões ocorre o intercâmbio de informações entre o NEESF e a Comissão Coordenadora Estadual do Programa Mais Médicos (CCE), que por vezes viabiliza visitas técnicas por ocasião de

⁶ Ficam estabelecidos na normativa do Coap, fichas de qualificação dos indicadores, que trazem de modo bastante objetivo as seguintes informações: tipo de indicador, diretriz nacional a qual se vincula; objetivo nacional ao qual se vincula; meta; nome do indicador; relevância do indicador; método de cálculo; fonte de obtenção de dados, periodicidade dos dados para monitoramento e avaliação; responsabilidade da União para o alcance da meta; e setor responsável pelo
⁷ Informação fornecida pelo Coordenador do NEESF em entrevista concedida ao autor, em Natal/RN, em maio de 2015.

monitoramento no Ministério da Saúde.

⁸ Informação fornecida pelo Coordenador do NEESF em entrevista concedida ao autor, em Natal/RN, em maio de 2015.

atividades de supervisão dos médicos inseridos nos municípios contemplados (informação verbal)⁸.

As atividades de monitoramento consistem basicamente na compilação, organização e análise dos indicadores alimentados nas bases de dados do MS pelos municípios. Em um primeiro momento, os dados são alimentados pelos municípios diretamente nas bases de dados nacionais, onde são agrupados e reorganizados. Destaca-se que tal processo demanda um período de aproximadamente três meses até que os mesmos fiquem disponibilizados para consulta por parte da gestão estadual.

Coletados os dados, prossegue-se com o seu processo de organização e análise. Observa-se que o NEESF, bem como os outros grupos técnicos da SUAS, tende a organizá-los em séries históricas. Como os momentos de tomada de decisão se dão cotidianamente nos setores envolvidos na Promoção à Saúde, observa-se que a disposição dos dados possui potencial para orientar as escolhas, além de serem largamente utilizados nos momentos específicos de avaliação e pactuação de metas para recortes futuros. O Quadro 2 apresenta uma possibilidade de sistematização das etapas do processo de monitoramento verificadas *in loco*.

657

Quadro 2 - Etapas do processo de monitoramento no NEESF

Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Alimentação das bases de dados da Saúde (municípios)	Compilação e organização dos dados (MS)	Disponibilização e acesso ao indicadores	Construção de séries históricas e análises preliminares	Reuniões de avaliação e pactuação de metas

Fonte: O autor (2016).

As subseções seguintes abordam de forma mais detalhada a operacionalização do processo e desenvolve a sua análise à luz dos critérios elencados no Quadro 1.

4.1 Operacionalização das ações de monitoramento

Inicialmente, cabe considerar que a temporalidade e rotina das ações de monitoramento estão diretamente condicionadas ao período de coleta, organização

⁸ Informação fornecida pelo Coordenador do NEESF em entrevista concedida ao autor, em Natal/RN, em maio de 2015.

e análise dos dados alimentados pelos municípios nas bases de dados do MS. Considera-se também a própria temporalidade mensal de acesso aos indicadores monitorados pelo setor – embora tais indicadores não se refiram aos dados do mês anterior, e sim, há um período de aproximadamente três meses entre a alimentação nas bases de dados e acesso por parte da gestão estadual.

Tal característica consta como primeiro entrave na efetividade do monitoramento, uma vez que fica perdido o momento oportuno de intervenção sobre as realidades municipais, no caso de verificação de indicadores destoantes das metas estabelecidas ou das tendências de comportamento. No entanto, não dever ser desconsiderado o fato de que o MS estabelece no próprio Coap a periodicidade de monitoramento e avaliação dos seus indicadores. Assim, fica estabelecido que o Indicador 1 deve ser monitorado quadrimestralmente e avaliado anualmente (BRASIL, 2014, p. 33). Já o Indicador 2 deve possuir periodicidade anual para os processos de avaliação e monitoramento (BRASIL, 2014, p. 36).

Quanto à disposição de recursos humanos voltados para a realização do monitoramento descrito, observa-se que dois servidores atuam diretamente no monitoramento dos indicadores aqui sinalizados. Tal atribuição considera a experiência profissional e qualificação técnica para o manejo e análise dos dados, bem como o domínio no manuseio dos bases de dados e *softwares* utilizados para sua coleta e organização. Nota-se certa deficiência na inserção de profissionais da área de Tecnologia da Informação, de modo que o desenvolvimento de recursos e na área tecnológica que subsidiem e ajudem na compilação, tratamento dos dados e automatização do processo fica prejudicado.

. Entende-se que há um cenário viável para o estabelecimento de deliberações corretivas e com caráter de intervenção, no caso da identificação de aspectos destoantes do desejado na implementação das ações de monitoramento, uma vez que as atividades inerentes ao monitoramento dos indicadores já mencionados no âmbito do Coap são realizadas pelo próprio setor responsável pela promoção de ações de melhoria da AB.

Observa-se que não há no grupo técnico uma rotina interna para análise e discussão qualificada acerca dos indicadores monitorados. Tal aspecto permite inferir a inexistência de um processo continuado de análise dos indicadores em uma

escala micro-organizacional, embora se considere que tais discussões ocorram informalmente e de modo cotidiano no setor.

4.2 Ações de monitoramento e gestão de Indicadores

Conforme mencionado, o estabelecimento dos indicadores se encontra centralizado o nível federal da gestão da Saúde Pública. Dessa forma, no âmbito da Atenção Básica, o Núcleo monitora dois indicadores estabelecidos no Coap. Não se verifica a criação de indicadores que por ventura reflitam particularidades locais quanto ao perfil epidemiológico do estado do Rio Grande do Norte (RN), por exemplo. Entende-se que alguma proposta nesse sentido deve estar munida de um amplo embasamento teórico e metodológico, inclusive com vistas a despontar como sugestão de implementação junto ao MS, uma vez que já se discute no Núcleo a defasagem de alguns indicadores⁹.

Atualmente, o NEESF e mesmo a SUAS não manejam indicadores criados no âmbito da SESAP. Mesmo reconhecida a importância de tais instrumentos, considera-se que as metodologias a serem adotadas não podem destoar dos padrões estabelecidos pelo MS, sob risco de ameaçar o caráter comparativo entre as realidades dos estados (Informação verbal)¹⁰.

A análise dos indicadores monitorados pelo NEESF é conduzida mediante comparação constante com as metas estabelecidas em nível nacional, em nível estadual e nas Regiões de Saúde do estado. Na organização dos dados, são sinalizadas com diferentes cores os indicadores que alcançam as referidas metas, os que estão ligeiramente abaixo da meta desejada e os que apresentam níveis mais críticos de distanciamento do desempenho desejado. Esse artifício é realizado manualmente por um dos responsáveis pela coleta dos dados. Reconhece-se que fica facilitada a visualização dos municípios e Regiões de Saúde que demandam maior atenção no atendimento dos aspectos mensurados.

⁹ Como exemplo, observa-se o caso do Indicador 1 (Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica), que apresenta corriqueiramente indicadores próximos à integralidade de cobertura dos serviços de AB em parcela predominante dos municípios potiguares. No Núcleo, reconhece-se que a questão da universalização é superada na AB, ao passo que se entende como desejável o estabelecimento de indicadores mais voltados para a mensuração da qualidade dos serviços de AB.

¹⁰ Informação fornecida pelo Coordenador do NEESF em entrevista concedida ao autor, em Natal/RN, em maio de 2015.

A coleta e compilação dos indicadores é constantemente utilizada para a construção de séries históricas que melhor representam a evolução das áreas específicas de saúde pública. Tal instrumento é adotado recorrentemente na elaboração de relatórios situacionais e reuniões de avaliação e pactuação dos indicadores.

O processo de coleta consiste basicamente na importação dos dados desejados nos seus respectivos bancos de dados do MS. Posteriormente, eles são transferidos para um *software* de gerenciamento de planilhas virtuais, para seu manuseio e elaboração de outras representações gráficas. Cabe destacar que o processo de identificação e análise dos indicadores depende exclusivamente da percepção a olho nu do referido técnico na visualização de indicadores que destoam dos padrões desejáveis, sem que haja nenhum *software* ou ferramenta que colabore na sua automatização.

No caso do Indicador 1, os dados são obtidos mediante consulta no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) e Departamento de Atenção Básica (DAB), no formato virtual. Já o Indicador 2 se debruça sobre os dados do Sistema de Informação Hospitalar (SIH). Dessa forma, compete ao setor o acesso ao banco de dados através da *internet*, selecionando os dados que atendem aos interesses do monitoramento do recorte. A logística de alimentação dos dados por parte dos municípios, compilação e organização operacionalizada em nível federal e posterior acesso à gestão estadual evidencia a necessidade do desenvolvimento e consolidação de um sistema estadual de informações e dados de saúde, e converge na problemática do acesso dos dados por parte da SESAP – uma vez que só se faz possível visualizar os dados agrupados por municípios¹¹.

Nesse contexto, menciona-se a perspectiva de efetivação do e-SUS Atenção Básica na visualização dos dados alimentados pelos municípios. Tal Sistema vem sendo adotado paulatinamente pelos municípios do estado, em substituição ao Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB). No NEESF, considera-se que:

A gente também tá num processo de implantação do e-SUS estadual [...]. [...] ter a base de dados aqui no estado. Quando tiver a base de dados no estado, então as informações que subirem da Atenção Básica, eles vão

¹¹ O acesso a dados em unidades menores passaria necessariamente por uma articulação com o município em questão.

subir para o Ministério, mas vão passar pelo estado, então a gente vai ter acesso a essa informação mais de primeira mão que a gente não tem hoje, então vai dar pra a gente fazer o monitoramento melhor dos municípios de acordo com os indicadores [...]. (informação verbal)¹².

No entanto, salienta-se que tal processo dependerá da criação de uma plataforma de visualização dos dados no âmbito estadual por parte do MS. Até que isso ocorra, o acesso aos dados deve se dar mediante solicitação da unidade estadual por informações específicas no âmbito do e-SUS.

Os aspectos inerentes ao manejo e tratamento dos indicadores passam, em suas fases de qualificação e discussão, pelo estabelecimento de metas para norteamento das ações voltadas para o alcance desejável de seu desempenho. Tal processo compreende a existência de metas de nível nacional e a pactuação de metas em nível estadual e nas regiões de saúde, processo que envolve discussão entre os grupos técnicos e coordenações das USARPs. Nesse aspecto, a discussão e análise dos indicadores ganha caráter de deliberação e de tomada de decisão, ao passo que orienta o estabelecimento das metas a ser pactuadas nos períodos futuros.

661

4.3 Ações de monitoramento e caráter de intervenção

Quanto ao caráter de intervenção e norteamento para a tomada de decisões do qual deve ser dotado o processo de monitoramento, observa-se que no estudo realizado tal aspecto possui como maior potencial a realização das reuniões semestrais de avaliação e pactuação de metas, envolvendo diversos setores da Coordenadoria de Promoção à Saúde (CPS), representantes dos grupos técnicos da Coordenadoria e coordenadores das regiões de saúde para a discussão e análise dos indicadores trabalhados no âmbito do Coap. Na ocasião, são apresentadas as séries históricas dos indicadores manuseados por cada um dos grupos técnicos da CPS.

A dinâmica de discussão da reunião consiste em uma explanação inicial dos representantes das Regiões de Saúde quanto ao processo de pactuação e discussão dos indicadores junto aos respectivos municípios, exposição dos desafios

¹² Informação fornecida pelo Coordenador do NEESF em entrevista concedida ao autor, em Natal/RN, em maio de 2015.

enfrentados e considerações diversas. Posteriormente, cada grupo técnico expõe aos presentes os indicadores do Coap cujo monitoramento a ele compete, apresentando a série histórica, considerações diversas acerca de sua interpretação e proposta para a pactuação da meta anual, considerando os índices alcançados nos anos anteriores e as metas estabelecidas em nível federal. Trata-se de um momento oportuno para discussão e compreensão geral dos grupos técnicos quanto à análise dos indicadores trabalhados:

[...] a ideia é [...] reunir todos os técnicos com essa questão das regionais também e discutir os indicadores. Porque também os técnicos, às vezes, eles fazem o indicador dele, mas não sabe o do outro, e não sabe como eles se relacionam. Então a ideia é acabar com isso. Você ter o conhecimento. Não precisar ser *expert* em todos os indicadores, mas pelo menos conhecer todos eles, como eles estão se comportando e qual a relação que vai fazer com o seu indicador. (informação verbal)¹³.

Na ocasião, fica evidenciada as deficiências que alguns setores possuem na própria compreensão dos indicadores por eles manejados. Dentro do processo, são apresentadas fragilidades na interpretação, processo de coleta de dados e dificuldades no acesso às bases. Observa-se ainda que a própria discussão voltada para a pactuação das metas parece ser norteadada por um viés essencialmente quantitativo e pautado pelo alcance dos indicadores pactuados, carecendo de análises em profundidade das ações que podem ser realizadas para o seu alcance ou entendimento dos fatores que possibilitem a compreensão do referido desempenho.

No entanto, reconhece-se que a realização dessas reuniões salta como momento central no processo de análise, reflexão e integração entre os indicadores organizados pelos grupos técnicos, uma vez que o processo de discussão coletiva possibilita uma melhor compreensão dos aspectos considerados na mensuração dos indicadores, bem como o levantamento de questões pormenorizadas por parte das coordenações regionais de saúde, que justifiquem o alcance dos índices. Nessa ocasião, também fica evidente a necessidade de adoção de medidas práticas para o enfrentamento de problemáticas evidenciadas por alguns indicadores – aspecto que surge com certa recorrência na fala de técnicos de diversos setores –, bem como a

¹³ Informação fornecida pelo Coordenador do NEESF em entrevista concedida ao autor, em Natal/RN, em maio de 2015.

necessidade de articulação com outros órgãos, para momentos de discussão voltados para o enfrentamento das questões percebidas coletivamente.

Já no âmbito do NEESF, o monitoramento dos dados referentes à saúde pública do estado se volta para a percepção de áreas prioritárias de atuação, tendo muitas vezes como desdobramento a realização de ações de qualificação das equipes de saúde dos municípios identificados como prioritários. Por vezes, o NEESF é consultado por outros grupos para a tomada de decisão quanto à escolha de áreas a serem priorizadas no desenvolvimento de atividades de promoção à saúde - principalmente de capacitação -, dialogadas com outros grupos técnicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os procedimentos de monitoramento adotados NEESF atualmente se encontram relativamente distantes dos parâmetros idealizados na literatura, embora muitos dos aspectos elencados já sejam percebidos com nitidez pelos gestores da SESAP. Constata-se que alguns aspectos vão além das competências do setor, ao passo que são verificadas limitações nas condições de estrutura, corpo profissional qualificado e tecnologia disponível para alimentação e coleta dos indicadores. Torna-se recorrente o relato de sobrecarga das atividades inerentes ao setor, o que demanda uma reorganização dos processos de trabalho e servidores neles envolvidos.

663

Por outro lado, são observadas limitações no próprio desenho do processo, definido em nível federal. Como exemplo, menciona-se a questão da temporalidade no acesso aos dados agrupados por parte da gestão estadual – o que já compreende a perda total do tempo oportuno para intervenção na gestão.

Se verifica no Núcleo uma discussão qualificada quanto ao manejo de indicadores e perspectivas positivas quanto ao seu processo de análise. Infere-se a existência de um caráter de proatividade e com centralidade na análise dos dados – o que configura uma postura alinhada aos parâmetros básicos e essência do monitoramento das ações de Atenção Básica de Saúde.

Colocadas as dificuldades, entende-se que principal desafio do Setor é conferir de modo mais efetivo às ações de monitoramento o seu caráter de intervenção e influência no processo de tomada de decisões. Observa-se que

cotidianamente decisões são tomadas fundamentando-se na análise das séries temporais. No entanto, tal aspecto é dotado de ampla informalidade e fluidez, ao passo que não são verificados espaços formais consolidados para a tomada de decisão e registro das mesmas. Dessa forma, entende-se como desejável o estabelecimento de rotinas administrativas voltadas para uma discussão continuada e reconhecimento ainda mais aprofundado da realidade da Atenção Básica de Saúde nos municípios do estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Articulação Interfederativa. **Caderno de Diretrizes, objetivos, metas e indicadores 2013-2015**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento analítico como ferramenta par aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, jan./jun. 2011, n. 1. p. 33-66.

664

_____. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Editora Alínea, 2016.

PEREIRA, David Barbalho. **Primeiros passos no estudo de monitoramento de políticas públicas**. Itu: Schoba, 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Saúde Pública. Coordenadoria de Promoção a Saúde. Subcoordenadoria das Ações de Saúde. **Missão da SESAP / Missão da CPS / Missão da SUAS**. [Natal], [201-?]. Documento interno não publicado.

STAKE, Robert E. **The art of case study research**. California: Sage Publications, 2005.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. UNESCO, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/CAuFeV>>. Acesso em 05 jul. 2014.

POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À DENGUE E OS CONDICIONANTES SOCIOECONÔMICOS

Daiane Medeiros Roque¹
Fernanda Maria de Almeida¹
Vinícius de Souza Moreira¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo investigar como determinados fatores socioeconômicos podem afetar o número de incidência de casos de dengue nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, que foram os entes federativos brasileiros que mais apresentaram notificações da doença no ano de 2015. Para tanto, foi estimado um modelo econométrico de contagem, do tipo Binomial Negativo, com dados em painel, tomando como base os anos de 2000 e 2010. Os resultados apontaram que a ocorrência de dengue está mais associada a fatores demográficos e sociais, como taxa de população urbana, acesso à água encanada e taxa de população pobre, do que a fatores econômicos, como renda e educação. Isso indica que, para o controle da doença, os investimentos em infraestrutura urbana são essenciais e mais eficientes que o investimento em políticas que visam o controle da assimetria social.

665

Palavras-chave: Dengue. Políticas Públicas de Combate à Dengue. Condicionantes Socioeconômicos. Dados de Contagem. Dados em Painel.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV).

1 INTRODUÇÃO

A dengue é uma doença de vinculação hídrica, sua transmissão da dengue está associada ao mosquito *Aedes aegypti*, que tem sua reprodução condicionada à água e favorecida pelo clima quente e úmido, como também pelas condições precárias de urbanização (LINES *et al.*, 1994; SILVA; MARIANO; SCOPEL, 2008; MENDONÇA; SOUZA; DUTRA, 2009).

Os casos dessa patologia aumentaram consideravelmente nos últimos anos, fazendo dela um problema de saúde pública. Em 2014, foram registrados pelo Ministério da Saúde cerca de 600 mil casos e, em 2015, esse número ultrapassou 1,6 milhão de pessoas infectadas pelo vírus (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016a). Este último número é o maior já registrado desde 1990, quando o Ministério da Saúde tornou obrigatória a notificação da dengue.

Quanto à distribuição espacial da doença, a região Sudeste foi a que registrou maior incidência em 2015 (62,2% dos casos), sendo que os estados de São Paulo e Minas Gerais apresentaram 733.490 e 189.378 notificações, respectivamente (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016a). Em números absolutos, estes estados somaram os maiores registros de ocorrência do país, representando 58% dos casos.

A procriação do mosquito *Aedes aegypti* é influenciada por um conjunto de fatores. Por um lado, existem aqueles relacionados com questões climáticas e naturais, que não podem ser controlados por ações públicas e governamentais. Por outro, há os fatores políticos e socioeconômicos que são passíveis de serem controlados e ajustados pelo Estado (TAUIL, 2001).

Neste sentido, aspectos socioeconômicos começaram a ser discutidos na literatura como essenciais para o combate a proliferação da Dengue. Já em 1994, Lines, *et al.* enfatizou a relevância da infraestrutura urbana para conter o ciclo reprodutivo do mosquito; seguindo a mesma premissa desses autores, Costa (1998); Tauil (2001); Montini; Neto (2007) destacaram fatores como infraestrutura urbana inadequada, coleta de lixo ineficiente, saneamento básico precário e condições inadequadas de moradia; somada a campanhas públicas ineficientes, e a fatores educacionais e de distribuição de renda como sendo catalisadores da ocorrência da doença.

Mafra (2011) apresentou como tese a responsabilidade do poder público no controle da Dengue. Para o autor, o Estado concentra-se em políticas de mobilização social, convidando o cidadão à tornar-se "soldado" na guerra contra a dengue, mas exime-se do dever de oferecer condições estruturais para o combate a doença, como oferecer saneamento básico e melhores condições de moradia, por exemplo.

Tendo em vista o contexto ora apresentado, essa pesquisa tem como objetivo investigar como os fatores socioeconômicos podem afetar no número de casos da doença, respondendo ao seguinte questionamento: *quais têm sido as influências das condições socioeconômicas na incidência de Dengue?*

A incidência da dengue é um fator preocupante tanto para os órgãos públicos que investem muitos recursos financeiros na prevenção, combate e tratamento dos doentes quanto para a população que sofre com as consequências da doença. Portanto, o (re)conhecimento de fatores condicionantes, passíveis de controle pelo Estado, é uma forma de oferecer subsídios aos gestores públicos para o desenvolvimento de meios mais eficazes no combate à dengue.

667

2 A DENGUE NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE

O Brasil passou a registrar os casos de dengue a partir de 1990, entretanto, o país já experimentou períodos passados de ocorrência da doença. Silva, Mariano e Scopel (2008), afirmam que os primeiros relatos de dengue foram verificados a partir da segunda metade do século XIX, nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador. No século XX, esta doença se tornou uma preocupação pública, pois epidemias foram manifestadas em vários municípios brasileiros. Devido a medidas adotadas pelo Governo Getúlio Vargas, principalmente relacionadas com o combate químico do mosquito, a dengue foi erradicada do Brasil na década de 1940 (SILVA; MARIANO; SCOPEL, 2008).

No entanto, a dengue foi reintroduzida no Brasil em 1982, transformando-se novamente em uma epidemia. Desde então, o país não conseguiu erradicar completamente o mosquito vetor e a doença. Os métodos tradicionais que funcionaram da década de 40, não foram mais suficientes para controlar o mosquito, que adaptou-se bem condições urbanas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002).

Para combater a dengue o governo brasileiro tem investido em políticas públicas, em 1996 foi criado o Programa de Erradicação do *Aedes aegypti* (PEAa). Esta iniciativa, além do controle químico do vetor, teve uma proposta multisetorial, envolvendo a participação das esferas federal, estadual e municipal. No entanto, o programa visava pouco envolvimento da comunidade, sendo um dos motivos para seu insucesso (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002). Para Tauil (2001), a população teve o papel de mera expectadora do programa, mantendo-se na dependência de ações previamente definidas pelo governo.

Já em 2002, foi criado o Programa Nacional de Controle da Dengue (PNCD), cujas diretrizes se baseavam no desenvolvimento de campanhas publicitárias para disseminação de informações e mobilização civil; fortalecimento da vigilância epidemiológica e entomológica para detecção de surtos precoces; ações de saneamento básico; integração das ações de controle da doença associadas com os Programas de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Programas de Saúde da Família (PSF); utilização de instrumentos legais que permitem a entrada em propriedades particulares abandonadas para a eliminação de criadouros; destinação adequada de resíduos sólidos; utilização de meios seguros para armazenamento de água e acompanhamento e supervisão das ações desenvolvidas (BRASIL, 2002).

Pessanha *et al.* (2009) realizaram um estudo cujo objetivo foi avaliar o PNCD, quanto ao cumprimento de suas metas. Os autores revelaram que no período de 2003-2006, as metas não foram cumpridas em quantidade significativa dos municípios considerados prioritários pelo programa. "A redução em 50% no número de casos de 2003 em relação a 2002 e nos anos seguintes (25% a cada ano) não foi alcançada em 143 de 292 (49%)" (PESSANHA *et al.*, 2009, p.1638). Logo, aponta-se indícios que o PNCD não foi eficaz para controlar os casos de dengue no Brasil.

Em 2015, o *Aedes aegypti* ganhou ainda mais evidência, pois uma das doenças transmitidas pelo mosquito, o Zika vírus, foi associado ao aumento dos casos de microcefalia no país. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015). Devido aos graves problemas que a Zika pode ocasionar, o combate ao mosquito *Aedes aegypti* foi reforçado por meio do Programa Nacional de Enfrentamento ao Aedes e a Microcefalia (PNEAM), criado pelo governo federal em 2015.

O programa conta com o envolvimento de vários ministérios, dos governos federal, estadual e municipal, e também da sociedade (MINISTÉRIO DA SAÚDE,

2016b). Tem como proposta a intensificação de campanhas; inspeção de todos os domicílios e instalações públicas e privadas urbanas; e realização de visitas domiciliares de controle do mosquito bimestralmente (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016b).

3 A DENGUE E A RELAÇÃO COM OS FATORES SOCIOECONÔMICOS

Para controlar a dengue é necessário combater o mosquito transmissor. No entanto, questões como a urbanização descontrolada, ineficiência dos sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de coleta de lixo, associado ao clima tropical do país, favorecem um ambiente propício para a reprodução do *Aedes aegypti*, e, conseqüentemente torna-se mais difícil o controle do mosquito (COSTA, 1998; MENDONÇA; SOUZA; DUTRA, 2009; TEIXEIRA, *et al.*, 2009).

Montini e Neto (2007) destacam fatores sociais e de urbanização como influentes na transmissão da doença como, crescimento populacional, migrações, viagens aéreas, e densidade populacional. Os autores afirmam que os centros urbanos e as interações sociais configuram-se como facilitadores da dispersão da dengue, visto que o espaço social oferece condições de interações entre o vetor, vírus e homem (MONTINI; NETO, 2007).

As condições demográficas e socioeconômicas, como a densidade demográfica urbana, e as variáveis associadas ao contexto social, como nível de renda e de educação, podem influenciar a ocorrência de dengue (SCANDAR *et al.*, 2010; ALMEIDA; MEDRONHO; VALENCIA, 2009). De acordo com os referidos autores, quanto maior a densidade urbana, ou seja, quanto maior o número de pessoas concentradas em uma área, maior o risco de contaminação por dengue, visto que favorece a circulação do vírus dengue (MENDONÇA, SOUZA, DUTRA, 2009). Quanto à renda e educação, Costa (1998) verificou a relação inversa entre os casos de dengue e essas variáveis, quanto maior a renda e o nível de escolaridade da população menor a ocorrência de dengue.

As variáveis ambientais, tais como porcentagens de residências com água encanada, coleta de lixo adequada e rede de esgoto adequada foram consideradas como variáveis explicativas nos estudos de Almeida, Medronho e Valencia (2009) e Flauzino, Souza-Santos e Oliveira (2009). De acordo com tais autores, quanto maior

o número de residências com instalações e infraestruturas inadequadas para água, esgoto e coleta de lixo, maior a probabilidade de incidência de dengue.

Residências onde não há abastecimento por água encanada necessitam de outros meios para suprir a demanda pelo recurso. Para isso, utiliza-se de recipientes para armazená-la, no entanto, esses recipientes se mal condicionados, podem se tornar perfeitos criadouros para o mosquito. O mesmo pode acontecer quando se trata de uma residência onde não há coleta de esgoto.

Conforme relatado, a dengue está associada ao contexto social, as condições de infraestrutura urbana, e aos fatores demográficos, logo o combate ao mosquito só é eficiente se associado às melhoras nas condições sócias, demográficas e urbanas.

4 METODOLOGIA

Para verificar a influência das condições socioeconômicas sobre a ocorrência de dengue, este artigo utilizou metodologia quantitativa com dados em painel, tendo como universo temporal os anos de 2000 e 2010 e como objeto de análises os Estados de São Paulo (SP) e Minas Gerais (MG). Os anos de 2000 e 2010 foram selecionados por se ter mais informações sobre a situação social e demográfica do país devido aos censos demográficos do IBGE divulgados nesses anos.

A proposta de estudar os referidos estados está relacionada ao fato de eles terem apresentado maior número de ocorrência da doença nos anos de 2014 e 2015. A amostra foi composta por todos os municípios dos estados, ou seja, 853 municípios em Minas Gerais e 645 em São Paulo, formando uma amostra com 2.996 observações.

Os dados para a análise foram obtidos a partir do Censo Demográfico 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD) e, também, do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

O modelo econométrico foi composto pelas variáveis apresentadas no Quadro 1, sendo que na variável independente *renda per capita familiar* foi empregada uma transformação do tipo logaritmo neperiano para aproximá-la a uma distribuição normal.

Quadro 1 - Variáveis de análise

Representação	Variável*	Descrição
<i>cd</i>	Casos registrados de dengue	Número de casos totais de dengue registrados no município.
<i>rpc</i>	Renda per capita familiar	Razão entre o somatório da renda per capita de todos os indivíduos de uma família e o número total de indivíduos na família com valores expressos em R\$.
<i>aesc</i>	Expectativa de anos de estudo	Anos de estudo, a metodologia adotada pelo IDH considera 12 anos como máximo de anos de estudos da educação formal (ensino básico) e ajustando estes valores para repetência.
<i>ae</i>	Acesso à água encanada	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, proveniente de rede geral, de poço, de nascente ou de reservatório abastecido por água das chuvas ou carro-pipa.
<i>cl</i>	Acesso à coleta de lixo	Percentual de pessoas que vive em domicílios com coleta de lixo. Estão incluídas as situações em que a coleta de lixo realizada diretamente por empresa pública ou privada, ou o lixo é depositado em caçamba, tanque ou depósito fora do domicílio, para posterior coleta pela prestadora do serviço.
<i>aei</i>	Acesso à água e esgoto inadequado	Percentual de pessoas que vivem em domicílios cujo abastecimento de água não provém de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica.
<i>pu</i>	Taxa de população urbana	Razão entre o número de habitantes do município e a população urbana.
<i>pp</i>	Taxa da população pobre	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais.

Fonte: Resultado da pesquisa bibliográfica, 2016.

*As variáveis foram tratadas com matriz de correlação.

Portanto, levando em consideração a variável dependente e as variáveis explicativas, a Equação 1 representa o modelo empírico delineado pelo estudo.

$$CD_{it} = \beta_0 + \beta_1 pu_{it} + \beta_2 \ln rpc_{it} + \beta_3 pp_{it} + \beta_4 aesc_{it} + \beta_5 ae_{it} + \beta_6 acl_{it} + \beta_7 aei_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

A variável dependente, número de casos de dengue, apresenta valores inteiros não negativos, e por ter esta característica, utilizam-se os modelos estatísticos com dados de contagem para verificar a ocorrência de um dado número de acontecimentos num certo intervalo de tempo (CAMERON; TRIVEDI, 2005). Os modelos com dados de contagem são comumente utilizados em pesquisas da área de saúde (MILHORANÇA, 2014), pois é comum a busca por respostas que envolvem a relação entre o número de casos de uma doença e as variáveis possivelmente causadoras.

Para verificar qual a característica da dispersão dos dados e então determinar o modelo de análise mais adequado, Cameron e Trivedi (2005) recomenda utilizar o teste de superdispersão de *goodness-of-fit*, que irá indicar entre os modelos *Poisson* e Binomial Negativo (SUTRADHARA; NEERCHALB; MORELC, 2008). Ao determinar o modelo adequado ao estudo, é necessário indicar o método de estimação para mais apropriado para tal, nesse caso realiza-se o teste de *Hausman* para escolher entre efeito fixo ou efeito aleatório.

Os modelos de dados de contagem têm como característica problemas de heterocedasticidade e autocorrelação (RAMALHO, 1996), assim, as estimações devem ser corrigidas por "erros padrões robustos" para amenizar tais problemas. Os resultados dos testes, bem como a discussão dos achados da pesquisa, estão apresentados na próxima seção.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

672

5.1 Fatores sociodemográficos

Entre as sete variáveis selecionadas, apenas três, no caso de SP, foram válidas para explicar os casos de dengue, sendo elas: acesso à água encanada, taxa de população urbana e taxa de população pobre. Já para MG, quatro variáveis foram significativas para explicar os casos de dengue no estado, quais sejam: acesso à água encanada, taxa de população urbana, taxa de população pobre e anos de escolaridade.

O aglomerado urbano propicia a propagação do vírus da dengue, devido à aproximação dos mosquitos infectados e com um grande número de pessoas concentradas em áreas restritas, essa relação foi explicada pelo modelo econométrico para os dois Estados. O acelerado crescimento urbano, associado às condições precárias de saneamento e moradia, comum nos centros urbanos, etambém os fatores culturais, proporcionam condições ideais à transmissão do vírus da dengue (TEIXEIRA; MEDRONHO, 2008; TEIXEIRA *et al.*, 2009). Assim, os resultados encontrados corroboram os achados teóricos, ao indicar uma relação direta entre os casos de dengue e a proporção da população urbana.

Tabela 2- Condicionantes socioeconômicos para dengue: EF - Modelo Binomial Negativo
Efeito Fixo – Modelo Binomial Negativo (SP)¹

VARIÁVEL EXPLICATIVA	COEFICIENTE	P-VALOR
Renda per capita familiar (lnrpc)	0,919	0,640
Expectativa de anos de estudo (aesc)	0,994	0,906
Acesso à água encanada (ae)	-0,963	0,001*
Acesso à coleta de lixo (cl)	1,017	0,408
Acesso à água e esgoto inadequado (aei)	1,025	0,286
Taxa de população urbana (pu)	0,967	0,000*
Taxa da população pobre (pp)	0,928	0,000*
Efeito Fixo – Modelo Binomial Negativo (MG)²		
VARIÁVEL EXPLICATIVA	COEFICIENTE	P-VALOR
Renda per capita familiar (lnrpc)	1,186	0,404
Expectativa de anos de estudo (aesc)	1,114	0,004*
Acesso à água encanada (ae)	-0,984	0,000*
Acesso à coleta de lixo (cl)	1,002	0,297
Acesso à água e esgoto inadequado (aei)	0,991	0,191
Taxa de população urbana (pu)	0,969	0,000*
Taxa da população pobre (pp)	0,956	0,000*

Fonte: Resultados da pesquisa, 2016. **Nota:** Teste de significância geral do modelo: ¹ Wald chi2 = 312.668 e Prob >chi2 = 0.000; ² Wald chi2 = 312.668 e Prob >chi2 = 0.000. *Significante a 1%.

Em ambos os estados analisados a taxa de população pobre apresentou relação significativa e direta com os casos de dengue. A população com baixarenda, geralmente vive em regiões de vulnerabilidade social, com carência de moradias adequadas, saneamento básico e coleta de lixo eficiente (MENDONÇA; SOUZA; DUTRA, 2009). A relação entre dengue e a taxa de população pobre retorna ao problema das condições precárias de moradia e urbanização desta população.

Outra condicionante que influência no número de casos de dengue, de acordo com os dados dessa pesquisa, é o acesso à água encanada. Segundo Teixeira e Medronho (2008), a irregularidade no fornecimento de água canalizada pode implicar situações favoráveis à procriação do mosquito devido ao armazenamentode água para o consumo em recipientes inadequados se tornando fonte ideal de reprodução *Aedes aegypti*.

Em Minas Gerais, em especial, a varável anos de escolaridade apresentou significância para responder sobre a incidência de dengue, no entanto, a relação apontada por essa variável foi inversa à expectativa teórica. De acordo com os resultados, o aumento dos casos de dengue está relacionado com o aumento dos anos de escolaridade. Entretanto, de acordo com Teixeira *et al.* (2009), pode existir uma lacuna entre o conhecimento e o comportamento, os indivíduos podem saber

sobre a doença, os modos de prevenção e as atividades que devem realizar na sua casa para evitar água parada, mas nem sempre colocam esses comportamentos em prática.

Ainda, as práticas para o controle do mosquito *Aedes aegypti* devem ser adotadas por toda a população, não basta que uma pessoa seja informada e cuide de sua casa, é preciso que toda a vizinhança faça o mesmo, pois basta um foco para o mosquito se espalhar por toda a localidade. Logo, o aumento de casos de dengue vai além da educação formal das pessoas de forma individual.

A variável "água e esgoto inadequado", que não foi validada para nenhum dos Estados, está fortemente correlacionada com a variável "acesso à água encanada", essa correlação justifica a não validação. A ausência de significância da variável "coleta de lixo" pode estar relacionada ao fato da maioria das residências de SP e MG possuírem coleta de lixo regular. No entanto, o problema do lixo não está apenas na coleta, mas também na periodicidade que ela ocorre e nas condições de depósito dos resíduos sólidos, aspectos que, a variável não consegue captar.

674

Já os fatores econômicos mostraram não ter uma relação direta com o número de casos de dengue, mas o que não afasta a possibilidade dessas variáveis influenciarem indiretamente a incidência da doença, pois renda e educação têm relação direta com a taxa de população pobre e acesso à água encanada.

5.2 Políticas públicas de combate à dengue

Quanto às políticas públicas de combate a dengue, o Brasil tem investido ao longo de vários anos nelas, no entanto, desde 1982 não se conseguiu efetuar a completa erradicação do mosquito transmissor. Nesse sentido, é necessário um esforço em compreender as razões pela qual essas políticas públicas não têm contribuído de forma efetiva na erradicação da doença.

De acordo com Subirats (1989), umas das razões pelo insucesso de uma política é a má identificação do problema. No caso da dengue é preciso identificar claramente qual é o principal agente causador da doença. Este estudo permitiu levantar alguns destes: falta de acesso à água encanada; aumento das taxa de população pobre e de população urbana, ou seja, a concentração de populações de baixa renda no aglomerado urbana.

Outro possível problema está na formulação dessas políticas desenvolvidas, visto que elas têm apresentado apenas pequenas mudanças incrementais com relação à política anterior. A PNCD de 2002 manteve a base das diretrizes da PEAa de 1996, e a PNEAM de 2015 também manteve a base da Política de 2002.

O Programa de Erradicação do *Aedes aegypti* (PEAa) de 1996 teve como objetivo a atuação multissetorial dividido em nove áreas de atuação, sendo: 1) Entomologia; 2) Operações de campo de combate ao vetor; 3) Vigilância de portos, aeroportos e fronteiras; 4) Saneamento; 5) Informação, educação e comunicação social; 6) Vigilância epidemiológica e sistema de informações; 7) Laboratório; 8) Desenvolvimento de recursos humanos; e 9) Legislação de suporte. (FUNASA, 2001).

Algumas razões foram levantadas para explicar o insucesso do PEAa, de acordo Braga e Valle (2007, p. 114) "diversas áreas de atuação não foram implementadas, entre as quais: Saneamento; Informação; Educação e comunicação social; Desenvolvimento de recursos humanos; e Legislação de suporte", logo, a implementação dessa política não ocorreu com o êxito esperado, implicando em resultados divergentes as metas propostas. Dias (2006), levantou ainda outras explicações para a falha do programa, como a ineficiência das gestões municipais do programa, o baixo repasse de recursos aos estados e municípios para o desenvolvimento das atividades estabelecidas e a insuficiência das técnicas de combate vetorial.

O Programa Nacional de Controle da Dengue (PNCD) de 2002 dá continuidade a várias propostas do PEAa, apresentando algumas áreas de atuação semelhantes. 1) Vigilância epidemiológica; 2) Combate ao vetor; 3) Assistência aos pacientes; 4) Integração com a atenção básica (Programa Agentes Comunitários de Saúde e Programa Saúde da Família); 5) Ações de saneamento ambiental; 6) Ações integradas de educação em saúde, comunicação e mobilização social; 7) Capacitação dos recursos humanos; 8) Legislação; 9) Sustentação político-social e; 10) Acompanhamento e avaliação (BRASIL, 2002).

Autores como Costa (2011) apontam como razões para a ineficiência da PNCD a sua característica *top down*, visto que a política é formulada pelas instituições de maior poder e sua implementação fica a cargo das instituições de menor nível hierárquico (Hill e Hope, 2002). No caso da Política Nacional de

Combate à Dengue, suas diretrizes foram desenhadas pelo Governo Federal, mas sua implementação coube aos municípios.

Uma das possíveis falhas da PNCD de acordo com Costa (2011) está associada ao fato dos municípios terem se tornado os principais responsáveis diretos pelo controle e erradicação da dengue. Foi delegado aos municípios às ações de controle da transmissão, vigilância entomológica, ampliação do saneamento básico, registro e notificação inicial dos casos, coleta de material para sorologia, isolamento viral, organização de plano de contingência para internação dos pacientes com dengue e mobilização social. O Governo Federal se limitou na formulação da política e aos Estados coube o apoio logístico e laboratorial. Os municípios, em geral, possuem baixa capacidade técnica e financeira para planejamento e gestão, o que dificultou o cumprimento da política.

Em 2015 o governo criou o Plano Nacional de Enfrentamento ao Aedes e à Microcefalia (PNEAM) que consiste em três frentes de atuação, a prevenção e combate ao mosquito *Aedes aegypti*; a melhoria da assistência às gestantes e crianças e; a realização de estudos e pesquisas nessa área (Brasil, 2016b).

676

Entre as três bases de atuação, o foco se voltou para à assistência da população de risco, por meio de orientações e auxílio as gestantes, futuras gestantes e as crianças diagnosticadas com microcefalia. Já a proposta para o combate ao mosquito está na política anterior, de 2002. O PNEAM por se caracterizar como uma ação emergencial, e por focar principalmente no público-alvo da doença Zika vírus, sem novos direcionamentos ao combate ao mosquito, pode se tornar novamente como um plano mal sucedido.

Pois como demonstrado neste estudo e em outros, como Costa (1998); Dias (2006); Montini e Neto (2007); Almeida, Medronho e Valencia (2009); Flauzino, Souza-Santos e Oliveira (2009); Scandar *et al.* (2010), o enfrentamento das doenças Dengue, Febre Amarela, Chikungunya e Zika deve-se voltar a medidas que impeçam a procriação do mosquito transmissor, como melhorias nas condições de infraestrutura urbana, redução das taxas de pobreza e densidade população e melhorias dos indicadores sociais.

O que de fato pode perceber é que os casos das doenças relacionadas ao mosquito *Aedes aegypti* tem aumentado ao longo dos últimos anos. Portanto, nota-se que as políticas até então desenvolvidas não estão sendo eficazes para resolver

o problema, tornando necessário pensar em políticas públicas com propostas diferentes das já elaboradas e resguardar sua adequada implementação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se pôde constatar a partir deste estudo foi que as variáveis com maior influência na ocorrência de dengue são as demográficas e sociais, o que indica que o controle dessa epidemia está associado a investimentos em obras de infraestrutura urbana e melhorias nas condições de moradia e de saneamento básico.

Apesar de não ter sido encontrada a relação entre a coleta de lixo e o número de casos de doença dengue, é necessário considerar que recipientes inadequadamente armazenados podem acumular água e torna-se local propício à reprodução do mosquito. Portanto, a coleta adequada do lixo, a limpeza das ruas, de terrenos abandonados e de quintais, bem como a correto depósito desse lixo, são importantes para o controle da doença.

677

Quando as ações governamentais voltadas para conscientização da população essa podem ser reforçadas com iniciativas sejam mais coercivas, alinhando a conscientização com a fiscalização e punição para os indivíduos que não zelam pelo cuidado adequado de sua propriedade.

As instituições de ensino e pesquisa também podem colaborar com o combate à dengue. No ensino, isso pode ser feito a partir da conscientização dos alunos e, na pesquisa, com o desenvolvimento de novas tecnologias capazes de enfrentar essa epidemia. O avanço tecnológico é um caminho potencial que dever ser considerado e incentivado pelo poder público no controle da dengue.

Acredita-se que estudos e pesquisas nessa área devem continuar sendo desenvolvidos e aprimorados, mas torna-se necessário deixar claro algumas dificuldades na condução dessa pesquisa que podem ter comprometido a ampliação e a robustez dos resultados, como o fato de ter considerado apenas os anos de 2000 e 2010, uma vez que o ideal seria considerar uma série temporal maior e contínua. No entanto, houve dificuldade na obtenção de dados para os demais anos por município.

Por inexistência de informações para análise temporal proposta, uma variável importante que não foi considerada é a quantidade de agentes comunitários de saúde por município, os quais fazem um papel significativo na conscientização da população e no combate aos mosquitos em residências particulares.

Fica como sugestão para estudos futuros a incorporação dessa e outras variáveis, e a ampliação temporal da análise. Também, sugere-se o desenvolvimento de estudos com o objetivo de analisar as políticas públicas de combate a dengue de forma mais detalhada, para compreender as razões pelo insucesso dessas políticas em erradicar ou pelo menos reduzir as incidências das doenças relacionadas com o mosquito *Aedes aegypti*.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. S. de; MEDRONHO, R. de A.; VALENCIA, L. I. O. Análise espacial da dengue e o contexto socioeconômico no município do Rio de Janeiro, RJ. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v.43, n.4, p.666-673, Ago. 2009.

BRAGA, I. A.; VALLE, D. *Aedes aegypti*: histórico do controle no Brasil. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 16, n.2, p.113-118, jun. 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Protocolo de vigilância e resposta à ocorrência de microcefalia relacionada à infecção pelo zika vírus. **Secretaria de Vigilância em Saúde**, Brasília, DF versão 1.2, 2015. Disponível: <http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2015/dezembro/09/Microcefalia---Protocolo-de-vigil-ncia-e-resposta---vers--o-1_09dez2015-8h.pdf>. Acesso em 07 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Boletim Epidemiológico. **Secretaria de Vigilância em Saúde**, Brasília, vol. 47, n. 3. 2016a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Combate a Dengue**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pncd_2002.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Enfrentamento**. Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://combateaedes.saude.gov.br/plano-nacional>>. Acesso em 11 abr. 2016.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics: Methods and Applications**, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

COSTA, A. I. P. da. Distribuição espacial da dengue e determinantes socioeconômicos em localidade urbana no Sudeste do Brasil. **Revista de Saúde Pública**, vol.32, n.3, p.232-236, 1998.

DIAS, J. S. **Avaliação da efetividade do Programa de Erradicação do Aedes aegypti, Brasil, 1996 a 2002.** 2006. 79f. Tese (doutorado em Saúde Pública) - Universidade Federal da Bahia, Salvador: 2006.

FLAUZINO, R. F.; SOUZA-SANTOS, R.; OLIVEIRA, R. M. Dengue geoprocessamento e indicadores socioeconômicos e ambientais: um estudo de revisão. **Revista Panamerica de Salud Pública**, Washington, v.25, n.5, p.456-461, May, 2009.

FUNASA. Fundação Nacional de Saúde. **Plano de Intensificação das Ações de Controle da Dengue.** Brasília: Funasa; 2001.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice.** London: Sage Publications, 2002.

IBGE, Contas Regionais: de 2010 a 2013, PIB do Mato Grosso acumula a maior alta (21,9%) entre todos os estados. IBG: Brasília, nov. 2015. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3038>>. Acesso em 15 maio 2016.

679

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

LINES, J. et al. Trends, priorities and policy directions in the control of vector-borne diseases in urban environments. **Health Policy Plann**, v.9, n.2, p. 113-129, 1994.

MAFRA, R. L. M. **Vestígios da dengue no anúncio e no jornal:** dimensões acontecimentais e formas de experiência pública na (da) cidade. 2011. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MENDONÇA, F. A.; SOUZA, A. V.; DUTRA, D. A. Saúde pública, urbanização e dengue no Brasil. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 21, n.3, p.257-269, dez. 2009.

MILHORANÇA, I. A. **Modelos paramétricos para séries temporais de contagem.** 2014. 89f. Dissertação (Mestrado em Estatística) - Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo, São Paulo.

MONTINI, A.; NETO, F. C. Variáveis socioeconômicas e a transmissão de dengue. **Revista de Saúde Pública**, v.41, n.6, p. 923-930, 2007.

PESSANHA, J. E. M *et al.* Avaliação do Plano Nacional de Controle da Dengue. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.25, n.7, p. 1637-1641, jul., 2009.

RAMALHO, J. J. S. **Modelos de Regressão para Dados de Contagem**. 1996. 111f. Dissertação (Mestrado em matemática aplicada à economia e à gestão) - Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

SCANDAR, S. A. S. et al. Dengue em São José do Rio Preto, Estado de São Paulo, Brasil, 1990 a 2005: fatores entomológicos, ambientais e socioeconômicos. **Boletim Epidemiológico Paulista**, v.7, n.81, set. 2010.

SILVA, J. S. MARIANO, Z. F.; SCOPEL, I. A dengue no Brasil e as políticas de combate ao *Aedes aegypti*: da tentativa de erradicação às políticas de controle. **Hygeia**, v. 3, n. 6, Jun. 2008, p.163-175.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: Análisis de políticas y eficacia de la administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. pp. 47-66 (Série Administración General).

SUTRADHARA, S. C.; NEERCHALB, N. K.; MORELC, J. G. A goodness-of-fit test for overdispersed binomial (or multinomial) models. **Journal of Statistical Planning and Inference**, v. 138, n. 5, May, 2008, p. 1459-1471

TAUIL, P. L. Urbanização e ecologia da dengue. **Caderno de Saúde Pública**, v. 17, suplemento, p.99-102, 2001.

680

TEIXEIRA, M. G. *et al.* Dengue: vinte e cinco anos da reemergência no Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, v.25, sup.1, p.S7-S18, 2009.

TEIXEIRA, M. G. *et al.* Dynamics of dengue virus circulation: a silent epidemic in a complex urban area. **Tropical Medicine & International Health**, v. 7, n. 9, p. 757-762, 2002.

TEIXEIRA, M. G.; MEDRONHO, R. A. Indicadores sociodemográficos e a epidemia de dengue em 2002 no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n.9, p.2160-2170, set., 2008.

PRECARIEDADE DO TRANSPORTE ALTERNATIVO
E SEUS REFLEXOS SOCIOECONÔMICOS
NA MOBILIDADE CAMPO-CIDADE:
um estudo de caso no município de Acopiara/CE

Estêvão Arrais¹
Ives Tavares¹
Raniere Moreira¹

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os efeitos do uso de caminhões adaptados no transporte alternativo de passageiros no município de Acopiara, Ceará. Apesar do seu uso comum no Nordeste, este meio constitui uma forma precária e excepcional de transporte de passageiros, sendo preponderante na interligação entre as zonas rural e urbana no contexto considerado. Para tanto, realizou-se um estudo de caso, tendo a entrevista aberta e a observação indireta e não-participante como meios de coleta de dados, e a análise de conteúdo como instrumento de análise. Os resultados indicam que, a despeito da irregularidade e constante exposição ao risco, este transporte proporciona impactos na dinâmicasocioeconômica entre as populações urbana e rural do município por serem o único meio de condução dos cidadãos, ao tempo em que evidenciam a omissão do poder público municipal na regulação e fiscalização deste serviço, bem como na melhoria da infraestrutura viária municipal.

681

Palavras-chave: Mobilidade Campo-Cidade; Sistemas de Transporte Alternativo; Regulação Rodoviária; Poder Público Municipal.

¹ Universidade Federal do Cariri (UFCA).

1 INTRODUÇÃO

Na língua latina é comum encontrarmos variedade de interpretações sobre os conceitos de Política. O mesmo conceito pode atribuir diferentes significados, dependendo da forma como se aplica no caso. Seja para designar um programa governamental e seu processo burocrático ou efeito de uma decisão política do alto escalão, os diferentes significados são oriundos de uma mesma palavra: Política (SECCHI, 2013). Enquanto isso, os países de língua inglesa delimitam os conceitos em termos distintos, são eles: *politics* e *policies*. Em resumo, o primeiro termoremete ao grupo seletivo de políticos que deliberam em suas instâncias de poder e propõem projetos governamentais, enquanto que o segundo se trata da concretização das decisões políticas em ações, programas e planos para lidar com problemas públicos, logo, seria a efetivação das decisões políticas, também denominada de política pública. (SECCHI, 2013).

Autores como WU *et al* (2014) demonstram que a tomada de decisão política é um complexo procedimento que se desenvolve na medida em que dialoga com questões políticas, gerenciais e burocráticas. Porém, os autores deixam claro que, por mais adequada que fosse, a decisão nem sempre perpassa por esses três pilares ou detém tempo ou instrumentos para tal. O que há, muitas vezes é que a tomada de decisão pode acabar sendo mais influenciada por um dos três pilares em função de um conjunto de variáveis das quais nem sempre se tem o devido controle, o que acomete a gestão de muitos municípios no interior do Brasil.

Na medida em que se adentra para o interior do Ceará, em especial às cidades localizadas nas regiões sertanejas, é notório um quadro de cidades com alguns serviços públicos de baixa qualidade ou a total ausência dos mesmos. Um exemplo disto é o serviço de transporte alternativo entre as zonas urbanas e rurais destes municípios que, na ausência de políticas públicas que promovam a infraestrutura mínima para tais atividades, provocam o surgimento de mercados paralelos de transporte sem muitas vezes possuir qualquer nível de inspeção ou segurança, tal como os veículos de carga adaptados para o transporte de passageiros, popularmente chamados de "Paus de Arara", ainda comumente encontrados no Nordeste brasileiro.

Embora precário em virtude da ausência de segurança e conforto, e detendo uma regulamentação que só o legitima em função da ausência total de transportes adequados, o Pau de Arara continua sendo responsável pelo transporte de milhares de pessoas nas mais diversas situações, para comércio, romarias etc.

Em função disso, o artigo se norteou pela seguinte questão: quais os efeitos decorrentes do uso de transporte alternativo precário para a população local direta ou indiretamente ligada a ele, no que concerne à mobilidade campo-cidade no município de Acopiara/CE?

Com base nas condições supracitadas, analisou-se o uso do transporte de Pau de Arara no município de Acopiara, Região Centro-Sul do Ceará, e suas resultantes para a dinâmica da mobilidade entre campo e cidade. Para que o objetivo geral pudesse ser alcançado, os seguintes objetivos específicos foram traçados: identificar como é realizado o transporte entre a zona urbana e rural no município; compreender os efeitos da mobilidade campo-cidade sobre o comércio local; capturar a percepção de atores locais sobre essa temática; e analisar se há alguma mudança cultural na cidade por conta desse modelo de mobilidade alternativa.

683

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Pau de arara como meio de transporte do Nordeste

Pau de Arara é o nome que se dá a um meio de transporte muito utilizado no Nordeste do Brasil. Trata-se de um veículo (caminhão) adaptado para o transporte de passageiros, configurando-se como um substituto improvisado dos ônibus. O termo vem da expressão „pau de arara“ que se refere a uma vara utilizada para o transporte de araras e outros pássaros. Para Cascudo (2002), o termo rememora o significado que consistia em um meio de transporte antigo e improvisado para o deslocamento de aves, o que acarretaria muita algazarra e barulho pelas aves no decorrer da viagem.

Sobre a carroceria do veículo são colocadas tábuas que servem de assentos. Acima delas é posicionada uma lona para proteger os passageiros contra variações do tempo. A origem histórica da popularização desse veículo se dá no período em

O Pau de Arara está ligado à cultura popular Nordestina, visto que foi fortemente utilizado no passado, sendo, inclusive, um dos instrumentos de integração nacional e regional, pois diversos migrantes, flagelados, romeiros e famílias inteiras viajavam à procura de melhores condições de vida, migrando para os grandes centros urbanos na tentativa de sobrevivência em terras com maiores oportunidades.

Sabe-se que o Nordeste se constituiu em mão de obra predominante nos centros urbanos do Sudeste de nosso país, utilizando como meio de transporte o trem e o pau de arara em viagens longas e desconfortáveis para chegar às regiões metropolitanas e tentar obter novos ganhos. O Código de Trânsito Brasileiro atual esclarece que o veículo não apresenta condições mínimas que envolvam pontos ligados à segurança e conforto dos passageiros o tornando um transporte completamente inadequado e, portanto, irregular.

684

Porém, a Resolução N°82/98, arts. 1º ao 3º, do CONTRAM salienta que há uma exceção quando não houver transporte existente entre comunidades não atendidas por concessões públicas ao transporte de pessoas em veículos destinados a cargas, desde que possuam, em contrapartida, as condições básicas para o conforto e segurança dos passageiros, como bancos com encosto, carroceria e cobertura adequadas.

Como observado, o veículo pode ser utilizado nos casos de inexistência de um meio de mobilidade adequado, porém, a lei salienta que deve ser feita as devidas adequações para que o veículo possa trafegar legalmente. O artigo 2º da referida norma acrescenta que há um limite territorial por onde o mesmo pode percorrer e recolher passageiros: o município. Conquanto, a lei é flexível e se estende aos demais municípios que não possuam regularidade de outro transporte, tal como os ônibus ou outro transporte alternativo. Dessa forma, pode ser permitido, inclusive, um transporte de município para município, sempre deixando claro que se trata de uma exceção à regra, visto a ausência de outras possibilidades.

Quanto à fiscalização, a lei assegura que tal meio de transporte deve passar por uma vistoria pelos órgãos competentes, mas o que se tem visto é um nível

precário de fiscalização e de preparo dos responsáveis dos veículos. A percepção que há é que o número de fiscais é reduzido e, do outro lado, ao menos quando aplicado à realidade desta pesquisa, boa parte dos motoristas sequer possuem a documentação mínima, seja a composição dos documentos do veículo ou a permissão de dirigir. Em muitos casos, o que se observa é a tolerância institucional que se omite no processo de fiscalização e acaba sendo conivente com as irregularidades.

Por mais rudimentar e inadequada que seja esta modalidade de transporte alternativo, a ausência de uma gestão pública que permita um melhor gerenciamento dos seus sistemas de transporte acaba por estimular a padronização e aceitação social de tais veículos. Portanto, estes meios de transporte acabam despontando como única alternativa de mobilidade entre campo e cidade. Tal realidade é facilmente identificável em diversos municípios do interior do Nordeste, a exemplo de Acopiara/CE.

685

2.2 O fazer e o não-fazer político: consequências de uma tomada de decisão

Na área acadêmica, há uma discussão sobre a natureza da política pública. Teóricos como Secchi (2013) identificam que política pública é um fazer político, pois, política pública é orientada para solucionar um problema público, dessa forma, é necessário existir uma ação para modificar o status quo operante que se encontra inadequável. Por outro lado, Rua (2013), identifica que a natureza da política pública também pode se tratar de uma inação política, pois, o *status quo* mantém um padrão operante de gestão que pode trazer consequências diretas e indiretas para grupos de interesses específicos.

No Brasil, especialmente no Nordeste, podemos identificar a "*política da seca*", onde a ausência de ações integradas que deveriam promover a convivência com o seminário e multiplicação de tecnologias sociais são deixadas em segundo plano em detrimento de políticas imediatas e não planejadas como os carros pipas que acabam que por beneficiar grupos políticos de determinadas localidades. Ainda sob a ótica de Rua (2013), podemos avaliar que a própria legislação do CONTRAN, mencionada anteriormente, é um não-fazer político, tendo em vista que a lei legisla sobre como proceder na ausência de um serviço público mínimo de transporte-

permitindo meios precários ao invés de promover uma ação que obrigue o ente federado a providenciar o transporte com a devida qualidade.

Dessa forma, se cria uma política pública paralela que posiciona em cena novos atores „paralelos“. No caso, na ausência de ônibus, é permitido o Pau de Arara, mesmo com toda a anuência dos perigos relacionados à segurança e ao transporte e posiciona o motorista de pau de arara como agente „paralelo“ integrador da mobilidade campo-cidade.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Tendo em vista os objetivos do trabalho, optou-se pela realização de um Estudo de Caso, de natureza qualitativa. Segundo Gondim *et al* (2005) e Yin (2007; 2010), o estudo de caso é compreendido como uma abordagem teórica metodológica geral que pretende compreender fenômenos nos contextos complexos nos quais eles se manifestam. Sendo o Estudo de Caso a descrição ou reconstrução precisa de casos contemporâneos e singulares, tal método atende a devida demanda, pois buscou entender o processo ímpar das consequências provocadas pelo uso do pau de arara interligando a zona rural e urbana da cidade de Acopiara. A escolha do objeto se deu pelo fato de ser esta a cidade natal de um dos pesquisadores, o que facilitou a compreensão dos aspectos históricos, culturais e sociais daquela localidade.

Para isso, a pesquisa em questão se dividiu em dois momentos: Território e Sociedade. Na etapa Território, houve o estudo de dados governamentais do Instituto de Pesquisas e Economia Aplicada do Ceará (IPECE); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Atlas do Desenvolvimento e bibliografia para um melhor conhecimento do recorte escalar territorial. Já na etapa Sociedade, foram realizadas entrevistas semiestruturadas para compreender a interação entre os atores envolvidos e suas percepções (MINAYO, 1993; BONI E QUARESMA, 2005, KVALE & BRINKMANN, 2009) quanto à temática: agricultores, comerciantes, agentes políticos e motoristas. As conversas ocorreram informalmente nos mais variados momentos do dia. O roteiro, desenhado para dar mobilidade ao entrevistador, baseou-se em cinco fundamentais questionamentos: 1. Como se dá o transporte de pessoas para os distritos? 2. O pau de arara tem alguma influência no

686

comércio? 3. O transporte de pau de arara mudou algo na vida no campo? 4. Qual o maior problema do Pau de Arara? 5. Qual a maior dificuldade para se chegar ao distrito?

A coleta se deu entre os dias 01 e 07 de setembro de 2015 no centro comercial da cidade, local onde facilmente se concentra a maior quantidade de Pau de Arara e onde ocorre toda a dinâmica econômica, cultural e social da cidade. Por fim, a apreciação dos dados obtidos foi realizada por meio da análise de conteúdo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Acopiara é um município localizado na região centro sul do estado do Ceará. Seu nome tem como significado "Terra do Lavrador", rememorando a importância histórica que a agricultura possui no seu contexto. Trata-se de um município relativamente novo, sendo fundado em 1921, fruto de seu desmembramento de Vila Telha, atual município de Iguatu.

O município possui uma população de 50.000 habitantes, o que o configura como município de médio porte (IPECE, 2015).

O município possui nove distritos, além do distrito sede. A população total é de 51.160 habitantes populacional, divididos em 25.228 habitantes na zona urbana e 25.932 na zona rural (IPECE, 2015). É o maior município em termos territoriais da região Centro Sul cearense e até o final da década de 80, possuía uma participação intensa na indústria de transformação de algodão, tendo produzido um valor acima de 22 milhões toneladas de algodão vendidas para estados brasileiros e para países como a Alemanha Oriental e Portugal (ARRAIS *et al*, 2015).

Por mais que, aparentemente, o município tenha uma divisão populacional de quase 50% na zona rural e 50% na zona urbana, culturalmente boa parte dos munícipes da região urbana (classe média e alta) consomem e usufruem em municípios vizinhos, principalmente no município de Iguatu, que possui melhor infraestrutura e oferta de produtos e serviços. Bar- El (2002) aponta o município de Iguatu como uma metrópole regional da região Centro-Sul cearense, onde abriga uma posição estratégica de fácil acesso aos demais municípios, além de possuir uma quantidade maior de órgãos governamentais, empresas e indústrias quando comparado aos demais municípios da região. Logo, o perfil preponderante do

consumidor no centro comercial de Acopiara é de agricultores ou moradores da zona rural do próprio município.

A distância de cada distrito varia bastante, podendo chegar à marca de até 30 km de distância da sede. Até o final da década de 80, havia o transporte ferroviário por meio da Rede Ferroviária Federal S.A, RFFSA. Porém, dado o fim do ciclo do algodão, as modificações gerenciais no Estado no final da década de 90 e outras variáveis, suas ações foram encerradas e os distritos voltaram a se tornarem isolados da sede municipal.

Com base nesta pesquisa exploratória, foi mapeado um total de 46 carros do tipo Pau de Arara que interligam a sede do município aos demais distritos de Acopiara. Não há uma associação ou entidade que os gerencie ou os represente. Todos são veículos antigos, sem qualquer tipo de segurança e são utilizados nos transportes de pessoas, animais e mercadorias. Deste, apenas dois condutores são habilitados e possuem documentação do veículo.

A maioria dos condutores chega bastante cedo na cidade de Acopiara, por volta de 05 horas da manhã, retornando para a zona rural por volta do meio-dia. Boa parte deles realiza duas viagens diárias, uma de manhã e outra pela tarde, havendo aqueles que o fazem apenas pela manhã. Devido à ausência de um planejamento mais sistemático, como o mapeamento de rotas e limitações de opções, a definição dos preços é feita de forma aleatória, ocorrendo consideráveis variações de valor sem um critério que as regule.

688

4.1 Percepção dos motoristas

Todos os motoristas entrevistados residem na zona rural. Nenhum deles chegou a concluir o Ensino Fundamental II. Além disso, não possuem Carteira Nacional de Habilitação e os veículos não se encontram regularizados perante os órgãos competentes.

Quando questionados sobre os preços das passagens, cada um diz acreditar ser o preço adequado, visto os desgastes que há em seus veículos, bem como a excessiva sobrecarga de pessoas e mercadorias.

Os motoristas compreendem que são personagens importantes para garantir a logística de pessoas para a cidade. Além disso, ressaltam que caso a

administração pública municipal fornecesse um nível adequado de infraestrutura nas vias rodoviárias, eles pensariam em realizar um maior investimento em seus transportes, tal como a aquisição de ônibus.

Há destaque para a intensa competição que obriga os motoristas a chegarem com até duas horas de antecedência apenas para assegurar seus clientes. Some-se a isso a dificuldade de realizar mais de uma viagem visto que a maioria das ações e serviços são realizados durante o turno da manhã. Porém, há de se perceber que a não realização de outras viagens em diferentes turnos e horários não se dá pela falta de passageiros, mas sim pelo que eles chamam de "grosso do povo", que é quantidade mínima – e sempre presente – de usuários que cotidianamente acessam o serviço de transporte. A incoerência reside no fato de que mesmo com esse "grosso", os motoristas não ampliam seus serviços por receio de baixa procura e, conseqüentemente, pouco lucro.

4.2 Imaginário dos Agricultores/Moradores da zona rural

689

Os entrevistados são pessoas com mais de cinquenta anos. Vivem de agricultura de subsistência. Em virtude da intensa seca dos últimos cinco anos, boa parte deles compram rações e grãos na cidade para alimentar seus animais. As principais fontes de renda são oriundas de aposentadoria ou de benefícios sociais como o Bolsa Família e o Seguro Safra.

Há um discurso nostálgico que rememora a década de 80 quando havia o transporte ferroviário, onde havia uma maior facilidade de escoamento da carga para o destino final. Há o curioso destaque para a cobrança da taxa não apenas do passageiro, mais também de sua carga no veículo, o que aumenta mais ainda as despesas do cliente e retira seu poder de consumo no comércio local. Os agricultores ressaltam que deveriam ter condições mais adequadas de transporte, um deles faz alusão ao município vizinho de Iguatu que dista apenas 36 km e tem o custo de R\$5,00, enquanto que o serviço de transporte de pau de arara possui um preço mais elevado, mas que não detêm condições adequadas pelo elevado preço (segurança e conforto), estando os clientes sem escolhas de outras alternativas.

O outro discurso aponta para a remodelagem cultural que os cidadãos da zona rural passam em virtude da intensa competição dos motoristas, sendo

obrigados a acordar mais cedo do que o próprio costume em função da competitividade dos motoristas e das péssimas condições das estradas. Muitos ficam à deriva na cidade, visto que muitos órgãos públicos, bancos e o comércio local ainda se encontram fechados.

4.3 Discurso dos agentes políticos

Os agentes políticos foram representados por dois vereadores, um de partido da base de apoio do executivo municipal, e o outro de um partido de oposição. Ambos moram na cidade, contudo, segundo relatam, os votos dos distritos foram o diferencial para se elegerem.

Curiosamente, nenhum dos discursos compreendeu o pau de arara como sendo um meio de transporte inadequado. Apenas a má qualidade das estradas de chão foi reconhecida como um problema público. Há um reconhecimento das perdas do potencial econômico da população dos distritos da zona rural e sua vulnerabilidade frente à questão da mobilidade campo-cidade, porém, ambos não apresentam propostas ao longo prazo, se atendo a dizer que dependem de repasses de outras instâncias e a problemática dos processos burocráticos governamentais. Ou seja, o planejamento é em curto prazo e imediato - terraplanagem e a busca por recursos para o provimento da pavimentação.

690

4.4 Percepções dos comerciantes

Os comerciantes entrevistados detêm comércios familiares tradicionais que vendem rações, grãos, e produtos diversos encontrados em atacados e varejos. O comércio, principalmente de grãos, se aquece durante o período da seca, visto que os grãos (milho, soja e trigo) se tornam mais escassos, logo, os preços sobem bastante. Em virtude de uma seca contínua que perdura mais de cinco anos, os valores continuam subindo, mas não há mais água para manter a pecuária desubsistência. Como consequência, tanto a compra do produto por parte dos comerciantes como a venda para o agricultor se torna inviável, visto que os preços sobem de forma vertiginosa, inviabilizando, inclusive, o comércio, pois o cliente dessa localidade possui certo grau de vulnerabilidade e limitação econômica.

Os comerciantes reconhecem a importância do pau de arara para a movimentação econômica da cidade, porém salientam que a população fica dispersa pela cidade e logo mais volta para suas casas na zona rural, dessa forma, o comércio entre os horários das 07h00min até às 11h00min da manhã é o período mais agitando, principalmente, o intervalo entre 11h00min e 12h00min, período em que boa parte dos motoristas já se prepara para voltar para os distritos. Em função disso, há um sobrecarga pela manhã que facilmente desmobiliza os turnos da tarde e impede a criação de um mercado noturno na cidade. Na percepção de um dos entrevistados, um dos motivos da apatia política quanto aos investimentos de mobilidade campo-cidade é que, embora os redutos eleitorais sejam os distritos da zona rural, os representantes dessas regiões residem na sede do município, logo, não necessitam ou vivenciam o problema do transporte.

Em outro momento, já pela ótica econômica, há destaque para uma clientela que consome à vista os produtos na cidade. Os períodos mais movimentados no comércio são a primeira e a última semana do mês, período que coincide com o recebimento de benefícios de previdência, auxílios e bolsas dos programas de transferência de renda do governo. Entende-se que no restante do mês e nos turnos da tarde há um comércio relativamente parado, tendo boa parte da clientela oriunda da própria zona urbana.

691

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O transporte alternativo em veículos Pau de Arara viabiliza a mobilidade campo-cidade em Acopiara/CE. Dada a falta de interesse político e a incapacidade gerencial do governo municipal em garantir uma infraestrutura adequada à mobilidade da sede do município para os demais distritos, esta acaba sendo a única opção de deslocamento.

Em função da competição por passageiros e das péssimas condições das vias, os deslocamentos são realizados em horários bem cedo. Isso acarretou reflexos na cultura rural e alteraram a dinâmica econômica urbana, uma vez que impele os comerciantes a abrirem seus estabelecimentos mais cedo. Muitas vezes, ocorre sobrecarga nos atendimentos em horários específicos do dia, sendo rapidamente esgotados pelo turno da tarde, em função da baixa movimentação de

peçoas para o centro comercial, pois não são todos os motoristas que fazem mais de duas viagens para a cidade em horários alternativos.

Os agricultores são os maiores prejudicados nessa situação, visto que ficam à mercê dos preços e dos horários disponíveis. Já o comércio, sofre sérias perdas de ganho, já que a ausência de um fluxo contínuo no decorrer do dia impossibilita a comercialização de mercadorias em horários que não sejam pelo turno da manhã e dificulta o fomento de uma vida noturna na cidade. Os políticos se justificam por questões burocráticas e orçamentárias pela inação, além disso, compreendem que o único problema seria a infraestrutura das vias, não se atendo às questões de segurança, conforto e regularidade dos transportes. O transporte em Pau de Arara sequer é compreendido como problema público.

São claros os efeitos da ineficiência do poder público municipal no tocante à regulação do transporte coletivo no município, bem como no que diz respeito à má conservação das vias vicinais que ligam a zona urbana a rural, atingindo completamente a dinâmica da cidade em seus aspectos culturais e sócioeconômicos. Fica evidente a demanda por uma melhor gestão deste serviço público visando restabelecer uma polaridade campo-cidade de modo mais justo e equilibrado.

692

Para possíveis aprofundamentos de pesquisa, sugere-se a multiplicação dessa pesquisa em cidades de maior ou menor porte no intuito de compreender se há uma dinâmica parecida ou divergente da realidade descrita nessa pesquisa e quais atores sofrem influência devido a esses problemas públicos de mobilidade campo-cidade. Recomenda-se ainda um estudo mais aprofundado sobre o que leva, em pleno Século XXI, a manutenção dessa prática de mobilidade ser perpetuada, especialmente na região do Nordeste Brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Emanuel Lindemberg Silva. Et ali.. **Perfil Geossocioeconômico:** Um olhar para as Macrorregiões de Planejamento do Estado do Ceará. Fortaleza: IPECE, 2014. 174 p.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Perfil do Município de Acopiara.** 2013. <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/acopiara_ce> Acessado em: Janeiro de 2016.

ARRAIS, Estêvão Lima

BONI, Valdete. QUERASMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80.

BRANDÃO, Helena H. N. **Introdução à Análise do discurso**. Campinas, SP: Ed.UNICAMP, 2a. ed. rev. 2004.

BRASIL. **Resolução nº 82, de 19 de novembro de 1998**. Conselho Nacional de Trânsito, disposição geral sobre a regulamentação de autorização, a título precário, para o transporte de passageiros em veículos de carga. Disponível em: <<http://www.guiadotrc.com.br/lei/res8298.asp>> Data do acesso: 16 de janeiro de 2016.

CASCUDO, Luís da Câmara. **Dicionário do Folclore Brasileiro**. 11. ed. ilustrada. São Paulo: Global, 2002.

CAVALCANTE, Antonio Nilson Quezado. **Industrialização e absorção de mão de obra: o caso do nordeste**. R. Adm. Emp.; Rio de Janeiro, 15(4): 43-50, jul./ago. 1975

DULCI, Otávio Soares. **Guerra Fiscal, Desenvolvimento desigual e Relações Federativas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política N°18: 95-107 JUN. 2002.

GONDIM, Sônia Maria Guedes. SÁ, Márcio de Oliveira. DE MELO, Livia Cruz Tourinho. BARBOSA, Silvia Teles. VASCONCELLOS, Clara Mutti. GOMES, Sabrina Torres. **Da descrição do Caso à Construção da Teoria ou da Teoria à Exemplificação do Caso? Uma das Encruzilhadas da Produção do Conhecimento em Administração e Áreas Afins** O&S.v.12. nº35.- out/dez-2005.

IPECE. **Perfil básico municipal de Acopiara 2015**. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2015/Acopiara.pdf> Acessado em dezembro 2015.

KVALE, Steinar; BRINKMANN, Svend. **Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=bZGvwsP1BRwC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbg_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em 03 ago. 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 6a Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1996.

RIGOTTO, Raquel Maria. **"Caiu na rede, é peixe!"**: a industrialização tardia e suas implicações sobre o trabalho, o ambiente e a saúde no Estado do Ceará, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 Sup 4:S599-S611, 2007

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos**. São Paulo, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

WU, Xun. RAMESH, M. HOWLETT, Michael. FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas**: Gerenciando processos; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. - Brasília: Enap, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

_____. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO

PRODUTIVO ORIENTADO:

as práticas discursivas subjacentes ao seu marco regulatório

Rosivaldo de Lima Lucena¹

Fernando Gomes de Paiva Júnior²

Sabrina de Melo Cabral¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo desvelar as práticas discursivas subjacentes ao marco regulatório dos Programas Públicos de Microcrédito Produtivo Orientado (MPO). Utilizamos a Análise Crítica do Discurso (ACD), sob a perspectiva de Norman Fairclough, a fim de cotejarmos o marco regulatório internacional, nacional e municipal, no âmbito de um caso ilustrativo: o Empreender JP. Os resultados apontam que o marco regulatório construído imprime os silêncios dos sujeitos envolvidos e desvelam propostas neoliberais na tentativa de combater índices de desemprego e desigualdade de renda. Contudo, a lógica de criação do programa liderado pelo FMI, Banco Mundial e G8 não considera as especificidades do público-alvo, o que induz a um resultado assistencialista e menos empreendedor, pois há a manutenção da lógica do formulador das propostas em detrimento da autonomia e necessidades do seu executor, reafirmando a distância do poder e a falta de apropriação por parte dos tomadores de crédito desse programas.

695

Palavras-Chave: Práticas Discursivas. Marco Regulatório. Microcrédito Produtivo Orientado.

² Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

¹ *Universidade Federal da Paraíba (UFPB).*

² *Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).*

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, o Brasil e outros países têm formulado diversas políticas públicas de concessão de crédito a integrantes de populações de baixa renda – por exemplo, Programas de Microcrédito, Cooperativas de Crédito e „Bancos do Povo“. Essas políticas têm sido implementadas para atender a um público pertencente às esferas governamentais federal, estaduais e municipais. O intuito de se criar tais mecanismos de suporte de capital reside na inserção das pessoas de baixa renda no mercado de trabalho (SACHS, 2003).

Os Programas de Microcrédito têm sido criados e apoiados como extratos de política pública, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico de diversas localidades do Brasil e de outros países. Um dos interesses por tal ação institucional decorre do fato de essa política ser considerada um mecanismo de combate à vulnerabilidade econômica, contribuindo para a oferta de serviços financeiros ajustados ao perfil e às necessidades de pessoas de baixa renda (AL-MAMUN; MAZUNDER; MALARVIZHI, 2014; GURSES, 2009; SANTOS, 2007).

696

O Microcrédito Produtivo Orientado, como uma das políticas públicas indutoras da geração de pequenos empreendimentos produtivos, constitui um processo complexo e multifacetado ao envolver diferentes atores sociais. Por sua vez, a literatura científica a respeito do tema destaca uma visão reducionista e predominantemente econométrica no que tange aos seus processos de avaliação (AL-MAMUN; MAZUNDER; MALARVIZHI, 2014; BOAMAH; ALAM, 2016; ÇELIK, 2013). Além disso, o planejamento desses Programas se mostra unilateral, uma vez que predomina na concepção de seus postulados a visão e a ideologia do formulador daquela política pública.

As pesquisas sobre as Microfinanças que enfatizam o tópico do Microcrédito manifestam um certo predomínio de abordagens tão somente quantitativas (AL-MAMUN; MAZUNDER; MALARVIZHI, 2014; BORBA, 2012; ÇELIK, 2013; TEIXEIRA; RODRIGUES, 2013; YUSUPOV, 2012). A dificuldade está presente no fato que esses estudos relegam a um segundo plano as subjetividades e as práticas discursivas dos atores sociais envolvidos na concessão e uso do Microcrédito como instrumento de fomento às Ações Empreendedoras de cidadãos de baixa renda. Foi a partir dessa constatação que percebemos uma lacuna teórica a ser preenchida

com uma reflexão sobre práticas discursivas, a qual contribuiria para alargar a compreensão sobre o tema aqui em apreciação. Assim, tomamos como questionamento para a elaboração desse artigo a seguinte pergunta de pesquisa: **Que práticas discursivas estão subjacentes ao marco regulatório de programas públicos voltados para o MPO?**

2 O TODO E A PARTE: microfinanças e microcrédito produtivo orientado

2.1 Microfinanças

Ao longo dos últimos 30 anos, o termo Microfinanças tem assumido uma conotação polissêmica. Inicialmente entendido como uma política assistencialista de ajuda aos mais pobres, depois tomado como sinônimo de Microcrédito e contemporaneamente concebido como uma política que pode propiciar a cidadãos de baixa renda, num segmento adequado de mercado e fazendo uso de uma metodologia adequada, a inclusão daqueles excluídos do sistema financeiro tradicional (CHRISTEN; LYMAN; ROSENBERG, 2012). Por outro lado, existe atualmente certo consenso acerca do conceito de Microfinanças, variando a ênfase do seu uso com as questões da ideologia econômica dos formuladores e implementadores das políticas que as precedentes e as presidem (LEDGERWOOD; GIBSON, 2013).

Conforme Soares e Melo Sobrinho (2008, p. 23), "o termo Microfinanças, portanto, refere-se à prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, tradicionalmente excluída do sistema financeiro tradicional, com utilização de produtos, processos e gestão diferenciados". Neste contexto, tal termo significa o fornecimento de empréstimos, poupanças e outros serviços financeiros especializados para pessoas de baixa renda. Disso decorre que os principais produtos das Microfinanças são os de: microcréditos (baseados em empréstimos flexíveis), as micropoupanças (de curto, médio e longo prazo), os microsseguros (particularmente de vida e saúde) e a abertura de contas correntes simplificadas (SILVA, 2007; CAÇADOR, 2014).

Na Figura 1, apresentamos um esboço da escala conceitual que existe entre Microfinanças e os diferentes tipos de Microcrédito:

Figura 1 - Escala conceitual entre Microfinanças e suas formas de Microcrédito



Fonte: Silva (2007, p. 21).

698

A leitura da Figura 1 indica que as Microfinanças contemplam o gênero (círculo mais externo) ao qual pertencem as espécies do Microcrédito, das quais nos interessa estudar neste artigo o MPO (círculo mais interno). A opção por estudarmos esse tipo específico de Microcrédito decorre do fato de que ele tem sido adotado em diferentes localidades, no Brasil e em outros países, como política pública focalizada de fomento à abertura de pequenos empreendimentos produtivos por parte de cidadãos de baixa renda. Portanto, com o intuito de embasar a nossa discussão, apresentamos a seguir a conceituação e o marco regulatório que fundamentam a criação e a operacionalização dos Programas Públicos de MPO.

2.2 O Que é o Microcrédito Produtivo Orientado

Embora diversos autores, dentre eles Barone *et al.* (2002); Andreassi (2004); Pereira e Crocco (2004); Neri (2008) e Carvalho *et al.* (2009) usem diferentes termos para definir Microcrédito, tais conceitos são convergentes, podendo ser sintetizados nas seguintes citações.

De forma sintética, Gonçalves (2010, p. 55) advoga que:

O Microcrédito deve ser entendido dentro de um escopo de algumas características universais, encontradas em diferentes programas de diferentes regiões do mundo, a saber: (i) é um crédito destinado à produção; (ii) tem valores baixos; (iii) normalmente não tem garantia real; (iv) os prazos de retorno de pagamento são curtos; (v) adota metodologia baseada no relacionamento direto com o tomador de crédito; (vi) conta com a prestação de orientação educativa sobre o planejamento do negócio e com a definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento; (vii) o perfil dos negócios é predominantemente informal.

Embora seja expressiva a quantidade de publicações científicas sobre Programas de Microcrédito (CULL; EHRBECK; HOLLE, 2014), existem algumas lacunas teóricas presentes nessa discussão, que poderiam ser cobertas por estudos sobre as práticas discursivas subjacentes a esses Programas, visto que, na maioria dos casos, os estudos publicados sobre essa temática avaliam os impactos agregados da sua operacionalização. Logo, o impacto econômico do microcrédito sobre o aumento da renda de um determinado grupo de pessoas usuárias desses Programas com respeito ao conjunto da população-alvo da investigação chega a lhe atribuir pouca importância ao seu contexto sócio-histórico-cultural (ROOYEN; STEWART; WET, 2012; SCHREIBER, 2009; TEIXEIRA; RODRIGUES, 2013).

699

2.3 O Marco Regulatório das Microfinanças e do MPO

É um princípio amplamente conhecido na Academia o fato de que políticas públicas carregam como pressuposto um conjunto de leis, decretos e regulamentos que presidem as suas concepção e implementação. Assim, tendo em vista atingir o objetivo desse artigo, apresentamos a seguir o marco regulatório das Microfinanças e de um Programa Público de MPO.

2.4 Os Princípios das Microfinanças

O *Consultative Group to Assist the Poor* – CGAP – é um consórcio internacional de 33 agências de desenvolvimento públicas e privadas que trabalham em conjunto com o objetivo de expandir o acesso dos pobres a serviços financeiros. Estes princípios foram desenvolvidos e endossados pelo CGAP e pelos seus então 28 membros doadores e, subseqüentemente, respaldados pelos líderes do Grupo

dos Oito (G8) - países economicamente mais ricos do mundo - em conferência realizada no dia 10 de junho de 2004, em Sea Island, Geórgia, nos EUA.

Com a intenção de aclarar o conceito e ensejar diretrizes para uma gestão operacional do construto, o referido consórcio propôs no Quadro 1 os seguintes princípios e suas respectivas definições para o tema das Microfinanças:

Quadro 1 - Princípios das Microfinanças

Princípios do CGAP	Definição
Princípio 1	Os pobres não necessitam apenas de empréstimos, mas de uma variedade de serviços financeiros.
Princípio 2	As Microfinanças são um instrumento poderoso na luta contra a pobreza.
Princípio 3	As Microfinanças representam a construção de sistemas financeiros que sirvam aos pobres.
Princípio 4	As Microfinanças podem e devem ser auto-suficientes para atingir um grande número de pessoas pobres.
Princípio 5	As Microfinanças tratam da construção de instituições financeiras locais de caráter permanente.
Princípio 6	O Microcrédito não é a resposta para tudo. O Microcrédito não é o melhor instrumento para todos em todas as circunstâncias.
Princípio 7	O estabelecimento de „tetos” às taxas de juro afetam negativamente os pobres, tornando o acesso destes ao crédito mais difícil.
Princípio 8	O papel do governo é o de permitir a transação de serviços financeiros, e não o de fornecê-los diretamente.
Princípio 9	Os fundos dos doadores devem complementar o capital privado e não competir com ele.
Princípio 10	O maior gargalo na indústria Microfinanças é a ausência de instituições e executivos fortes.
Princípio 11	As Microfinanças funcionam melhor quando têm seu desempenho medido e divulgado.

Fonte: CGAP (2014).

Como se pode depreender da leitura do Quadro 1, tais princípios apresentam uma linguagem impositiva a respeito de como se deve estruturar e operacionalizar um Programa de MPO. É a imposição da voz do „colonizador” sobre o „colonizado, desconsiderando as especificidades de cada região onde será implantado o Programa.

2.4 Um Caso Ilustrativo: O Empreender JP

Instituído pela Lei Municipal Nº 10.431, de 11 de abril de 2005, o Programa de Microcrédito da Prefeitura de João Pessoa (abreviadamente denominado Empreender JP) tem por missão “gerar e manter empregos, incrementar renda, promover a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida da população de João Pessoa” (PMJP, 2014).

Vinculado à Secretaria Municipal do Trabalho, Produção e Renda, o Empreender JP foi criado “como instrumento de promoção da inclusão social e do desenvolvimento sustentável, através de programas especiais de capacitação empreendedora e financiamento” (PMJP, 2014).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, apresentamos o método de pesquisa Análise Crítica do Discurso, sob a perspectiva de Norman Fairclough, utilizado em nosso estudo com o intuito de desvelar, a partir de um caso ilustrativo, as práticas discursivas subjacentes ao marco regulatório de Programas Públicos de MPO.

701

3.1 A Análise Crítica do Discurso (ACD) como Teoria e Método de Pesquisa

De acordo com Blommaert e Bulcaen (2000), a ACD surgiu no final dos anos 1980, na Europa, como um dos desdobramentos da Lingüística Crítica a partir das pesquisas de Norman Fairclough, Ruth Wodak e Teun van Dijk. Desde então, transformou-se em uma das mais visíveis e influentes linhas de Análise do Discurso, podendo ser compreendida, atualmente, como uma abordagem já bem estabelecida de estudo do mundo social e um dos mais populares métodos utilizados para a análise de textos e de linguagem, com aplicações em pesquisas tanto do campo da Administração quanto dos Estudos Organizacionais (LEITCH; PALMER, 2010). Assim, uma afirmação significativa no tocante ao entendimento de como a ACD pode ser utilizada como método de pesquisa, conforme descrito a seguir:

Entendemos a Análise Crítica do Discurso tanto como teoria quanto método: como um método de análise de práticas sociais com interesse específico nos momentos discursivos que unem preocupações teóricas e práticas às esferas públicas, onde as formas de análise operacionalizam – tornam práticas – teorizações sobre o discurso na vida social (da modernidade tardia), e a análise contribui para o desenvolvimento e elaboração dessas teorias (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999, p. 16).

Adicionalmente, Magalhães (2001, p. 27) corrobora com o argumento do parágrafo anterior quando assevera que: “apresenta-se também a ACD tanto como teoria quanto método de análise das práticas sociais”.

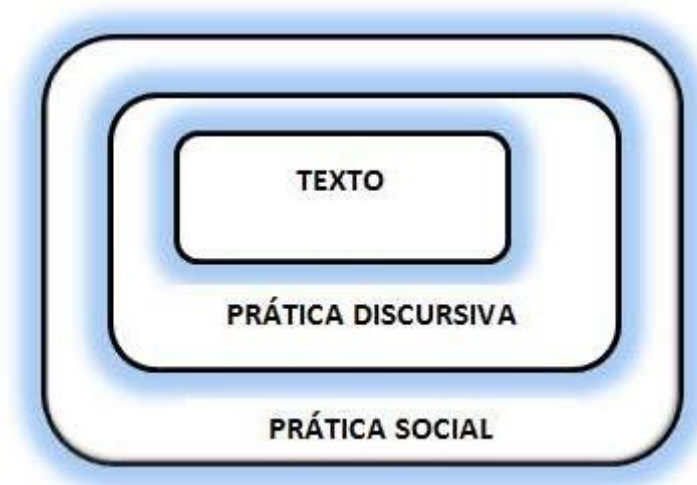
Embora ocorram variações no enfoque adotado por cada autor com respeito à operacionalização da ACD na condição de método de pesquisa, os pontos de vista convergem em torno das seguintes idéias centrais: (i) a crítica com foco nos problemas sociais e nas dinâmicas de poder, incluindo sistemas de dominação e os focos de resistência; (ii) insere-se na Virada Lingüística em Ciências Sociais como um subconjunto do campo da Análise do Discurso; (iii) os pesquisadores de ACD estudam discurso por meio de uma análise de texto em contextos mais do que como objetos isolados e é essa ênfase no contexto que claramente distingue a ACD da Lingüística Tradicional; (iv) a crítica concentra-se nas formas como os sujeitos do conhecimento e as relações de poder são produzidas, reproduzidas, operacionalizadas e transformadas nos discursos (LEITCH; PALMER, 2010).

702

Com a intenção de resumir as principais ideias da ACD, Fairclough e Wodak (1997) enumeram oito itens que julgam como basilares para a compreensão dessa abordagem de pesquisa: (i) debate de problemas sociais; (ii) as relações de poder são discursivas; (iii) os discursos constituem a sociedade e a cultura; (iv) o discurso faz um trabalho ideológico; (v) o discurso é histórico; (vi) a relação entre o texto e a sociedade é passível de mediação; (vii) a análise do discurso é interpretativa e explicativa; (viii) o discurso é uma forma de ação social.

A Figura 2 apresenta a concepção tridimensional do discurso conforme proposta de Fairclough (2008, p. 101):

Figura 2 - Concepção Tridimensional do Discurso



Fonte: Fairclough (2008, p. 101).

Dessa Figura 2 decorre a concepção de que os textos, quer escritos, quer verbais, são práticas discursivas que estão inseridas em contextos sociais mais amplos. Conforme argumenta Fairclough (2008, p. 90), “o discurso é considerado forma de prática social e não como atividade puramente individual ou reflexa de atividades situacionais”. Para cada dimensão indicada no modelo da Figura 2, Fairclough (2008) propõe as categorias analíticas apresentadas de forma sintética no Quadro 2:

703

Quadro 2 - Categorias Analíticas Propostas no Modelo Tridimensional do Discurso

TEXTO	PRÁTICA DISCURSIVA	PRÁTICA SOCIAL
- Vocabulário - Gramática - Coesão - Estrutura Textual	- Produção - Distribuição - Consumo - Contexto - Força - Coerência - Intertextualidade	Ideologia
		Sentidos Pressuposições Metáforas
		Hegemonia
		Orientações: Econômicas Políticas Culturais Ideológicas

Fonte: Fairclough (2008).

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, apresentamos o *corpus* do estudo e uma análise sobre este a partir das Categorias Analíticas da Dimensão Prática Discursiva do Modelo Tridimensional proposto por Fairclough (2008).

4.1 A Escolha do *Corpus*

Ao desvelar criticamente o discurso subjacente ao marco regulatório dos Programas Públicos de Microcrédito Produtivo Orientado, construímos um *corpus* composto por: (i) Princípios das Microfinanças (emanados do CGAP); (ii) a Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, que rege a política do Governo Brasileiro sobre os Programas Públicos de MPO e (iii) a Lei Municipal Nº 10.431, de 11 de abril de 2005, que instituiu o Empreender JP (Programa de MPO da Prefeitura Municipal de João Pessoa).

A opção por estudar documentos oficiais se pauta pelo fato de que estes “são relevantes, uma vez que fornecem pistas com respeito ao modo como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades”. Além disso, os mecanismos utilizados, implícita ou explicitamente, para popularizar um conjunto de informações e justificativas que tornem as medidas propostas legítimas e almejadas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). Não obstante, o debate em torno do marco regulatório decorre de ele ser uma política pública, a exemplo do Empreender JP, que só existe porque existe lei anterior que garante a sua formulação e autoriza sua efetivação em termos de estruturação, funcionamento e dotação orçamentária.

Segundo Godoy (1995b, p. 21), a noção de documento “deve ser entendida de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas [...] e os elementos iconográficos [...]”. Em linha similar de raciocínio, Elliott (1996) defende que os textos usados em Análises de Discurso podem ser reportagens de jornais, artigos acadêmicos, transcrições de interações sociais como conversações, grupos de foco e entrevistas individuais, programas de TV, propagandas na mídia, revistas e novelas.

704

Inicialmente, nos debruçamos sobre três documentos que foram úteis para compreendermos as especificidades discursivas do marco regulatório das Microfinanças, de forma geral, e do Microcrédito, de forma particular, no tocante ao Empreender JP: os Princípios das Microfinanças, emanados do CGAP (2014); a Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO; e a Lei Municipal Nº 10.431, de 11 de abril de 2005, que Cria o Programa de Apoio aos Pequenos Negócios – Empreender JP.

O marco regulatório do Empreender JP pode ser tratado à luz do esforço apreciativo das categorias analíticas da coluna „Prática Discursiva” (excluindo da análise as categorias „Texto” e „Prática Social”) do modelo tridimensional de Fairclough (2008).

4.2 Categorias Analíticas da Dimensão Prática Discursiva

A **Produção** indica que o marco regulatório sobre as Microfinanças e, por conseqüência, do MPO, origina-se das determinações legislativas das respectivas esferas de Governo. É o caso da Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, sancionada pela Presidência da República do Brasil, e que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO – e a Lei Municipal Nº 10.431, de 11 de abril de 2005, sancionada pelo Prefeito Municipal da Cidade de João Pessoa, e que Cria o Programa de Apoio aos Pequenos Negócios – Empreender JP.

Em função do exposto, podemos argumentar que, como política pública, a forma como os Programas Públicos de MPO são estruturados e operacionalizados depende de determinações legais, que por sua vez decorrem do processo legislativo proposto, por um lado, por vereadores, deputados estaduais ou deputados federais, respectivamente, das esferas municipais, estaduais e federal de ação parlamentar. Por outro lado, tal ação sofre influência da ideologia do gestor naquele(s) mandato(s). No caso do Empreender JP, instituído em 2005 no primeiro mandato (2005-2008), tem havido a continuidade do Programa em quatro mandatos consecutivos. Contudo, levando em consideração a história da Administração Pública no Brasil, não há garantia de que haja continuidade do Empreender JP em futuros governos municipais. Em outras palavras, o desenho e o funcionamento dos Programas de MPO são produtos da ideologia daqueles que os concebem, propõem

705

e operacionalizam numa determinada unidade federativa (Município, Estado ou País), num determinado contexto e período de tempo.

Embora não explicitado na citada legislação, outro aspecto a ser aqui destacado diz respeito ao fato de que a **Produção** do marco regulatório aqui em apreço obedece a certa hierarquia, isto é, os Princípios das Microfinanças do CGAP (propostos em 2004) serviram como diretrizes para a redação do PNMPO (instituído em 2005), que, por sua vez, balizou a estruturação do Empreender JP (instituído em 2005).

A **Distribuição** trata os textos relativos a programas públicos de MPO de maneira formal, ordenada a partir das instâncias proponentes. Inicialmente apresentados como Lei, tanto o PNMPO quanto o Empreender JP, desde o ano de sua instituição/criação, possuem um estrutura estática, sendo distribuídos, a quem possa interessar, a partir dos respectivos *websites* apresentados nas referências bibliográficas ao final deste trabalho.

O **Consumo** depende do uso que se faz desses: se são utilizados como diretriz para a estruturação de programas públicos de MPO (é o caso do PNMPO) ou se usados como *modus operandi* por aqueles que trabalham no desenvolvimento das atividades diárias do Empreender JP.

O **Contexto** do marco regulatório dos programas públicos de MPO, no Brasil, apresenta certas especificidades sociais, históricas, econômicas, políticas e culturais. Primeiro, conforme já evidenciamos, esses Programas são estruturados sob a égide dos Princípios das Microfinanças emanados do CGAP (2014). Segundo, eles são concebidos, em tese, como políticas públicas que objetivam contribuir para a inserção de cidadãos de baixa renda no setor produtivo da Economia. Terceiro, no atual momento histórico de reestruturação produtiva e diminuição do papel do Estado nas atividades econômicas, os Programas de MPO são claramente propostas neoliberais na tentativa de combater os índices de desemprego e de desigualdade de renda existentes na nossa sociedade. Quarto, a implementação do Empreender JP não leva em consideração, de forma efetiva, as especificidades do seu público-alvo: seu grau de escolaridade, seu gênero, sua necessidade não apenas de crédito, mas também de capacitação gerencial.

Em programas públicos de MPO, a **Força** é uma categoria evidente, visto que a estruturação e o funcionamento de tais programas dependem de uma legislação

que os criem. Ou seja, é o ente público que detém o poder de criar, mudar e até mesmo extinguir um programa dessa natureza. A produção dos princípios das Microfinanças foi liderada pelo FMI e pelo Banco Mundial, com o endosso do Grupo dos Oito (G8). E o „consumo“, isto é, o uso dos princípios ocorrerá prioritariamente em países subdesenvolvidos.

A **Coerência** diz respeito ao esforço de harmonizar interesses e de minimizar contradições em torno de um determinado texto. De um ponto de vista formal, a Lei instituidora do PNMPO e Lei de criação do Empreender JP tentam minimizar essas incongruências, seja respeitando os ditames do processo legislativo, seja buscando uma clareza em seus objetivos. Contudo, conforme constatamos ao longo deste estudo, há uma série de convergências, divergências e até mesmo silêncios entre os sujeitos envolvidos no processo de concessão e uso do MPO como suporte para a Ação Empreendedora.

A **Intertextualidade** pressupõe a inclusão de um texto no outro, numa relação de continuidade. Assim, ficou evidenciada a presença dessa categoria analítica no marco regulatório das Microfinanças, em que os Princípios de Microfinanças do CGAP influenciaram na redação do PNMPO, que por sua vez é utilizado como balizador para a concepção de programas públicos de MPO no Brasil.

707

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito central desse artigo foi estudar o seguinte problema de pesquisa: **Que práticas discursivas estão subjacentes ao marco regulatório de programas públicos voltados para o MPO?** Empreendida a análise, foram obtidos os resultados a seguir sintetizados.

No tocante à categoria **Produção**, constatou-se que o marco regulatório aqui em apreço obedece a certa hierarquia, isto é, os Princípios das Microfinanças do CGAP (propostos em 2004) serviram como diretrizes para a redação do PNMPO (instituído em 2005), que por sua vez balizou a estruturação do Empreender JP (instituído em 2005).

A categoria **Distribuição** ocorre de maneira formal, a partir das instâncias proponentes, ficando os dispositivos legais disponíveis nos *websites* das respectivas instituições.

A categoria **Consumo** indica como essas leis e decretos são utilizados como diretriz para a estruturação de programas públicos de MPO.

O **Contexto** do marco regulatório dos programas públicos de MPO, no Brasil, apresenta certas especificidades sociais, históricas, econômicas, políticas e culturais.

A **Força**, em programas públicos de MPO, é uma categoria evidente, visto que a estruturação e o funcionamento de tais programas dependem de uma legislação que os criem.

A **Coerência** diz respeito ao esforço de harmonizar interesses e de minimizar contradições em torno de um determinado texto legal.

Por último, a categoria analítica **Intertextualidade** pressupõe a inclusão de um texto no outro, numa relação de continuidade.

Diante do exposto, uma leitura lúcida do marco regulatório das Microfinanças e do Microcrédito, à luz das categorias analíticas da dimensão „Práticas Discursivas” de Fairclough (2008), nos permitem constatar que a **Ideologia** subjacente aos programas públicos de MPO é de cunho neoliberal.

708

Neste contexto, como traço característico do modelo neoliberal, há uma **Hegemonia** da dimensão econômica sobre as outras esferas da vida social. Vejamos, a fim de ilustrar essa afirmação, um trecho de um dos Princípios das Microfinanças do CGAP: “As Microfinanças funcionam melhor quando têm seu desempenho [econômico] medido [...]” (Acréscimo nosso). Por que o predomínio da dimensão econômica na formulação desses princípios, em detrimento das dimensões sociais, políticas e culturais? Por que o predomínio da „voz” dos formuladores das políticas de Microfinanças na redação desses princípios? Por que o silenciamento das „vozes” dos demais atores sociais envolvidos na formulação e implementação de tais programas?

Em termos de implicações gerenciais, para que os Programas de MPO sejam mais efetivos, é necessário que, em sua concepção e operacionalização, a „voz” dos atores envolvidos no processo, especialmente os tomadores de crédito, seja ouvida e considerada no processo, isso se há interesse em incluir esses cidadãos em atividades produtivas democráticas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

- AL-MAMUN, Abdullah; MAZUNDER, Mohammad Nurul Huda; MALARVIZHI, C.A. Measuring the effect of Amanah Ikhtiar Malaysia's microcredit programme on economic vulnerability among hardcore poor households. **Progress in Development Studies**. v.14, n.1 p. 49-59, 2014.
- ANDREASSI, Tales. Impactos do microcrédito junto ao empreendedor de pequenos negócios: o caso do Bancr/SC. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 6, p. 75-85, 2004.
- BARONE, Francisco Marcelo et al. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.
- BLOMMAERT, J; BULCAEN, C. Critical Discourse Analysis. **Annual Review of Anthropology**, v.29, p.447-466, 2000.
- BOAMAH, Mustapha Ibn; ALAM, Jasmine. Canadian micro-credit programs: an investigation of model differences, **Journal Of Small Business & Entrepreneurship**, Vol. 28 , Iss. 4, 2016.
- BORBA, Paulo da Rocha Ferreira. **Relação entre Desempenho Financeiro e Desempenho Social de Instituições de Microfinanças na América Latina**. 2012. 101f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BRASIL. **Lei 11.110, de 25 de abril de 2005**. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMP. In: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm>. Acesso em: 15 set. 2011.
- CAÇADOR, Sávio B. Impactos socioeconômicos do microcrédito: o caso do Nossocrédito no Espírito Sant. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1475-1502, 2014.
- CARVALHO, Daniela Moreira et al. Ênfase dos programas de microcrédito em sustentabilidade e viabilidade financeira: distanciamento do objetivo social de combate à pobreza? 47. **Encontro da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, Porto Alegre, 2009.
- ÇELIK, Şaban. Micro Credit Risk Metrics: A Comprehensive Review. **Intelligent Systems in Accounting Finance and Management**, n.20, p.233-272, 2013.
- CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. Discourse in late modernity: rethinking critical discourse analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
- CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP). **Key Principles of Microfinance**. Disponível em:<<http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP->

Consensus-Guidelines-Key-Principles-of-Microfinance-Jan-2004-Portuguese.pdf>.
Acesso em: 05 mar. 2014.

CHRISTEN, Robert Peck.; LYMAN, Timothy; ROSENBERG, Richard. **A Guide to Regulation and Supervision of Microfinance**: Consensus Guidelines. Washington:Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank Group, 2012.

CULL, Robert; EHRBECK, Tilman; HOLLE, Nina. 2014. **Financial Inclusion and Development**: Recent Impact Evidence. Focus Note 92. Washington, D.C.: CGAP.

ELLIOTT, Richard. Discourse analysis: exploring action, function and conflict in social texts. **Marketing Intelligence and Planning**, v. 26, n. 4, p. 65-68, 1996.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Ed. da UnB, 2008.

_____. ; WODAK, Ruth. Critical Discourse Analysis.In: VAN DIJK, T.A. (Ed). **Discourse as Social Interaction**, London: Sage, 1997. p.258-284.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GONÇALVES, Elza Fagundes. **Efeitos e contradições do microcrédito**: um estudo da Visão Mundial/ANDE. 2010. 329f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

710

GURSES, Didem. Microfinance and Poverty Reduction in Turkey. **Perspectives on Global Development & Technology**,v.8 Issue 1, p. 90-110, 2009.

LEDGERWOOD, Joanna; GIBSON,Alan. The Evolving Financial Landscape. In: LEDGERWOOD, Joanna (Ed.). **The New Microfinance Handbook**: A Financial Market System Perspective. Washington: The World Bank, 2013. p. 15-48.

LEITCH, S.; PALMER, I. Analysing Texts in Context: Current Practices and New Protocols for Critical Discourse Analysis in Organization Studies. **Journal of Management Studies**. v.47, n.8, p.1194-1212, September, 2010.

MAGALHÃES, Vera Maria. A Análise Crítica do Discurso enquanto Teoria e Método de Estudo. In: MAGALHÃES, Vera Maria (Org.). **Reflexões sobre a Análise Crítica do Discurso**. Belo Horizonte: UFMG, 2001. p. 14-30.

NERI, Marcelo. **Microcrédito**: o mistério nordestino e o Grameen brasileiro. Rio do Janeiro: Ed. da FGV, 2008.

PEREIRA, Fernando Batista; CROCCO, Marco. Metas sociais de programas de microcrédito financeiramente viáveis. Porto Alegre, **Análise Econômica**, v. 22, n. 42, p. 149-183, mar. 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Programa Empreender JP.**
Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2005/1043/10431/lei-ordinaria-n-10431-2005-cria-o-programa-municipal-de-apoio-aos-pequenos-negocios-empreender-jp-e-estabelece-outras-providencias>.
Acesso em: 12 jan. 2015.

SACHS, Ignacy. **Inclusão social pelo trabalho**: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SANTOS, Carlos Alberto. Análise de impactos socioeconômicos do microcrédito: dificuldades metodológicas e analíticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 41, v. 1, p. 147-160, jan./fev. 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Roberto Vilela de Moura. **Disseminação de Programas Públicos de Microcrédito**: O Caso da Região Metropolitana de São Paulo. 2007. 186f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. **Microfinanças**: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. 2. ed. Brasília: Banco Central, 2008.

TEIXEIRA, Nuno Miguel; RODRIGUES, Elves. Microfinanças: sustentabilidade financeira versus alcance social na África Subsaariana. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Salvador, v. 3, n. 3, p. 30-56, set./dez., 2013.

YUSUPOV, Nurmukhammad. Microcredit and development in an occupational choice model. **Economics Letters**, n.117, p. 820-823, 2012.

QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR EM UNIVERSIDADES FEDERAIS E SISTEMA DE COTAS

Franciele Michele dos Santos¹
Fernanda Maria de Almeida¹
Sabrina Olímpio Caldas de Castro¹

RESUMO

Um assunto que vem ganhando grande notoriedade em debates por todo o Brasil é o sistema de cotas. Esse sistema visa a inserção de uma parcela da sociedade que se sente prejudicada por diversos motivos, entre eles a educação pública básica defasada, no ensino superior. Como a política pública de cotas facilita a entrada de minorias dentro das universidades federais, vários argumentos contra esse sistema são apresentados tanto pelo senso comum quanto pelo método científico. O argumento que utilizamos como base para a realização desse artigo é o de que o ingresso de alunos cotistas na universidade federal diminuiria a qualidade da mesma. Assim, o objetivo foi questionar se há diferença de desempenho entre alunos cotistas e não cotistas dentro da universidade. Para tal, foi avaliado se há discrepância no desempenho entre alunos cotistas e não cotistas no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) de 2014 de todas as universidades federais do estado de Minas Gerais e, ainda, se há diferença no desempenho de cotistas e não cotistas dentro do próprio curso, a partir, também, da nota do Enade. Para a realização dessa análise foi utilizado o teste de diferença entre médias, uma abordagem quantitativa. Assim, concluiu-se que a diferença média de desempenho entre esses alunos não é estatisticamente significativa.

712

Palavras-chave: Políticas públicas. Cotas. Desempenho.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV).

1 INTRODUÇÃO

As Ações Afirmativas são políticas de âmbito privado ou público que visam a inserção de minorias, que se sentem prejudicadas por alguma razão, no mercado de trabalho ou em sistemas educacionais. Assim, seu objetivo principal é diminuir as discrepâncias sociais da sociedade através do princípio da igualdade substancial que é marcada pelas palavras de Aristóteles, nas quais os iguais devem ser tratados igualmente, mas os desiguais devem ser tratados desigualmente, na exata medida da desigualdade (SOUZA, 2016, p. 255).

No Brasil um dos meios para a aplicação desse mecanismo e que causa controvérsias entre a população é o sistema de cotas. Essencialmente, esse sistema consiste na reserva de uma porcentagem de vagas à alguns grupos, para que, em tese, todos possam ter a mesma oportunidade de acesso. Nesse mesmo diapasão, Moehlecke (2004) mostra que o mérito apresentaria um significado diferente do que o senso comum nos impõe, ou seja, passaria a ser enxergado como os discentes superariam as adversidades através do seu esforço pessoal mesmo obtendo resultados distintos daqueles estudantes em situações mais favoráveis.

713

Segundo Brandão (2005), as primeiras ações afirmativas implantadas no Brasil através do sistema de cotas foram voltadas ao ingresso de deficientes físicos no mercado de trabalho. Em 2001, algumas universidades federais começaram a implantar, de forma isolada, o sistema de cotas, como a Universidade Federal de Brasília (UnB) que em 2004 adotou cotas para negros e índios. Todavia, foi apenas em 2012 que uma lei foi aprovada com o intuito de regulamentar as cotas nas universidades e nas instituições federais de ensino técnico e médio. A Lei nº 12.711/2012 reserva 50% (cinquenta por cento) das vagas para alunos advindos de escolas públicas, com renda bruta familiar igual ou inferior a um salário e meio *per capita* e, ainda, para pretos, pardos e indígenas.

Ao entrevistar 98 estudantes de graduação sobre sua posição em relação às cotas, Nunes (2009), constatou que a minoria aceitava tal mecanismo. Os argumentos utilizados foram de que essa política possibilitaria uma maior integração entre grupos desfavorecidos nas universidades, aumentando seu quórum no mercado de trabalho e promovendo uma ascensão social, ou seja, haveria um desenvolvimento da sociedade como um todo. Porém, muitos foram contrários

ênfatizando que o problema está no ensino público, que as cotas ênfatizam a discriminação entre as raças e, ainda, não leva em consideração a meritocracia.

Além desses argumentos um que aparece sendo debatido em alguns artigos, como Santos e Queiroz (2006), e que está em consonância entre os estudantes e a opinião pública é de que o ingresso de alunos cotistas na universidade federal diminuiria a qualidade da mesma. E além disso, os estudantes não conhecem o porquê da elaboração, surgimento e funcionamento das cotas na universidade (GUANIERI e MELO-SILVA, 2010), acarretando em opiniões que não são totalmente esclarecidas.

Segundo um levantamento realizado de 2003 a 2007 pelo Educafro (um cursinho popular) apesar de os alunos cotistas ingressarem com nota inferior a 40% do que é exigido para não cotistas, ao longo do curso os alunos cotistas conseguem se equiparar aos demais estudantes (SALME, 2009). Um estudo realizado por Wainer e Melguizo (2017), no qual compara-se a nota dos alunos cotistas e não cotistas de todo o Brasil no Enade de 2012 a 2014, mostra que não há diferença prática de desempenho entre esses alunos.

714

Logo, tratar deste assunto é de suma importância, pois sugere que os alunos cotistas não conseguiriam obter os mesmos rendimentos dos alunos não cotistas o que pode acarretar em um preconceito dentro da universidade. Assim, este estudo é de total relevância para o melhor entendimento do desempenho dos alunos cotistas e não cotistas dentro da universidade e com isso analisar se a implementação da Lei das Cotas está em consonância com os seus objetivos.

Por tais aspectos, questiona-se: há diferença de desempenho entre alunos cotistas e não cotistas dentro da universidade? Assim, o objetivo deste trabalho é verificar se há indícios de que essa diferença realmente exista. Especificamente, propõe-se: (i) avaliar se há diferença de desempenho entre alunos cotistas e não cotistas no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) de 2014 de todas as universidades federais do estado de Minas Gerais e; (ii) se há diferença de desempenho de cotistas e não cotistas dentro do próprio curso a partir, também, da nota do Enade.

Além dessa introdução, este artigo apresenta outras quatro seções: primeiramente será explanada a teoria, no qual esse artigo se baseia; em seguida

expõe-se a metodologia de pesquisa; logo após será discutido os resultados obtidos e, por fim, as conclusões do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Educação e desigualdade

Atualmente tem-se o entendimento de que as disparidades de oportunidades no âmbito educacional influenciam na reprodução de desigualdades sociais de geração a geração, visto que a educação é de suma importância para a promoção econômica e social. Dessa forma, a educação universal é vista como o meio para se alcançar a igualdade de oportunidades (MENDES; COSTA, 2015). Nesse mesmo diapasão, podem-se salientar algumas características indesejáveis da educação brasileira: a população possui um nível educacional baixo; a educação não é distribuída de forma igualitária; há uma alta convergência entre as realizações educacionais dos descendentes com as de seus ascendentes, corroborando a inexistência de igualdade de oportunidades e as realizações educacionais das crianças são envoltas pelas disparidades regionais (BARROS; LAM, 1993 *apud* SILVA; HASENBALG, 2000).

Outro ponto é a questão racial, no qual estudos indicam que os pretos e pardos estão em desvantagem em comparação aos brancos, apesar da redução da desigualdade racial na educação entre os anos de 2000 e 2010 (BARRETO, 2015). Segundo o Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil: 2009-2010, essa desvantagem é proporcional ao nível de escolaridade, chegando ao auge no ensino superior e pós-graduação (PAIXÃO et al., 2010).

Tanto é verdade que existem problemas comuns que assolam todos os brasileiros, como também é verdade que estes dilemas incidem de forma desproporcional entre os diferentes grupos que formam a sociedade. No caso da população afrodescendente, diante das mazelas do país, a todos os dramas que viverá, como os brasileiros em geral, será acrescido o peso do racismo, tal como incide sobre os seus ombros, dado o modo de funcionamento do modelo brasileiro de relações raciais (PAIXÃO et al., 2010, p. 24).

715

Diante dessa situação, é necessário a implementação de políticas públicas para reverter esse quadro, elaborando ações voltadas para grupos que apresentam vulnerabilidade econômica, raças marginalizadas pela sociedade (negros, pardos e indígenas) e, assim, diminuir a dominação de classes presente no Brasil.

Desse modo, com o fim da ditadura militar e com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, busca-se a garantia de que todos os cidadãos tenham seus direitos resguardados. Assim, nas últimas duas décadas o Brasil passou por conquistas sociais que visam a democratização do acesso dos cidadãos às políticas públicas.

Nesse contexto, foram implantadas algumas políticas públicas voltadas para a democratização dos brasileiros no ensino superior, como o PROUNI, REUNI e a Lei das Cotas. Essas ações estão mudando o perfil dos universitários, incluindo um maior número de mulheres, estudantes jovens, pessoas com baixa escolaridade e com renda familiar de até três salários mínimos (TREVISOL; NIEROTKA, 2016).

Todavia, não é apenas no ensino superior que as desigualdades devem ser superadas, mas sim durante toda a vida acadêmica do estudante, respeitando as individualidades e a cultura de cada indivíduo, oferecendo as mesmas oportunidades de acesso à educação.

716

2.2 Lei das cotas em IES no Brasil

Existem três tipos de ações de inclusão no ensino superior, a concessão de bolsas para estudantes desprivilegiados, empréstimo para o pagamento das mensalidades em IES privadas e a política de cotas, no qual são reservadas vagas nas IES para grupo de estudantes não privilegiados tanto socialmente quanto na questão racial (WAINER e MELGUIZO, 2017). Neste trabalho, foi estudado especificamente a política de cotas, assunto que causa divergência de opiniões.

Geralmente os estudos científicos focam no desempenho dos alunos cotistas durante o curso de graduação através do coeficiente de rendimento trazendo algumas limitações para a pesquisa.

Os dados são separados por cursos/carreiras. Normalmente os autores separam os cursos num grupo de maior prestígio, ou maior concorrência no vestibular, e o grupo de menor prestígio. A análise é feita separadamente

para cada curso e não há uma forma de agregar os dados, a não ser contando o número de cursos nos quais há ou não diferença nos CR de cotistas e não cotistas. O CR utilizado na análise não é o CR dos alunos ao final do curso, mas em algum momento durante curso. Dessa forma, a análise não reflete a diferença (ou não diferença) do rendimento dos alunos quando se formam, mas um ou dois anos após iniciarem o ES. Não são feitos testes estatísticos, assim não é possível dizer se a diferença é ou não estatisticamente significativa, ou seja, se a diferença na média dos CRs pode ser atribuída apenas à sorte (ou, mais formalmente, a erros amostrais). Os artigos trazem afirmações de que as diferenças não são importantes ou que as médias dos CR são equivalentes sem uma definição explícita do que sejam diferenças importantes ou limites de equivalência (WAINER e MELGUIZO, 2017, p. 5).

Waltenberg e Carvalho (2012) realizaram um estudo com uma abordagem distinta da maioria das produções acadêmicas, no qual compara-se o desempenho de alunos beneficiados por ações afirmativas e os demais na prova do Enade realizado em 2008, com ênfase no desempenho na prova de conhecimento específicos. Neste estudo foi encontrado que a nota média dos alunos que concluíram seus respectivos cursos nas IES federais e estaduais e que ingressaram por meio de ações afirmativas foi 4 (quatro) pontos menor em relação aos demais estudantes, sendo que a prova varia de 0 a 100 pontos, além disso essa diferença é estatisticamente significativa segundo o teste de diferença entre médias. Neste presente artigo também será utilizada esse tipo de abordagem.

717

3 METODOLOGIA

Este estudo tem como finalidade a comparação entre dois grupos independentes, discentes cotistas e não cotistas de todas as universidades federais do estado de Minas Gerais - Universidade Federal de Alfenas, de Itajubá, de Juiz de Fora, de Lavras, de Minas Gerais, de Ouro Preto, de São João del-Rei, de Uberlândia, de Viçosa, do Triângulo Mineiro e dos Vales de Jequitinhonha e Mucuri - e entre esses alunos dentro de seus respectivos cursos, com o intuito de analisar se há diferença de desempenho dos mesmos no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). O estudo possui uma abordagem quantitativa, utilizando o Teste de diferença entre médias para testar as hipóteses.

3.1 Teste de diferença entre médias

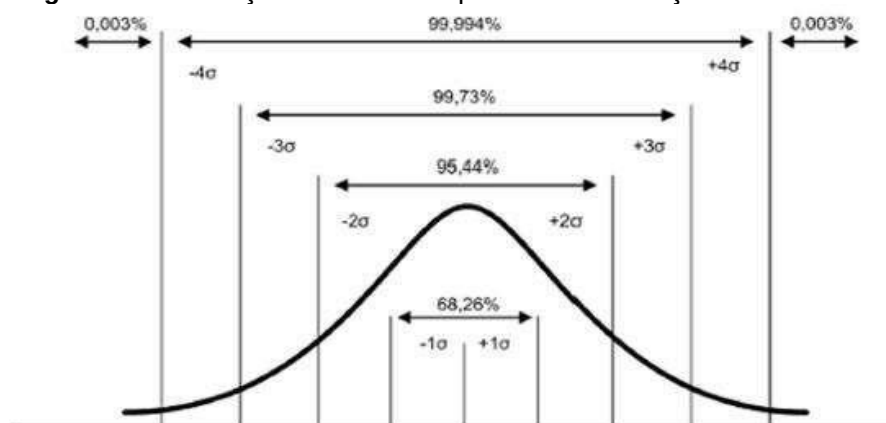
Os testes de hipóteses fazem parte da estatística inferencial, que tem como objetivo caracterizar uma determinada população através de dados amostrais, (CARNEIRO et al., 2010; MARTINS, 2001). O método estatístico empregado para a realização dessa análise é o teste de diferença entre médias entre amostras independentes a partir do uso do *software Stata*.

Devido à possibilidade da heterogeneidade entre os escores amostrais, não é possível chegar à conclusão de que os grupos apresentam ou não diferenças somente pela análise das médias amostrais, é preciso a utilização de um teste para comprovar se a diferença é causada especificamente por um erro amostral ou pelo acaso (LEVIN, 2010).

A distribuição amostral de diferença entre médias possui um comportamento similar de uma curva normal, no qual a média de diferença entre a média é zero, sendo considerada, assim, uma distribuição de probabilidade (Figura 1). Com base nessa distribuição o teste de diferença entre duas médias foi realizado (LEVIN, 2010).

718

Figura 1 - Distribuição normal de frequência da diferença entre médias.



Fonte: (ALMEIDA, 2016).

O teste de diferença entre médias para amostras independentes é caracterizado pela análise de duas amostras que não são relacionadas. Sendo que sua primeira etapa é a definição da hipótese que o pesquisador deseja testar

(CARNEIRO et al., 2010). Para isso, é necessário a formulação de duas hipóteses denominadas hipótese nula e hipótese de pesquisa (BRUNI, 2007; LEVIN, 2010).

De acordo com Levin (2010), a hipótese nula parte da premissa de que a diferença entre as amostras advém de erros amostrais. Podendo ser representada da seguinte forma:

$$\mu_1 = \mu_2 \text{ (1)}$$

No qual μ_1 e μ_2 representam a média da primeira população e a média da segunda população, respectivamente.

Segundo o mesmo autor, temos que a hipótese de pesquisa é caracterizada pela real diferença entre a população. Sendo assim:

$$\mu_1 \neq \mu_2 \text{ (2)}$$

No qual μ_1 e μ_2 representam a média da primeira população e a média da segunda população, respectivamente. Assim, neste estudo tem-se:

Ho: O desempenho médio dos alunos cotistas (co) e não cotistas (nco) no Enade (em geral ou por cursos) é igual.

H1: O desempenho médio dos alunos cotistas e não cotistas no Enade (em geral ou por cursos) é diferente.

Em seguida é preciso escolher o nível de significância que será utilizado para a análise do modelo. O nível de significância será escolhido com base no erro – tipo I ou tipo II – no qual o pesquisador deseja minimizar. O erro tipo I é caracterizado pela rejeição de uma hipótese nula quando ela é verdadeira, enquanto o erro tipo II é quando a hipótese nula é falsa e mesmo assim ela é mantida. E, além disso, a probabilidade de se cometer algum desses erros é inversamente proporcional, sendo que quanto maior o nível de significância maior a chance de ocorrer o erro tipo I (LEVIN, 2010). Neste estudo, será adotado o nível de significância de 5%, visto que é o mais utilizado nos estudos em ciências sociais aplicadas.

O cálculo desta estatística é realizado da seguinte forma (LEVIN, 2010; (ALMEIDA, 2016):

a) Variância.

$$S^2 = \frac{\sum x_i^2}{N} - \bar{X}^2 \text{ (3)}$$

No qual, N representa o número de observações, X o valor de cada dado e $\bar{X}$ a média amostral.

b) Erro padrão da diferença entre médias.

$$S_{\bar{x}} - \bar{x}_2 = \sqrt{\left(\frac{N_1 s_1^2 + N_2 s_2^2}{N_1 + N_2 - 2}\right) \left(\frac{N_1 + N_2}{N_1 N_2}\right)} \quad (4)$$

No qual, N_1 e N_2 representam o número de observações da amostra 1 e 2, respectivamente e, ainda, s_1^2 e s_2^2 representam as variâncias das amostras 1 e 2, respectivamente.

c) Erro padrão da diferença entre médias quando uma das variâncias amostrais é mais do que o dobro da outra.

$$S_{\bar{x}_1} - \bar{x}_2 = \sqrt{\left(\frac{s_1^2}{N_1 - 1}\right) + \left(\frac{s_2^2}{N_2 - 1}\right)} \quad (5)$$

Sendo que, N_1 e N_2 representam o número de observações da amostra 1 e 2, respectivamente e, ainda, s_1^2 e s_2^2 representam as variâncias das amostras 1 e 2, respectivamente.

d) Razão t.

$$t = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{S_{\bar{x}_1} - \bar{x}_2} \quad (6)$$

720

e) Em que, $\bar{X}_1$ e $\bar{X}_2$ representam as médias amostrais dos grupos 1 e 2, respectivamente e $S_{\bar{x}_1} - \bar{x}_2$ o erro padrão da diferença entre médias.

f) Graus de liberdade.

$$g.l. = N_1 + N_2 - 2 \quad (7)$$

No qual, N_1 e N_2 representam o número de observações da amostra 1 e 2, respectivamente

g) Interpretação.

Se o módulo do t calculado for menor do que o módulo do t tabelado a hipótese nula não é rejeitada, se o módulo do t calculado for maior do que o módulo do t tabelado a hipótese nula é rejeitada.

$$|t_c| < |t_t| \rightarrow NRHo \quad (8)$$

$$|t_c| > |t_t| \rightarrow RHo \quad (9)$$

3.2 Coleta de Dados

Foi utilizado como dados, na análise geral, as notas de todos os alunos que realizaram o Enade no ano de 2014, sendo que os mesmos são dados secundários advindos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Os cursos que realizaram o Enade nesse ano segundo a Portaria Normativa N° 8, de 14 de março de 2014 foram: Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo, Sistema de Informação, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia de Computação, Engenharia de Controle e Automação, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Engenharia de Alimentos, Engenharia de Produção, Engenharia Ambiental, Engenharia Florestal e Engenharia; Bacharelado ou Licenciatura em Ciência da Computação, Ciências Biológicas, Ciências Sociais, Filosofia, Física, Geografia, História, Letras-Português, Matemática e Química; Licenciatura em Artes Visuais, Educação Física, Letras-Português e Espanhol, Letras-Português e Inglês, Música e Pedagogia e tecnológico em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, Automação Industrial, Gestão da Produção Industrial e Redes de Computadores. E, além disso, todos os cursos de engenharia que não foram discriminados se enquadram no campo Engenharia. Em decorrência da facilidade da coleta e análise dos dados foi realizado um censo.

721

Para a análise de diferença de desempenho médio no Enade entre os discentes cotistas e não cotistas foram considerados 29 (vinte e nove) cursos, sendo estes Arquitetura e Urbanismo, Tecnologia em Análises e Desenvolvimento de Sistemas, Matemática Bacharelado e Licenciatura, Letras-Português Bacharelado e Licenciatura, Letras-Português e Inglês Licenciatura, Letras-Português e Espanhol Licenciatura, Física Bacharelado e Licenciatura, Química Bacharelado e Licenciatura, Ciências Biológicas Bacharelado e Licenciatura, Pedagogia Licenciatura, História Bacharelado e Licenciatura, Artes Visuais Licenciatura, Geografia Bacharelado e Licenciatura, Filosofia Bacharelado e Licenciatura, Educação Física Licenciatura, Ciência da Computação Bacharelado e Licenciatura, Sistemas de Informação, Música Licenciatura e Ciências Sociais Bacharelado e Licenciatura.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O número de alunos não cotistas que realizaram a prova do Enade no ano de 2014 é quase quatro vezes superior ao número de alunos cotistas que realizaram a prova neste mesmo ano. Ou seja, no ano de 2014 havia grande representatividade de alunos não cotistas nos cursos avaliados.

A média corresponde a um valor representativo do centro geométrico de um conjunto de dados (BRUNI, 2007), enquanto o desvio padrão é uma medida de dispersão. Assim, quanto menor for o desvio padrão mais homogêneo são os dados. Considerando as notas dos alunos que realizaram a prova do Enade em 2014, temos as estatísticas descritivas descritas na Tabela 1.

Tabela 1 - Estatísticas Descritivas

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
nco*	10.696	52,03384	14,75134	0,0	97,4
co**	2.720	52,0996	14,71833	0,0	90,1

Fonte: Dados da pesquisa

* nco = não cotista; ** co = cotista

722

A prova do Enade possui o valor de 100 (cem) pontos, sendo que a nota máxima de todo o grupo analisado foi de 97,4 (noventa e sete inteiros e quatro décimos) pontos, nota alcançada por um aluno não cotista enquadrado no curso de Engenharia. E, além disso, a nota mínima foi de 0 (zero) ponto, nota proveniente tanto de um aluno cotista quanto de um aluno não cotista.

A partir da Tabela 1, é notório que as médias e os desvios padrões se aproximam, o que pode nos levar a falsa pista de que o desempenho médio de alunos cotistas e não cotistas são iguais. Para provar que essa premissa está correta ou não, foi necessário a utilização de um teste estatístico, denominado teste de diferença entre médias para amostras independentes. A Tabela 2 apresenta os principais resultados desse teste.

Tabela 2 - Resultado teste de diferença entre médias.

Graus de Liberdade	T _t	T _c	Pr(T > t)
13.414	1,9623	-0,2077	0,8355

Fonte: Resultados da pesquisa.

De acordo com os resultados encontrados, tem-se que o valor do t calculado é menor do que o valor do t tabelado, assim não rejeitamos a hipótese nula. Também é possível chegar a essa conclusão através da análise do p-valor. O p-valor, considerando o nível de significância de 5% (cinco por cento) e a hipótese alternativa de que as médias são diferentes, encontrado foi de 0,8355, valor superior a 0,05. Assim, corrobora-se o resultado de que a hipótese nula não pode ser rejeitada.

Para este estudo, a hipótese nula não ser rejeitada significa que não há diferença entre o desempenho médio dos alunos cotistas e não cotistas na prova do Enade aplicada em 2014 nas universidades federais de Minas Gerais. Esse resultado é um indicativo de que a entrada de alunos cotistas nas universidades não diminui a qualidade das mesmas, mesmo que estes ingressem com notas menores, eles conseguem ao longo da faculdade obter um desempenho parecido com o desempenho dos alunos não cotistas.

A tabela abaixo demonstra os resultados advindos da análise do desempenho médio do Enade para cada curso.

723

Tabela 3 - Resultado teste de diferença entre médias para os cursos. (Continua)

Curso	Média (nco)	Média (co)	Pr(T > t)
Arquitetura e Urbanismo	55,08	53,12	0,3068
Tecnologia em Análises e Desenvolvimento de Sistemas	44,54	45,06	0,8593
Matemática Bacharelado	50,83	48,67	0,6717
Matemática Licenciatura	38,29	38,22	0,9580
Letras-Português Bacharelado	52,69	52,45	0,9124
Letras-Português Licenciatura	51,04	51,10	0,9609
Letras-Português e Inglês Licenciatura	54,16	49,80	0,1053
Letras-Português e Espanhol Licenciatura	45,23	41,04	0,3095
Física Bacharelado	42,57	45,12	0,5039
Física Licenciatura	48,16	47,16	0,7058
Química Bacharelado	44,61	44,52	0,9589
Química Licenciatura	49,08	49,03	0,9777
Ciências Biológicas Bacharelado	56,55	58,09	0,4719
Ciências Biológicas Licenciatura	50,99	53,99	0,0233
Pedagogia Licenciatura	55,39	57,78	0,0042
História Bacharelado	50,18	55,76	0,1134
História Licenciatura	51,85	51,63	0,8989
Artes Visuais Licenciatura	51,53	54,47	0,5634
Geografia Bacharelado	48,34	51,11	0,1759
Geografia Licenciatura	46,23	46,99	0,6260
Filosofia Bacharelado	53,99	48,62	0,2960
Filosofia Licenciatura	45,96	50,12	0,2378
Educação Física Licenciatura	48,85	50,39	0,2714

Tabela 4 - Resultado teste de diferença entre médias para os cursos. (Continuação)

Curso	Média (nco)	Média (co)	Pr(T > t)
Ciência da Computação Bacharelado	55,10	57,60	0,1178
Ciência da Computação Licenciatura	64,10	62,97	0,8833
Sistemas de Informação	50,32	51,27	0,6016
Música Licenciatura	48,18	46,21	0,4957
Ciências Sociais Bacharelado	51,78	51,63	0,9645
Ciências Sociais Licenciatura	35,52	39,52	0,3186

Fonte: Dados da pesquisa.

É notório que, com exceção dos cursos Ciências Biológicas Licenciatura e Pedagogia Licenciatura, todos os demais apresentaram p-valor superior a 0,05, ou seja, a hipótese nula é rejeitada somente para essas duas exceções. Isso significa que para a grande maioria dos cursos não há diferença de desempenho no Enade dos alunos cotistas e não cotistas, resultado coerente com o apresentado anteriormente.

Enfim, a partir dos resultados das duas análises realizadas nesse trabalho, temos indícios de que não há diferença de desempenho médio entre os estudantes cotistas e não cotistas dentro das universidades federais de Minas Gerais e dentro de seu próprio curso. Este resultado é muito positivo, pois mostra que a educação dentro da universidade é oferecida igualmente a todos os estudantes, o que não ocorre no ensino básico, fazendo com que os estudantes consigam igualar seu desempenho médio

724

5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo avaliar se há diferença entre o desempenho dos alunos cotistas e não cotistas na prova do Enade no ano de 2014 de todas as universidades federais do estado de Minas Gerais e entre os alunos dentro de seus respectivos cursos e assim, verificar se há indícios de que o desempenho desses alunos dentro da universidade se iguala ou não. O resultado foi satisfatório, pois mostra que a média das notas de cada grupo estudado foi estatisticamente igual, o que implica que não há diferença entre o desempenho médio desses alunos.

Além disso, podemos destacar que a nota de corte do Enem para alunos cotistas é menor do que para alunos não cotistas, segundo o Educafro, indicando

que esses alunos entram na universidade, teoricamente, mais despreparados. Todavia, ao formarem, os discentes cotistas conseguem ter o mesmo desempenho médio do que os alunos não cotistas no Enade, o que é um forte indício de que dentro da universidade o desempenho desses dois grupos de alunos tende a ser o mesmo ao decorrer dos anos.

Esse estudo se torna importante para mostrar que a implantação das cotas nas universidades federais não é determinante para a queda da qualidade das mesmas, podendo evitar assim, o pré-conceito com os alunos cotistas. Ao mesmo tempo, pode servir como um incentivo para que sejam implantados um maior número de programas para a democratização da educação superior, o que também pode ser estendido para outras áreas.

Analisando esses aspectos, novas pesquisas mais aprofundadas sobre o assunto são estimuladas, para que se tenha um resultado mais abrangente. Para tal, pode-se verificar se há diferença de coeficiente de rendimento dos alunos cotistas e não cotistas das universidades federais, se há diferença nas notas desses dois grupos ao decorrer dos anos, entre outras variáveis que podem ser utilizadas no modelo.

725

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. M. **Teste de diferença entre médias**. Viçosa, 2016.

BARRETO, P. C. S. Gênero, raça, desigualdades, e políticas de ação afirmativa no ensino superior. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, Brasília, jan./abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Planalto, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: 17 de set. 2016.

BRASIL. Perguntas frequentes. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html>>. Acesso em: 17 de set. 2016.

BRASIL. Portaria normativa Nº 8, de 14 de março de 2014. **Diário oficial da União**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/legislacao/2014/portaria_normativa_MEC_n8_14032014_ENADE_2014.pdf>. Acesso em: 13 de nov. 2016.

BRUNI, Adriano Leal. **Estatística Aplicada a Gestão Empresarial**. 2ª Ed., São Paulo, Editora Atlas, 2010.

CAMINO, L et al. (2014). Repertórios discursivos de estudantes universitários sobre cotas raciais nas universidades públicas brasileiras. **Psicologia & Sociedade**, 26(n. spe.). 117-128.

CARNEIRO et al. EST - 220: **Estatística experimental**. Viçosa, 2010.

ESTATÍSTICA descritiva vs inferencial - ICEB. Disponível em:

<www.iceb.ufop.br/demat/perfil/arquivos/f7052e235ee05204ecaba039585bb9f0.doc>

. Acesso em: 15 de out. 2016.

GUARNIERI, F. V. & MELO-SILVA, L. L. (2010). Perspectivas de estudantes em situação de vestibular sobre as cotas universitárias. **Psicologia & Sociedade**, 22(3), 486-498.

GUARNIERI, F. V.; MELO-SILVA, L.L. Ações afirmativas na educação superior: rumos da discussão nos últimos cinco anos. **Psicologia & Sociedade**, 19 (2), 70-78, 2007.

LEVIN, J.; FOX, J. A.; FORDE, D. R. **Estatística para Ciências Humanas**. 11ª Ed., São Paulo, Pearson, 2010.

LIMA, M. E. O. et al. A implantação de cotas na universidade: paternalismo e ameaça à posição dos grupos dominantes. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 56, p. 141-163, jan./mar. 2014.

726

MARTINS, G. A. **Estatística Geral e Aplicada**. São Paulo, Editora Atlas, 2001.

MENDES, I. A. A; COSTA, B. L. D. Considerações sobre o papel do capital cultural e acesso ao ensino superior: uma investigação com dados de Minas Gerais. **Educ. rev.**, v. 31, n. 3, Belo Horizonte, jul./set. 2015.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 25, n. 88, p. 757-776, Especial - Out. 2004.

PAIXÃO, Marcelo; ROSSETTO, Irene; MONTOVANELE, Fabiana & CARVANO, Luiz M. (orgs.) (2010). **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil: 2009-2010**. Rio de Janeiro: Garamond.

QUEIROZ, D. M.; SANTOS, J. T. Sistema de cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 717-737, out. 2006.

SHIMIZU et al. (2006). Representações de estudantes universitários sobre alunos cotistas: confronto de valores. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n.2, p. 255-272, mai/ago. 2008.

SILVA, N. do V.; HASENBALG, C. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

SOUZA, Bernardo Pimentel. **Instituições de Direito**. Disponível em: <<http://www.dpd.ufv.br/wp-content/uploads/INSTITUI%C3%87%C3%95ES-DE-DIREITO-BERNARDO-PIMENTEL-SOUZA1.pdf>>. Acesso em: 17 de set. 2016.

TREVISOL, J. V.; NIEROTKA, R. L. Os jovens das camadas populares na universidade pública: acesso e permanência. **Ver. Katálisys**, Florianópolis, v. 19, n. 1, jan./jun. 2016.

WAINER, Jacques; MELGUIZO, Tatiana. Políticas de inclusão no ensino superior: avaliação de desempenho dos alunos baseado no Enade de 2012 a 2014. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, *Ahead of print*, 2017.

WALTENBERG, Fábio; CARVALHO Márcia. Cotas aumentam a diversidade dos estudantes sem comprometer o desempenho? **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 20, 2012.

UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS DE BANANEIRAS E DONA INÊS

Josué Pereira dos Santos¹

RESUMO

Depois de décadas de um federalismo extremamente centralizador do período ditatorial, a nova Constituição refletiu a realidade da época de reivindicação forte dos Estados e Municípios de se tornarem atores mais importantes nos processos de tomada de decisão política e administrativa. Realizou-se um estudo de caso nos municípios paraibanos de Bananeiras e Dona Inês para analisarmos como a política educacional descentralizada pode ter desvantagens, uma vez que contribui para a desigualdade educacional, pois o modo como cada gestor municipal implementa sua política se reflete nos indicadores de qualidade da educação, como no IDEB, além de uma pesquisa bibliográfica para nos ajudar a compreender a relação entre federalismo e implementação de políticas públicas sociais à luz dos estudos de ABRUCIO E FRANZESE (2005), CRUZ (2011) e FERNANDES (2013), dentre outros.

728

Palavras-chave: Federalismo. Política Educacional. Descentralização. Fundeb. Ideb.

¹ Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
Grupo Temático 3:
Análise de Políticas Públicas

INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro a partir de 1988 ganhou uma nova roupagem com a promulgação da Constituição Cidadã. Depois de décadas de um federalismo extremamente centralizador do período ditatorial, a nova Constituição refletiu a realidade da época de reivindicação forte dos Estados e Municípios de se tornarem atores mais importantes nos processos de tomada de decisão política e administrativa. Essas forças descentralizadoras foram decisivas para a adoção do novo federalismo, especialmente no que se refere a suas políticas sociais, embora o governo central venha adotando mecanismos para estimular a cooperação e as diretrizes básicas para manter um padrão nacional de qualidade e condições mínimas, como ocorre no caso da política educacional, com a LDB e os PCNs nos anos 90 e a adoção de um piso nacional do magistério da educação básica, a partir de 2008, objetivando valorizar os profissionais e reduzir as desigualdades regionais, numa busca de melhorar e equalizar os indicadores de qualidade da educação básica, em nível nacional.

729

O novo pacto federativo de 1988 ao conceder mais autonomia aos entes subnacionais (estados e, especialmente aos municípios) não resolveu a questão fiscal, ao contrário, intensificou ao transferir responsabilidades para os entes subnacionais que passaram a reivindicar mais recursos, protestando que suas participações no bolo tributário seriam insuficientes para darem conta de suas responsabilidades políticas, apesar de a Constituição ter definido um sistema de transferências, visando combater o problema das enormes desigualdades regionais (CRUZ, 2011).

A questão que compõe a espinha dorsal do federalismo é a conciliação (ou tentativa) de forças centralizadores e descentralizadoras (centrípetas e centrífugas), através da criação de instituições que coordenam as relações entre os entes, numa perspectiva complexa, uma vez que visam representar os interesses de uma população heterogênea (SOUSA, 2005). No caso das políticas sociais, especialmente a política da educação, a Constituição de 1988, em seu Artigo 211, indica que a mesma deve ser realizada em regime de colaboração, entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Mas será que tem ocorrido na prática esse

regime de colaboração? Ou cada ente subnacional tem agido dentro de uma área específica, sem colaborar com outra?

O FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, criado em 1968, pela Lei nº 5.537 é uma autarquia do Governo Federal, cujo objetivo é implementar as políticas educacionais do Ministério da Educação - MEC. Assim, dentro do FNDE estão as políticas e programas que visam garantir uma educação de qualidade a todos, dentro deste delineado na Constituição de 1988, em seu Artigo 205, que afirma que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. A política de financiamento da educação básica do FNDE se operacionaliza como uma alternativa encontrada pela União para exercer seu papel constitucional supletivo e redistributivo, voltado à equalização das oportunidades educacionais a ao alcance de um padrão mínimo de qualidade do ensino, especialmente, mediante assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios (CRUZ, 2011). É composto, atualmente, pelos seguintes Programas: Brasil Carinhoso, Brasil Profissionalizado, Caminho da Escola, Formação pela Escola, PAR – Plano de Ações Articuladas, PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, PNAE – Alimentação Escolar, PNATE – Transporte Escolar, PNBE – Biblioteca da Escola, PNLD – Livro Didático, ProInfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, e ProInfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional. E pelas seguintes políticas de financiamento: FIES – graduação, Salário Educação e **FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica**.

730

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa se caracteriza por uma abordagem descritiva, pois optamos por analisar, nesse trabalho, como os municípios paraibanos de Bananeiras e Dona Inês implementam suas políticas de educação, especialmente utilizando os recursos do FUNDEB, estes que são recursos constitucionais, ou seja, são repassados automaticamente para os municípios implementarem suas políticas de educação básica, dentro dos parâmetros de qualidade estabelecidos pelo Governo Central. Ainda, a escolha se justifica pelo fato de esse recurso ser um dos mais importantes para os municípios de pequeno porte, pois para se ter ideia, é a segunda maior fonte

de recurso da Prefeitura de Dona Inês, perdendo apenas para o Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Pretende-se com isso, mostrar como os referidos municípios se comportaram no que se refere as políticas adotadas e financiadas com os recursos do FUNDEB, especialmente os 60% destinados à remuneração dos profissionais que exercem atividade do magistério.

Quanto ao processo de coleta de dados a pesquisa efetiva-se pelo método qualitativo a partir da interpretação dos dados disponibilizados pelo SIOPE – *Sistema de informações sobre Orçamentos Públicos em Educação*, que se constitui, atualmente, como uma importante fonte de dados que objetiva manter a sociedade informada sobre *quanto* as três esferas do governo gastam na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ainda, utilizaremos o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, para verificarmos o desempenho dos respectivos municípios no período de 2013 a 2015, objetivando mostrar como a descentralização da educação pode contribuir para a desigualdade educacional, provocando uma discussão sobre até que ponto a descentralização da educação traz benefícios, possibilitando que cada município adote seu sistema de educação, criando uma variedade de políticas dentro de um Estado o que coloca em *xequê* a eficiência do sistema educacional entre os municípios paraibanos e, conseqüentemente, da educação básica brasileira.

Portanto, opta-se por um estudo de dois casos pontuais (Bananeiras e Dona Inês, ambos municípios paraibanos), como uma forma de estimular o debate sobre como a política educacional brasileira descentralizada, a partir do repasse de recursos pelo Governo Central – O FUNDEB, nesse caso –, tem se mostrado eficiente (ou não) para garantir o direito à educação não apenas universalmente, mas também qualitativamente.

Optamos por analisar os dados mencionados acima no recorte de tempo determinado de 2013 até 2015, uma vez que a análise dos demais anos anteriores se tornaria um trabalho extenso, inviável nesse contexto, dado o volume de informações. Assim, o trabalho se constitui como um estudo de caso, reconhecendo suas limitações quanto ao aspecto de generalização, ou seja, não há intenção de generalizar, mas se reconhece sua importância para lançar luz sobre o tema, servindo como indicador para outras pesquisas que se proponham mais abrangentes.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS CENÁRIOS DE ANÁLISE

A escolha dos municípios de Bananeiras e Dona Inês se deu por sua ligação histórica, pois Dona Inês foi distrito de Bananeiras até 1959, quando ganhou autonomia política e administrativa, depois de muita insistência das lideranças locais que tinham se formado.

Bananeiras está localizada na serra da Borborema na região do brejo da Paraíba, com uma população de cerca de 21.851 habitantes, numa área total de 257.057km². A economia do município, segundo dados do IBGE (2013), está baseada na administração e serviços públicos, constituindo 47,23% do produto interno bruto. A agropecuária vem em seguida, com 24,14% e serviços com 20,9%. A indústria apresenta um tímido desempenho, de apenas 4,4% da economia. Como podemos verificar a partir dos dados, o município ainda se mantém dependente da receita pública, para o desenvolvimento local, sendo essa uma tendência dos municípios pequenos.

732

Dona Inês, por sua vez, está localizada na Mesorregião do Agreste paraibano e Microrregião do Curimataú Oriental (IBGE, 2008) com uma população de 10.517 habitantes, ocupando uma área de 166.170km². Segundo o IBGE (2013), a economia do município baseia-se predominantemente nas receitas oriundas da administração e serviços públicos 65,93%. Em seguida vem serviços, 17,93%, agropecuária, 10,56% e indústria com 3,04%. Como podemos observar, as receitas públicas são essenciais para a economia local, pois em sua maioria, os municípios pequenos apresentam um desenvolvimento industrial muito baixo.

ANÁLISE DOS DADOS

O SIOPE – *Sistema integrado de Orçamento Público em Educação* traz um panorama sobre os gastos dos municípios que nos permite visualizar quanto foi gasto na política educacional. A Lei N° 11.494/2007 que regulamenta o FUNDEB, em seu Artigo 22, diz que 60% dos recursos anuais deve ser gasto com o pagamento dos profissionais do magistério, no entanto, há gestores municipais que cumprem a lei, mas ao invés de investir em profissionais efetivos, realizam

contratações em troca de apoio político, sendo mais comum essa prática em períodos eleitorais em que o gestor busca reeleger-se. Essa prática clientelista é bastante comum nos municípios de pequeno porte, refletindo-se na má qualidade da gestão de pessoas no âmbito do sistema educacional e consequentemente na qualidade da educação.

De acordo com o SIOPE, de 2013 a 2015, o município de Bananeiras apresenta os seguintes dados sobre o FUNDEB, quanto aos limites gastos com Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício:

Quadro 01 – Despesas com pagamento dos Profissionais do Magistério no município de Bananeiras/PB

Ano	Receita FUNDEB	Pagamento dos Profissionais do Magistério	Em %
2013	9.876.878,68	7.175.843,69	72,65
2014	10.992.412,03	7.215.015,56	65,64
2015	12.089.906,95	7.816.424,63	64,65

Fonte: SIOPE 2013-2015. Quadro elaborado pelo autor.

733

Como podemos verificar, o município de Bananeiras nos últimos três anos tem cumprido o mínimo determinado por lei que é de 60% dos recursos do FUNDEB destinados ao pagamento de remuneração dos Profissionais do Magistério em efetivo exercício, embora percebemos uma queda dos investimentos, uma vez que em 2013, ultrapassou o mínimo de 60% em 12,65%. Já em 2015, o percentual ultrapassado do mínimo foi apenas de 4,65%. Assim, comparando 2013 com 2015, houve uma redução de investimento da ordem de 8%, conforme os dados fornecidos pelo SIOPE, denotando que houve um contingenciamento da despesa pelo gestor.

Já o município de Dona Inês apresentou os seguintes dados, segundo o SIOPE:

Quadro 02 – Despesas com pagamento dos Profissionais do Magistério no município de Dona Inês/PB:

Ano	Receita FUNDEB	Pagamento dos Profissionais do Magistério	Em %
2013	5.114.548,87	3.429.744,19	67,06
2014	5.889.580,37	3.164.780,92	65,89
2015	6.694.222,29	3.068.605,41	61,37

Fonte: SIOPE 2013-2015. Quadro elaborado pelo autor.

Como podemos verificar no quadro, Dona Inês também cumpriu o mínimo estabelecido (60%), durante o período em análise. No entanto, verifica-se que houve uma redução de investimento da ordem de 5,69% de 2013 para 2015, também ficando claro que houve um contingenciamento da despesa.

Com relação a estrutura do sistema de educação dos municípios abordados, coletamos alguns dados interessantes do Censo Escolar, disponíveis no *site* do INEP², que podem nos ajudar a compreender a dimensão dos sistemas em análise.

Segundo informações do *site* do INEP, referente ao ano de 2014, existiam 38 escolas no município de Bananeiras, sendo 05 escolas urbanas, das quais duas eram de ensino infantil. Já Dona Inês contava com 21 escolas em atividade em 2014, sendo que dessas escolas 07 se localizavam na zona urbana, sendo duas destas de ensino infantil.

Com relação aos dados sobre os profissionais do magistério, podemos visualizar no *site* do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba que Dona Inês, no ano de 2013, contava com um quadro de 79 professores da Rede Municipal de Educação em regime estatutário e 14 profissionais contratados.

734

No ano de 2013, Bananeiras possuía um quadro de 287 professores efetivos e 20 professores contratados. Como pudemos verificar, Bananeiras é maior do que Dona Inês, mas se percebe que há uma desproporção, isso porque como vimos nos dados do INEP, havia no município 38 escolas em atividade, dando uma média de 6.26 professores em regime estatutário (concursados) por escola. Haveria necessidade de contratar novos profissionais? Claro que seria preciso realizar uma pesquisa empírica para responder a este questionamento, para se verificar as peculiaridades dos sistemas educacionais dos municípios, mas não é isso que se propõe este trabalho.

Como vimos, Dona Inês contava com 21 escolas e 79 professores concursados e 14 contratados (no ano de 2014), uma média de 4.42 profissionais por escola em atividade (somados os professores concursados e contratados), seria o sistema de educação de Dona Inês mais eficiente quanto a alocação de recursos humanos que Bananeiras? Claro que esses questionamentos poderiam ser objeto de um estudo mais detalhado, que considerasse o aspecto empírico, e não apenas a

² Disponível em: <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam>>.

análise documental como propõe este trabalho. Isso porque, em muitos casos, a análise de dados não é suficiente para se chegar a verdade, mas a observação da realidade é indispensável para confirmação (ou não) dos dados.

Com relação aos indicadores de qualidade observamos o IDEB dos municípios afim de verificarmos como se comportam no *ranking* de avaliação. Criado em 2007, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, avalia a síntese da aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática, sendo o indicador, numa escala de 0 a 10, calculado sobre a aprovação escolar obtida no Censo Escolar e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica e Prova Brasil. Vejamos a seguir como os dois municípios aparecem nos índices do IDEB referentes aos anos de 2013 e 2015 e as metas projetadas de 2013 a 2021:

IDEB DE DONA INES/PB: um caso de *Path Dependence* (*Dependência da Trajetória*)

735

Vejamos nos quadros a seguir as metas projetadas do Índice de desenvolvimento da educação básica, pelo INEP, para o Município de Dona Inês/PB e os resultados obtidos:

Quadro 03 – IDEB Projetado versus IDEB observado (1ª fase) – Dona Inês/PB

Município/série	IDEB Observado		Metas Projetadas				
	2013	2015	2013	2015	2017	2019	2021
Dona Inês							
4ª série/5º ano	5.3	5.3	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6

Fonte: INEP. Quadro elaborado pelo autor.

Quadro 04 – IDEB Projetado versus IDEB observado (2ª fase) – Dona Inês/PB

Município/série	IDEB Observado		Metas Projetadas				
	2013	2015	2013	2015	2017	2019	2021
Dona Inês							
8º/9º ano	4.3	4.1	3.9	4.3	4.6	4.8	5.1

Fonte: INEP. Quadro elaborado pelo autor.

Como podemos verificar no quadro 3, o município de Dona Inês tem avançado no indicador, atingindo a meta projetada pelo INEP de 2019, desde 2013, que é de 5.3. O sucesso do município nessa avaliação pode estar relacionado à sua

trajetória desde os anos 90, quando, na esteira da *Reforma de Estado*³, o governo municipal implantado a partir de janeiro de 1993, pelo então Prefeito Luiz José da Silva, implementou uma reforma no município que priorizou a educação, tomando as seguintes medidas: investimento na profissionalização dos professores, através da formação continuada, promulgação da Lei nº 208/1994 que reestrutura a carreira do magistério municipal, criando a possibilidade de progressão não somente horizontal (tempo), mas vertical (formação), estimulando cada vez mais a especialização dos profissionais do magistério municipal e atração de profissionais de alto nível. Em 1994, houve a realização de concurso público, o primeiro em âmbito municipal. Nesse período a municipalidade investiu na estrutura física das escolas, realizando reformas e aquisição de equipamentos e material didático. A secretária de Educação, a Professora Vilma Almeida da Silva, que era vista pelos profissionais do sistema municipal de educação como a “dama de ferro dos trópicos” por conduzir a educação *exigindo* que os envolvidos se esforçassem para alcançar os objetivos da educação municipal, realizando formação continuada junto com os professores e reuniões semanais para planejar as estratégias de ensino.

736

Luiz José da Silva conduziu a administração municipal de Dona Inês de 1993 a 1996, e de 2000 a 2008 (foi reeleito em 2004) sempre priorizando a política educacional como marca de sua gestão. Quando assumiu o governo em 1993, não havia nenhum professor com nível superior. Ao deixar o governo em 2008, quase todos os profissionais efetivos haviam realizado curso superior ou magistério na modalidade normal. E mais de 50% eram especialistas, atraídos pelo plano de cargos do magistério que acrescenta um valor de 60% sobre o vencimento básico do profissional. Atualmente, o piso do município para o profissional do magistério é de R\$ 2.358,37 para uma carga horária de 40h semanais, sendo o piso estabelecido pelo governo central para o ano de 2016, de R\$ 2.135,64. Para um especialista que ingressa em regime estatutário (por meio de concurso público), o vencimento atual é de R\$ 3.773,92, isso sem contar com a progressão horizontal que é automática a cada três anos, na ordem de 6% sobre os vencimentos (Lei Municipal nº 208/1994).

O então prefeito Luiz José da Silva é administrador de formação. Sua ideia de gestão era voltada para o modelo gerencial, cujo princípio fundamental era o da

³ Sobre Reforma do Estado nos anos 90, ver BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Lua Nova, São Paulo, n. 45, pp.49-95, 1998.

eficiência no trato da coisa pública, isso porque seu governo foi marcado pela racionalização dos gastos, um forte apelo ao aspecto da *accountability*, sendo suas contas sempre aprovadas pela Corte de Contas do Estado com louvor.

De 1997 a 2000, a gestão municipal passa para o Prefeito Antonio Justino de Araújo Neto, apoiado pelo antecessor Luiz José. O prefeito Antonio Justino deu continuidade à política educacional implantada pelo seu antecessor, inclusive a secretaria de educação permaneceu sendo conduzida pela professora Vilma Almeida da Silva, que deu continuidade ao trabalho iniciado em 1993.

Em 2008, Antonio Justino rompe politicamente com o Prefeito Luiz José e lança sua candidatura, com forte apoio popular, chega ao poder e assume em 2009, sendo reeleito em 2012. Apesar de ter exonerado a secretária de educação, Vilma

Almeida, que estava no cargo desde 1993 até 2008, o gestor municipal deu continuidade à política educacional do seu antecessor, priorizando a remuneração dos profissionais, e mantendo a qualidade da infraestrutura das escolas. Apesar de seu governo ter sido marcado pela instabilidade na secretaria de educação, pois em

menos de sete anos de governo trocou de secretário por 4 vezes, manteve a trajetória de investimento e valorização do profissional do magistério, realizando concurso para provimento de cargos de professor, Supervisor Escolar, dentre outros.

Assim, verificamos que a política de educação em Dona Inês passou por uma reforma nos anos 1990 que gerou uma trajetória positiva para essa política social que é estratégica, refletindo-se nos índices de avaliação do INEP, o IDEB, nesse caso, cujo desempenho atualmente supera a meta projetada para 2019, no caso da 1ª fase do ensino básico, como vimos no quadro 03.

IDEB DE BANANEIRAS

Vejamos os seguintes dados sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Município de Bananeiras:

Quadro 05 - IDEB Projetado *versus* IDEB observado (1ª fase) - Bananeiras/PB

Município/série	IDEB Observado		Metas Projetadas				
	2013	2015	2013	2015	2017	2019	2021
Bananeiras							
4ª série/5º ano	4.4	4.9	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9

Fonte: INEP. Quadro elaborado pelo autor.

Quadro 06 – IDEB Projetado *versus* IDEB observado (2ª fase) - Bananeiras/PB

Município/série	IDEB Observado		Metas Projetadas				
	2013	2015	2013	2015	2017	2019	2021
Bananeiras							
8º /9ºano	3.2	3.1	3.2	3.5	3.8	4.1	4.3

Fonte: INEP. Quadro elaborado pelo autor.

Como podemos observar, o desempenho do município de Bananeiras é interessante, apesar de ter apresentado uma trajetória de crescimento razoavelmente baixa. Para a primeira fase da educação básica, o município superou a meta projetada pelo INEP para 2015, que era de 4.0, quando o IDEB observado foi de 4.9. Já na segunda fase, o município obteve um resultado negativo em relação à projeção de 3.5, obtendo 3.1.

738

O PCCR (Plano de Cargos, Carreira e Remuneração) do magistério do município de Bananeiras é de 2008, através da Lei Complementar nº 001/2008. Atualmente, o piso salarial do magistério municipal é de R\$ 2.135,62 para uma carga horária de 40h semanais, o mesmo valor estabelecido como vencimento básico pelo MEC para 2016. Lembrando que o estabelecimento de um piso nacional para os profissionais do magistério foi uma política do Governo Central que veio como uma forma de combater as distorções entre os municípios e estados, pois havia grandes diferenças de salários, sobretudo municípios e estados que pagavam salários muito baixos aos profissionais, essas diferenças eram alarmantes entre as regiões, como Nordeste e Sudeste. Percebe-se, assim, que o município de Bananeiras apenas implementou a diretriz nacional para o vencimento do magistério, em 2016.

Como podemos observar, Bananeiras apresenta um IDEB menor que a cidade vizinha, Dona Inês. Também, observamos anteriormente, que houve uma queda no investimento dos recursos do FUNDEB para pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício nos dois municípios.

No entanto, conforme observamos, a *dependência da trajetória* pode explicar porque ocorre essas diferenças entre os sistemas educacionais dos entes subnacionais, uma vez que a política educacional brasileira descentralizada permite que cada ente subnacional tenha autonomia para implementar suas políticas, respeitando suas peculiaridades, a partir dos recursos repassados pelo governo central, e mesmo o FUNDEB, que se destina para o pagamento dos profissionais da educação em efetivo exercício, há uma liberdade por parte dos gestores municipais que decidem se contratam professores, ou se realizam concurso público, o estabelecimento de piso municipal do pessoal do magistério, e etc. Essas decisões são importantes e tem reflexo nos índices de avaliação da educação dos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de educação brasileira encontra o desafio de garantir um padrão mínimo de qualidade diante da enorme desigualdade regional do país. O FNDE, e seu caráter descentralizador de recursos para Estados e Municípios, com seus vários programas/modalidades tem se mostrado importante nesse desafio, especialmente o FUNDEB, que visa garantir um padrão mínimo, a partir de sua distribuição valor/aluno e a complementação pela União nos casos que os valores por aluno ficam aquém do mínimo definido nacionalmente para garantia desses padrões, exercendo assim seu papel constitucional de redistribuição.

No entanto, os dois casos estudados mostram que a descentralização da educação tem contribuído para aumentar as desigualdades educacionais, uma vez que os municípios não trabalham em regime de colaboração, assim como o Estado não colabora com os municípios. Logo, o modelo de federalismo cooperativo (FRANZESE e ABRUCIO, 2005) no caso da política pública de educação tem se mostrado inadequado para explicar a realidade nos casos estudados. Parece mais adequado o modelo de federalismo competitivo em que a distribuição das competências entre os níveis de governo se efetivam pela autonomia de cada ente na execução de suas políticas, apesar de a Constituição de 1988 mencionar que a política de educação seja implementada em regime de colaboração entre os entes federados, dispositivo ratificado pelo Plano Nacional de Educação. Há, na prática, a falta de regulamentação desse Regime, assim como uma definição teórica mais

precisa, objetivando esclarecer a relação de colaboração entre os entes sobre competências comuns. Na falta disso, os entes federados efetivam suas políticas como melhor lhes convém (FERNANDES, 2013).

Nesse sentido, a descentralização da educação no federalismo brasileiro tem mostrado algumas fragilidades, como a falta de integração da política e a ausência de um regime de colaboração efetivo entre os estados e municípios. Isso tem se mostrado nas avaliações, como o IDEB, nos dois casos estudados, em que percebe-se que há uma desigualdade entre os municípios, que se explica pela forma que cada um deles implementa suas políticas a partir dos recursos repassados pela União.

Os municípios de Bananeiras e Dona Inês, assim como os demais municípios brasileiros, enfrentam desafios para garantir um padrão de qualidade de seus sistemas de educação. Vemos que há avanços, mas a educação deve permanecer na agenda dos gestores, pois será preciso muito esforço para avançarmos mais, uma vez que o atraso gerado pelas velhas práticas clientelistas tem raízes profundas nos municípios.

740

REFERENCIAS

ABRUCIO, F. L. ; FRANZESE, C. **Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação.** 2005.

ABRUCIO, F.L. e FERREIRA COSTA, V. **Reforma do Estado e o contexto federativo no Brasil**, Konrad- Adenauer Stiftung - Série Pesquisas , no 12,1998.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.**

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate.** In GOUVEIA, Andréa B. PINTO, José Marcelino R. CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs). **Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília, Ipea, 2011.

FERNANDES, Thamyres WAN de Pol. **Regime de Colaboração: Contexto Histórico das Ações e das Práticas em Educação.** Educ. foco, Juiz de Fora, v 17

n. 3, p. 153-176 nov 2012 /fev 2013, disponível em:
<http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2013/10/cap-07.pdf>. Acesso em 05/12/2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Cidades**. Disponível em:
<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em 30/11/2016

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
Censo Escolar. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em 01/12/2016.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Sagres**. Disponível em:
https://sagres.tce.pb.gov.br/municipio_index.php. Acesso em 29/11/2016

SIOPE (FNDE). **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-municipais>. Acesso em 15/11/2016.

SOUZA, Celina. (2005), "**Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**". Revista Sociologia e Política [online], nº.24, pp. 105-121.

VESTIBULAR X SISU:

uma análise das mudanças nos cursos de Administração e Ciências Contábeis da UFV/CRP

Rosiane Maria Lima Gonçalves¹

Sabrina Cássia Sousa¹

Gustavo Henrique Dias Souza¹

RESUMO

A partir da criação do SiSU – Sistema de Seleção Unificada, as universidades federais começaram a utilizá-lo como forma de seleção. Assim, este artigo buscou analisar os efeitos provocados pela mudança no modelo de seleção de estudantes de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Viçosa – *Campus* de Rio Paranaíba, de vestibular para o SiSU. Foi utilizada a estatística descritiva para analisar os dados de 2007 a 2015. Os resultados indicaram que a mudança na forma de entrada não trouxe grandes alterações na faixa etária, permanecendo também maior percentual de alunos que concluíram o ensino médio em escolas públicas. A predominância de estado de origem foi Minas Gerais para ambas as modalidades, mas o SiSU proporcionou maior mobilidade acadêmica. Com o SiSU também ocorreu o aumento na taxa de evasão, o que por consequência reduziu o percentual de alunos ativos ou concluintes.

742

Palavras-chave: Políticas Públicas. Processo Seletivo. Universidades Federais.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV).

1 INTRODUÇÃO

O SiSU unificou o processo seletivo de instituições de educação superior públicas. No primeiro semestre de 2014 foram oferecidas 171.756 vagas pelo SiSU aos estudantes, com opção de 4.730 cursos distribuídos nas 115 instituições participantes, das quais 54 eram universidades federais, de um total de 63 espalhadas pelo país. Entre os dez cursos que ofereceram mais vagas no processo seletivo SiSU, no primeiro semestre de 2014, está o curso de Administração, que ocupa a sexta posição (SOARES; RODA, 2014).

De acordo com Ministério da Educação (MEC, 2015), o número de matrículas dos cursos de graduação presenciais em Administração e Ciências Contábeis nas universidades federais brasileiras teve um crescimento significativo nos últimos anos, uma vez que no ano de 2003 foram matriculados 39.139 estudantes nos dois cursos, passando para 60.767 matrículas em 2013. Em 2012, a soma desses dois cursos representava cerca de 34,94% do total dos cursos presenciais em ciências sociais (MEC, 2012).

743

Como resultado das políticas públicas, que objetivaram promover o acesso e a democratização do ensino superior, foi criado um novo *campus* da Universidade Federal de Viçosa na cidade de Rio Paranaíba, no ano de 2006. O curso de Administração foi um dos dois primeiros cursos de graduação ofertados no novo *campus*, no ano de 2007, já em 2009 iniciaram-se as primeiras aulas para o curso de Ciências Contábeis. Em ambos os cursos houve seleção de alunos por meio de vestibular em seus anos iniciais, sendo depois substituído pelo SiSU.

Seguindo o contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar os impactos da mudança no modo de seleção de vestibular para SiSU na Universidade Federal de Viçosa - *Campus* Rio Paranaíba, para os Curso de Administração e Ciências Contábeis, no período de 2007 a 2015. Especificamente, analisar-se-á a origem territorial e a escola em que o ingressante cursou o ensino médio (pública ou privada); e b) analisar o desempenho desses alunos através do coeficiente rendimento e situação de matrícula – trancamento, abandono e conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Instituições de Ensino Superior Brasileiras

A partir da implantação do Plano Real em 1994, programa governamental durante o qual ocorreu o controle do valor da moeda e houve aumento no poder de compra da população, avanços aconteceram na economia brasileira. Nesse período, a globalização já se instalava no país e impulsionava o desenvolvimento técnico e qualificado dos profissionais em diversos setores organizacionais. Além disso, durante o Plano Real o governo implantou programas políticos voltados para ampliação do ensino superior, como criação de novos institutos, incentivo para criação de novas escolas privadas, criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, entre outros programas (DOURADO, 2005).

Segundo Andriola (2011), além das mudanças políticas e sociais ocorridas no país, há o fato de que o brasileiro se tornou mais exigente e consciente de seus direitos e deveres, exercendo melhor seu papel de cidadão e percebendo a necessidade de buscar conhecimentos científicos e tecnológicos para se qualificar perante o mercado competitivo.

De acordo com o art. 19 da Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) as IES podem ser classificadas por natureza institucional ou administrativa. Quanto à dependência administrativa as universidades podem ser consideradas como públicas ou privadas. Essas instituições públicas são administradas pelo Estado podendo ser instituição federal, estadual ou municipal, já as privadas são administradas por pessoas físicas ou jurídicas com ou sem fins lucrativos.

As universidades são instituições que exercem atividades acadêmicas autônomas com diversas ações educativas e possuem características como exigência de uma porcentagem de mestres e doutores como docentes e oferecem oportunidades para projetos de pesquisa e extensão (BRASIL, 1996). Os diferentes institutos de educação superior, sejam universidades, faculdades integradas ou outros estabelecimentos, contribuem para o avanço no nível de educação do brasileiro.

No período de 1962 a 2012, a evolução do total de matrículas efetuadas nas IES brasileiras foi crescente, mas do total de matrículas cabe destacar que a maior parte é realizada em IES privadas.

Os incentivos governamentais na década de 1990, a capacidade de oferecer mais vagas e a diversificação de cursos reforçaram o crescimento acelerado das IES privadas, visto que os setores públicos de educação superior demandam verbas para investimentos e custeio para criar novos institutos e cursos (RISTOFF, 2013). Mainardes, Miranda e Correia (2011) destacam que as IES públicas são administradas com base no modelo burocrático, o que também é um fator que fortalece o setor privado, haja visto que os brasileiros buscam uma maior praticidade para realização de quaisquer procedimentos.

2.2 Programas do Governo para a Educação Superior

Para Nunes (2007), o ensino superior brasileiro nasceu do sistema de elite, pelo fato de a primeira instituição superior ser fundada com a chegada da família real portuguesa. Apesar de ser um processo lento, se comparado com outros países, ocorreu uma transformação, de forma que o acesso ao ensino superior não é mais somente das elites.

Embora a expansão possa ser tida como comum às políticas para a educação superior das duas últimas décadas, fica evidente que enfáticas políticas mais recentes de inclusão dos grupos historicamente excluídos deste nível educacional começam a alterar significativamente o perfil do estudante de graduação. Observa-se na última década que um agressivo processo de democratização do campus brasileiro está em curso (RISTOFF, 2014, p. 726).

Desse modo, ao longo dos anos o governo federal vem elaborando programas voltados para democratização do acesso ao ensino superior público e privado. O Fundo de Financiamento Estudantil do Ensino Superior redefinido pela Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, a qual substitui a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, é um desses programas e tem como propósito o financiamento do ensino superior de estudantes aprovados em processos seletivos para instituições privadas e para aqueles que estejam com matrículas regulares. O Fies tem como

vantagem o financiamento cedido pelo Governo, mas o estudante terá de pagar as mensalidades em longo prazo, após o término do curso.

Outra medida voltada para as instituições privadas é o Programa Universidade para Todos – Prouni, regulamentado pela Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, que possibilita aos estudantes, interessados em ingressar no ensino superior privado, bolsa parcial ou integral concedida pelo governo, ou seja, o valor da mensalidade do curso é subsidiado, em partes ou o todo, por meio dessa política pública.

Em 24 de abril de 2007 foi criado, pelo Decreto nº 6.096, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais com objetivo de aumentar a disponibilidade de vagas e seu aproveitamento, utilizando toda a capacidade que as instituições oferecem, tanto em estrutura física quanto em equipe de docentes, técnicos e outros membros.

Já o Plano Nacional de Assistência Estudantil, criado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, visa a expansão de oportunidades e estadia nas IES Federais, para democratização e diminuição das desigualdades sociais. Essas características estão presentes também na Lei de cotas que, de acordo com Moehleche (2002), é como uma das práticas da ação afirmativa, que tem origem nos Estados Unidos e foi criada com objetivo de eliminar a desigualdade social e discriminação por gênero, etnia, raça e outros. Assim, a lei de cotas estabelece um percentual de reserva para um grupo específico que precisa ser incluído na sociedade acadêmica.

No Brasil, desde 1980, a lei de cotas vem sendo adotada na legislação trabalhista, em outras legislações específicas e por algumas instituições de ensino superior. O programa começou a ser implantado por etapas desde 29 de agosto de 2012, com a sanção da Lei nº 12.711, e tinha sua concretização prevista para 2016. O plano prevê que 50% das vagas disponíveis nas instituições federais de educação superior e vinculadas ao Ministério da Educação fossem para candidatos que tenham estudado todo o ensino médio em escolas públicas, que possuam renda igual ou menor a um salário-mínimo e meio *per capita*, além de incluir cotas para negros, pardos e indígenas no processo seletivo. Os outros 50% das vagas ficariam abertos à livre concorrência. A lei de cotas deixa claro que o candidato deve ter suas

qualificações e ser aprovado pelo vestibular ou Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM (BRASIL, 2012).

Em 2010, foi então criada a portaria normativa número 2, de 26 de janeiro, que institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, um sistema informatizado e administrado pelo MEC, no qual todos os processos – como publicação do edital, inscrição, divulgação de vagas preenchidas e acompanhamento da seleção – são efetuados em página própria na internet. A partir de sua nota obtida no ENEM é possível concorrer a vagas de cursos de graduação em universidades públicas que estejam participando do programa (BRASIL, 2010).

O ENEM, além de ser um pré-requisito para o SiSU, é também um dos procedimentos avaliativos mais utilizados pelas instituições de ensino fundamental e médio (ANDRIOLA, 2011). De acordo com Barros (2014) o exame foi criado em 1998 com intuito de avaliar o ensino médio e a partir dessa avaliação melhorar o desenvolvimento da educação brasileira. Hoje em dia o exame é empregado como exigência para seleção de estudantes candidatos ao ProUni, ao Fies e ao Programa Ciências sem Fronteiras.

747

A utilização do SiSU, mediante prova do ENEM é defendida por alguns autores e criticada por outros. Silveira, Barbosa e Silva (2015, p.1) afirmam que como ponto positivo pode ser destacado “o favorecimento da mobilidade dos estudantes para instituições de ensino superior nos mais variados locais do país, possibilitando também que sujeitos oriundos de regiões menos desenvolvidas desloquem-se para outras mais desenvolvidas”.

Já para Barros (2014) o SiSU provoca o aumento da evasão, o que significa que há mais abandono de cursos, que pode se dar pela inexperiência dos candidatos, que escolhem um curso sem saber se é o que realmente aspiram futuramente, ou até mesmo devido a um baixo desempenho no ensino médio que pode acarretar a um menor desempenho também nas IES.

De acordo com Andriola (2011), o SiSU possibilita mais oportunidades de ingressos de estudantes nas IES públicas, devido a opção de escolha por dois cursos. O Ministério da Educação (MEC, 2014), aponta a importância do monitoramento das notas dos candidatos pela internet, no qual o candidato pode comparar sua nota obtida com a nota de corte do curso desejado, podendo, durante

o período de inscrição no processo seletivo, trocar a opção de curso, o que aumenta as chances de ingressar no ensino superior.

Silveira, Barbosa e Silva (2015, p.1) ressaltam que o resultado da mobilidade provocada pelo sistema em 2012 foi pequeno e os estados do Brasil que tiveram maior mobilidade de alunos foram os que possuem um melhor desempenho na economia brasileira, o que poderia indicar que ainda exista uma maior presença das elites no acesso à rede de ensino superior.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS

A pesquisa é do tipo descritiva e quantitativa. Os dados coletados correspondem a informações dos alunos do curso de Administração e de Ciências Contábeis por ingresso via vestibular e SiSU. A amostra, pertencente à Universidade Federal de Viçosa – *Campus* de Rio Paranaíba, foi dividida em quatro grupos: alunos de Administração aprovados pelo Vestibular; alunos de Administração aprovados pelo SiSU; alunos de Ciências Contábeis aprovados pelo Vestibular e alunos de Ciências Contábeis aprovados pelo SiSU.

748

Após a seleção dos dados, utilizou-se média, máximo, mínimo e desvio padrão da idade e do Coeficiente de Rendimento Acumulado (CRA) para confecção dos resultados de cada um dos grupos, durante o período de 2007 a 2015. Já para verificar a origem territorial dos alunos foi analisado o estado de origem destes, tendo como parâmetro o estado de conclusão do ensino médio. Os procedimentos técnicos e cálculos foram realizados por meio de ferramentas presentes no programa *Microsoft Office Excel*.

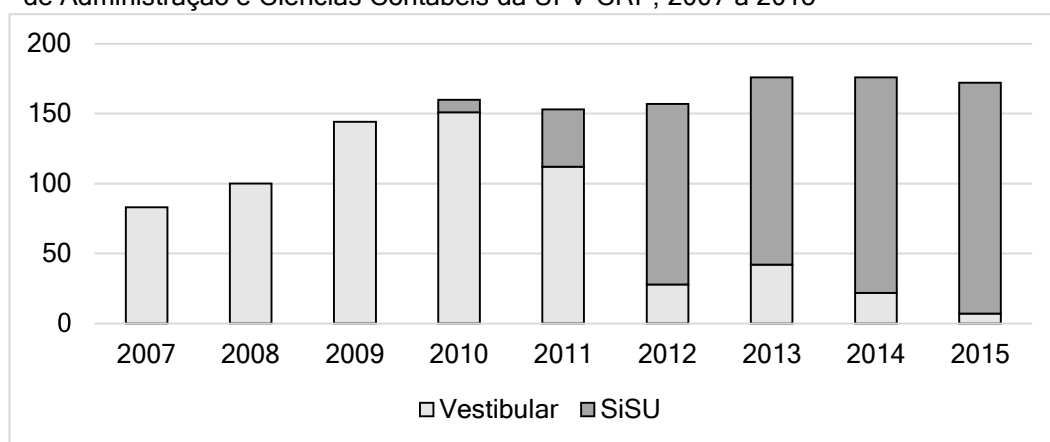
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Universidade Federal de Viçosa adotou o processo seletivo SiSU desde a criação do sistema e foi utilizando-o ao longo do tempo em percentuais crescentes, com propósito de utilizar apenas este sistema como forma de ingresso a partir de 2016.

A Figura 1 representa o gráfico com total de alunos matriculados aprovados por vestibular e SiSU nos cursos de Graduação em Administração e Ciências

Contábeis da UFV- CRP, no período de 2007 a 2015. Em 2009 teve início o curso de Ciências Contábeis, provocando um crescimento de 100 para 144 matrículas. O número de matrículas decorrentes da seleção pelo SiSU em 2010 foi pequeno devido ao fato de a universidade ter utilizado somente uma parcela das vagas para essa modalidade de seleção. No ano de 2011 houve uma queda nos números de matrículas, passando para 153 matrículas, mas voltando a crescer nos dois anos seguinte, chegando a 177 matrículas em 2013.

Figura 1 - Evolução do Número de Matrículas por ingresso Vestibular e SiSU, cursos de Administração e Ciências Contábeis da UFV-CRP, 2007 a 2015



Fonte: Dados da pesquisa.

Foi avaliado se o aluno ingressante realizou o ensino médio em escola pública ou privada, conforme Tabela 1. No trabalho foi considerado como ensino médio público as Escolas, os Institutos e os Centros de Ensino Estaduais, Federais e Municipais.

Tabela 1 - Distribuição percentual quanto à origem do Ensino Médio, por forma ingresso Vestibular e SiSU, cursos de Administração e Ciências Contábeis da UFV-CRP, 2007 a 2015

Escolas	Vestibular		SiSU	
	Administração	Ciências Contábeis	Administração	Ciências Contábeis
Privadas	3,3%	7,8%	16,9%	9,0%
Públicas	96,7%	92,2%	83,1%	91,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que alunos matriculados via vestibular no curso de Administração são os que representam menor percentual de origem do ensino médio privado, apenas 3,3%. Já pelo SiSU 16,9% dos alunos do curso de Administração vieram do ensino privado, contra 9% de Ciências Contábeis. Nota-se que com adoção do

SiSU, mais alunos de escolas privadas se matricularam nesta instituição, nos respectivos cursos (Tabela 1).

Para analisar se o processo seletivo via SiSU atendeu um dos seus objetivos que é a mobilidade acadêmica, foram considerados os estados brasileiros de origem dos alunos, sendo considerado o estado que o ingressante concluiu o Ensino Médio.

A Tabela 2 apresenta a distribuição das Unidades da Federação por forma de ingresso e por curso – Administração ou Contábeis – na UFV-CRP, no período de 2007 a 2015. Em ambas as formas de ingresso nos cursos o percentual maior está concentrado no Estado de Minas Gerais.

Tabela 2 - Distribuição percentual do Estado de origem em que o aluno concluiu Ensino Médio, por forma de ingresso Vestibular e SiSU, nos cursos de Administração e Ciências Contábeis, da UFV- CRP, 2007 a 2015

Estado	Vestibular				SiSU			
	Administração		Ciências Contábeis		Administração		Ciências Contábeis	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
BA	-	-	-	-	1	0,24%	2	0,95%
DF	4	0,79%	-	-	3	0,72%	-	-
ES	-	-	1	0,56%	-	-	-	-
GO	1	0,20%	1	0,56%	1	0,24%	-	-
MA	1	0,20%	2	1,12%	1	0,24%	-	-
MG	470	92,52%	170	94,97%	365	87,11%	205	97,16%
MS	-	-	-	-	1	0,24%	-	-
PR	2	0,39%	1	0,56%	1	0,24%	-	-
RJ	3	0,59%	-	-	1	0,24%	-	-
SP	25	4,92%	2	1,12%	40	9,55%	3	1,42%
TO	-	-	-	-	-	-	1	0,47%
N/I	2	0,39%	2	1,12%	5	1,19%	-	-
Total	508	100,00%	179	100,00%	419	100,00%	211	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: N/I - Não Informado.

No curso de Administração, o vestibular apresentou menor diversificação de Estados de origem, enquanto que o SiSU apresenta maior mobilidade de alunos oriundo de outros Estados. Observa-se, portanto, que o propósito de ampliar as oportunidades para alunos de diferentes regiões ocorreu no curso de Administração, mesmo que de maneira reduzida.

Os alunos do curso Administração aprovados pelo vestibular tem origem principalmente do estado de Minas Gerais, que sozinho representa 92,52% do total de matriculados. Em segundo lugar está o estado de São Paulo com 4,92%. Já no processo seletivo SiSU o percentual de Minas Gerais sofreu uma queda passando a

representar 87,11% do total, e ampliando a participação de São Paulo que passou a representar 9,55%.

O mesmo não ocorre no curso de Ciências Contábeis, no qual o percentual de distribuição por unidades da Federação diminui com a implantação do SiSU. Dos alunos que ingressaram via vestibular 94,97% eram de Minas Gerais e o restante de outros estados do país. Após a adoção do SiSU o curso reduziu ainda mais a participação de estudantes de outros estados, em consequência houve um aumento na participação em Minas Gerais para 97,16%.

Já para análise da situação dos alunos foi verificado o percentual de abandono, afastamento, conclusão, desligamento, normal, trancamento e transferência dos alunos dos cursos de Administração e Ciências Contábeis que ingressaram pelas duas formas adotadas.

Na Tabela 3 é apresentada a distribuição percentual por situação dos alunos de Administração. Analisando primeiramente alunos que ingressaram via vestibular percebe-se que apenas 54% da turma de 2007 conseguiu concluir o curso, existindo ainda 1 aluno que está com situação normal. No ano seguinte, 2008, há uma evolução do número de formandos para 64%, que foi o maior percentual observado no período. Nos anos de 2009, 2010 e 2011 o número de alunos que concluíram a graduação foi igual ou menor que 52%, sendo inferior ao ano de 2007.

751

O percentual de abandono dos alunos de Administração que ingressaram via vestibular é alto, sendo de 35% em 2007, e sofreu várias oscilações ao longo do período. No ano de 2012 foi registrado o maior percentual de abandono, de 56%, o que faz com que o percentual de alunos com situação normal seja ainda mais baixo, apenas 31%.

Quanto a situação normal dos alunos de Administração que ingressaram via vestibular também deve-se considerar o período mínimo, padrão e máximo de conclusão do curso, os quais estão definidos no Catálogo de Graduação da instituição com mínimo 4 anos, padrão 4,5 anos e máximo 7,5 anos. Assim, a turma de 2011 tem grande percentual de matrículas ainda ativas. Já a situação desligamento ocorre em quase todos os anos com percentuais mais baixos, apesar de no ano de 2007 e 2013 o percentual ser de 10%.

Tabela 3 - Distribuição percentual da Situação dos alunos, por ingresso Vestibular e SiSU, curso de Administração UFV-CRP, 2007 a 2015

Administração – Vestibular									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Abandono	35%	30%	39%	35%	46%	56%	45%	33%	-
Afastamento	-	-	-	-	-	-	3%	-	-
Conclusão	54%	64%	45%	52%	29%	6%	3%	-	-
Desligamento	10%	4%	3%	4%	4%	-	10%	-	-
Normal	1%	2%	11%	8%	20%	31%	38%	67%	100%
Trancamento	-	-	1%	-	-	-	-	-	-
Transferência	-	-	1%	1%	-	6%	-	-	-
Administração – SiSU									
Abandono				44%	56%	60%	54%	25%	4%
Afastamento				-	3%	1%	-	2%	-
Conclusão				33%	16%	3%	2%	-	-
Desligamento				-	6%	3%	5%	3%	4%
Normal				22%	19%	31%	38%	68%	91%
Trancamento				-	-	-	-	1%	1%
Transferência				-	-	1%	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 4, por sua vez, apresenta a distribuição percentual da situação pelo ingresso por meio do SiSU para o curso de Ciências Contábeis. Observa-se que por três anos consecutivos o percentual de abandono foi maior que 50%, chegando no ano de 2012 a representar 60% dos alunos. No ano de 2014 esse cenário muda, representando 25%, mas sendo ainda significativo. Esses altos índices de abandono provocaram a queda no número de concluintes e ativos. Considerando o tempo mínimo e médio do curso, os alunos que ingressaram em 2010 e 2011 deveriam ter concluído, mas apenas 33% e 16%, respectivamente se formaram, havendo um percentual elevado de alunos ainda em situação normal, o que pode ser consequência de reprovações.

Comparando as formas de ingresso na UFV-CRP no curso de Administração, o percentual de abandono é maior pelos alunos que foram selecionados pelo SiSU, o que consequentemente provoca menor percentual de estudantes com matrícula ativa e conclusão.

Já com relação ao curso de Ciências Contábeis, Tabela 4, é possível notar que os alunos do curso de Ciências Contábeis que entraram através do vestibular apresentaram maior índice de abandono para o ano de 2009 com 32%, mas caindo para 9% em 2013 e voltando a aumentar nos anos de 2014 (29%) e 2015 (25%). Apesar de o abandono apresentado pelos estudantes de Ciências Contábeis ser menor do que os de Administração para a mesma forma de seleção, os índices de

conclusão ainda podem ser considerados como baixos, cerca de 50% para 2009 e 2010 e de 40% para o ano de 2011. O tempo mínimo, padrão e máximo exigido para conclusão do curso de Ciências Contábeis é o mesmo que o curso de Administração. Quanto a situação normal, para os anos de 2009, 2010 e 2011, o percentual de indivíduos com situação de normalidade no curso é de 10%, 15% e 35%, respectivamente. Já a partir do ano de 2012, o percentual supera os 70%.

O curso de Ciências Contábeis, independente da forma de ingresso, tem índices melhores quando comparado ao curso de Administração, pois os percentuais de afastamento, trancamento, transferência e desligamento são menores. Outra característica que reforça essa afirmação é o percentual maior de alunos em situação normal e menor índice de abandono.

Tabela 4 - Distribuição percentual da Situação dos alunos, por forma de ingresso Vestibular e SiSU dos cursos de Ciências Contábeis da UFV-CRP, 2009 a 2015

Ciências Contábeis - Vestibular							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Abandono	32%	27%	23%	25%	9%	29%	25%
Conclusão	54%	54%	40%	-	-	-	-
Desligamento	4%	4%	2%	-	9%	-	-
Normal	10%	15%	35%	75%	82%	71%	75%
Ciências Contábeis – SiSU							
Abandono			56%	58%	31%	20%	2%
Conclusão			33%	-	-	-	-
Desligamento			-	-	2%	3%	-
Normal			11%	43%	65%	76%	92%
Trancamento			-	-	2%	-	6%

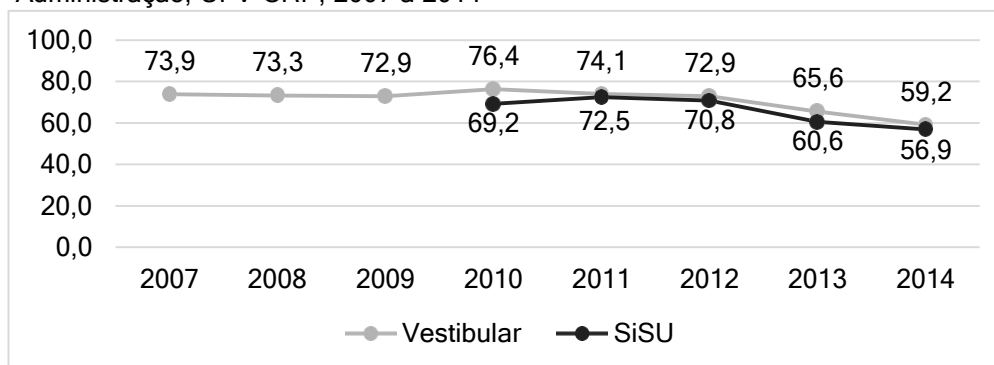
Fonte: Dados da pesquisa

Ao observar os índices de abandono, pelo SiSU, nota-se que durante os anos de 2011 e 2012 foram encontrados os maiores números de abandono para os dois cursos, Administração com 56% e 60%, e Contábeis com 56% e 58%, respectivamente. Ressalta-se ainda que durante o ano de 2011 o percentual de abandono foi igual para os dois cursos, 56%, considerando o SiSU como sistema de seleção.

Para medir o desempenho dos alunos dos cursos em estudo foram calculados a média, mínimo, máximo e desvio padrão do Coeficiente de Rendimento Acumulado - CRA dos alunos com situação normal e de conclusão, em ambos os cursos, com ingressos por vestibular e por SiSU.

A Figura 2 relata a evolução do CRA do curso de Administração por alunos aprovados por vestibular e SiSU, no período de 2007 a 2014, na qual verifica-se que os alunos ingressantes do vestibular tiveram a média decrescente no período de 2007 a 2009, em torno de 73 pontos, passando para 76,4 para alunos que ingressaram em 2010, e voltando a cair a partir desse ano. Já considerando o ingresso pelo SiSU, os coeficientes médios foram ainda menores, sendo o maior para o ano de 2011, 72,5 pontos. É importante considerar que rendimento acadêmico insuficiente em cada período é caracterizado por coeficiente de rendimento inferior a 60 (sessenta), e que para o ano de 2014 os coeficientes médios dos alunos de Administração, por Vestibular e SiSU foram 59,2 e 56,9, respectivamente.

Figura 2 - Evolução do CRA médio por tipo de ingresso do curso de Administração, UFV-CRP, 2007 a 2014



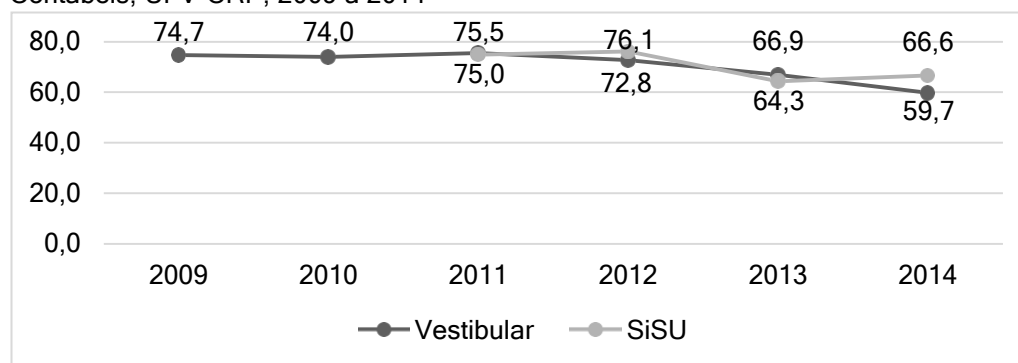
Fonte: Dados da pesquisa.

O CRA máximo para alunos do curso de Administração selecionados por vestibular ao longo dos anos variou de 79,3 a 92,6 com desvio de até 9,8 ao longo do período. Já o CRA dos alunos selecionados pelo SiSU, teve seu auge em 2011, atingindo 89,5 como ponto máximo e desvio padrão de até 13,8. Pela Figura 2 fica claro que o desempenho acadêmico dos alunos admitidos pelo vestibular foi melhor que pelo SiSU. Para os anos de 2010 e 2013, por exemplo, essa diferença é ainda maior, de 76,4 pontos para alunos ingressos pelo vestibular contra 69,2 pelo SiSU em 2010, e em 2013 a diferença fica entre 65,6 e 60,6 pontos.

Ademais, a partir da Figura 3, analisa-se que o curso de Ciências Contábeis pelo ingresso por vestibular teve oscilações na média do CRA de 59,7 a 75,5 atingindo ponto máximo de 94,9 no ano de 2010 e mínimo de 45,8 em 2013, com a

variações maiores em 2013. Para os alunos que ingressaram via SiSU a média variou de 64,3 a 75 pontos, o CRA mínimo foi decrescente em todo o período chegando em 2014 a 16,7 pontos, já o desvio padrão variou até 12,3 pontos.

Figura 3 - Evolução do CRA médio por tipo de ingresso do curso de Ciências Contábeis, UFV-CRP, 2009 a 2014



Fonte: Dados da pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

755

Os investimentos governamentais visando a ampliação das vagas nas IES brasileiras, as políticas direcionadas para o acesso das classes menos favorecidas a este nível de ensino, bem como o estabelecimento do SiSU tem contribuído para a democratização do acesso ao ensino superior. No entanto, essa pesquisa demonstrou, considerando o caso estudado, que devem ser avaliados os fatores que vão garantir a permanência dos alunos nas IES, de forma que ocorra a efetividade dessa política pública.

Os resultados mostraram que, apesar de maior parte dos alunos ingressantes serem de Minas Gerais, o SiSU proporcionou maior mobilidade acadêmica para o curso de Administração. Também foi constatado que a maior parte dos alunos ingressantes concluíram o ensino médio em escolas públicas, o que demonstra o atendimento ao objetivo governamental de promover a acessibilidade ao ensino superior público.

Cabe ressaltar que os resultados encontrados como as elevadas taxas de evasão e a piora no desempenho do aluno, não podem ser atribuídas isoladamente ao SiSU, uma vez que juntamente com a mudança no processo seletivo, também ocorreram ampliação do número de vagas no ensino superior no país e ampliação do crédito estudantil, que são variáveis que também influenciam o nível de

concorrência nesses processos seletivos. Além disso, tem-se a formação dada a esses alunos no ensino fundamental e médio, a qual muitas vezes, não os prepara para os conteúdos ensinados no ensino superior, levando as universidades a oferecerem programas de tutorias para nivelamento dos conhecimentos dos ingressantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRIOLA; Wagner Bandeira. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 107-126, jan./mar. 2011.

BARROS; Aparecida da Silva Xavier. Vestibular e ENEM: um debate contemporâneo. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 22, n. 85, p. 1057-1090, out./dez. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Reuni. Brasília, DF. D.O.U. de 25 abr. 2007, p. 7.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF. D.O.U. de 20 jul. 2010, p. 5.

BRASIL. **Lei nº 11096 de 13 de Janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos. Brasília, DF. D.O.U. de 14 jan. 2005, p. 7.

BRASIL. **Lei nº 12.202 de 14 de Janeiro de 2010**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF. D.O.U. de 15 jan. 2010, seção 1, p. 3.

BRASIL. **Lei nº. 12.711, de 29 DE Agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF. D.O.U. de 30 ago. 2012, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Publicada no Diário Oficial da União em 23 de dezembro de 1996. Brasília, DF. D.O.U de 23 dez. 1996, p. 27833.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 2 de 26 de janeiro de 2010**. Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada. Brasília, DF. D.O.U. de 27 jan. 2010, seção 1.

DOURADO; Luiz Fernandes. Reorganização dos sistemas público e privado da educação superior. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 103-117, jan./jun. 2005.

MAINARDES, Emerson Wagner, MIRANDA, Cristina Schmitt, CORREIA, Carlos Henrique. A Gestão Estratégica de Instituições de Ensino Superior: Um estudo multicaso. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, vol. 9, n. 1, jan./jun. 2011.

MEC. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Anísio Teixeira. **Evolução da Educação Superior** - Graduação 1980 - 2007. 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/evolucao-1980-a-2007>>. Acesso em: 29 set. 2015.

MEC. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Anísio Teixeira. **Resumo Técnico: Censo de Educação Superior 2012**. Brasília. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2012.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

MEC. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2013**. Atualizado em 07/05/2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 29 set. 2015.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

757

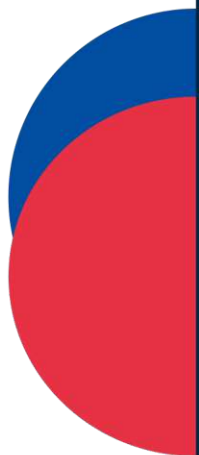
NUNES; Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 103-47, 1967-2007.

RISTOFF, Dilvo. Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro, Flacso/Brasil, n. 3, jan./jun. 2013.

RISTOFF; Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, Sorocaba, SP, v. 19, n. 3, p. 723-747, nov. 2014.

SILVEIRA, Fernando Lang; BARBOSA, Marcia Cristina Bernardes; SILVA, Roberto. Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM): Uma análise crítica. **Revista Brasileira de Ensino de Física**, São Paulo, vol. 37, n. 1, mar. 2015.

SOARES, Dalton; RODA, Daniel. **Infográfico com as vagas disponíveis no SiSU**. Portal de notícias da Globo, G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/vagas-sisu-2014/infografico/platb>>. Acesso em: 5 nov. 2015.



Grupo Temático 4

Gerenciamento de Organizações Públicas

Aborda as funções e instrumentos gerenciais de planejamento estratégico, organização, direção e execução no âmbito intraorganizacional, dentre outros.

A GESTÃO DA ÉTICA INSERIDA NA POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS: uma proposta para minimização dos conflitos éticos em universidades federais

*Clésia Maria de Oliveira¹
Salezio Schmitz Junior¹
Irineu Manoel de Souza¹*

RESUMO

Buscou-se com este estudo de caso analisar a gestão da ética em duas universidades públicas das regiões Norte e Sul do Brasil sob a perspectiva de uma política de gestão de pessoas para prevenção de conflitos éticos. A base teórica abordou a gestão universitária e a gestão da ética e de pessoas no serviço público. Os dados foram extraídos de documentos institucionais, questionário e entrevista, aplicados à Comissão de Ética das duas universidades, com a análise de conteúdo orientada por elementos que relacionassem gestão da ética e gestão de pessoas nas dimensões planejamento, execução e avaliação. Os resultados mostram que, embora presente em termos de planejamento e com execução focada na correção, sob o ponto de vista da prevenção há fragilidades na gestão da ética nas universidades pesquisadas, além de desconexão entre as áreas responsáveis pela gestão da ética e de pessoas.

759

Palavras-chave: Política de Gestão de Pessoas. Gestão Universitária. Gestão da Ética. Comissão de Ética.

¹ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

1 INTRODUÇÃO

As pressões decorrentes de um sistema capitalista avassalador tornam o ambiente cada vez mais competitivo e impõem, às pessoas e instituições, modificações em seus padrões de comportamento como forma de ajustarem-se às novas demandas de uma sociedade cada vez mais exigente, embora nem sempre consciente do seu papel nas dimensões do desenvolvimento. Na perspectiva externa, diante da complexidade dos relacionamentos interorganizacionais, muitas vezes agravados por fenômenos como a corrupção, governar ou gerir organizações passa a implicar, dentre outros: cultivar a transparência, informar e respeitar os variados públicos com os quais a organização interage. E nas Universidades não é diferente. Dentre os desafios à gestão, na perspectiva interna, tem-se o de fomentar um ambiente mais cooperativo que competitivo; de facilitar o trabalho em equipe entre pessoas muitas vezes separadas fisicamente, procedentes de culturas diferentes; e de promover a flexibilidade e o exercício da tolerância entre pessoas acostumadas a outros modos de agir (TOURINHO, 2013; DUTRA, 2011).

760

No entanto, mesmo que não envolva diretamente questões econômicas ou financeiras, os desvios éticos prejudicam gravemente a economia e a sociedade como um todo. Como consequência, mina a confiança dos cidadãos nas instituições e processos democráticos, por um motivo simples: os serviços públicos se degradam quando esses desvios imperam e as necessidades sociais ficam cada vez mais difíceis de serem supridas se apenas em parte os recursos são aplicados (POWER, TAYLOR, 2011). E neste cenário, torna-se vital uma Política efetiva de Gestão de Pessoas no serviço público, pois a ela cabe, além da participação direta no delineamento das diretrizes junto à administração superior, comunicá-las às pessoas e capacitá-las como verdadeiros agentes de transformação (ULRICH, 1998).

Destarte, ao considerar a eminente ameaça representada pelos desvios éticos como fator limitador ou inviabilizador de respostas efetivas às complexas variáveis do contexto atual da gestão universitária² é imprescindível a busca por seu antídoto: instrumentos integradores de esforços que viabilizem um ambiente

² Tal como questões relacionadas à autonomia, avaliação, missão, critério de qualidade, educação continuada, internacionalização, integração latino-americana, dentre outras (DUTRA, 2011; TOURINHO, 2013).

² Tal como questões relacionadas à autonomia, avaliação, missão, critério de qualidade, educação continuada, internacionalização, integração latino-americana, dentre outras (DUTRA, 2011; TOURINHO, 2013).

fundamentado na ética nos relacionamentos com todos os seus públicos, em todos os níveis e dimensões, sobretudo no que tange aos aspectos de cultivar a transparência, informar e respeitar as pessoas e instituições. Assim, o estudo teve como objetivo geral analisar a gestão da ética em duas universidades públicas das regiões Norte e Sul do Brasil sob a perspectiva de uma política de gestão de pessoas para prevenção de conflitos éticos.

O estudo justifica-se, dado que o fenômeno da corrupção, em escalada mundial (OCDE, 2011), requer para sua minimização ou combate o fortalecimento, a cooperação e a integração entre pessoas, nações e organizações. Com isso, torna-se vital estudar o fenômeno do comportamento ético, sua gestão, dinâmica e mecanismos que auxiliem à sua implementação, sobretudo nas Universidades brasileiras, posto que, assim como outras organizações, estas também têm que atender as expectativas de seus variados públicos no cumprimento de sua missão de produzir e difundir conhecimento (DUTRA, 2011).

761

2 A GESTÃO UNIVERSITÁRIA E A GESTÃO DA ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

Na Perspectiva da Complexidade Organizacional, em um mundo no qual o conhecimento, a ciência e a tecnologia desempenham papéis de primeira grandeza, o desenvolvimento e o fortalecimento da Educação Superior constituem elementos imprescindíveis “para o avanço social, a geração de riqueza, o fortalecimento das identidades culturais, a coesão social, a luta contra a pobreza e a fome, a prevenção da mudança climática e a crise energética, assim como para a promoção de uma cultura de paz” (CRES, 2008 p. 2). Para grande parte dos integrantes da comunidade acadêmica, a Educação Superior é um bem público social, um direito humano e universal e um dever do Estado, sendo esta a convicção e a base para o papel estratégico que deve assumir nos processos de desenvolvimento sustentável dos países da América Latina e Caribe (CRES, 2008).

Com tamanha relevância, as abordagens à gestão de organizações devem reconhecer que as universidades são sistemas complexos nos quais intuição não é mais suficiente e que qualquer ação gerencial pode provocar grande quantidade de efeitos imprevisíveis (HAMMER, 2001). No Brasil, as universidades compõem o topo da pirâmide do sistema de ensino, com a Pós-graduação como lócus formador de

pesquisadores e profissionais, na qual concentram grande parte dos programas Stricto-Sensu responsáveis por parcela considerável da pesquisa desenvolvida no país. Compostas por profissionais com alto grau de especialização em seu núcleo operacional (professores e pesquisadores) e também pelas diversas maneiras pela qual o trabalho é dividido e as tarefas coordenadas, as Universidades podem ser consideradas Burocracias Profissionais, uma das cinco configurações estruturais de organizações, segundo Mintzberg (2006).

Nessa configuração, os padrões são originados fora de sua estrutura, nas associações autogovernadas (redes de relacionamento, trabalho cooperativo e em equipes multifuncionais), nas quais seus operadores somam-se aos colegas de outras burocracias profissionais gerando padrões universais ensinados pelas universidades e utilizados por todas as outras burocracias profissionais. Na visão de Mintzberg (2006), o alto grau de especialização confere ao professor e pesquisador considerável controle sobre o seu próprio trabalho, o que possibilita a ele atuar de forma relativamente independente de seus colegas e mais próximo dos alunos.

762

A título de exemplo do alto grau de especialização dos profissionais docentes dados da base de Currículos Lattes³ cadastrados na plataforma mostram que em janeiro de 2015 no Brasil havia 311.290 (trezentos e onze mil, duzentos e noventa) doutores (47%) e mestres (53%) atuando profissionalmente. Destes, somente no ensino superior público, atuavam 175.005 (cento e setenta e cinco mil, e cinco) professores e pesquisadores com títulos de mestres (41,2%) e doutores (58,8%). Trata-se de um trabalho não padronizável e, com isso, os resultados não são medidos com facilidade, mesmo com aperfeiçoamento de sistemas de controle. Para Dutra (2011) os instrumentos de avaliação se assentam em bases que são alteradas conforme as pressões exercidas pelos ambientes e essa instabilidade basal faz com que os servidores tenham dificuldades em se "localizar" nas organizações que não deixam claro "a sua expectativa em relação às pessoas" (DUTRA, 2011, p. 53). Assim, a dificuldade de engajamento entre os servidores e a organização, por sua vez, cria um ambiente propício às práticas que vão de encontro à gestão da ética.

Com o passar do tempo, a ética deixou de ser vista unicamente como uma questão do indivíduo que enfrenta dilemas morais em sua existência e adquire uma

³ Disponível em <<http://estatico.cnpq.br/painelLattes/comparacao/>>. Acesso em 12/05/2016.

dimensão ampliada, passando a ser objeto de estudo do comportamento organizacional, por envolver tanto organizações públicas como privadas (SIQUEIRA, 2008; ZYLBERSZTAJN, 2002). Destarte, a gestão da ética no serviço público desponta como importante instrumento, capaz de influenciar e promover um adequado ambiente laboral que fomente a melhoria nas relações interpessoais e que, enfim, transcenda os entraves de uma cultura autocrática e ditatorial e contribua para uma gestão democrática. A virtude como princípio clássico da democracia, é evidenciada por Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), em cujo discurso utilizam como base a cidadania, a qual se associa ao reconhecimento e respeito entre os indivíduos no que se refere aos direitos civis. Nessa perspectiva, instituições justas tendem a evitar a movimentação de privilégios, nos âmbitos público e privado, o que contribui para que os interesses se tornem menos velados e particulares para se transformarem em interesse comum (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004), um valor compartilhado.

Em sentido oposto, desvios éticos, fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública não tem a transparência como princípio, não permite a participação do cidadão na elaboração de suas políticas e não fornece informações por considerá-las inapropriadas para o acesso generalizado (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014). Assim, confiança e instituições fortes constituem fatores essenciais ao desenvolvimento e à estabilidade das economias, alcançáveis por meio da prática consciente da boa gestão pública com primazia de princípios como transparência e acesso à informação, equidade e justiça, responsabilidade, conformidade com as leis e ética (HYDEN; COURT, 2002).

Num estado democrático de direito, no que se refere ao serviço público, um arcabouço normativo normalmente surge como reflexo da necessidade de legitimar a vontade popular de pautar as políticas e ações do Estado por princípios, sobretudo os constitucionalmente estabelecidos, como exemplo o da moralidade. Assim, no ano de 1999, é criada a Comissão de Ética Pública – CEP, vinculada à Presidência da República como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de Ética Pública (BRASIL, 1999). Com a implantação da CEP, deu-se início a uma rede de ética nos órgãos públicos federais de forma descentralizada com objetivo de instruir e fiscalizar questões ligadas à ética.

2.1 Instrumentos Normativos⁴ que Disciplinam a Gestão da Ética e sua Relação com a Gestão de Pessoas nas Universidades

Dentre os principais instrumentos normativos que visam limitar o comportamento dos servidores públicos federais estão dois dispositivos amplos: a Constituição Federal de 1988 e a Lei 8.112, de 1990 (BRASIL, 1988; 1990); além das leis específicas de cada uma das carreiras do quadro das Universidades – a dos servidores Técnico-Administrativos em Educação (TAE) - Lei 11.091 - PCCTAE (BRASIL, 2005) e a dos servidores Docentes, a Lei 12.772 (BRASIL, 2012). A Constituição Federal estabelece no artigo 37 que a “administração pública [...] obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. O princípio da legalidade sinaliza que os servidores públicos não agirão sem motivação legal e, dessa forma, os atos públicos - o agir do Estado, será motivado por lei que o preceda.

De forma semelhante, o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2007), enquadrado como Sistema Estruturante da Administração Pública, indica a proposta institucional de orientar a conduta dos agentes públicos por valores reconhecidos pela sociedade. Destarte, a efetividade da gestão da ética ou da política pública para a promoção da ética (MENDES; BESSA; SILVA, 2015) pode ser avaliada por meio do sentimento de confiança da sociedade em relação ao comportamento e atitudes dos servidores públicos no exercício de suas funções, no que diz respeito ao agir de forma ética.

Embora necessário, esse aparato jurídico às vezes se mostra insuficiente. Se o exercício da atividade profissional exige excelência, como a sociedade espera de todo serviço público prestado, “é preciso forjar o *ethos*, o caráter da atividade, por meio de valores, princípios e virtudes, não com o simples seguimento das leis.” (MENDES; BESSA; SILVA, 2015, p. 5). Nesse contexto, criam-se também mecanismos de cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Pública

⁴ Marcos Regulatórios da Gestão da Ética no Serviço Público Federal: Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; Resolução n.º 03, de 23 de novembro de 2000; Decreto n.º 4.334, de 12 de agosto de 2002; Resolução n.º 08, de 25 de setembro de 2003; Resolução n.º 10, de 29 de setembro de 2008 – Comissão de Ética Pública da Presidência da República. Aprova, na forma desta Resolução, as normas de funcionamento e de rito processual, delimitando competências, atribuições, procedimentos e outras providências no âmbito das Comissões de Ética instituídas pelo Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007; Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

nº 1.171, de 22 de junho de 1994, com as alterações estabelecidas pelo Decreto nº

6.029, de 1º de fevereiro de 2007; Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

Federal, com objetivo central de construir respeito por meio de uma perspectiva de consultas e conciliação, visando coibir práticas explícitas de má conduta no serviço público. Nesse sentido, o trabalho da CEP é considerado prestação de relevante serviço público.

Assim, os princípios norteadores da administração pública federal, explícitos na Constituição brasileira mostram o quanto a gestão de pessoas das IFES deve estar atenta aos desvios éticos do seu quadro de servidores. As ferramentas para a correção de possíveis condutas antiéticas desses servidores estão expostas no Regime Jurídico Único (RJU), a Lei 8.112 de 1990 (BRASIL, 1990), a qual estabelece em seu art. 117, dezenove proibições para os servidores públicos civis da união. Chama a atenção o inciso IX do referido artigo que proíbe o servidor de "valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública". Este dispositivo da lei é claramente uma tentativa de inibir condutas corruptas dentro da administração pública federal.

Nesta mesma direção, o inciso XII veda ao servidor o recebimento de "propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições". Por fim, tem-se ainda o inciso XVI, que impede o servidor públicofederal de "utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares" - o que é mais uma tentativa normativa de extinguir o patrimonialismo e as práticas corruptas no seio da administração pública federal.

Por fim, importante enfatizar que além de estabelecer as proibições, a Lei 8.112 também tenta coibir atos antiéticos fornecendo à administração pública, sobretudo aos gestores, ferramentas de correção dessas condutas, como exemplo, o artigo 127 que estabelece as penalidades disciplinares, dentre outras, a punição do servidor por meio de advertência, suspensão e até mesmo de demissão.

3 METODOLOGIA

Por meio de uma pesquisa qualitativa com fins descritivos (CRESWELL, 2010) este estudo caracteriza-se como um estudo de caso que visa ao exame detalhado de um ambiente, de um sujeito ou de uma situação particular, complexa ou intrigante, cuja relevância justifique o esforço de compreensão (YIN, 2010). O estudo de caso qualitativo constitui uma investigação de uma unidade específica,

situada em seu contexto, selecionada segundo critérios pré-determinados, utilizando múltiplas fontes de dados (publicações sobre a universidade, documentos, questionários, entrevista) que se propõe a oferecer uma visão holística do fenômeno estudado.

A coleta de dados foi realizada em instrumentos normativos, documentos institucionais e por meio de aplicação de questionário encaminhado ao Conselho de Ética das duas universidades pesquisadas, uma sediada na Região Sul e a outra na Região Norte do país, as quais neste estudo denominaremos UF1 e UF2.

No levantamento documental as buscas foram realizadas em três dos mais importantes documentos produzidos pelas Universidades brasileiras, relacionados aos macroprocessos planejamento, avaliação e controle respectivamente: o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Relatório da Autoavaliação Institucional (RAI) e o Relatório de Gestão (RG).

O questionário foi estruturado com nove perguntas abertas: (1) Há quantos ciclos (anos) sua universidade faz a avaliação da gestão de ética conforme coordenado pela Comissão de Ética Pública?; (2) Quais os principais indicadores utilizados pela Universidade para avaliar a gestão da ética?; (3) A sua Universidade possui um código de conduta próprio para os seus servidores?; (4) Os resultados dessa avaliação é utilizado pela gestão? De que forma?; (5) Os resultados dessa avaliação é discutido pela Comissão de Ética da Universidade? Os resultados podem ser comparados internamente com os períodos anteriores (evolução) e externamente com o de outras Universidades (desempenho comparado)?; (6) A Comissão de Ética Pública emite relatório contendo resultados da avaliação da gestão da ética (nível nacional) e disponibiliza para as Comissões de Ética dos órgãos da administração pública federal?; (7) Existe algum relatório referente à Gestão da Ética disponível para consulta pelos servidores ou pelo público em geral? (se sim, indicar o link para acesso); (8) Os membros da Comissão de Ética participaram de cursos de formação oferecidos pela Comissão de Ética Pública?; (9) A Comissão de Ética desenvolve ações periódicas para disseminar entre os servidores a importância da ética no serviço público?.

Para organizar e analisar os dados, a técnica utilizada foi a análise de conteúdo, por ser a mais adequada, dada sua característica voltada para o tratamento da informação contida nas mensagens. Conforme propõe Bardin (2004,

p.41) "a análise de conteúdo tem como objetivo a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem".

Assim, para se atingir o objetivo pretendido e visando à consecução da análise foram definidas as dimensões e suas respectivas categorias para a coleta de dados nos documentos selecionados e nos questionários enviados, respondidos pela Comissão de Ética das Universidades pesquisadas.

Cabe ressaltar que este artigo constitui a parte inicial de uma pesquisa mais ampla, a qual compreenderá outras duas etapas complementares para sua finalização: (1) Aplicação de Questionário aos servidores das duas Universidades, com fins de verificar o nível de confiança e padrão ético das duas universidades na visão dos seus servidores; e (2) Entrevista com Gestores de Pessoas para mapear políticas, iniciativas, percepção e desafios da gestão de pessoas sob a perspectiva da ética na Universidade, com vistas à propositura de um Plano de Gestão de Pessoas que minimize os aspectos relacionados ao comportamento antiético nas Universidades Brasileiras.

767

4 RESULTADOS: a gestão da ética nas universidades pesquisadas

Dentre as características das Universidades estudadas (UF1 e UF2), o número de pessoas diretamente envolvidas em suas atividades, o volume de recursos públicos por elas administrados, e a quantidade de cursos e de campi nelas contidos, ajudam a conformar o complexo quadro que envolve a gestão universitária; ao tempo que ratifica a importância da gestão da ética inserida na política de gestão de pessoas com vistas à minimização dos conflitos éticos nas universidades federais, ênfase deste estudo, como mostra o quadro 1.

Quadro 1 – Principais Características das Universidades Pesquisadas

CARACTERÍSTICA	SUL (UF1)	NORTE (UF2)
ANO DE CRIAÇÃO DA UNIVERSIDADE	1960	1982
N.º DE UNIDADES (Campi)	5	8
N.º DE CURSOS DE GRADUAÇÃO	118	61
N.º DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO	63	14
N.º DE DOCENTES	2.398	771
N.º DE TÉCNICOS	3.217	504
N.º DE DISCENTES	46.507	9.369
ORÇAMENTO ANUAL	R\$ 943.524.769,55	R\$ 198.412.034,90
CUSTO ALUNO-EQUIVALENTE	R\$ 33.683,41	R\$ 20.069,26

Fonte: Relatórios de Gestão 2015.

No conjunto de documentos analisados a palavra *Ética* foi encontrada 32 (trinta e duas) vezes: quatorze no PDI; três no RAI e quinze no RG. As menções sobre ética encontradas no PDI relacionavam-se, em sua maioria, às diretrizes organizacionais, como Objetivos, Metas, Valores, Fundamentos de práticas acadêmicas, de pesquisa e de gestão, e responsabilidade (social e ambiental). Sobre a Comissão de Ética, apenas uma menção referente à ética nas pesquisas. No RAI, as três ocorrências foram identificadas apenas na UF2, com destaque para a avaliação dos docentes e técnicos sobre as principais normativas da Universidade, onde o Código de Ética do Servidor foi considerado “pouco conhecido” por 37% dos docentes; e de “muito interesse” para 68% de docentes e 76% dos técnicos. Nos RGs as abordagens sobre a Ética referem-se à Comissão de Ética, Código de Ética e de Conduta, Responsabilidades e atribuições, sendo que a maioria dos registros na UF1 estão diretamente relacionados ao Hospital Universitário – HU, visto que sua certificação como hospital de ensino traz a obrigatoriedade de se instituir comissões assessoras (de Ética, Documentação Médica e Estatística).

Quanto às principais características da gestão da ética nas universidades, as respostas obtidas das Comissões de Ética, criadas em 2009 (UF1) e 2012 (UF2), revelam um cenário enriquecedor para a pesquisa, mas ao mesmo tempo preocupante. De maneira geral, ambas as Comissões se mostraram comprometidas com o tema, contudo, ainda estão em processo inicial, sem bases sólidas para uma atuação no sentido de desenvolver uma cultura que priorize a ética e sua gestão, como mostram os dados dos questionários sintetizados nos quadros 2 a 5.

Quadro 2 - Avaliação da Gestão da Ética como estabelecido pela CEP (Questões 1, 2, 4 e 5)

Q1 - A UF1 avalia a gestão de ética conforme coordenado pela Comissão de Ética Pública desde 2009; já a UF2 não possui nenhum registro de que tenha realizado a avaliação. A justificativa pela não aplicação é a falta de estrutura da Comissão de Ética e, sendo assim, a Comissão de Ética Pública (CEP) não tem dados para analisar a percepção da UF2 sobre os níveis de atendimento à prática da ética. Já no tocante à UF1, realiza periodicamente o preenchimento do questionário, o que pode contribuir para a proposição de correções e adequações pela CEP.

Q2 - Não foram informados os principais indicadores utilizados pela Universidade para avaliar a gestão da ética. Na UF1, os critérios e respectivos indicadores são os estabelecidos anualmente no Questionário de Avaliação da Ética, pela CEP e disponível no Sistema de Gestão da Ética. Importante ressaltar que as universidades precisam estabelecer indicadores para medir as suas ações, inclusive as concernentes à gestão de ética. Sem indicadores estabelecidos as instituições não produzem conhecimento para a gestão, inviabilizando a correção dos rumos das ações nas respectivas áreas.

Q4 - Na UF1 os resultados da avaliação são enviados ao gabinete da reitoria anualmente, mas não se tem registros de sua utilização. Como na UF2 a avaliação não é feita, a própria comissão e o dirigente máximo da instituição, o reitor, ficam alheios ao que ocorre de forma sistêmica neste processo de gestão da ética, impossibilitando a atuação para melhorias. Conforme estabelece a CEP, os resultados devem ser encaminhados conjuntamente pela Comissão de Ética e pelo dirigente máximo da instituição, o que pressupõe elementos a serem trabalhados pela gestão a fim de uma atuação conjunta, corretiva ou preventiva, a partir das informações resultantes. Ademais, nenhuma das instituições apontou qualquer envolvimento da área de gestão de pessoas no processo, nem se dispõem de projetos para melhorar o tratamento e a análise desses dados.

Q5 - Na UF1 os resultados da avaliação são discutidos pela Comissão de Ética e comparados com os de períodos anteriores, mas não há como comparar com o desempenho de outras universidades por não possuírem dados disponíveis. Também discutem propostas para a promoção da prática da ética. Discutir e analisar os resultados da avaliação são etapas importantes para a geração do conhecimento na gestão de ética nas IFES, contudo, torna-se necessário envolver os servidores das mais diversas áreas da Instituição, sobretudo das áreas de gestão de pessoas e de gestão de ética, nessas análises e discussões. Além disso, a partir dos resultados obtidos a partir das análises e discussões, é imprescindível a elaboração de relatórios ou outras formas de registros, para que os dados fiquem disponíveis aos servidores e ao público pertinente.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Quadro 3 - Código de Conduta próprio para os Servidores (Questão 3)

Nenhuma das duas universidades possui um código de ética próprio. Tomam como base de suas ações o Decreto 1.171 de 1994 que institui o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo. Embora opcional, ter um código de ética próprio na Universidade pode auxiliar em demandas específicas não elencadas no Decreto Federal.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Quadro 4 - Relatórios de Gestão da Ética (Questões 6 e 7)

Q6 - A Comissão de Ética Pública (CEP) não disponibiliza relatório contendo resultados da avaliação da gestão da ética em nível nacional para as Comissões de Ética dos órgãos da administração pública federal, embora colete os dados anualmente pelo Sistema de Gestão da Ética do Executivo Federal. Um levantamento nacional de dados é importante para que sejam traçadas metas de desempenho para as áreas de gestão da ética. Sem a publicação desses dados as Instituições não têm um "norte" para promover melhorias em suas práticas e processos de gestão da ética.

Q7 - Nenhuma das universidades disponibiliza relatórios locais sobre a gestão de ética para consulta pelos servidores ou para o público. A UF2 por não proceder à avaliação, não tem como gerar relatórios; A UF1 por cumprir estritamente as instruções de avaliação conforme estabelece a CEP.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Quadro 5 - Capacitação da Comissão de Ética e fomento à Cultura da Ética (Questões 8 e 9)

Q8 - Os membros da Comissão de Ética da UF1 participaram de cursos de formação oferecidos pela Comissão de Ética Pública, enquanto os da UF2 não participaram por falta de recursos financeiros devido ao custo elevado dos deslocamentos para Brasília; seguem em negociações com a CEP para cursos mediante videoconferência (UF2). Cabe ressaltar que a participação dos servidores em cursos de formação pela CEP é fundamental para a difusão do conhecimento da prática em gestão da ética dentro das IFES.

Q9 - As Comissões de Ética não desenvolvem ações periódicas para disseminar entre os servidores a importância da ética no serviço público. Na UF1, apesar de ainda não serem aplicadas ações, há projetos sendo desenvolvidos para trabalhar o tema com todos os servidores da Instituição. Já a UF2, além de capacitar os servidores ingressantes, estuda um grande evento para promover o tema entre todos os servidores, novos e antigos.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

770

Com a análise dos dados foi possível perceber que as universidades pesquisadas possuem carências em suas comissões de ética e que essas carências têm, como ponto importante, a falta de um conhecimento teórico e prático abrangente sobre o tema. Contudo, a própria CEP e as respectivas Comissões de Ética das Universidades têm nos relatórios anuais de avaliação os elementos essenciais para as melhorias necessárias à gestão da ética.

Por outro lado, ao considerar os instrumentos normativos mapeados e apresentados no referencial teórico e o conjunto de informações de domínio das respectivas Comissões de Ética pesquisadas, constata-se que a área de gestão de pessoas das universidades dispõem dos elementos essenciais para promover uma autêntica revolução ética dentro das IFES, dado que a legislação é abrangente e compreende muitas das demandas que poderiam inibir ou extinguir determinadas condutas antiéticas dos servidores. Mas, para que a "lei" funcione, além da adoção

de medidas corretivas exemplares, o foco também deveria estar centrado na prevenção.

Neste cenário, a área de gestão de pessoas, em parceria com a Comissão de Ética e os órgãos controladores internos e externos, poderia, por exemplo, iniciar uma ampla divulgação acerca das condutas vedadas e das proibições expressas nos dispositivos legais e, a partir da apropriação desse conhecimento em todos os níveis hierárquicos, buscarem a conscientização de todos os envolvidos para a importância de pautar a ética como princípio fundamental em todas as relações que estabeleçam com seus públicos, sejam eles internos ou externos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo visou debater o tema da conduta ética a partir de dois casos estudados, de dimensões geográfica, demográfica, social, cultural e estrutural distintas, com objetivo de analisar a gestão da ética em duas universidades públicas das regiões Norte e Sul do Brasil sob a perspectiva de uma política de gestão de pessoas para prevenção de conflitos éticos.

Os resultados mostram que embora comprometidas com a abordagem da ética em termos formais de planejamento, na realização, ambas as universidades possuem fragilidades na gestão da ética pelas respectivas Comissões de Ética. Sob o ponto de vista da prevenção, pouco fazem para a gestão da ética em seus quadros, não havendo qualquer tipo de integração entre as áreas responsáveis pela gestão da ética e de pessoas. Nenhuma delas possui programas de difusão do conhecimento sobre conduta ética ou de fomento à cultura da ética. O foco de atuação está na correção pontual, individual, sem um controle sistemático da efetividade das ações corretivas aplicadas – o que potencializaria um sistema de aprendizado contínuo sobre a temática para aplicação dentro e fora das Universidades. Em um dos casos pesquisados, a Universidade mostra-se ainda incipiente no cumprimento do arcabouço legal que institui e sistematiza a Gestão da Ética no Serviço Público Federal por desconhecimento de suas ferramentas de avaliação e principais diretrizes.

771

Dados os casos analisados, a gestão da ética parece não ser tratada com a atenção e seriedade que demanda e, por isso, uma prática ainda incipiente. E como mudar esse quadro?

Por se tratar de Universidades, o pressuposto seria um sistema de gestão que gerasse aprendizado contínuo por meio das práticas avaliadas e da integração com a política de gestão de pessoas. Neste caso, a partir das questões éticas tratadas individualmente no âmbito das Comissões, verificadas as causas, as ações fossem pautadas não apenas na correção deste único caso, mas numa perspectiva mais ampla, com medidas preventivas aplicáveis a todo o sistema. E por ter conteúdo comportamental, a Política de Gestão de Pessoas e o Plano de Capacitação e Desenvolvimento de Pessoas das e nas Universidades deveriam ter como tema contínuo os aspectos éticos. Se assim o fossem, certamente mostrariam o comportamento ético de seus servidores técnicos e docentes como principal antídoto contra os desvios éticos.

Por fim, sugere-se o aprofundamento dos estudos nesta temática em busca de contribuições significativas tanto para a evolução da teoria do campo em formação - gestão universitária, como para o aperfeiçoamento da prática organizacional, uma vez que a minimização dos conflitos éticos, além de auxiliar no combate à corrupção, é primordial para a efetividade de qualquer organização, em especial, para as universidades que estão calçadas sobre os pilares do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão.

772

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3 ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UNB, 12ª ed., v.1, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 12 mai. 2016.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> Acesso em: 10 mai.2016.

_____. **Decreto de 26 de maio de 1999.**

. Disponível em:

<http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/legislacao/etica1>; Acesso em: 12 mai.2016.

_____. **Decreto n.º 6029, de 31 de janeiro de 2007.** Institui o Sistema de Gestão da Ética do poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/decreto/d6029.htm. Acesso em: 15 mai.2016.

_____. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm>. Acesso em: 10 mai.2016.

_____. **Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.html. Acesso em: 12 mai.2016.

CRES, Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe. **Declaração.** 2008. Disponível em: http://www.cres2008.org/pt/noticias_detail.php?linkId=205> Acesso em 08 mai.2016.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DUTRA, J. S. **Gestão de Pessoas:** modelos, processos, tendências e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2011.

FIGUEIREDO, Vanuza S.; SANTOS, Waldir J. L. Transparência e participação social da gestão pública. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, UFPR, Curitiba, v. 6, n.1, p. 73-88, jan. /abr. 2014.

HAMMER, Michael. **Agenda:** o que as empresas devem fazer para dominar esta década. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

HYDEN, G.; COURT, J. **Governance and development.** World Governance Survey Discussion Paper 1. United Nations University, August, 2002.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Recursos Humanos:** princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2005.

MENDES, Annita V.C.; BESSA, Luiz F de M.; SILVA, Suylan de A.M. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, 7(1), jan. /mar. 2015, p. 2-8.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes:** estruturas em cinco configurações. 2.ed. 3.reimpr. Porto Alegre: Atlas, 2006.

OCDE.

Avaliação

da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal

Brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. OCDE: Paris, 2011. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao>> Acesso em 12 mai.2016.

POWER, T. J., & TAYLOR, M. M. L. **Corruption and democracy in Brazil:** The struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.

SIQUEIRA, Mirlene Maria Matias (org.). **Medidas do comportamento organizacional:** ferramentas de diagnóstico e de gestão. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TOURINHO, Maria Berenice A. C. **El liderazgo ly la dirección en el contexto universitario.** São Carlos: Pedro e João Editores, 2013.

ULRICH, D. **Os campeões de recursos humanos:** inovando para obter os melhores resultados. São Paulo: Futura, 1998.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZYLBERSZTAJN, D. Organização ética: um ensaio sobre comportamento e estrutura das organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p.123-143, maio-ago.2002.

774

A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES ACERCA DO CONTEXTO DE TRABALHO NO ÂMBITO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA

Rayanne Santana da Silva¹
Anna Cecília Chaves Gomes¹
Bruna Lyra Alves¹

RESUMO

A recente política de expansão da rede federal de ensino profissional sinaliza uma preocupação em relação à qualidade do serviço que os Institutos Federais vêm prestando à sociedade. Práticas de gestão que levam as organizações a desempenho mais eficazes e eficientes podem ser compreendidas por meio da análise do contexto de trabalho. O objetivo do trabalho foi avaliar a percepção dos servidores acerca do contexto de trabalho no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB). O instrumento de coleta de dados foi elaborado com base na Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho (EACT) de Ferreira e Mendes (2008). A pesquisa foi aplicada em todos os campi do IFPB, por meio do envio do link do questionário por e-mail. A coleta de dados ocorreu no período de agosto a novembro de 2016 e obteve-se 418 questionários válidos. Os resultados obtidos foram interpretados com base nos parâmetros EACT. A avaliação das dimensões se apresentou, principalmente, como crítica. Realizar este estudo possibilitou refletir sobre a forma como o contexto de trabalho engloba diversos elementos que interferem no desempenho, satisfação e na execução das atividades dos funcionários. Ademais, a pesquisa leva a reflexão sobre a necessidade de se construir uma gestão de pessoas dentro do funcionalismo público mais participativa, integrada e colaborativa, de modo que seus efeitos sejam sentidos pela sociedade como um todo.

775

Palavras-chave: Contexto de Trabalho. Funcionalismo Público. Gestão de Pessoas.

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB).

1 INTRODUÇÃO

Os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFETs) foram criados pela Lei nº 11.892/08, fruto das políticas de expansão da educação superior (LIMA; SILVA, 2013).

De 2010 a 2013, apenas no que tange a rede federal de educação profissional, foram criados 2.014 institutos federais em todo o país, segundo dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (PIZZIO, 2015). Esse número chama atenção para a expansão da rede federal de ensino profissional não apenas em termos de quantidade, mas sobretudo, para a qualidade do serviço prestado por esta (PACHECO; MESQUITA; DIAS, 2015).

O entendimento acerca do contexto de trabalho pode embasar práticas de gestão que influenciem o prazer no trabalho, que otimizem a forma de executar as tarefas, que melhorem os relacionamentos entre indivíduos, fatores que acabam levando a organização a desempenhos mais satisfatórios (MATTOS; VIDAL; ENDRINGER; COSTA; CORRADI, 2015).

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo avaliar o contexto de trabalho dos servidores - professores e técnicos administrativos - do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba, com base nas suas próprias percepções acerca das seguintes dimensões analíticas, propostas por Ferreira e Mendes (2008): organização do trabalho, condições de trabalho e relações sócio profissionais.

2 METODOLOGIA

A pesquisa se desenvolveu a partir de uma abordagem quantitativa de abrangência exploratória e descritiva. O universo da pesquisa contempla todos os 17 campi do IFPB (Instituto de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba) e Reitoria, sendo eles: João Pessoa, Cabedelo, Santa Rita, Itabaiana, Picuí, Catolé do Rocha, Esperança, Monteiro, Itaporanga, Areia, Princesa Isabel, Patos, Campina Grande, Souza, Campus avançado Cabedelo centro, Santa Luzia, Cajazeiras, Guarabira, Santa Luzia.

O instrumento de coleta de dados utilizado foi o questionário, elaborado por meio da plataforma de pesquisa SurveyMonkey e construído com base na Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho (EACT) validada com 5.437 servidores públicos do Distrito Federal. A EACT envolve três dimensões analíticas interdependentes: organização do trabalho, condições de trabalho e relações socioprofissionais (FERREIRA; MENDES, 2008).

O link do questionário foi enviado para o e-mail institucional dos 2.838 servidores do IFPB de diferentes cargos (docentes e técnico administrativos) e funções, registrados no Unificado de Administração Pública (SUAP). A coleta de dados ocorreu no período de agosto a novembro de 2016. Obteve-se 647 acessos ao questionário, contudo a amostra foi reduzida a 418 respondentes, em virtude de 229 apresentarem preenchimento incorreto.

Os resultados obtidos foram interpretados com base nos parâmetros de Ferreira e Mendes (2008), por meio do uso do cálculo das médias e desvio-padrão por fator. Podemos ver os parâmetros na Figura abaixo.

777

Figura 1 - Parâmetros Básicos para a Interpretação de Resultados da EACT

1,0	2,3	3,7	5,0
Satisfatório	Crítico	Grave	
<i>Resultado positivo e produtor de bem-estar no trabalho. Aspecto a ser mantido e consolidado no ambiente organizacional.</i>	<i>Resultado mediano. Indicador de "situação-limite", potencializando o mal-estar no trabalho e risco de adoecimento. Sinaliza estado de alerta, requerendo providências imediatas a curto e médio prazo.</i>	<i>Resultado negativo e produtor de mal-estar no trabalho. Forte risco de adoecimento, requerendo providências imediatas nas causas visando eliminá-las e/ou atenuá-las.</i>	

Fonte: FERREIRA; MENDES, 2008.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O público alvo da pesquisa tem idade entre 18 a 61 anos, com a idade média de 39 anos. Pode-se verificar que a maioria dos entrevistados são homens, totalizando 64% da amostra, e 36% são mulheres. Em sua maioria os entrevistados possuem doutorado sendo 35% dos funcionários.

A Tabela 1 demonstra a média geral de cada um dos fatores em análise de acordo com esta classificação.

Tabela 1 - Média e Desvio Padrão de cada fator da Escala Avaliação do Contexto de Trabalho (EACT)

Fator	Média	Classificação	Desvio
Condições de Trabalho	2,54	Crítico	1,10
Organização do Trabalho	3,03	Crítico	0,11
Relações Socioprofissionais	2,52	Crítico	0,06

Fonte: Elaboração própria (2017).

778

Pode-se verificar que os três fatores, Condições de Trabalho, Organização do Trabalho e Relações Socioprofissionais, estão com a média em estado crítico, demonstrando que o contexto de trabalho deve ainda ser melhorado para fins da instituição.

O fator mais criticado é o de Organização do Trabalho, o resultado inclina-se para a presença de mal-estar no trabalho e o risco de adoecimento, sinalizando a necessidade de melhorias no ambiente de trabalho em relação à regras, normas e procedimentos relacionados a natureza do trabalho.

O estado crítico em que foram apresentadas as questões de infraestrutura e apoio institucional, contempladas pelo fator Condições de Trabalho, chamam a atenção para a necessidade de melhorias no ambiente físico, bem como sobre equipamentos utilizados, como computadores, quadros, salas de aula e de reunião, cadeiras e outros.

Vale destacar a existência de divergências de opinião entre os entrevistados na subescala supracitada, sinalizadas pelo significativo desvio padrão apresentado. Tais divergências, provavelmente, estão se dando em virtude de se ter abordado diferentes Campis, estes com diferentes realidades, sobretudo, quando se

considera que alguns foram implantados recentemente e podem estar com problemas estruturais.

Já no que tange a dimensão social (contemplada na subescala Relações Socioprofissionais), que tem ganhado mais o olhar da gestão dentro das organizações, o resultado sinaliza preocupações em função do estado crítico encontrado, com baixa divergência entre os respondentes. As preocupações podem ser de ordem hierárquica, entre gestão e subordinados, de ordem inter ou intra grupal e também, as interações com a comunidade externa (pais de alunos, autoridades locais, profissionais e empresas etc.). Essas relações podem ficar vulneráveis por diversos fatores, como cobranças, calendário acadêmico, falta de comprometimento do grupo com a Instituição etc. O que pode levar o servidor a viver um sofrimento no trabalho, a exemplo do papel do professor que é submetido a uma pressão intensa por parte dos familiares e da gestão da escola (FONSECA, 2001; FREITAS; FACAS, 2013).

779

3.1 Condições de Trabalho

A questão relativa ao fator Condições de Trabalho tem o objetivo de analisar o ambiente físico, ou seja, verificar se o ambiente de trabalho disponível é adequado para a execução das atividades (FERREIRA; MENDES, 2008). Trata-se do conforto do mobiliário, temperatura dos ambientes, funcionalidade dos equipamentos, limpeza das salas e banheiros e se há desconforto ou qualquer outro transtorno físico que prejudique o desempenho do trabalhador e, conseqüentemente, o andamento das atividades. A Tabela 2 apresenta então os resultados referentes a cada uma das assertivas deste fator.

Tabela 2 - Média e desvio padrão do fator condições de trabalho

Questões do fator Condições de Trabalho (CT)	Média	Classificação	Desvio Padrão
As condições de trabalho são precárias	2,58	Critico	1,12
O ambiente físico é desconfortável	2,59	Critico	1,14
Existe barulho no ambiente de trabalho	2,77	Critico	1,06
O mobiliário existente no local de trabalho é inadequado	2,52	Critico	1,19
Os instrumentos de trabalho são insuficientes para realizar as tarefas.	2,74	Critico	1,09

O posto de trabalho é inadequado para a realização das tarefas	2,42	Critico	1,08
Os equipamentos necessários para a realização das tarefas são precários	2,49	Critico	1,06
O espaço físico para realizar o trabalho é inadequado	2,59	Critico	1,18
As condições de trabalho oferecem riscos à segurança física das pessoas	2,07	Satisfatório	1,00
O material de consumo é insuficiente	2,60	Critico	1,12

Fonte: Elaboração própria (2017).

O aspecto mais criticado foi em relação a existência de barulho no ambiente de trabalho, a infraestrutura dos campi em geral não contempla isolamento acústico e, dado que a instituição trabalha também nos pilares da pesquisa e extensão, é necessário um ambiente que permita a o desenvolvimento de trabalho intelectual. Mesmo atividades rotineiras administrativas e de preparação de aulas exigem concentração, o que dificultado pelos distúrbios sonoros cotidianos. O compartilhamento dos ambientes por uma equipe de trabalho numerosa somado ao ruído presente nas áreas comuns, originado, sobretudo, do corpo discente (composto prioritariamente por jovens), colabora para tornar construção desse cenário.

780

Outro aspecto fortemente criticado foi em relação aos Instrumentos de Trabalho. Acredita-se que o orçamento limitado, especialmente dos novos campi, impõe os servidores a compartilharem um número reduzido de equipamentos, a exemplo de computadores, impressoras, material de consumo etc. Tais condições dificultam a execução e qualidade do trabalho em virtude do acesso limitado aos instrumentos de apoio acadêmico e administrativo ou institucional.

O alto desvio padrão neste item pode ser fruto da presença de dois tipos de grupos respondentes, professores e técnicos administrativos, Mattos *et. al* (2015) sinalizam para a divergência de percepções entre esses dois grupos, e aponta que os professores percebem que tem menos acesso ao material de consumo do que os técnicos administrativos.

O único aspecto considerado como satisfatório foi risco à segurança física. Tal resultado provavelmente se dá devido ao seu caráter legal (existência de legislações internas que prezam pela segurança dos envolvidos) e natureza do trabalho acadêmico, esta considerada de baixo risco.

A maior divergência de opiniões encontrada diz respeito a mobília e o espaço físico disponíveis. Estes tendem a seguir um padrão dentro das instituições pesquisadas, contudo, possuem significativa variabilidade entre eles, especialmente se comparado os campi novos e antigos. O alto desvio padrão pode ser explicado pelos diferentes tipos de estrutura entre os campi pesquisados, em virtude, sobretudo, do tempo de existência que varia de um campus para outro. Os campi novos, geralmente, iniciam suas atividades em prédios provisórios disponibilizados pela prefeitura. Essas infraestruturas suportam as atividades, contudo, não se mostram suficientes, pois não foram planejadas de acordo com as especificidades dos IFes.

A ocupação dos prédios definitivos não garante resultados diferentes do encontrado, uma vez que, atualmente, os prédios vêm sendo utilizados sem a finalização completa da obra. Os campi mais antigos, já apresentam uma estrutura mais completa, contudo, não se sabe ao certo como essas vem acompanhando o aumento do número de vagas e de cursos ofertados ao longo dos anos.

781

3.2 Organização do trabalho

As questões que se referem ao fator Organização do Trabalho têm o objetivo de analisar a divisão das tarefas, ritmo e controle das atividades laborativas, expressadas a partir da visão da gestão de pessoas e da natureza do trabalho (FERREIRA; MENDES, 2008). A Tabela 3 exhibe os resultados oriundos desta dimensão.

Tabela 3 - Média e desvio padrão do fator organização do trabalho (Continua)

Questões do fator Organização do Trabalho (OT)	Média	Classificação	Desvio Padrão
O ritmo de trabalho é acelerado.	3,59	Grave	0,82
As tarefas são cumpridas com pressão temporal.	3,29	Grave	0,90
A cobrança por resultados é presente	3,40	Grave	0,99
As normas para a execução de tarefas são rígidas	3,06	Critico	1,03
Existe fiscalização do desempenho	2,91	Critico	1,12
O número de pessoas é insuficiente para se realizar as tarefas	3,28	Grave	1,17
Os resultados esperados estão fora da realidade	2,41	Critico	0,94

Tabela 3 - Média e desvio padrão do fator organização do trabalho (Continuação)

Questões do fator Organização do Trabalho (OT)	Média	Classificação	Desvio Padrão
Falta tempo para realizar pausa de descanso no trabalho	2,49	Critico	1,10
Existe divisão entre quem planeja e quem executa	2,82	Critico	1,06

Fonte: Elaboração própria (2017).

Em relação ao ritmo de trabalho, 55% dos entrevistados afirmam que é acelerado, em contraponto a uma minoria de 6% que discorda da afirmação. Este cenário combinado com a alta cobrança por resultados (48% de concordância e 19% discordância) e pressão temporal (43% de concordância e apenas 18% de discordância) agrava a situação da instituição. Compreende-se que os servidores devem atender a um volume de cobrança significativo em curtos períodos de tempo, o que acaba por impactar no seu ritmo de trabalho, tornando-o acelerado, podendo ocasionar problemas de saúde e psicológicos aos servidores ali localizados. Ao mesmo tempo, a alta cobrança percebida no dia a dia do trabalho pode ser justificada pelo insuficiente número de servidores para a distribuição das tarefas exigidas (41% de concordância e 23% de discordância).

782

Assim, nota-se que, em maioria, os servidores sentem-se sobrecarregados com a demanda direcionada ao seu contexto de trabalho. Vale destacar que a pressão para a realização das atividades e curtos prazos para o atendimento das solicitações podem ser uma realidade sentida mais pelos docentes do que pelos técnicos administrativos (MATTOS et al., 2015).

3.3 Relações Socioprofissionais

As questões que se referem a dimensão Relações Socioprofissionais têm o objetivo de analisar as interações humanas no ambiente de trabalho, sendo elas de diferentes tipos: hierárquica, intra e intergrupais e interações externas (FERREIRA; MENDES, 2008). A Tabela 4 analisa tais aspectos em cada um de seus itens específicos.

Tabela 4 - Média e desvio padrão do fator relações socioprofissionais

Questões do fator Relações Socioprofissionais	Média	Classificação	Desvio Padrão
As tarefas não estão claramente definidas.	2,55	Critico	1,11
A autonomia é inexistente	2,44	Critico	1,06
A distribuição de tarefas é injusta	2,51	Critico	1,08
Os funcionários são excluídos das decisões	2,62	Critico	1,14
Existem dificuldades na comunicação chefia-subordinado	2,37	Critico	1,19
Existem disputas profissionais no local de trabalho	2,52	Critico	1,20
Existe individualismo no ambiente de trabalho	2,78	Critico	1,14
Existem conflitos no ambiente de trabalho.	2,68	Critico	1,05
A comunicação entre funcionários é insatisfatória.	2,64	Critico	1,09
As informações de que preciso para executar minhas tarefas são de difícil acesso.	2,41	Critico	0,98
Falta apoio das chefias para o meu desenvolvimento profissional.	2,18	Critico	1,15

Fonte: Elaboração própria (2017).

Ferreira e Mendes (2008) afirmam que o parâmetro crítico nas relações socioprofissionais sinaliza para potenciais aspectos de mal-estar no trabalho. Em relação ao trabalho docente, a literatura aponta para alguns indicadores que podem ocasionar tal mal-estar, a exemplo da falta de apoio da sociedade à profissão, aumento da violência nas instituições escolares e aumento das exigências profissionais. Fatores estes que dificultam a relação estabelecida entre os grupos que compõem o ambiente educacional (ESTEVE, 1999, apud PINTO et al., 2013)

A sinalização crítica da existência de individualismo no ambiente de trabalho chama a atenção no que diz respeito desenvolvimento do trabalho em equipe. Deste modo, a realidade encontrada diverge do argumento de Witter (1998) acerca da ocorrência do trabalho em equipe no exercício profissional docente, nas práticas de pesquisa, extensão, que buscam um ambiente interativo e multidisciplinar.

Esse contexto pode estar relacionado com a percepção acerca do conflito (outro aspecto fortemente criticado), uma vez que, existe a possibilidade do individualismo estar levando a conflito de interesses, o que proporciona um clima de mal-estar nas relações socioprofissionais institucionais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar este estudo possibilitou refletir sobre a forma como o contexto de trabalho engloba diversos elementos que interferem no desempenho, satisfação e na execução das atividades dos funcionários.

As Condições de Trabalho foram avaliadas como críticas principalmente no que tange a ruídos, instrumentos de trabalho, mobiliário e espaço físico. Tais observações indicam problemas estruturais que podem estar afetando a qualidade da educação promovida pelo instituto estudado e possivelmente, reflete uma realidade fora do mesmo. Percebe-se ainda significativas divergências entre as respostas das subescalas. Estas, provavelmente, se dão em virtude da heterogeneidade de características que envolvem o contexto de trabalho dos respondentes, seja em termos de estrutura, cargos, funções, campus de trabalho, equipe de trabalho, tempo de exercício, morar ou não na cidade em que trabalha, entre outros.

As condições percebidas na Organização do Trabalho de ritmo de trabalho acelerado, pressão temporal, cobrança por resultados e número de pessoas insuficiente para se realizar as tarefas precisam ser avaliados com cautela, pois estas condições apresentaram um nível negativo, o que exige tomada de decisões imediatas a partir de olhares coletivos.

Já na subescala de Relações Socioprofissionais houve uma sinalização crítica para o individualismo, podendo este estar dificultando a formação de equipes de trabalho atuantes no desenvolvimento institucional e profissional dos alunos e gerando ainda conflitos de interesse, de modo a ocasionar uma situação com forte potencial de insalubridade e que deve ser constantemente revista.

REFERÊNCIAS

ARRAIS NETO, Enéas; CRUZ, Keyla de Souza Lima. As interfases da qualificação do trabalhador brasileiro no contexto da mundialização do capital. **Revista Labor**, Fortaleza, v. 1, n. 6, p.294-306, 2011.

CARMO, Jefferson Carriello do. Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia no contexto das novas formas de trabalho e educação. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 24, n. 3, p.91-103, Dezembro, 2015.

FONSECA, C. C. O. P. O adoecer psíquico no trabalho do professor de ensino fundamental e médio da rede pública do Estado de Minas Gerais. 2001. 226f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

FREITAS, Lêda Gonçalves de; FACAS, Emílio Peres. Vivências de prazer- sofrimento no contexto de trabalho dos professores. **Estud. pesqui. psicol.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 7-26, 2013.

LIMA, F. B. G. de; SILVA, K. A. C. P. C. da. A concepção de formação de professores de institutos federais: um estudo dos documentos oficiais. **Faculdade de Educação**, Cáceres, v. 20, n. 2, p.15-33, jul/dez, 2013.

MATTOS, Carlos André Correa de et al. Contexto de Trabalho: uma investigação entre professores e técnicos administrativos de uma instituição federal de ensino superior. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 17, n. 33, p.72-91, 2015. Semestral

MENDES, A. M.; FERREIRA, M. C. Contexto de Trabalho. In Mirlene Matias Maria Siqueira (Org.). **Medidas do Comportamento Organizacional**: ferramentas de diagnóstico e gestão. Porto Alegre: Artmed, 2008, p. 111-123.

785

PACHECO, I. J. D.; MESQUITA, J. M. C. De; DIAS, A. T. Qualidade Percebida e Satisfação dos Alunos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 15, n. 2, p. 5-28, mai./ago. 2015.

PINTO, ET AL. Entre o Bem e o Mal-Estar: a intensificação do trabalho docente no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. **Revista Educação por Escrito – PUCRS**, v.4, n.1, jul. 2013.

PIZZIO, Alex. **Políticas de expansão do ensino superior no Brasil**: a inclusão cidadã e os obstáculos ao estabelecimento da igualdade de oportunidades. Universidades [en linea] 2015, (Abril-Junio): [Fecha de consulta: 15 de março de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37339256008>> ISSN 0041-8935

WITTER, Geraldina Porto. Trabalho em equipe. **Psicol. Esc. Educ. (Impr.)**, Campinas, v. 2, n. 2, p. 187-189,1998.

ANÁLISE DA REDE DE CUSTEIO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

*João Antônio da Rocha Ataíde¹
Dartagnan Ferreira de Macêdo¹
Claudio Zancan¹*

RESUMO

Esta pesquisa trouxe como objetivo analisar, sob a ótica da Análise de Redes Sociais (ARS), como ocorre o processo de gestão do crédito rural para o custeio da produção por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Optou-se pelo estudo de caso como técnica de pesquisa, no qual se levantou dados qualitativos e quantitativos provenientes de publicações do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) do Banco Central do Brasil (BCB). Foram identificados e classificados os atores, registradas as conexões estabelecidas e calculados os indicadores e medidas estruturais da rede de custeio do Pronaf. Os resultados apontaram rede de densidade moderada e significativa disparidade regional na distribuição dos recursos do Programa. Conclui-se que a ampliação dos índices de conectividade da rede pode ser alcançada com maior suporte de assistência técnica e extensão rural, sobretudo nas regiões mais depreciadas economicamente e com menor tradição e organização agrícola.

786

Palavras-chave: Redes Sociais. ARS. Políticas Públicas. Pronaf.

¹ Universidade Federal de Alagoas (UFAL).
Grupo Temático 4:
Gerenciamento de Organizações Públicas

ATAÍDE, J. A. R.; MACÊDO, D. F.;
ZANCAN, C.

1 INTRODUÇÃO

A gestão de políticas públicas é o processo por meio do qual os governos definem e dirigem as ações, diretrizes e projetos que a administração pública irá implantar para atender às necessidades sociais, econômicas e ambientais dos cidadãos. Os diferentes setores, órgãos e entidades do processo decisório público disputam recursos limitados para que suas demandas sejam contempladas, o que promove a criação de um ambiente de alta competitividade. Gerir políticas públicas é, portanto, um processo político complexo, composto por empreendedores públicos e agentes sociais em lide, seus vínculos e conexões.

Investir em políticas públicas para o desenvolvimento rural é notadamente um meio de redução de desigualdades, inclusão econômica e segurança alimentar para a população. A importância do tema tem crescido continuamente a partir da década de 1990, a ponto do tópico surgir entre os assuntos de maior relevância em planos de governo, promovendo impactos no cotidiano dos cidadãos e disputando recursos com questões como transporte urbano, saneamento básico, prestação de serviços de saúde e educação.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é um dos instrumentos de destaque neste cenário. Criado em 1995, o programa tornou-se referência como política pública de fomento ao desenvolvimento rural, contando com a ampla participação das organizações da agricultura familiar e ofertando diversas linhas de financiamento para os pequenos produtores. De 1995 a 2015, o Pronaf aportou cerca de R\$ 160 bilhões, em mais de 26 milhões de contratos, de diferentes modalidades, contemplando o financiamento de máquinas, equipamentos para a agricultura familiar, veículos de transporte, entre outros (BIANCHINI, 2015).

Com o estudo das redes sociais, surge um novo mecanismo de fortalecimento do setor público e da gestão das políticas rurais dos governos, visto que as redes organizacionais são estruturas que contemplam entidades e indivíduos, trocas, ações, estratégias e entendimentos, que culminam em um processo cíclico e compartilhado de (re)construção. Foram identificadas redes de políticas públicas das mais diversas temáticas pertinentes à administração governamental, destacando-se no contexto brasileiro da agricultura familiar e do Pronaf os estudos de Wesz Junior

(2010), Ebina e Massuquetti (2012), Bussons (2013), Silva e Bernardes (2014), entre outros.

Diante disto, este estudo se propôs a analisar o Pronaf a partir do ferramental da Análise de Redes Sociais (ARS), de modo a perceber as nuances da comunicação entre os atores que o compõe e perceber o nível de conectividade entre eles e a possível relação da estrutura da rede com o processo de gestão dos recursos do Programa. Esta pesquisa possui como objetivo geral: analisar, sob a ótica da ARS, como ocorre o custeio da produção agropecuária por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). De modo específico, identificar os atores, calcular os índices de centralidade e densidade da rede e a relação entre o nível de conectividade e o acesso ao crédito do Programa.

Este estudo foi estruturado em cinco seções: i) redes sociais: conceitos e características; ii) estudos anteriores sobre políticas públicas no meio rural; iii) métodos; iv) resultados e análises; v) conclusão.

788

2 REDES SOCIAIS: conceitos e características

O estudo das redes sociais evoluiu consideravelmente no contexto acadêmico a partir dos anos 1970. Estudos sobre o tema se disseminaram entre pesquisadores, que buscam analisar aspectos pertinentes às relações entre atores sociais (BALESTRIN, VERSCHOORE e REYES JUNIOR, 2010). Uma rede social corresponde a um conjunto de pessoas e/ou organizações, conectados através de relações sociais de um tipo específico (amizade, transferência de fundos, etc.) (PECI, 1999, p.14). Tais redes são constituídas por uma aglomeração de relações, transações e interconexões entre elementos, atores ou organizações, que se dão de forma interdisciplinar (BALESTRIN, VERSCHOORE e REYES JUNIOR, 2010).

De acordo com Brand e Verschoore (2014), o objeto da técnica de Análise de Redes Sociais (ARS) consiste na medição e mapeamento de interconexões estabelecidas entre atores e identificação das características estruturais da rede social estabelecida entre estes. As definições deste arcabouço teórico têm raízes no relacionamento entre diferentes ciências. Wasserman e Faust (1994) corroboram este entendimento ao demonstrar que os conceitos de análise de redes sociais se

desenvolveram a partir de uma reunião entre a teoria social aplicada, com fórmulas matemáticas, estatística e metodologia computacional.

As redes de cooperação, ou redes organizacionais, possuem a virtude de facilitar a realização de ações coletivas e a troca de recursos para que se alcancem os objetivos compartilhados. Estas redes têm como elementos básicos: i) nós ou atores, que representam pessoas ou grupos que partilham objetivos comuns; ii) vínculos ou laços, são os relacionamentos estabelecidos entre dois ou mais atores; iii) fluxo, representa a direção do vínculo, que pode ser unidirecional, bidirecional ou caracterizado pela ausência de conexões (ALEJANDRO e NORMAN, 2006; SCOTT, 2000). O posicionamento de um ator na rede, representado pelo número de inter-relações com outros atores, poderá reforçar as relações de poder diante dos atores marginais da rede, (BALESTRIN, VERSCHOORE e REYES JUNIOR, 2010). Porém, os posicionamentos não são imutáveis. Para PECCI (1999) as redes estão em um processo de contínua mudança e podem ser construídas, reproduzidas e alteradas como resultado das ações dos atores que a compõem.

789

O laço relacional pode ser definido como o elo entre um par de atores (WASSERMAN e FAUST, 1994). Os laços podem ser classificados como fortes quando a rede é formada por uma densa malha de relacionamentos, em que muitos dos possíveis laços relacionais estão presentes (NASCIMENTO e BEUREN, 2011). Cabe destacar que uma díade é um vínculo entre dois atores e uma tríade é um vínculo com três ou mais atores (WASSERMAN e FAUST, 1994).

No que se refere às medidas estruturais da rede, sublinham-se: i) tamanho da rede, que consiste no número total de conexões estabelecidas entre os diferentes atores que compõem a rede; ii) densidade, que revela o quociente de conectividade da rede como um todo; iii) centralidade, que representa o posicionamento de um determinado ator em relação aos demais; iv) medidas de coesão, que representam o nível de proximidade entre os atores que compõem a rede; v) distância geodésica, que corresponde a menor distância entre duas características observadas na rede (SCOTT, 2000; WASSERMAN e FAUST, 1994).

Assim, percebe-se a complexidade do processo de análise dos relacionamentos sociais. As organizações perceberam o potencial deste método e passaram a se arranjar em redes para alcançar novos objetivos por meio da

cooperação. Para o estudo do Pronaf por meio da ARS, registram-se a seguir, à priori, pesquisas anteriores realizadas acerca das políticas públicas no meio rural.

3 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS RURAIS

O processo de modernização da agricultura brasileira baseou-se fortemente em políticas de crédito e na criação de Leis Federais de iniciativa do Poder Executivo, na década de 1960. Entretanto, apenas nos anos 1990 houve abertura ao pequeno produtor, desprovido dos meios de produção modernos e que se encontravam sem alternativas de financiamento e necessitando de instrumentos efetivos para a manutenção e otimização da produção. Alguns autores dedicaram estudos ao passado recente do Programa e das políticas públicas no meio rural, com destaque para os sublinhados a seguir.

Wesz Junior (2010) analisou a política de crédito rural direcionada às agroindústrias por meio do Pronaf-Agroindústria, para sublinhar o ciclo de implantação e os resultados alcançados por esta linha de financiamento. O estudo utilizou dados do Plano Safra para identificar os principais beneficiários da linha de financiamento agroindustrial. Os resultados apontaram um processo de flexibilização do acesso ao crédito, com redução das taxas de juros, aumento do teto de financiamento e ampliação do público-alvo. Apesar dos esforços, foi constatada a baixa participação dos agricultores familiares no fomento à agroindústria, sendo as organizações mais estruturadas e grandes cooperativas as principais beneficiárias do Pronaf-Agroindústria.

Silva e Bernardes (2014) descreveram o processo de democratização do acesso aos recursos públicos a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Foram analisados os objetivos e o contexto econômico em que se insere a política pública a partir de peças normativas da esfera federal, como o Decreto nº 3.200/1999, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, e estudos de congressos acadêmicos recentes da área de administração e desenvolvimento rural. Concluíram haver inconsistências no processo e sugeriram uma matriz lógica para subsidiar o processo de avaliação desta política pública.

790

Bussons (2013) refletiu acerca do modelo de desenvolvimento rural brasileiro por meio do Pronaf. Para isto, discutiu acerca do processo de distribuição regional dos recursos destinados a agricultura familiar e a quantidade de contratos firmados por esta relevante política pública. O autor recorreu aos dados secundários do Censo Agropecuário, da EMBRAPA, INCRA, entre outros órgãos federais envolvidos na gestão das políticas públicas rurais. Os resultados apontaram forte expansão do crédito rural na primeira década dos anos 2000, porém, o modelo encontra-se eivado de vícios, dentre os quais se destaca a forte concentração dos recursos nas regiões sul e sudeste do país, sendo relegadas às demais condições de financiamento inexpressivas para uma transformação efetiva do cenário rural brasileiro.

Masquietto e colaboradores (2011) examinaram a rede de empresas que compõe o Arranjo Produtivo Local do Álcool de Piracicaba (APLA). Foi identificado o conjunto das empresas e a possibilidade de formação de redes do tipo horizontal, vertical ou interpessoal. O estudo recorreu a métodos não probabilísticos e por conveniência para levantar dados junto 7 empresas com atuação direta e 22 com participação indireta na rede social. Os autores recorreram a matrizes, sociogramas e gráficos para mensurar as propriedades da rede. Os resultados registraram uma rede integrada, difusa, e de relações predominantemente cooperativas e interpessoais em relação aos laços comerciais.

Chaebo e colaboradores (2013) analisaram o nível de integração entre organizações reunidas em consórcio para identificar sua aderência ao arranjo institucional. Identificaram, portanto, o perfil das organizações organizadas em consórcios de segurança alimentar do Mato Grosso do Sul e seus níveis de relacionamento e coordenação. Os dados foram obtidos em 133 entrevistas semiestruturadas junto a representantes das organizações componentes dos consórcios públicos. Os resultados do estudo apontam o desconhecimento das organizações quanto à proposta macro do sistema de consórcios no qual estão inseridas. Além disso, não existe coordenação local/regional para integração dos componentes às propostas da política pública. Assim, o arranjo institucional para implantação de políticas públicas de segurança alimentar no Mato Grosso do Sul foi considerado inexistente.

Ebina e Massuquetti (2012) analisaram a evolução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na região Sul do Brasil no período 1999-2010, com ênfase para o Rio Grande do Sul. Identificaram, em bases dedados, como ocorre a distribuição de recursos entre os estados brasileiros, as fontes destes recursos destinados à agricultura familiar e as modalidades de financiamento ofertadas pelo governo federal por meio desta política pública. Concluíram haver forte disparidade na destinação dos recursos do Pronaf, onde a participação dos estados da região Sul é predominante, contando com um maior número de contratos e maior volume de recursos - mais da metade do investimento total do programa.

Pode-se depreender dos resultados dos estudos analisados a existência de vícios nas políticas públicas no meio rural brasileiro, como a disparidade regional na distribuição dos recursos e apesar do processo de flexibilização do acesso ao crédito. Foram registradas ainda redes difusas, de conectividade limitada entre os atores. Para perceber como ocorre o custeio do Pronaf à luz da ARS, sublinham-se seguir os métodos utilizados neste estudo.

792

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa adotou o estudo de caso como estratégia de pesquisa em virtude da possibilidade de se analisar um fenômeno contemporâneo a partir de um contexto específico - nesta pesquisa o Pronaf - além de constituir um método completo, que envolve tanto a coleta quanto a análise dos dados (YIN, 2001).

Recorreu-se ao ferramental da Análise de Redes Sociais (ARS) para o levantamento dos dados, análise e geração dos resultados. Foram coletados dados secundários provenientes de sistemas de informações oficiais do governo federal, principalmente por meio do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) do Banco Central do Brasil (BCB), onde foram identificados: i) as fontes de recursos do Pronaf; ii) o montante de crédito disponibilizado; e iii) os produtores beneficiados pelo Programa, segmentados por estado/região. Utilizou-se o recorte temporal 2013-2015 em virtude do surgimento do Sicor e consequente processo de padronização dos dados, que anteriormente eram agrupados em Anuários Estatísticos dotados de metodologias variadas. Buscou-se ainda, de forma complementar, dados e informações de estudos anteriores.

Quanto à estrutura da matriz que representa a rede de custeio do Pronaf, deve-se destacar que: i) trata-se de uma representação de rede de fluxo unidirecional, uma vez que cabe aos produtores rurais (atores primários) a iniciativa de buscar os recursos junto às instituições financeiras e, conseqüentemente, às fontes de financiamento do Programa (atores secundários); ii) devido ao fluxo das redes e à existência de grupos de atores diferentes, tratam-se matrizes não simetrizadas, nas quais a quantidade de linhas e colunas é desigual; iii) a análise destes dados e sua apresentação gráfica foram realizadas com o auxílio de um *software* específico desenvolvido para a ARS, o UCINET 6, que tipifica as matrizes não simetrizadas como matrizes do 'tipo 2'; iv) adotou-se as medidas estruturais e decoesão possibilitadas pelo *software* para este tipo de matriz.

Desta forma, foi registrada a matriz de relacionamentos estabelecidos entre as fontes de financiamento e os produtores dos estados, possibilitando o cálculo dos indicadores de rede e as análises gráficas. O conteúdo permitiu o processo de interpretação dos dados e geração dos resultados do estudo, arrolados na seção a seguir.

793

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Diante dos mecanismos de financiamento agropecuário ofertados pelo governo central, os pequenos produtores da agricultura familiar e as agroindústrias de pequeno porte de cada estado disputam o acesso às fontes de recursos. As instituições financeiras presentes em cada localidade, as finalidades e exigências precípuas das fontes de recursos, os órgãos setoriais da agricultura e as instituições de assistência técnica e extensão rural compõem uma estrutura de oferta de crédito rural que sustenta o Pronaf, e que possui forte viés regional, corroborando as premissas anteriormente sublinhadas. Um elemento, no entanto, possui influência decisiva para o financiamento da agricultura familiar, segregando a importância do papel das diferentes fontes de recursos do Programa – a modalidade do financiamento.

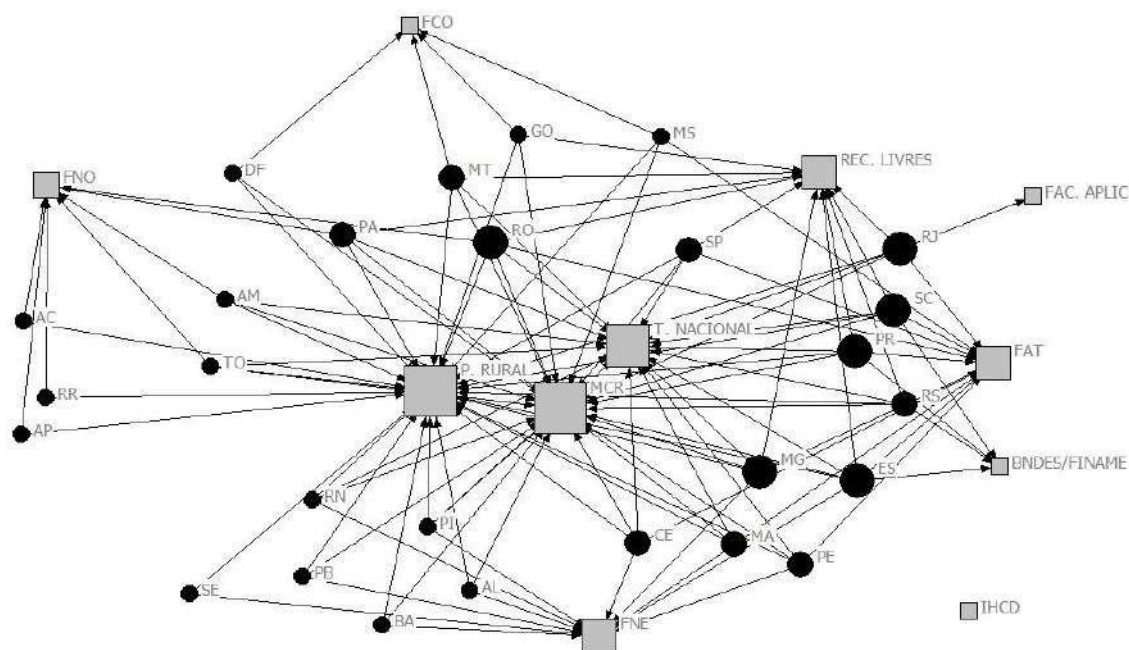
Os recursos oriundos das fontes federais de financiamento são aplicados em duas modalidades do Pronaf: investimento e custeio da produção. O tipo de aplicação dos recursos possui importância decisiva sobre o papel das fontes de

financiamento na rede social de gestão do Pronaf em virtude dos compromissos legais e programáticos destas fontes, seja com o custeio dos empreendimentos ou com novos investimentos e a expansão da atividade produtiva. Diante destas condicionantes, este estudo se preocupou com o custeio, que representa a subsistência dos pequenos produtores, relegando para um estudo futuro a análise da rede de investimento do Programa.

As fontes de recursos do Pronaf para o custeio da produção, no período 2013-2015, foram: Depósitos Especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); Exigibilidades Bancárias (Manual de Crédito Rural 6.2); Fundos Constitucionais (FCS) do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; Poupança Rural; Tesouro Nacional; Recursos Livres Equalizáveis das Instituições Financeiras; e BNDES/FINAME. O Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD), como exposto a seguir, oferta recursos exclusivamente para investimentos. A Figura 01 registra a rede de custeio do Pronaf, seus atores, conexões estabelecidas e o nível de centralidade dos atores.

794

Figura 01- Rede de Custeio do Pronaf 2013-2015



Fonte: Elaborado pelos autores (2016).

Nota-se, de acordo com o número de conexões estabelecidas entre os estados e seus produtores e as fontes de financiamento, que três nós possuem maior centralidade e papel destacado no custeio da produção da agropecuária

familiar no Brasil, são eles: 1) Poupança Rural; 2) Manual de Crédito Rural - MCR; e 3) Tesouro Nacional. Os índices de centralidade destes elementos foram, respectivamente, de 1,00, 0,85, e 0,63, demonstrando sua forte influência na oferta de recursos, sobretudo os dois primeiros, por fornecerem capital para instituições financeiras de todos os 27 estados da federação, no caso da Poupança Rural, e 23 estados, no que se refere ao Manual de Crédito Rural – MCR. Usou-se o grau de entrada das fontes de financiamento, ou seja, a soma dos estados conectados às fontes de financiamento, como indicador de centralidade por se tratar de uma rede unidirecional (SCOTT, 2000). De modo geral, a rede pode ser considerada de moderada conectividade, com um grau de densidade de 0,39, ou seja, das 297 conexões possíveis entre os atores que compõe a rede foram estabelecidas 116 (39%). Destaca-se como nó isolado na rede o Instrumento Híbrido de Capital e Dívida – IHCD, isto se deve às finalidades precípuas desta fonte de financiamento, que existe para aportes com características de investimento, ocupando posição periférica e sem impacto no custeio do Pronaf.

795

No que se refere à centralidade dos produtores na rede, destacaram-se e principalmente aqueles pertencentes às regiões Sudeste e Sul, que possuem maior número de conexões estabelecidas com as fontes de financiamento, como os de ES (0,64), MG (0,55), PR (0,55), SC (0,55), RJ (0,55), a exceção é registrada para RO (0,55), estado da região Norte do país. Usou-se o grau de saída dos produtores rurais, ou seja, a soma das conexões dos estados às fontes de financiamento, como indicador de centralidade por se tratar de uma rede unidirecional, na qual cabe aos beneficiários do Programa a iniciativa de buscar os recursos junto às fontes existentes. Os resultados corroboram estudos anteriores relacionados à distribuição dos recursos do Pronaf, como os de Ebina e Massuquetti (2012) e Bussons (2013). A posição de centralidade na rede de gestão do Pronaf quase sempre guarda relação com o montante de recursos disponibilizados para os produtores rurais, visto que estados com mais conexões constam entre os que mais recursos receberam do Programa no período de 2013-2015. ES, MG, PR e SC, somados, receberam o equivalente a R\$ 14.696.540.253 apenas para custeio da produção, o que representa quase a metade (48%) do total disponibilizado para a modalidade de custeio do Pronaf no período analisado (BCB, 2016). A exceção fica por conta do RS, que não detém o mesmo nível de centralidade na rede quando comparado aos

quatro estados supracitados e foi o estado que mais recebeu recursos para o custeio, totalizando R\$ 10.069.593.402 (BCB, 2016).

Registra-se, por meio da Tabela 01, as medidas de coesão para a rede de custeio do Pronaf, considerando o nível de conectividade estabelecido entre os componentes da rede.

Tabela 01- Medidas de Coesão da Rede de Custeio do Pronaf 2013-2015

Medidas de Coesão					
Densidade	Distância Média	Raio	Diâmetro	Transitividade	Distância Normalizada
0,391	2,084	2,000	4,000	0,717	0,799

Fonte: Elaborado pelos autores (2016).

As medidas de coesão apontam um raio (2) próximo ao diâmetro (4) da rede, sublinhando uma rede de baixa amplitude. O caminho geodésico da rede posiciona um ator a cerca de dois nós de distância de outro e a extensão máxima para que uma comunicação se estabeleça entre dois atores, como destacado, é de quatro nós. A distância média da rede é semelhante ao raio, apontando uma rede de proximidade acentuada e favorecendo a redução de ruídos nas comunicações. O índice de transitividade (0,717) revela a alta probabilidade de que dois nós articulados simultaneamente com um terceiro nó possam também estar conectados entre si. Enuncia-se, portanto, uma rede social de conectividade moderada.

796

No que se refere à democratização da gestão dos recursos, é notório o processo de flexibilização citado por Wesz Junior (2010), inclusive a partir da redução das taxas de juros, aumento do valor dos financiamentos e ampliação do público-alvo, que já conta com onze grupos de beneficiários e linhas de crédito diferentes. O autor, no entanto, sublinhou a baixa participação dos agricultores familiares em linhas de crédito específicas, como a da agroindústria, usufruída por organizações estruturadas e grandes cooperativas. Ademais, o montante de recursos destinados aos produtores rurais guarda disparidades regionais, como aponta a Tabela 02, corroborando Silva e Bernardes (2014) e Bussons (2013).

Tabela 02- Número de contratos do Pronaf e montante de investimentos por Região 2013-2015

Regiões	Contratos de Custeio	Valor (em bilhão R\$)	Contratos de Investimento	Valor (em bilhão R\$)	Total de Contratos	Valor Total (em bilhão R\$)	(%)
Sul	1.188.623	20,46	462.363	13,18	1.650.986	33,65	51
Sudeste	334.462	5,72	499.833	7,85	834.295	13,58	20
Nordeste	165.317	1,42	2.439.033	8,07	2.604.350	9,49	14
Norte	46.880	0,81	226.517	4,22	273.397	5,03	8
Centro-Oeste	90.773	1,96	81.040	2,76	171.813	4,72	7
Total	1.826.055	30,37	3.708.786	36,09	5.534.841	66,47	100

Fonte: SICOR/BCB (2016).

A destinação dos recursos do Pronaf se dá majoritariamente para as regiões Sul e sudeste do país que, somadas, recebem mais de 70% do montante financeiro do Programa, sobretudo os estados da região Sul, destinatários de mais de R\$ 33 bilhões dos pouco mais de R\$ 66 bilhões ofertados de 2013 a 2015 (BCB, 2016). A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) não se constitui como requisito único para que o produtor rural possa gozar dos privilégios desta política. A elaboração de projeto técnico para suporte aos investimentos é outro requisito de acesso ao crédito, o que acaba por privilegiar as localidades com melhor infraestrutura governamental para fomento a agricultura e maior oferta de assistência técnica.

Desta forma, sublinha-se a relevância do Pronaf no contexto da agricultura familiar. A participação de diversos atores na gestão dos recursos do Programa suscita a formação de uma rede, que sugere um olhar mais específico, de modo a verificar possíveis caminhos para uma gestão economicamente eficiente e democrática desta ferramenta. Diante do exposto, reafirma-se a necessidade de se estabelecer mecanismos de democratização do acesso ao crédito do Pronaf. Os índices de centralidade e densidade da rede e os montantes de recursos ofertados para as regiões Sul e Sudeste corroboram premissas de estudos anteriores.

6 CONCLUSÕES

Esta pesquisa trouxe como objetivo analisar o processo de gestão de políticas públicas para o desenvolvimento rural à luz da ARS, especificamente por meio do caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Foram identificados os principais atores da rede social formada para a gestão dos recursos de custeio, as características estruturais desta rede, seus níveis de densidade e centralidade. Sublinhou-se a origem e os destinatários dos recursos do Programa, configurando uma rede social de moderada conectividade.

Quanto à rede de gestão do Programa, evidenciou-se, predominantemente, que no triênio 2013-2015 os produtores rurais dos estados que ocupam posições estratégicas obtém maior volume de recursos para o fomento a sua atividade produtiva. A existência de fontes de financiamento exclusivas para as regiões menos favorecidas economicamente, tais como os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, serve como uma ferramenta de descentralização das redes de custeio e investimento do Pronaf. Porém, tais mecanismos não foram suficientes para conter o predomínio dos estados das regiões Sul e Sudeste em no que se refere ao posicionamento estratégico nas redes.

A criação de novas linhas de financiamento específicas para atender as regiões menos favorecidas economicamente constitui alternativa para a gestão do Pronaf, porém, esta solução apresentaria dois reflexos na estrutura da rede de custeio do Programa: i) contribuiria com a redução dos índices de centralidade da rede social, conferindo maior equilíbrio entre os atores estratégicos e marginais da rede, com consequências positivas sob este ponto de vista, dado que a centralidade elevada privilegia uma visão determinística e singular; ii) poderia representar redução do índice de densidade da rede, visto que pela própria característica de exclusividade destas fontes de financiamento, haveria restrição à conexão entre estas novas fontes e os estados das regiões Sul e Sudeste, o que implicaria em uma expansão da rede em termos absolutos, porém, em uma menor conectividade em termos de proporcionalidade. Arrola-se a superação da deficiência estrutural da assistência técnica e extensão rural como um elemento indispensável à transposição do paradigma vigente na gestão do Programa.

A principal limitação desta pesquisa consiste no intervalo temporal dos dados analisados, restritos ao triênio 2013-2015. Isto ocorreu devido à inexistência de dados padronizados dos anos anteriores. Futuras pesquisas são sugeridas para a verificação do impacto da implantação das novas ferramentas de fortalecimento do Pronaf, com vistas ao alcance do potencial democrático desta política pública. Cabe

ainda a realização de estudo para análise do processo a partir das percepções de membros da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALEJANDRO, V. A. O.; NORMAN, A. G. **Manual introdutório à análise de redes sociais**. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2006.

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. R.; REYES JUNIOR, E. O Campo de Estudo sobre Redes de Cooperação Interorganizacional no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 458 - 447, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro - SICOR**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/sicor>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2016.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015. 113 p.

BRAND, F. C.; VERSCHOORE, J. R. A utilização de medidas de análise de redes sociais nas pesquisas em administração. **Revista Economia e Gestão**, v. 14, n. 35, p. 212-237, 2014.

799

BUSSENS, N. L. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): análise da distribuição regional dos recursos e contratos firmados nos anos 2000. **Revista da Casa da Geografia de Sobral (RCGS)**, v. 15, n. 1, p. 18-31, 2013.

CHAEBO, G.; CAMPEÃO, P.; GUERRA, M. Institucionalização de redes de políticas públicas: um estudo de casos múltiplos em consórcios de segurança alimentar do Estado de Mato Grosso do Sul. **Revista de Administração da UEG**, v. 4, n. 3, p.85-102, 2013.

EBINA, R. K.; MASSUQUETTI, A. O PRONAF no Sul do Brasil no período 1999-2010. **Revista Estudos do CEPE**, n. 35, p. 199-233, 2012.

MASQUIETTO, C. D.; SACOMANO NETO, M.; GIULIANI, A. C. Centralidade e densidade em redes de empresas: um estudo no arranjo produtivo local do álcool. **Revista de Administração e Inovação**, v. 8, n. 1, p. 122-147, 2011.

NASCIMENTO, S.; BEUREN, I. M. Redes Sociais na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação de Ciências Contábeis do Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15 n. 1, p. 47-66, 2011.

PECI, A. Emergência e Proliferação de Redes Organizacionais: marcando mudanças no mundo dos negócios. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 6, p. 7 - 24, 1999.

SCOTT, J. **Social Network Analysis: a handbook**. 2 ed., London: Sage Publications, 2000.

SILVA, E. H. F. M.; BERNARDES, E. M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 721-743, 2014.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis: Methods and Applications**. New York: Cambridge Press, 1994.

WESZ JUNIOR, V. J. Política pública de agroindustrialização na agricultura familiar: uma análise do Pronaf-Agroindústria. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 48, n. 4, p. 567-596, 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANÁLISE DOS PRINCIPAIS FATORES DE RETENÇÃO DOS SERVIDORES TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS DO INSTITUTO FEDERAL DE SÃO PAULO

João Augusto de Campos Avaristo¹
Cristina Lourenço Ubeda¹

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é investigar os principais fatores de retenção dos servidores técnicos-administrativos do IFSP. Para tanto, a pesquisa conta com duas etapas a fim de traçar um comparativo entre ambas e propor sugestões que minimizem a taxa de rotatividade e incentivem o desenvolvimento de carreiras em instituições da administração pública. Na primeira etapa, realizou-se um levantamento abrangendo apenas o campus da cidade de Boituva do IFSP; enquanto na segunda etapa, ampliou-se o escopo para todos os *campi* do Instituto Federal no Estado de São Paulo, com o intuito de se obter uma expressão mais apurada da realidade dos servidores desta instituição. A pesquisa tem caráter descritivo, uma vez que busca identificar e descrever o comportamento de uma população. A coleta dos dados foi realizada através de um *survey*, mediante aplicação de questionário estruturado em Escala *Likert*, enviado por correio eletrônico (e-mail). Quando se fala em retenção de pessoas no setor público, espera-se que a remuneração seja um dos fatores determinantes para a definição da permanência dos servidores, no entanto, este trabalho mostra que os indivíduos pesquisados atribuem maior peso aos fatores ligados ao bem-estar emocional, em detrimento dos que se relacionam com as diversas vantagens pecuniárias.

801

Palavras-chave: Governo. Gestão Pública. Gestão de pessoas. Rotatividade. Retenção.

¹ Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).
Grupo Temático 4:
Gerenciamento de Organizações Públicas

1 INTRODUÇÃO

Costin (2010) argumenta que, tanto as organizações privadas, quanto as públicas, dependem de seus colaboradores para alcançar as metas e objetivos institucionais. Por essa razão, faz-se imprescindível a elaboração de políticas efetivas de gestão de pessoas no sentido de maximizar o potencial humano dentro do contexto da organização, através de sistemas motivacionais. Com isso, torna-se possível o alcance dos objetivos individuais e coletivos.

Conforme aponta o estudo de Oliveira (2007), o serviço público é bastante atrativo para muitos indivíduos. Tal atratividade se dá por aspectos como a estabilidade, por exemplo. Como reflexo dessa atratividade, temos um elevado quantitativo de candidatos nos processos seletivos realizados por concursos públicos. Por outro lado, fala-se pouco em carreira, uma vez que existe certa rigidez na estrutura de cargos públicos de maneira geral. Assim sendo, sem a perspectiva de crescimento profissional, a possibilidade de rotatividade de servidores aumenta.

802

Um dos fatores que contribuem para a rotatividade de funcionários em órgãos públicos é o fato da promoção de cargo de nível médio para cargo de nível superior ser vedada pela legislação vigente, ou seja, a ascensão profissional dentro da mesma instituição não possui incentivo pautado nos mecanismos legais. Por outro lado, em alguns casos, como nas Instituições Federais de Ensino, a retenção dos servidores é estimulada, dentre outras razões, pela progressão salarial decorrente da gratificação por qualificação acadêmica, regulamentada pela Lei Federal 11.091 de 12 de janeiro de 2005, a qual dispõe sobre a estruturação do plano de carreiras dos cargos técnico-administrativos em educação, no âmbito das entidades de ensino vinculadas ao Ministério da Educação.

O artigo 11 da Lei 11.091/2005 diz que "será instituído Incentivo à Qualificação ao servidor que possuir educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular", por outro lado, o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, estabelece que "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos". Tal situação contribui para o estabelecimento de um cenário paradoxal, desfavorável à retenção, pois se estimula a busca de titulações, sem que haja a perspectiva de

ascensão profissional (mudança de cargo), exceto se o servidor prestar um novo concurso dentro do mesmo órgão.

Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é investigar os principais fatores de retenção dos servidores técnicos-administrativos do Instituto Federal de São Paulo (IFSP). Para tanto, a pesquisa conta com duas etapas a fim de traçar um comparativo entre ambas e propor sugestões que minimizem a taxa de rotatividade e incentivem o desenvolvimento de carreiras em instituições da administração pública.

2 CARREIRA E SETOR PÚBLICO

Inicia-se a conceituação de carreira em meados do século XIX, através da evolução dos estudos das organizações. O contexto que se tinha à época era o de uma sociedade industrial capitalista buscando o progresso econômico e a promoção social. Era uma realidade totalmente diferenciada do que podemos ver hoje, pois as taxas de desemprego eram baixas e os empregos possuíam acentuada estabilidade. A sociedade americana era o grande modelo que as demais nações, especialmente as ocidentais, se espelhavam (CHANLAT, 1996).

803

O conceito tradicional, de progressão linear e vertical, apresenta limitações quando trata a carreira apenas como o aumento dos benefícios financeiros e de prestígio e *status*, pois acaba excluindo trabalhos que a sociedade enxerga com menos importância. Além disso, tal conceito subentende que o profissional exercerá determinada carreira até a aposentadoria, o que exclui pessoas que atuam em dois empregos, por exemplo (MARTINS, 2001).

Com a evolução das relações de trabalho, o conceito de carreira também se reformulou. Na atualidade, Pontes (2015) indica para a gestão autônoma, argumentando que cabe à organização fornecer aos seus colaboradores mecanismos de avaliação, além de orientá-los sobre as linhas mais adequadas para cada indivíduo. O autor ainda enfatiza que o planejamento de carreiras deve ser pensado tanto pela empresa, quanto por seus colaboradores, em conjunto, a fim de contribuir com o crescimento de ambas as partes.

Conforme aponta Marconi (2004), no setor público a gestão das carreiras é abordada de forma rígida e hierarquizada, onde o tempo de serviço, em detrimento

das competências do profissional, dita os passos da carreira do mesmo. De uma forma geral, nos diversos órgãos da administração pública brasileira há um quantitativo muito grande de carreiras, sendo as mesmas baseadas na formação profissional e com profundas lacunas no que tange as políticas de treinamento e desenvolvimento de pessoal, daí o motivo da progressão estar ligada ao tempo de serviço e não a outras variáveis, como qualificação ou competências, por exemplo.

Dentre os cargos públicos é comum encontrar atribuições muito específicas, o que limita a organização no sentido de movimentar e realocar seus colaboradores, uma vez que tal prática pode caracterizar desvio de função. Esse fato age contra o uso eficiente dos recursos humanos, além de não contribuir com o desenvolvimento das pessoas e da organização. Algumas tentativas recentes vêm sendo feitas no sentido de minimizar essa realidade, como a implementação de cargos multifuncionais, cujo descritivo das atividades é mais amplo e genérico, possibilitando maior flexibilidade no cotidiano dos órgãos (MARCONI, 2004).

Alguns autores, como Longo (2007), ratificam que essa expansão do escopo dos cargos corrobora com o aumento da versatilidade dos postos de trabalho, além de contribuir com a flexibilidade sistêmica da organização, possibilitando a melhor alocação das pessoas, de acordo com suas habilidades e com as necessidades do órgão.

804

3 SATISFAÇÃO, MOTIVAÇÃO E RETENÇÃO DE PESSOAS

No passado, as organizações valorizavam mais a contribuição que as pessoas podiam dar fisicamente, ou seja, prezava-se pela força braçal em detrimento dos conhecimentos e habilidades dos colaboradores. Os indivíduos eram como máquinas para a empresa, sendo estimuladas, quase sempre, por incentivos financeiros. Neste sentido, a gestão de pessoas tinha um caráter puramente funcional e burocrático, administrando as rotinas diárias dos, à época, chamados Recursos Humanos (BERGUE *et al*, 2010).

Na medida em que o tempo avançou, a percepção das organizações sobre as pessoas se alterou. Os colaboradores passaram a ser vistos e valorizados pelos seus aspectos humanos, intelectuais e pela capacidade de contribuir efetivamente dentro dos diversos processos da empresa. Dessa forma, começa a se estruturar a

ideia de que a recompensa financeira não é o único mecanismo de incentivo a ser adotado. Nesse sentido, a gestão de pessoas desponta como a responsável por captar, desenvolver e manter pessoas em longo prazo na organização, além de proporcionar condições e ambiente adequados, prezando pelo alinhamento dos objetivos organizacionais com as expectativas individuais (CHIAVENATO, 2010-a).

Chiavenato (2010-b) nos traz dois termos-chave para compreendermos a base da retenção, são eles: satisfação e motivação. Sem que haja a promoção desses dois fatores dentro do cotidiano organizacional, ficará dificultada, ou até mesmo inviabilizada, a manutenção de bons colaboradores na empresa.

Sobre satisfação, Hunt e Osborn (2002) discorrem o que segue.

Satisfação no trabalho formalmente definida é o grau segundo o qual os indivíduos se sentem de modo positivo ou negativo com relação ao seu trabalho, é uma atitude, ou resposta emocional às tarefas de trabalho e às suas várias facetas. Aspectos mais comuns da satisfação no trabalho relacionam-se com pagamento, desempenho e avaliação de desempenho, colegas, qualidade de supervisão, condições físicas e sociais do local de trabalho (HUNT e OSBORN, 2002, p. 96).

805

Por sua vez, a motivação é algo que varia de indivíduo para indivíduo, ou seja, uma determinada política de gestão de pessoas pode ser vista como motivadora pelo sujeito A, mas não pelo sujeito B. Isso ocorre pois, conforme Chiavenato (2010-b), a motivação ocorre em resposta à fatores intrínsecos à pessoa, como padrões de comportamento e valores sociais, por exemplo, o quais também podem variar com o tempo.

Klein e Mascarenhas (2016), com base nos estudos desenvolvidos por Herzberg (1964), Vroom (1964), Ross e Zander (1957) e Lévi-Leboyer (1994), afirmam que, em uma organização, quanto maior for a taxa de satisfação dos colaboradores, menor será o índice de rotatividade dos mesmos.

Para Peloso e Yonemoto (2010), a retenção de pessoas, especialmente os bons profissionais, deve ser uma preocupação constante para as organizações, pois quando um colaborador é perdido para o mercado, leva consigo todo o investimento feito em treinamento e desenvolvimento, além da experiência profissional e dos conhecimentos adquiridos durante a sua atuação dentro da corporação, o que representa perda financeira e intelectual sempre muito significativa dentro do contexto empresarial.

Para Lima *et al* (2011), a retenção é algo complexo e que demanda sinergia entre a Área de Gestão de Pessoas e as demais áreas da organização, com o intuito de atender às necessidades dos colaboradores e direcioná-los ao desenvolvimento constante, a fim de estabelecer um diferencial perante o mercado, para que se crie no funcionário a percepção de que o seu trabalho é importante.

Herrera (2001), aponta que a retenção de talentos está relacionada com aspectos como: satisfação com o trabalho, relacionamento com superiores, subordinados e pares, práticas de gestão de pessoas, equilíbrio entre a vida pessoal e profissional, desafios, autonomia, variedade e escopo.

Em um estudo de Hausknecht *et al* (2009), realizado com mais de 24 mil profissionais de uma empresa do setor de hotelaria dos Estados Unidos, também foram abordados os fatores que influenciam na permanência dos colaboradores na organização. Os resultados da pesquisa apontaram que as principais causas de retenção eram: satisfação com o trabalho (51%), recompensas extrínsecas (41%), relacionamentos interpessoais (34%) e comprometimento organizacional (17%).

806

Em seus estudos Ferreira *et al* (2010) e Vos e Meganck (2009) identificaram que aspectos como carreira sólida, aprendizado contínuo, oportunidades de crescimento, valorização, líderes educadores, clima organizacional e conteúdo do trabalho, constituem fatores bastante importantes no que diz respeito à manutenção de profissionais dentro da organização.

No Quadro 1, a seguir, apresentamos uma compilação dos fatores de retenção verificados nos estudos abordados acima.

Quadro 1 - Fatores de retenção de pessoas (Continua)

Fatores de Retenção de Pessoas	
Fatores	Fontes
Status do cargo	Herzberg (1964; 1968 <i>apud</i> Klein e Mascarenhas, 2016).
Reconhecimento da chefia (valorização)	Herzberg (1964; 1968 <i>apud</i> Klein e Mascarenhas, 2016); Ferreira <i>et al</i> (2010); Vos e Meganck (2009).
Satisfação com o trabalho	Herrera (2001); Hausknecht <i>et al</i> (2009).
Desafios	Herrera (2001).
Ambiente Organizacional	Herzberg (1964; 1968 <i>apud</i> Klein e Mascarenhas, 2016).
Qualidade de vida no trabalho	Herzberg (1964; 1968 <i>apud</i> Klein e Mascarenhas, 2016).
Remuneração	Herzberg (1964; 1968 <i>apud</i> Klein e Mascarenhas, 2016).
Relacionamento interpessoal	Herrera (2001); Hausknecht <i>et al</i> (2009).

Quadro 1 - Fatores de retenção de pessoas (Continuação)

Fatores de Retenção de Pessoas	
Fatores	Fatores
Práticas de gestão de pessoas	Herrera (2001).
Equilíbrio entre vida pessoal e profissional	Herrera (2001).
Autonomia no trabalho	Herrera (2001).
Horário de trabalho flexível	Waldroop e Butler (2004 <i>apud</i> Malanovicz e Weber, 2010).
Variedade no trabalho	Herrera (2001).
Líderes educadores	Ferreira <i>et al</i> (2010); Vos e Meganck (2009).
Clima organizacional	Ferreira <i>et al</i> (2010); Vos e Meganck (2009).
Conteúdo do trabalho	Herrera (2001); Ferreira <i>et al</i> (2010); Vos e Meganck (2009).
Comprometimento organizacional	Hausknecht <i>et al</i> (2009).
Carreira sólida	Ferreira <i>et al</i> (2010); Vos e Meganck (2009).
Aprendizado contínuo (oportunidades de treinamento e desenvolvimento)	Ferreira <i>et al</i> (2010); Vos e Meganck (2009).
Oportunidades de crescimento	Ferreira <i>et al</i> (2010); Vos e Meganck (2009).

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas fontes citadas no quadro.

807

A partir do referencial destacado no Quadro 1, este trabalho busca identificar os principais fatores que contribuem para a retenção dos profissionais que atuam nos *campi* do Instituto Federal de São Paulo, para tanto, na próxima seção elencamos os materiais e métodos utilizados para a realização da pesquisa.

3 METODOLOGIA

O marco inicial desta pesquisa envolve o levantamento e a seleção do referencial bibliográfico visando o embasamento de proposições de investigação. Conforme apontam Barros e Lehfeldd (2007), uma sólida base bibliográfica é essencial para o bom desenvolvimento do trabalho científico.

Nesse sentido, conforme aponta Gil (2008), essa pesquisa tem um caráter descritivo, pois visa identificar e descrever o comportamento de uma determinada população. Para tanto, o método de pesquisa adotado é o *survey*, através da aplicação de um questionário estruturado utilizando a Escala Likert.

Em detalhes, utiliza-se o método de *survey* para investigar uma amostra de indivíduos, a fim de descrever as características de uma população, geralmente

utilizando como instrumento de coleta um questionário ou alguma outra forma de

respostas estruturadas, o que caracteriza os estudos transversais. Assim sendo, trata-se de uma pesquisa transversal, pois a coleta dos dados acontece em um único e determinado momento no tempo e os sintetiza estatisticamente (HAIR *et al*, 2005).

Para a coleta de dados, utiliza-se o questionário, instrumento no qual um conjunto de questões são sistematicamente articuladas, com o intuito de levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados (SEVERINO, 2007). O questionário estruturado utiliza a Escala *Likert*, que consiste em atribuir números de 1 até 5 às opções de respostas fechadas; bem como, é divulgado via internet, por meio de correio eletrônico (e-mail).

Antes da aplicação do questionário com os respondentes foco da pesquisa, executou-se o teste do instrumento de coleta, a fim de se mensurar a confiabilidade do mesmo. Para tanto, o mesmo foi enviado à uma amostra de quinze pessoas (alunos do curso de administração da UFSCar Sorocaba), sendo que onze retornaram suas respostas. Em posse desses dados, executamos o cálculo do Alfa de Cronbach que, segundo Hair *et al* (2005), trata-se do coeficiente de confiabilidade de coerência interna do instrumento de pesquisa e pode ser considerado conforme o Quadro 2, abaixo.

808

Quadro 2 - Interpretação dos valores do Alfa de Cronbach

REGRAS PRÁTICAS SOBRE A DIMENSÃO DO COEFICIENTE ALFA DE CRONBACH	
Variação do coeficiente alfa	Intensidade da associação
< 0,6	Baixa
0,6 a < 0,7	Moderada
0,7 a < 0,8	Boa
0,8 a < 0,9	Muito boa
0,9	Excelente

Fonte: Adaptado de Hair *et al*, 2005, p. 200.

O resultado encontrado com o cálculo do Alfa de Cronbach foi de 0,9 que, conforme o Quadro 2, trata-se de um excelente número e caracteriza alto grau de confiabilidade do instrumento de pesquisa.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este artigo é resultado de uma pesquisa realizada em duas etapas distintas. Num primeiro momento os esforços foram direcionados para a coleta de dados em um único campus do Instituto Federal de São Paulo, situado na cidade de Boituva, interior do estado. Na oportunidade, o instrumento de coleta foi enviado para 36 servidores técnico-administrativos do quadro permanente da referida Instituição, tendo a taxa de respondentes alcançado a marca dos 78%. A primeira fase serviu como um parâmetro inicial para que, posteriormente, pudesse ser analisado o comportamento dos servidores de maneira ampla.

Na segunda fase do levantamento, a intenção foi ampliar significativamente o escopo da pesquisa, transmitindo o instrumento de coleta dos dados não somente para pessoas ou *campi* de maneira isolada, mas com o objetivo de atingir a maior parte das quarenta unidades do IFSP espalhadas por todo o estado de São Paulo. Após este esforço, recebemos 206 respostas válidas, vindas de 32 *campi* distintos, dos quais, os que tiveram uma participação mais significativa foram: Bragança Paulista, Capivari, Matão e Barretos que, juntos, compuseram o percentual de 35,44% do total de respostas válidas.

809

No que diz respeito ao gênero dos respondentes, em ambas as ocasiões, consideramos que as amostras foram bastante homogêneas, visto que, na primeira etapa, 53,6% dos indivíduos se declararam como sendo do sexo masculino, enquanto 46,4% declarou-se do gênero feminino. Por outro lado, na segunda fase, os percentuais foram de 49,5% de homens e 50,5% de mulheres, logo, não consideramos interferências relativas ao gênero.

Outra característica explorada em ambas as fases da pesquisa foi a formação acadêmica dos indivíduos. Na primeira etapa, a maior concentração das respostas ficou entre graduação completa, especialização (cursando) e especialização completa, perfazendo o total de 71,4% dos respondentes, o que denota a tendência da busca pelo aprimoramento acadêmico, refletindo positivamente no cotidiano de trabalho.

O mesmo quadro relatado anteriormente pôde ser visto no segundo momento do levantamento, porém, nessa fase figurou também a imagem do Mestrado, tanto incompleto, quanto completo, que, juntamente com os níveis citados no parágrafo

anterior, concentraram 85,92% das respostas coletadas, ratificando o cenário de busca pelo crescimento intelectual.

Ainda sobre o perfil dos indivíduos, levantado na primeira fase da pesquisa, constatou-se que a grande maioria dos sujeitos iniciou carreira no Instituto Federal há não mais do que quatro anos. Do total da amostra, 85,7% indicou ainda não ter alcançado cinco anos de trabalho no órgão. O que se repetiu nos demais *campi* do IFSP, onde a média de tempo de trabalho dos servidores está na casa dos 3,5 anos. Tal fato pode ser atribuído à recente expansão da Rede Pública Federal de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, iniciado pelo Governo Lula e fomentado na gestão da ex-presidente Dilma Rouseff, o que acarretou a abertura de novas vagas para servidores.

Quando se aborda a questão da pretensão do tempo de serviço no campus Boitua do IFSP, há uma divergência de opiniões, uma vez que há a polarização das respostas. Uma parcela dos respondentes, que representa 42,9% da amostra, alega não pretender ser servidor deste órgão por período superior a dez anos, por outro lado, 46,4% das respostas indicam a intenção de permanecer nesta instituição até a aposentadoria.

810

Comportamento semelhante foi registrado nas demais unidades da instituição, sendo de 44,17% a taxa de respondentes que não tem a intenção de permanecer por mais de dez anos no IFSP. Já os que pretendem se aposentar no Instituto atingem 42,72% do total. Uma possível explicação para esse fenômeno é a baixa média de idade dos indivíduos no contexto geral, permeando os 35 anos, o que pode indicar uma maior tendência na busca de novas experiências, inclusive profissionais.

Na sequência das perguntas voltadas a identificar o perfil dos servidores, o instrumento de pesquisa apresenta as questões relativas ao problema de pesquisa proposto, das quais, as respostas obtidas são sintetizadas na Tabela 1, a seguir, de maneira a comparar os fatores de retenção mais importantes identificados em ambas as fases do levantamento.

Tabela 1 - Comparativo dos principais fatores de retenção dos servidores técnicos-administrativos do campus Boituva e dos demais 32 *campi* do Instituto Federal de São Paulo – IFSP

Etapa 1			Etapa 2	
Fator	Score	Ranking	Fator	Score
Horário de trabalho flexível	4,1145	1º	Horário de trabalho flexível	3,5445
Qualidade de vida no trabalho	3,7945	2º	Relacionamento interpessoal	3,5049
Relacionamento interpessoal	3,4062	3º	Equilíbrio pessoal e profissional	3,3523
Equilíbrio pessoal e profissional	3,3629	4º	Satisfação com o trabalho	3,1232
Remuneração	3,3597	5º	Autonomia no trabalho	3,0952
Clima organizacional	3,2431	6º	Desafios	3,0823
Valorização pela chefia	3,1555	7º	Status do cargo	3,0746
Satisfação com o trabalho	3,1131	8º	Qualidade de vida no trabalho	3,0016
Comprometimento organizacional	3,0611	9º	Variedade do trabalho	2,9955
Conteúdo do trabalho	3,0028	10º	Conteúdo do trabalho	2,9868
Ambiente organizacional	3,0025	11º	Valorização pela chefia	2,9832
Carreira sólida	2,9116	12º	Remuneração	2,9453
Status do cargo	2,8988	13º	Clima organizacional	2,8007
Variedade do trabalho	2,8492	14º	Carreira sólida	2,7105
Autonomia no trabalho	2,8220	15º	Práticas de Gestão de Pessoas	2,6670
Desafios	2,7910	16º	Comprometimento organizacional	2,6419
Práticas de Gestão de Pessoas	2,6514	17º	Oportunidade de crescimento	2,6077
Líderes educadores	2,4649	18º	Ambiente organizacional	2,5820
Aprendizado contínuo	2,2927	19º	Líderes educadores	2,4451
Oportunidade de crescimento	2,1397	20º	Aprendizado contínuo	2,2876

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Tabela 1 está dividida entre as duas etapas da pesquisa, de forma a apresentar os *rankings* dos fatores para cada momento. Tais *rankings* foram definidos com base na subtração da média pelo desvio padrão das respostas dos entrevistados, objetivando reduzir o impacto das oscilações das mesmas. Com isso, chegamos aos *scores* que nos permitiram identificar a ordem de importância atribuída pelos servidores do IFSP à cada variável.

Quando comparamos as duas fases do levantamento podemos verificar pontos discrepantes no comportamento dos dados, o que já era esperado, uma vez que o aumento do tamanho da amostra foi substancial. Além disso, a primeira etapa

parte de uma realidade microrregional, ao passo que, na segunda fase, temos um enfoque macro. Também não podemos deixar de citar o fato de que, apesar de se tratarem de unidades de um mesmo órgão, os *campi* do IFSP são unidades independentes, com realidades, pessoas e cotidianos próprios.

Dentre os fatores que tiveram avaliação semelhante em ambos os momentos da pesquisa, podemos destacar o *"horário de trabalho flexível"*, tendo ficado em primeiro lugar do *ranking* em ambos os levantamentos. Tal variável está intimamente relacionada com o fato dos servidores do IFSP possuírem o benefício da redução da jornada de trabalho de 40 para 30 horas semanais (ou 6 horas diárias), o que, aliado ao fato de se tratar de uma instituição que funciona das 7 da manhã às 11 da noite, permite que os profissionais tenham maior liberdade e flexibilidade no momento de definir sua jornada diária de dedicação ao trabalho.

Seguindo na linha dos fatores de retenção que obtiveram desempenhos semelhantes nas duas etapas, citamos também o *"relacionamento interpessoal"*. Na etapa 1 esse fator obteve *score* igual a 3,4062, o que lhe colocou em terceiro lugar do *ranking*, ao passo que, na etapa 2, seu *score* subiu para 3,5049 e sua posição foi para segundo do *ranking*. Esse resultado nos mostra a acentuada importância que o relacionamento com pares, superiores e subordinados tem sobre a permanência os servidores do IFSP.

Seguindo a mesma tendência de similaridade nas etapas do levantamento, temos também o fator *"equilíbrio pessoal e profissional"* que, inclusive, obteve *scores* bastante semelhantes: 3,3629 na etapa 1 e 3,3523 na etapa 2. Com isso podemos inferir que o servidor do IFSP, tanto do campus de Boituva, como dos demais *campi*, valorizam o bem-estar pessoal e profissional em detrimento de outros tipos de fatores, como os ligados às questões financeiras, por exemplo.

Assim como nos últimos parágrafos analisamos os fatores que obtiveram desempenho semelhante, em ambas as etapas da pesquisa, permanecendo no topo do *ranking*, nos próximos parágrafos nos atentaremos às variáveis que, em ambas as fases estiveram na base, segundo a percepção dos servidores entrevistados.

"Oportunidade de crescimento" foi um dos fatores que permaneceu nas últimas posições do *ranking*, no entanto, houve uma leve melhora, tanto em sua posição, quanto em seu *score*, subindo do 20º lugar (2,1397) para o 17º (2,6077). Uma das leituras que pode ser feita para esse acontecimento é o fato de que o

serviço público, mais especificamente o IFSP, não oferece planos de carreira atreladas à ascensão profissional, ou seja, muito embora haja benefícios de natureza pecuniária, ao longo da carreira do servidor, não existe a possibilidade de mudança de cargo. O que existe são as Funções Gratificadas e Cargos de Direção, que são de livre nomeação e exoneração do Diretor Geral do Campus.

Outros fatores que conservaram o mal desempenho da primeira etapa do levantamento foram: *"líderes educadores"* e *"aprendizado contínuo"*. É comum verificar no cotidiano das organizações públicas sistemáticas de trabalho demasiadamente mecanicistas. Morgan (2002), em sua análise metafórica das organizações, associa esse tipo de empresa às máquinas, por operarem sempre da mesma forma sequencial e pré-estabelecida, onde não há muito espaço para a inovação. Partindo-se desse raciocínio, podemos inferir que as organizações tidas como máquinas não priorizam aprender, tampouco ensinar, o que se reflete no comportamento de seus colaboradores. Logo, instaura-se um sistema de simples reprodução, onde não se estimula o novo, o que faz com que tais fatores não sejam relevantes para a permanência dos servidores na instituição, o que justifica os baixos scores.

813

Da mesma forma que tivemos casos em que as posições dos fatores se mantiveram semelhantes, houve também situações de melhoria e/ou piora no desempenho, se compararmos uma etapa em relação à outra. Um caso marcante de queda de posição foi o da *"remuneração"*, que passou de 5º lugar para 12º, o que ratifica a percepção de que os servidores não estão tão focados em angariar benefícios pecuniários. Por outro lado, representando os fatores que obtiveram melhora na colocação, temos *"autonomia no trabalho"*, que saltou de 15º para 5º lugar. Talvez, a ausência de líderes educadores que, segundo Ferreira *et al* (2010) são aqueles "capazes de construir trajetórias para o desenvolvimento do potencial dos profissionais", estimule tal autonomia, o que faz com que os servidores se sintam compelidos a buscar o seu próprio desenvolvimento, através da execução e melhoramento das rotinas diárias da instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de incentivar discussões sobre retenção e carreira no setor público, esta pesquisa aponta os fatores destacados por servidores técnicos-administrativos do IFSP como importantes para minimizar a taxa de rotatividade.

Os resultados obtidos com a pesquisa apontam alguns aspectos marcantes, tais como: 1. Flexibilização do horário de trabalho como principal fator de retenção de pessoas; 2. Importância dada pelos servidores à Qualidade de Vida no Trabalho e ao Relacionamento Interpessoal; 3. Remuneração não figurando como fator de alto impacto na retenção; 4. Satisfação dos servidores mais associada ao bem-estar psicológico e social, do que às vantagens pecuniárias; 5. Servidores com baixamédia de idade, interessados no desenvolvimento pessoal e profissional.

Dessa forma, com base na inferência realizada, é possível pensar algumas contribuições, oriundas deste estudo, para serem discutidas no setor público:

1. Ampliação das discussões no sentido da flexibilização do horário de trabalho, com o intuito de se estruturar novos formatos no âmbito da administração pública, como o *home office*, por exemplo. Essa estrutura pode representar avanços importantes no que tange a retenção de pessoas, além de gerar uma redução nas despesas do órgão, especialmente no consumo de energia elétrica e de água. Todavia, é importante que seja feito um estudo de viabilidade, de acordo com a realidade e necessidade de cada órgão, para que não haja, principalmente, prejuízos no atendimento aos públicos interno e externo.
2. Promoção de ações que incentivem a qualidade de vida dos servidores no desenvolvimento de suas atividades diárias, como ginástica laboral, melhoria dos aspectos ergonômicos, integração entre as pessoas, entre outros pontos. Tais ações devem ser incorporadas ao cotidiano da instituição e não apenas praticadas de forma isolada, aferindo-se, assim, resultados concretos e de longo prazo.
3. Estudos de viabilidade de implementação de remuneração variável, com parâmetros confiáveis e transparentes de mensuração da produtividade dos servidores, porém, primando pela qualidade do serviço prestado.

814

4. Orientação tanto psicológica, quanto social, para ajudar os indivíduos a lidarem com as questões ligadas à rotina na instituição e também aos problemas gerados fora do trabalho. Além de promover orientações quanto à carreira, buscando direcionar as pessoas às trilhas às quais tenham maiores afinidades.
5. Implementação de programas de capacitação que agreguem valor ao trabalho diário dos servidores, de maneira que seja tangível o uso e aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos em seu dia-a-dia de trabalho.

Este trabalho pode servir como ponto de partida para novos estudos, no entanto, é necessário destacar que o mesmo apresenta algumas falhas, como, por exemplo, a população estudada. Para este artigo, considerou-se apenas 1 (uma) instituição, o que nos dá uma ideia da tendência, mas não constitui uma visão macro do comportamento do servidor público brasileiro. Dessa forma, com o intuito de contribuir para estudos futuros, sugerimos que a gama de instituições pesquisadas seja maior, visando resultados mais apurados.

815

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BERGUE, S. T.; CAMÕES, M. R. S.; PANTOJA, M. J. **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: Enap, 2010. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/586010/603556/Livro.pdf/b295469b-faec-42f2-9544-69b1984e17a8>>. Acesso em: 18/04/2016.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25/04/2016.

_____. **Lei nº 11.091**: Plano de Carreira dos Técnicos-Administrativos em Educação. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm>. Acesso em: 25/04/2016.

CHANLAT, J. F. Quais carreiras e para qual sociedade (II). **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 36, Jan./Fev./Mar. 1996. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v36n1/a03v36n1.pdf>>. Acesso em: 16/01/2017.

CHIAVENATO, I. **Iniciação à Administração de Recursos Humanos**. Barueri: Manole, 2010-a.

_____. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010-b.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DUTRA, J. S. **Competências: Conceitos e Instrumentos para a Gestão de Pessoas na Empresa Moderna**. São Paulo: Atlas, 2004.

FERREIRA, A. M.; SANT'ANNA, A. DE S.; SARSUR, A. M. Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas como Fatores de Retenção de Futuras Lideranças: um Estudo em Empresa Brasileira do Setor Mineral. Encontro Nacional da ANPAD - EnANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro - RJ: XXXIV EnANPAD, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/gpr1275.pdf>>. Acesso em: 27/05/2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAUSKNECHT, J. P.; RODDA, J.; HOWARD, M. J. Targeted Employee Retention: performance-based and job-related differences in reported reasons for staying. **Human Resource Management**, v. 48, n. 2, p. 269-288, March-April 2009. Disponível em: <<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1485&context=cahrswp>>. Acesso em: 24/05/2016.

HERRERA, F. Demystifying hiring and retention. **Employment Relations Today**. v. 28, n. 2, Summer 2001. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ert.1017/abstract>>. Acesso em: 24/05/2016.

HUNT, J.; OSBORN, R. **Fundamentos do comportamento organizacional**. São Paulo: Bookman, 2002.

KLEIN, F. A.; MASCARENHAS, A. O. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, Jan./Fev. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000100017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11/04/2016.

LIMA, M. C. F.; SANTANA, M.; SANTOS, T. R. Retenção de Talentos na Profissão de Secretariado. **Revista de Gestão e Secretariado**. São Paulo, v. 2, n. 1, Jan./Jun. 2011. Disponível em: <<http://www.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/46/92#.VxqGlXquqYg>>. Acesso em: 22/04/2016.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

MALANOVICZ, A. V.; WEBER, L. Práticas de remuneração como estratégia para retenção de talentos: um estudo de caso em uma empresa de serviços. 1º Simpósio Brasileiro de Ciência de Serviços. **Anais...** Brasília, Nov. 2010. Disponível em: <<http://www.redlas.net/materiali/priloge/slo/77219.pdf>>. Acesso em: 28/04/2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, N. Gestão de recursos humanos nas organizações sociais. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...** Madrid, Nov. 2004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Nelson_Marconi/publication/228846185_Gestao_de_recursos_humanos_nas_organizacoes_sociais/links/00b7d51a6de2c2a45b000000/Gestao-de-recursos-humanos-nas-organizacoes-sociais.pdf>. Acesso em: 14/02/2017.

MARTINS, H. T. **Gestão de carreiras na era do conhecimento**: abordagem conceitual e resultados de pesquisa. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

MORGAN, G. **Imagens da Organização**: edição executiva. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, C. G. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 58 (3), Jul/Set. 2007. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/175/180>>. Acesso em: 23/02/2017.

PELOSO, A. C.; YONEMOTO, H. W. Atração, Desenvolvimento e Retenção de Talentos. ETIC - Encontro de Iniciação Científica. **Anais...** Presidente Prudente, v. 6, Ago. 2010. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewArticle/2525>>. Acesso em: 22/04/2016.

PONTES, B. R. **Administração de cargos e salários**. 17ª edição. São Paulo: LTr, 2015.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VOS, A.; MEGANCK, A. What HR managers do versus what employees value: exploring both parties' views on retention management from a psychological contract perspective. **Personnel Review**, Emerald, v. 38, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/00483480910920705>>. Acesso em: 24/05/2016.

ANÁLISE QUANTÍLICA DOS FATORES DE INFLUÊNCIA NA ARRECADAÇÃO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS¹

*Aline Gomes Peixoto Gouveia^{2 3}
Tarrara Alves da Silva²
Walmer Faroni²*

RESUMO

O Regime Geral de Previdência Social possui modelo de financiamento de repartição simples, sendo necessário conhecer o montante de contribuições capaz de conservar o fluxo de pagamento dos benefícios em determinado período. Este artigo teve como objetivo identificar os fatores que influenciam os diferentes níveis de arrecadação previdenciária do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) nos municípios do estado de Minas Gerais, por meio da técnica de Regressão Quantílica. A revisão literária buscou variáveis que pudessem influenciar a arrecadação e consequentemente interferir na sustentabilidade do RGPS. Em sequência, compararam-se os resultados obtidos na análise multivariada com o que preconiza a literatura, constatou-se que a arrecadação está relacionada a aspectos socioeconômicos, financeiros e demográficos representados neste trabalho pela taxa de fecundidade, rendimento, taxa de desemprego, trabalho informal e pelo PIB per capita. Esses fatores influenciam na arrecadação e na sustentabilidade do sistema previdenciário a médio e longo prazo; como na garantia de pagamento dos benefícios à população. Estes benefícios são responsáveis pela distribuição de renda entre a população, pela melhoria da qualidade de vida, garantia de proteção social e fortalecimento da economia dos pequenos municípios, entre outros aspectos que ratificam a Previdência Social como uma das principais políticas públicas do país.

818

Palavras chave: Arrecadação Previdenciária. Regime Geral de Previdência Social. Políticas Públicas. Sustentabilidade do Sistema Previdenciário. Regressão Quantílica.

¹ Trabalho escolhido como melhor artigo do Grupo Temático "Gerenciamento de Organizações Públicas" do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública.

² Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo apoio concedido.

³ Universidade Federal de Viçosa (UFV).

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social brasileira é uma área de políticas públicas que estabelece um padrão de proteção social com o objetivo de contribuir com recursos financeiros à classe trabalhadora. O sistema previdenciário brasileiro se assemelha ao de países como Japão, Estados Unidos e Alemanha, em que os jovens contribuem para financiar as aposentadorias e pensões da população idosa. O modelo de financiamento do sistema é preocupante nestes e em outros países, e conforme Ellery Junior e Bugarin (2003) possivelmente estará comprometido até 2030.

No Brasil, estimativas e projeções da situação financeira do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o período de 2003 a 2030, realizadas por Lima (2013), apontam que em 2030 não haverá nenhuma possibilidade de equilíbrio no grupo de benefícios que constituem a cobertura previdenciária do RGPS.

O RGPS, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), possui modelo de financiamento de repartição simples, onde se faz necessário conhecer o montante de contribuições capaz de conservar o fluxo de pagamento dos benefícios em determinado período. Este modelo é vulnerável às alterações na estrutura etária da população, por equacionar os custos e o conjunto de benefícios a serem pagos dentro de um mesmo exercício (LIMA, 2013).

Conforme dados do Ministério da Previdência Social (MPS) (2010), a Previdência Social emitiu benefícios no valor de 224,8 bilhões de reais em 2009 (7,15% do Produto Interno Bruto), para 28,1 milhões de pessoas. O regime geral, especificamente, evidenciou déficit superior a 60 bilhões de reais em 2010 que tende a se agravar com a inversão da pirâmide etária brasileira, exigindo maior esforço das finanças públicas para pagamento de benefícios no longo prazo (LIMA, 2013).

Os benefícios concedidos pelo RGPS são de caráter previdenciário, assistencial e acidentário, e interferem diretamente no bem-estar da sociedade, pelo seu caráter protetivo como mecanismo de distribuição de renda e por impactos sobre a pobreza⁴. Fica evidente a importância da Previdência Social no âmbito das políticas sociais brasileiras, entretanto é necessário o equilíbrio financeiro e atuarial.

⁴ Reis, Silveira e Braga (2013), Carvalho Filho (2012), Hoffmann (2010), Silveira (2008), Cavalieri e Pazello (2005) e França (2004).

Deve se considerar, além de aspectos sociais, os fatores econômicos para se ter um sistema previdenciário sustentável e garantidor do bem-estar social. Neste sentido, o Estado tem promovido reformas constitucionais perante as alterações de aspectos sociais, como o aumento da expectativa de vida, a baixa fecundidade, (FERRARO, 2010), e econômicos, como a inflação elevada, taxa de juros e a indexação de diversos benefícios ao salário mínimo (SILVA, COSTA e DIAS, 2014).

Neste contexto, considera-se que a Previdência Social brasileira possui caráter contributivo, mas com filiação obrigatória, em conformidade com critérios que resguardem o equilíbrio financeiro e atuarial, e que ao Estado cabe assegurar renda ao cidadão com incapacidade laborativa e a seus dependentes. Ao passo que o custo financeiro dos direitos tornou-se destoante em relação aos ingressos que integram as receitas estatais, indaga-se sobre quais fatores podem interferir na sustentabilidade do modelo de financiamento do RGPS brasileiro.

A sustentabilidade, neste artigo, refere-se ao equilíbrio financeiro (equivalência entre receitas e despesas) e ao equilíbrio atuarial para o financiamento da Previdência Social. Embora existam estudos nesta área, têm se trabalhado pouca relação entre variáveis sociais, demográficas e econômicas com as receitas do RGPS, com o intuito de obter e analisar os fatores pertinentes ao equilíbrio financeiro em prol da manutenção da política pública previdenciária. Desta forma, o objetivo geral deste estudo consiste em identificar os fatores que influenciam os diferentes níveis de arrecadação previdenciária do RGPS nos municípios do estado de Minas Gerais.

Especificamente este estudo tem por finalidade realizar a revisão literária em busca das variáveis que podem influenciar a arrecadação previdenciária; identificar as variáveis que afetam os diferentes níveis de arrecadação previdenciária em Minas Gerais por meio da Regressão Quantílica; e comparar os resultados obtidos na análise multivariada com o que preconiza a literatura.

2 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

2.1 Sustentabilidade do Sistema Previdenciário

A Previdência Social é a política garantidora da renda ao segurado e familiares perante as situações de acidente, gravidez, morte, prisão, doença ou velhice (INSS, 2009); e pode ser caracterizada, mesmo que restritivamente, como seguro social, por ser fundamentada em contribuições prévias (OLIVEIRA, 1992). É necessário que o sistema previdenciário seja sustentável, mesmo com as significativas modificações econômicas, sociais, demográficas e políticas ocorridas na sociedade, conservando seu equilíbrio atuarial e financeiro (SILVA, COSTA e DIAS, 2014).

O interesse em proporcionar essa sustentabilidade não se restringe ao Brasil, uma vez que a maior parte dos sistemas formais de seguridade social no mundo realiza o pagamento de benefícios com base no tempo de contribuição e na renda, com financiamento proveniente de tributos que incidem sobre a folha de pagamento; e são gerenciadas pelo governo (JAMES, 2001). Além disso, outros países também discutem sobre o ajustamento dos sistemas previdenciários às alterações socioeconômicas e demográficas, visando a garantia da proteção social conforme os parâmetros de sustentabilidade financeira e atuarial (THOMPSON, 2000).

A sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro tem passado por complicações desde a década de 1960, quando passou o modelo de financiamento de capitalização para o de repartição, se intensificando com a Constituição de 1988 que ampliou as garantias de proteção da seguridade social. Segundo Afonso (2003, p. 24), ao se referir às garantias previstas pela Constituição, a "habilidade em criar novos direitos (e despesas) não foi acompanhada, com análoga competência, na criação de obrigações (e fontes de financiamento) compatíveis".

Embora o RGPS apresente crescimento das receitas ao longo dos anos, aumentando em mais de 300 bilhões de reais a arrecadação de 2001 a 2012, verifica-se que o saldo remanescente dos dispêndios do regime geral frente aos valores arrecadados é deficitário, chegando a mais de R\$ 42 bilhões de reais em 2010. Os problemas financeiros enfrentados pelo RGPS, decorrentes do modelo de

repartição simples, são evidenciados em estudos como o de Lima (2013), Leite, Ness Jr. e Kotzle (2010), Cordeiro (2006) e Bertussi e Tejada (2003).

Há a necessidade de se pensar em novas reformas visando resguardar o sistema previdenciário perante possíveis mudanças no cenário econômico e social, considerando que a receita própria da Previdência pode ser comprometida por fatores como o aumento da população idosa e o trabalho informal, a fim de evitar complicações no equilíbrio financeiro atuarial e consequentemente na sustentabilidade do sistema a médio e longo prazo.

2.2 Fatores influentes na arrecadação do Regime Geral de Previdência Social

Neste tópico estão alguns estudos sobre resultado previdenciário e os principais fatores que podem influenciar a arrecadação do RGPS, como os fatores demográficos, o PIB, o mercado informal, entre outros.

Entre os fatores demográficos destacam-se as taxas de fecundidade e idade. De acordo com Santos (2004) a taxa de fecundidade influencia a arrecadação previdenciária por aumentar a quantidade de contribuintes, ao passo que reflete no número de possíveis beneficiários. A disposição por idade também influencia na razão entre contribuintes e beneficiários, assim como no resultado de regimes previdenciários como o RGPS (SANTOS, 2004; LEITE, NESS JR. e KLOTZLE, 2010).

822

Os fatores demográficos são amplamente abordados em pesquisas sobre equilíbrio financeiro ou sustentabilidade, propriamente dita. No trabalho de Lima (2013), a autora realizou estimativas e projeções para o período de 2003 a 2030, e constatou que as expectativas de equilíbrio das contas previdenciárias para 2011 eram de 5% e no ano de 2030 não foi identificada possibilidade alguma nesse sentido.

O estudo de Leite, Ness Jr. e Kotzle (2010) também confirma a importância dos fatores demográficos e expõe outras variáveis (rendimentos, salário mínimo, desemprego e trabalho informal nos benefícios) que exercem influência nas receitas e no resultado financeiro do RGPS. Também o trabalho de Klieber (2004), expõe que o rendimento dos trabalhadores afeta o resultado financeiro, visto que o

aumento na renda proporciona crescimento imediato na arrecadação ao passo que os benefícios futuros também tendem a serem maiores.

Entre as variáveis citadas na literatura o salário mínimo, refere-se à remuneração mínima destinada ao trabalhador, compondo a folha de pagamento ao qual incidem as contribuições previdenciárias, influenciando assim a arrecadação. Por outro lado, cerca de dois terços dos benefícios estão indexados ao salário mínimo (CAETANO, 2006), visto que o ajuste dos benefícios emitidos, entre outros fatores, é baseado nos salários de contribuição (FERRARO, 2010).

Outro fator é apontado por Miranda (2010): o trabalho informal, aquele exercido pelo trabalhador sem carteira assinada e por aqueles que trabalham por conta própria (IBGE, 2012). Além desse, o desemprego também gera impactos no RGPS, pois contribuições sobre a folha de pagamento são a principal fonte de receita (RAMOS, 2007; LEITE, NESS JR. e KLOTZLE, 2010).

Outro estudo que também utilizou fatores como desemprego, trabalho informal e salário, assim como o Produto Interno Bruto (PIB) e taxa de juros, foi o desempenhado por Silva, Costa e Dias (2014). Os autores constataram que a taxa de juros e o salário impactam as receitas, e a taxa de desemprego e o salário possuem relação com as despesas, apontando a importância da diversificação das fontes de receita em prol do equilíbrio financeiro.

Taxas de juros altas desestimulam produção e o consumo, e assim, a oferta de emprego. Além disso, com juros altos aumenta o custo da dívida pública, o que implica em desvios de recursos orçamentários que poderiam ser destinados a programas sociais, como a Previdência Social, para o pagamento da dívida (SILVA, 2014). Para os estudos de Silva (2014), Leite, Ness Jr. e Klotzle (2010) e Ferraro (2010) a taxa Selic foi considerada como indicador da taxa de juros, por ser a taxa básica de juros na economia brasileira e por ser adotada pelo INSS para correções de dívidas.

Para Silva (2014) o PIB está relacionado ao resultado previdenciário, pois o crescimento econômico influencia a geração de postos de trabalho, o que aumenta o número de contribuintes e futuramente a quantidade de beneficiários.

No trabalho de Além e Giambiagi (1997) a inflação é posta como motivo de corrosão do valor real dos benefícios, contribuindo com a diminuição da tendência de crescente das despesas do regime geral. Embora a inflação também aja sobre a

arrecadação previdenciária, visto que as receitas do RGPS são baseadas na remuneração dos contribuintes (LEITE, NESS JR. e KLOTZLE, 2010).

Após a exposição dos fatores de influência, torna-se necessário apresentar a variável previdenciária: as receitas previdenciárias. São apontadas como aquelas constituídas pelas contribuições previstas na legislação, provenientes de trabalhadores, empresas, segurados, outros recebimentos financeiros, outros recebimentos próprios, por antecipações de receita do Tesouro Nacional e transferências da União (SILVA, 2014 e LEITE, NESS JR. e KLOTZLE, 2010).

De modo geral, a literatura aponta fatores demográficos, rendimentos, trabalho informal, salário mínimo, taxa de juros, desemprego, PIB e inflação para se tratar do equilíbrio do sistema da Previdência Social; e como variável previdenciária de interesse, as receitas previdenciárias.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

824

A partir de estudos já realizados, foram selecionadas as seguintes variáveis na tentativa de compor o modelo de regressão que busca identificar os fatores que influenciam a arrecadação previdenciária do RGPS, conforme o Quadro 1:

Tabela 1 - Descrição e fonte de coleta das variáveis (Continua)

Variáveis	Definição	Unidade de Medida	Fonte de coleta das variáveis
Arrecadação Previdenciária per capita (APC)	O valor arrecadado compreende os recolhimentos provenientes de todas as receitas incluídas na Guia de Previdência Social (GPS), em razão da população. Abrangem receitas de contribuições sociais patrimoniais, devolução de benefícios, reclamatória trabalhista e outros. Estes dados correspondem à rubrica 11 da GPS, que inclui contribuições relativas a outras entidades e os acréscimos; dividido pelo número de habitantes de cada município	Em reais (R\$)	MPS
Taxa de fecundidade (TFEC)	Número médio de filhos que uma mulher deverá ter ao terminar o período reprodutivo (15 a 49 anos de idade).	Porcentagem (%)	Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)
Razão de Dependência Demográfica dos Idosos (RDEP)	A idade será representada pela Razão de dependência. Esta é medida pela razão entre a porcentagem de pessoas acima de 60 anos e a porcentagem de pessoas com idade de 15 a 59 anos (população potencialmente ativa).	Porcentagem (%)	Instituto brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Tabela 1: Descrição e fonte de coleta das variáveis (Continuação)

Variáveis	Definição	Unidade de Medida	Fonte de coleta das variáveis
Rendimento (RENOCUP)	Média dos rendimentos de todos os trabalhos das pessoas ocupadas de 18 anos ou mais de idade.	Em reais (R\$)	IMRS
Taxa de desemprego (TDES)	Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade.	Porcentagem (%)	IMRS
Trabalho informal (TINF)	A quantidade de empregados sem carteira assinada mais a quantidade de trabalhadores por conta própria, dividido pela população ocupada.	Porcentagem (%)	IBGE
Produto Interno Bruto Per Capita (PIB PC)	Mede o valor total de bens e serviços Para o uso final produzido antes da dedução do consumo de capital fixo dividido pelo número de habitantes de cada município.	Em reais (R\$)	IBGE

Fonte: Elaborado pelos autores.

O período analisado é o ano de 2010, em virtude de ser a base de dados mais recente relacionada às variáveis disponibilizadas pelas fontes de dados mencionadas anteriormente. O universo de análise compreende os municípios do estado de Minas Gerais, por representar o estado com o maior número de municípios no país (15,3%) e por retratar expressivas disparidades regionais provenientes da coexistência de regiões modernas e atrasadas, além de ser o segundo maior em número de habitantes dentre as Unidades da Federação (IBGE, 2011).

No que se refere à Previdência Social, a população de Minas Gerais apresentou-se em 2010, como a segunda maior beneficiária dos recursos emitidos, correspondendo a 11,27% dos benefícios pagos a nível nacional. No mesmo período, arrecadação previdenciária do estado foi responsável por 8,89% do total do país, sendo a terceira posição em arrecadação para o RGPS, ficando atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro (MPS, 2010).

3.1 Tratamento dos dados

Para conhecer como as variáveis socioeconômicas, apontadas pela literatura, influenciam os diferentes níveis de arrecadação previdenciária do RGPS nos municípios de Minas Gerais no ano de 2010 procedeu-se a estimação de uma Regressão Quantílica (RQ). O modelo foi proposto por considerar diferentes grupos de distribuição da variável dependente, a Arrecadação Previdenciária per capita.

Assim, é possível conhecer como os mesmos fatores se comportam de acordo com diferentes níveis de arrecadação previdenciária.

A base teórica do método, de que o efeito das variáveis independentes sob a variável dependente se altera ao longo dos quantis, foi desenvolvida e comprovada nos estudos de Koenker e Bassett (1978) e Koenker e Hallock (2000). O método é indicado para aplicações cuja necessidade é a realização de inferências mais precisas e robustas para cada intervalo da distribuição da variável dependente (PINTO et al., 2015; SANTOS, 2012). Esse intervalo é conhecido como quantil, e engloba a frequência acumulada da distribuição, assim, no quantil mediano (0.5) estão todos os municípios cuja soma da Arrecadação per capita é a metade do valor total.

Além da vantagem na análise por quantil, em relação à Regressão Linear Múltipla (RLM), a Regressão Quantílica também é um método robusto aos *outliers* existentes na variável a ser explicada, pois seu estimador, o método de Minimização dos Erros Absolutos (MEA) é baseado na mediana e não na média dos valores observados (CAMERON e TRIVERDI, 2009). Os pressupostos da RLM, como a homocedasticidade dos resíduos, linearidade dos coeficientes, ausência de auto correlação serial nos resíduos, multicolinearidade entre as variáveis independentes e a normalidade dos resíduos não são necessários para estimações com o MEA. Assim, os testes de multicolinearidade – VIF, de heteroscedasticidade - Breusch- Pagan, de presença de outliers pela distância de Leverage e de normalidade dos resíduos - Shapiro-Francia -, são indicados para opção entre a RLM ou a RQ (GREENE, 2003).

Para validação do método de RQ, o teste de Wald deverá ser aplicado em cada uma das variáveis explicativas, para comprovar a diferença interquantil existente (GREENE, 2003). O software escolhido para calcular o coeficiente e os demais procedimentos estatísticos foi o STATA (Data Analysis and Statistical Software).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Inicialmente foram analisadas as estatísticas descritivas (Tabela 2) das variáveis de estudo, para melhor conhecer o conjunto de dados utilizado.

Tabela 2 - Estatísticas Descritivas

Variável	n	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Arrecadação Previdência pc	533	347.306	343.009	1.690	4483.470
Taxa de fecundidade	853	2.037	0.355	1.330	3.220
Razão de Dep.Dem.Idosos	853	0.202	0.042	0.063	0.342
Rendimento	853	766.394	262.603	242.470	2437.340
Taxa de desemprego	853	5.808	2.931	0.590	20.770
Trabalho informal	853	50.056	11.319	18.580	79.980
Produto Interno Bruto pc	853	12213.800	14094.500	3593.190	239773.600

Fonte: Resultados da pesquisa.

A primeira observação é que a variável dependente, Arrecadação Previdenciária per capita, contém 320 observações a menos que as demais, pois são dados faltosos na base de dados do Ministério da Previdência Social. Outra observação é sua grande amplitude, que indica a presença de *outliers*, bem como na variável Rendimentos e no PIB per capita. As diferenças entre as médias dos dados e seus respectivos desvios padrão indicam uma distribuição altamente dispersa.

Para escolher o método de regressão, foram realizados alguns testes: a) de multicolinearidade – VIF –, cujo resultado indicou ausência de multicolinearidade entre as variáveis independentes (VIF=1.40); b) de heteroscedasticidade – Breusch-Pagan –, ao qual apontou a presença de erros heterocadásticos, indicando que a regressão deve ser estimada com robustez; c) de confirmação de *outliers*, por meio da realização do cálculo da distância de Leverage, em que 100 municípios foram considerados *outliers* nas variáveis; e d) o teste de normalidade dos resíduos – Shapiro-Francia –, confirmando a não normalidade nos resíduos, indicando que a RQ é mais adequada para o tratamento dos dados que a RLM.

Dessa forma, a Regressão Quantílica foi estimada considerando os quantis: 0.25; 0.50 e 0.75 de distribuição dos valores per capita de Arrecadação Previdenciária. O Teste de Wald para diferenças interquantis das variáveis independentes apresentou considerável diferença entre os coeficientes estimados para cada quantil, validando o método de estimação da RQ.

Os limites de cada quantil estão expostos na Tabela 3 abaixo:

Tabela 3 - Distribuição dos limites dos quantis

Quantil	Limite Inferior	Limite Superior
0.25	1.69	271.02
0.50	271.04	459.55
0.75	461.26	4483.47

Fonte: Resultados da pesquisa.

O modelo de regressão estimado em conformidade com os pressupostos e assim, reconhecendo sua validação, permite a comparação dos resultados obtidos da análise multivariada com o que preconiza a literatura, conforme a Revisão Bibliográfica apresentada. A comparação inicial pode ser observada na Tabela 4:

Tabela 4 - Comparação inicial da literatura com os resultados obtidos

Fatores influentes na arrecadação	Literatura	Resultados Obtidos		
		quantil 0.25	quantil 0.50	quantil 0.75
Taxa de fecundidade	(+)	(-)	(-)	(-)
Razão de Dep.Dem. dos Idosos	(-)	-	-	-
Rendimento	(+)	(+)	(+)	(+)
Taxa de desemprego	(-)	-	(+)	-
Trabalho informal	(-)	-	(-)	(-)
Produto Interno Bruto per capita	(+)	-	(+)	(+)

- indicam os valores que não foram significantes.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Algumas das variáveis obtidas através da regressão quantílica são condizentes com a expectativa literária, outras divergentes. Assim, se faz necessário discutir os resultados encontrados para as variáveis de acordo com os quantis de arrecadação.

A variável de Razão de Dependência Demográfica dos Idosos, embora defendida pela literatura como uma variável de impacto negativo, não se mostrou significativa em nenhum dos quantis para os municípios mineiros em 2010. Os autores Santos (2004) e Leite, Ness Jr. e Klotzle (2010) argumentam que quanto maior o número de idosos em relação à população ativa menor a parcela de contribuintes, porém é possível inferir que essa premissa não se aplica à arrecadação do ano em estudo para os municípios do caso. Além disso, é uma variável que tende a impactar mais significativamente os benefícios emitidos, ou

seja, as despesas previdenciárias, visto que quanto maior o número de idosos maior a demanda por benefícios. A Tabela 5 apresenta os coeficientes estimados pela Regressão Quantílica, com seus devidos erros padrão e níveis de significância.

Tabela 5 - Coeficientes estimados pela Regressão Quantílica

Variáveis/ Quantis	Coeficientes					
	q.025		q.0.50		q.0.75	
Taxa de fecundidade	-69.700	***	-86.077	***	-104.522	***
	(23.796)		(32.832)		(59.545)	
Razão de Dep. da Idade	-131.785		-31.832		321.147	
	(236.100)		(286.885)		(384.700)	
Rendimento	0.385	***	0.431	***	0.546	***
	(0.046)		(0.053)		(0.067)	
Taxa de desemprego	1.383		5.783	*	9.465	
	(3.077)		(3.493)		(5.941)	
Trabalho informal	-0.985		-2.990	***	-3.866	**
	(0.749)		(0.885)		(1.701)	
PIB per capita	0.000		0.002	**	0.002	**
	(0.002)		(0.001)		(0.001)	
Constante	78.041		207.489	*	225.847	
	(74.184)		(117.410)		(177.243)	

***, ** e * indicam, respectivamente, significância aos níveis de 1%, 5% e 10%. Os valores entre parênteses são os erros padrões estimados.

Fonte: Resultados da pesquisa.

829

A taxa de desemprego em municípios nos quantis baixo e alto não foi significativa, ao contrário daqueles com arrecadação média (quantil 0.50). Apesar de baixa significância, conforme exposto na Tabela 4, a TDES apresentou-se inversa à expectativa literária que a apontou prejudicial à arrecadação previdenciária. O comportamento desta variável pode estar relacionado às baixas taxas de desemprego dos municípios mineiros para o ano de estudo. Apenas 8,8% dos municípios possuíam taxa de desemprego superior a 10%, em 2010.

A taxa de fecundidade se apresenta como significativa em todos os quantis de APC, entretanto, seu coeficiente negativo contraria os resultados apontados por Santos (2004), pois quanto maior o quantil, maior a interferência negativa do aumento da taxa de fecundidade. Em municípios com arrecadação per capita acima de R\$ 461,26, para cada 1% de aumento na taxa de fecundidade, há o decréscimo de quase R\$ 105,00 na arrecadação per capita.

O trabalho informal também impacta negativamente a arrecadação do RGPS, principalmente nos quantis mediano e alto. Conforme exposto na literatura, a arrecadação previdenciária tem como principal fonte a folha de pagamento das

empresas e a contribuição dos trabalhadores. Ao passo que os indivíduos prestam trabalho informal sem recolherem como autônomos, a arrecadação é prejudicada.

O modelo de regressão confirma a influência positiva do fator rendimento. Conforme exposto por Klieber (2004) e Leite, Ness Jr. e Klotzle (2010), este afeta o resultado financeiro, visto que o aumento na renda proporciona crescimento na arrecadação; assim como a possibilidade de aumento dos futuros beneficiários.

Em relação ao PIB, Silva (2014) o relaciona com o resultado positivo para a arrecadação, visto que o crescimento econômico propicia a geração de novos empregos e assim, o aumento das contribuições; confirmado pelos resultados desta pesquisa.

De modo geral, com exceção da taxa de desemprego, é possível perceber que as influências das variáveis aumentam de acordo com o aumento da arrecadação, pois, elas tiveram níveis de significância maiores e coeficientes mais elevados no quantil 0.75, que no quantil 0.25, que apresentou apenas a Taxa de Fecundidade e o Rendimento como variáveis significantes.

830

Empiricamente, a diferença percebida do comportamento das variáveis explicativas entre os diferentes níveis de arrecadação é a contribuição mais relevante para análise da Regressão Quantílica em detrimento da Regressão Linear Múltipla, normalmente utilizada nos estudos relacionados a este tema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante o objetivo do estudo de identificar os fatores que influenciam os diferentes níveis de arrecadação previdenciária do RGPS no contexto dos municípios mineiros, constatou-se que o rendimento, assim como o PIB exercem influência positiva na arrecadação, enquanto o trabalho informal a decrescem, em consonância com a literatura acerca do tema.

A variável idade representada pela razão de dependência demográfica dos idosos não apresentou significância para o ano e o período de análise em nenhum dos níveis de arrecadação. Enquanto a taxa de desemprego apresentou significância apenas no nível médio de arrecadação, embora contrária ao exposto pela literatura acerca do tema. Neste sentido, podem ser realizados estudos mais

aprofundados que envolvam o contexto em outros estados ou a nível nacional para comparação dos resultados.

De modo geral, é possível perceber que as influências das variáveis aumentam de acordo com o aumento da arrecadação, reafirmando a importância e adequação do modelo de análise proposto para este estudo (RQ) e os benefícios de sua utilização em pesquisas que envolvem unidades de análise com proporções distintas como os municípios mineiros; e por apresentar resultados mais próximos à realidade financeira das receitas previdenciárias em que cada município se encontra.

Assim, a arrecadação está relacionada aos aspectos socioeconômicos, financeiros e demográficos, representados neste trabalho pela taxa de fecundidade, rendimento, taxa de desemprego, taxa de mortalidade, trabalho informal e pelo PIB per capita. Estes fatores influenciam a arrecadação e interferem na garantia de pagamento dos benefícios previdenciários à população. Estes benefícios são responsáveis pela distribuição de renda entre a população, assim como pela melhoria da qualidade de vida, garantia de proteção social e fortalecimento da economia dos pequenos municípios, entre outros aspectos que ratificam a Previdência Social como uma das principais políticas públicas do país.

831

Com base neste estudo, sugere-se novas pesquisas em prol da formulação de políticas que visem resguardar o sistema previdenciário perante mudanças no cenário econômico e social, visto que a arrecadação a nível municipal do RGPS pode ser comprometida por fatores como o aumento do trabalho informal, a diminuição do PIB ou da renda, entre outros. A fim de propiciar o equilíbrio financeiro e atuarial e consequentemente a sustentabilidade do sistema a médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, L. E. **Um Estudo dos Aspectos Distributivos da Previdência Social no Brasil**. São Paulo: USP, 2003. 124 f. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

ALÉM, A. C. D.; GIAMBIAGI, F. Despesa previdenciária: análise de sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 16, 1997.

BETUSSI, L.A.; TEJADA, C. A.O. **Conceito, Estrutura e Evolução da Previdência Social no Brasil**. Universidade de Passo Fundo. Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis. Texto para discussão nº 02/2003.

CAVALIERI, C.; PAZELLO, E. Efeito distributivo das políticas sociais. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

CAETANO, M. A. **Determinantes da Sustentabilidade e do Custo Previdenciário: Aspectos Conceituais e Comparações Internacionais**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão 1226, 2006.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics Using Stata**. Texas: Stata Press, 2009.

CARVALHO FILHO, I. E. Household income as a determinant of child labor and school enrollment in Brazil: Evidence from a social security reform. **Economic Development and Cultural Change**, v. 60, n. 2, p. 399-435, 2012.

CORDEIRO, G. F. **O regime geral de previdência social: diagnósticos estruturais críticos e proposta de reformas**. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2006.

FERRARO, S. A. **O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FRANÇA, A. S. **Previdência social e a economia dos municípios**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), 2004. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104850-324.pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2015.

GREENE, W. H. **Econometric Analysis**. 5. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2002.

HOFFMANN, R. Como aposentadorias e pensões afetam a educação e o trabalho de jovens do domicílio. **Revista Economia e Sociedade**, v. 19, n. 38, p. 201-209, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Minas Gerais. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>>. Acesso em: 09 de outubro de 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Estudos e Pesquisa. **Informação Demográfica e Socioeconômica**. 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/SIS_2012.pdf>. Acesso em: 05 de outubro de 2015.

INSS. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. 2009. Disponível em:

<http://www.inss.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf> Acesso em: 15 de outubro de 2015.

JAMES, E. **Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes**. Brasília: MPAS/SPS, 2001. (Coleção Previdência Social - A economia política da Reforma da Previdência — Série Traduções).

ELLERY JUNIOR, R. G.; BUGARIN, M. N. S. Previdência social e bem estar no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 1, p. 27-57, 2003.

KLIEBER, E. J., BUFFIN, K. G.; BURROWS, E.E. **Assumptions used to project Social Security's financial condition**. Washington, DC: American Academy of Actuaries, January 2004.

KOENKER, R.; BASSETT, G. Regression Quantiles. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, v.46, p. 33-50, 1978.

KOENKER, R.; HALLOCK, K. F. Quantile Regression. **Journal of Economic Perspectives**, v.15, n.4, p.143-156, 2001.

LEITE, A. R.; NESS JR, W. L.; KLOTZLE, M. C. Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 44, n. 2, p. 437-57, 2010.

833

LIMA, D. V. **A dinâmica demográfica e a sustentabilidade do modelo de financiamento do regime geral de previdência social**. 2013. 147 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis)—Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2013.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/Perfil>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

MIRANDA, A. L. F. et al. **O Déficit da Previdência Social: análise comparativa entre as duas linhas metodológicas divergentes**. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC Centro Sócio Econômico Departamento de Ciências Econômicas, Monografia, Santa Catarina, 2010.

MPS. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. 2010. Disponível em: <www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=482>. Acesso em: 20 outubro de 2015.

MPS. Ministério da Previdência Social. **Estatísticas Municipais 2000 a 2014**. 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatsticas-municipais-2000-a-2014/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

OLIVEIRA, F. E. B. **Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social**. Rio de Janeiro: IPEA, 1992.

PINTO, N. M.; CORONEL, D. A., VIEIRA, K. M.; CERETTA, P. S. A influência dos fatores socioeconômicos no endividamento dos municípios do Rio Grande do Sul.

Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 11, n.1, p. 393-419, 2015.

RAMOS, L. **O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais**. Texto para Discussão n. 1.255. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

REIS, P. R. C.; SILVEIRA, S. F. R.; BRAGA, M. J. Previdência social e desenvolvimento socioeconômico: impactos nos municípios de pequeno porte de Minas Gerais. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 47, n. 3, 2013.

SANTOS, B. R. **Modelos de Regressão Quantílica**. 2012.107 f. Dissertação (Mestrado em Ciências). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTOS, N. M. G. **Um estudo prospectivo sobre a Previdência Social brasileira**. 2004. Tese (Doutorado) — Coppe, UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

SILVA, L. L.; COSTA, T. M. T.; DIAS, W. B. **Impacto de Variáveis Macroeconômicas nas Receitas e Despesas do Regime Geral da Previdência Social no Brasil**. ENAPEG: Belo horizonte, 2014.

SILVA, L. L. **Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: fatores históricos e econômicos**. Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2014.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos**. 2008. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

THOMPSON, L. **Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários**. Brasília: MPAS/SPS, 2000. (Coleção Previdência Social. Série Debates).

834

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA:

uma análise na perspectiva de gestores públicos

Dartagnan Ferreira de Macêdo¹

João Antônio da Rocha Ataíde¹

Antonio Carlos Silva Costa¹

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo avaliar a gestão dos serviços da Estratégia Saúde da Família (ESF), por meio da percepção de gestores envolvidos com a política pública no município de Maceió (AL). Para tanto, foi realizada uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso na Secretaria Municipal de Saúde de Maceió (SMS) e em oito unidades de saúde da família situadas no sétimo distrito sanitário da capital alagoana. Realizaram-se entrevistas semiestruturadas com os coordenadores administrativos das oito unidades de saúde e com três gestores da SMS, a fim de identificar a percepção dos gestores sobre a ESF e o apoio fornecido pela gestão para a implementação dos serviços. Definiu-se como categoria de análise a gestão de recursos, especificamente estrutura física e equipamentos, recursos materiais e medicamentos, e gestão de pessoas. Assim, apontaram-se dificuldades no gerenciamento dos recursos, sublinhando a existência de mais problemas que aspectos positivos. Dessa forma, registrou-se que o nível de qualidade se demonstrou insatisfatório.

835

Palavras-chave: Avaliação de Serviços de Saúde. Estratégia Saúde da Família. Gestão em Saúde.

¹ Universidade Federal de Alagoas (UFAL).
Grupo Temático 4:
Gerenciamento de Organizações Públicas

1 INTRODUÇÃO

A Estratégia Saúde da Família (ESF) é uma política pública de saúde desenvolvida com o intuito de reorganizar a atenção básica no país, enfatizando aspectos referentes à promoção e prevenção da saúde, como alternativa ao modelo tradicional de assistência, que registra um caráter meramente curativo (BRASIL, 2011).

Com o novo modelo brasileiro de saúde pública, após a Constituição Federal de 1988 e a regulamentação do SUS, por meio da Lei 8.080/90, buscou-se a atenção integral à saúde, com ênfase em práticas que busquem evitar o surgimento de agravantes. Nesse contexto, objetivou-se gerar resolutividade aos problemas mediante a adoção de programas na atenção básica que priorizem as ações de promoção da saúde. Entretanto, essa mudança de paradigma ainda não está consolidada por diversos fatores, especialmente devido aos aspectos culturais que mantêm a tradição de uma assistência mais curativa.

836

Assim, justifica-se avaliar a qualidade dos serviços da Estratégia Saúde da Família (ESF), como uma importante política pública nacional, pois os resultados podem auxiliar na descrição da realidade dos serviços implementados pela política, especificamente relacionados à atenção básica e à saúde da família, contribuindo, em termos práticos, para um aprimoramento dos serviços desenvolvidos pelas equipes de saúde e, também, teoricamente para a consolidação de estudos avaliativos no campo das políticas públicas de saúde.

Este artigo teve como objetivo avaliar a gestão dos serviços da Estratégia Saúde da Família (ESF) como política pública de saúde no município de Maceió, a partir da visão de gestores públicos envolvidos com a política pública. Especificamente, objetivou-se analisar a percepção dos gestores sobre a qualidade dos serviços e examinar a importância das ações dos gestores municipais para a eficiência da ESF.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Política pública, segundo Secchi (2013, p. 02), refere-se a “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Porém, o autor ressalta que uma definição reducionista tende a ser arbitrária, pois não há consenso entre os autores especialistas na área quanto ao conceito do termo. Souza (2006) define as políticas públicas como um campo do conhecimento que analisa a ação governamental e propõe mudanças que se fizerem necessárias no curso das ações dos gestores públicos. No mesmo sentido, Dye (1984) registra um conceito que demonstra a importância estatal na gestão de políticas públicas ao conceitua-las como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, inserindo a influência não apenas da ação, mas também da omissão governamental como um determinante para a atuação dos atores sociais e para os resultados da gestão pública.

O ciclo de políticas públicas, segundo a proposição de Secchi (2013), é composto pelas seguintes fases: identificação de um problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Outros autores também definiram os ciclos de políticas públicas, existindo algumas diferenças e similaridades entre as propostas de Secchi (2013) e as de Frey (2000) e Souza (2006). A formação da agenda, a implementação e a avaliação são comuns aos três modelos. A avaliação, em particular, tem grande importância para os gestores públicos, pois permite um *feedback* acerca dos resultados da política implementada.

A avaliação em saúde deve levar em consideração a pertinência dos aspectos metodológicos, além de gerar resultados úteis que possibilitem seu uso para a melhoria do processo decisório. Também, a avaliação de programas e serviços de saúde pode ser realizada por diversas áreas do conhecimento, como administração, economia, serviço social e saúde pública, por meio de diversas abordagens teóricas e metodologias (SERAPIONI, 2006; DESLANDES, 1997). Ressalta-se que a avaliação de políticas públicas, incluindo as políticas de saúde, ainda não está consolidada no Brasil, apesar de ter ocorrido um aumento recente de pesquisas avaliativas, podendo ser considerada como um campo em formação, especialmente devido às múltiplas abordagens teórico-metodológicas adotadas pelos autores (TREVISAN; BELLEN, 2008).

837

A avaliação de qualidade da política é a opção de boa parte dos teóricos da área. Porém, o conceito de qualidade em saúde, de acordo com Mezomo (2001), não é consenso entre os autores, mas, um serviço considerado de qualidade é aquele que atende às expectativas dos usuários. Para Donabedian (1990), o conceito de qualidade associa-se à conformidade com normas e padrões que, por sua vez, não são absolutos e variam entre as sociedades.

Em relação aos serviços do SUS, os mesmos são organizados, conforme explica Starfield (2002), por níveis de atenção à saúde: primária, secundária ou terciária. A atenção primária é a "porta de entrada" do sistema, onde há o acolhimento inicial dos usuários, abrangendo os serviços também denominados de atenção básica, ou seja, serviços de menor complexidade. As situações que exijam cuidados especializados são encaminhadas para os serviços de especialidades, formando o nível secundário e os casos mais complexos são direcionados aos hospitais, que compõem o terceiro nível de atenção (STARFIELD, 2002).

Sobre a Estratégia Saúde da Família (ESF), a Política Nacional de Atenção Básica, aprovada pelo Ministério da Saúde, estabelece a revisão de diretrizes e normas no âmbito da atenção básica e refere-se às ações realizadas por equipes de saúde, de forma descentralizada e integral, correspondendo ao primeiro contato dos indivíduos com o sistema público de saúde e, posteriormente, havendo a necessidade de uma comunicação com a Rede de Atenção à Saúde, a fim de garantir a integralidade da assistência (BRASIL, 2011). Nesse contexto, a ESF é considerada prioritária no que se refere à consolidação e expansão da atenção básica no país. A maioria da população brasileira está cadastrada em Unidades de Saúde da Família, prioritariamente famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Assim, o crescimento da ESF é notório, variando, porém, a média da cobertura populacional entre as cidades e regiões do país (MALTA et al., 2016).

Estudos anteriores analisaram a gestão da ESF, sob diferentes enfoques de análise. Cavalcante e Lima (2013) relataram a precarização do trabalho na atenção básica por meio de um estudo de caso realizado em uma unidade de saúde da família de um bairro da periferia maceioense. Foram elencados fatores relacionados com a precarização das políticas de saúde e da ESF, entre eles, a qualidade de vida do trabalhador, vínculos empregatícios precários, condições inadequadas de

trabalho, negação de direitos trabalhistas, risco de vida para os profissionais, estrutura física inadequada, desabastecimento de insumos para desenvolver as atividades e gestão centralizada e não participativa (CAVALCANTE; LIMA, 2013).

O trabalho de Silva Neto e Ribeiro (2012) analisou, do ponto de vista da gestão estratégica de recursos públicos, as variáveis que restringiriam a efetividade da ESF, constatando que a falha preponderante estava diretamente relacionada a uma gestão ineficiente dos recursos. Em relação à gestão, Sulti et al. (2015) analisaram como ocorre o processo decisório na prática da gestão no âmbito da Estratégia Saúde da Família (ESF), a partir dos discursos de gestores de um município do estado do Espírito Santo. Observou-se que as relações de poder entre os gestores e destes com as equipes de saúde demonstram uma centralização do processo decisório, burocracia e hierarquia funcional taylorista e, portanto, havendo pouca participação dos profissionais de saúde no planejamento e nas decisões gerenciais.

Por outro lado, Cavalcanti, Oliveira Neto e Sousa (2015) examinaram os desafios para a qualificação da Atenção Básica na visão de gestores municipais de saúde. Registrou-se a necessidade de aprimorar as ações de avaliação e monitoramento dos serviços, além de aperfeiçoar e melhorar o processo de planejamento, a gestão de pessoas, a estrutura física das Unidades de Saúde e a articulação da atenção básica com a Rede de Atenção à Saúde.

Os autores Cardoso et al. (2015) avaliaram a gestão da ESF em municípios mineiros, por meio dos resultados da autoavaliação de qualidade pontuados de acordo com o instrumento Avaliação para Melhoria da Qualidade. No geral, os gestores avaliaram os serviços de maneira positiva. Porém, identificaram-se dimensões que obtiveram avaliação negativa, como a gestão do trabalho, educação permanente, insumos e medicamentos, e infraestrutura e equipamentos.

Também, Figueiredo et al. (2010), em um estudo com gestores da ESF de municípios do Rio Grande do Sul, analisaram o processo de trabalho da gestão, subdividindo os resultados em três temáticas: ações de organização/funcionamento da Saúde da Família, ações de formação e educação permanente ou continuada, e ações de monitoramento e avaliação. A gestão de recursos humanos e a gestão de materiais foram as mais significativas, tendo relação direta com o processo de trabalho dos profissionais. Observou-se, ainda, que as políticas de capacitação são

pontuais e não estão pautadas pelas reais necessidades dos profissionais, mas sim são executadas de acordo com iniciativa da própria gestão local, em consonância com as políticas nacionais de saúde.

3 METODOLOGIA

Com o objetivo de avaliar a gestão dos serviços da Estratégia Saúde da Família no município de Maceió, realizou-se uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso, realizado na capital alagoana, abrangendo a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e oito Unidades de Saúde da Família, representantes do sétimo distrito sanitário de saúde. Assim, o estudo classifica-se, em relação aos objetivos, como descritivo, pois realizou uma análise e descrição da gestão da ESF em Maceió (AL), a partir da percepção dos gestores públicos. Segundo Gil (2009, p. 28), a pesquisa descritiva descreve "características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis".

840

Foram entrevistados treze gestores públicos, especificamente os coordenadores administrativos das oito unidades de saúde avaliadas, além de três gestores da Secretaria Municipal de Saúde (SMS): a coordenação do distrito sanitário objeto de análise, a coordenação de atenção básica (AB) e a Diretoria de Atenção à Saúde (DAS). As entrevistas foram semiestruturadas, pois esse tipo de entrevista permite uma interação com o entrevistado, possibilitando o uso da criatividade pelo pesquisador para alcançar respostas úteis e que se aproximem dos conhecimentos empíricos e da realidade. Objetivou-se identificar qual a participação da gestão municipal nas ações desenvolvidas pela estratégia, qual o apoio gerencial fornecido aos servidores e qual o grau de eficiência da gestão de pessoas, materiais e logística, nos resultados estratégicos alcançados.

Mediante autorização dos respondentes, as entrevistas foram gravadas em áudio. Ressalta-se que dois dos entrevistados aceitaram participar da entrevista, porém não autorizaram a gravação. Nesses casos, as respostas foram registradas em diário de campo e, posteriormente, transcritas para o computador. Seguiu-se um roteiro, elaborado de acordo com o que foi observado na revisão de literatura e, especialmente, baseando-se no instrumento Avaliação para Melhoria da Qualidade

(AMQ), proposto pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2005).

As entrevistas realizadas com os gestores municipais de saúde, foram realizadas entre 02 de junho e 18 de julho de 2016, e duraram, em média, 21 minutos cada. O critério para seleção dos gestores pesquisados levou em consideração a relação direta com a Estratégia Saúde da Família. A fim de garantir o sigilo dos entrevistados, os mesmos serão classificados neste estudo como G1 a G8 (gestores das unidades de saúde) e G9 a G11 (gestores da SMS).

A análise qualitativa foi constituída mediante análise de conteúdo, proposta por Bardin (2010). Nesse sentido, os dados foram transcritos na íntegra, realizou-se leitura flutuante e exaustiva dos textos e, posteriormente, as informações foram organizadas e categorizadas, realizando-se uma codificação para posterior análise.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, o Quadro 1 ilustra a categoria e as subcategorias identificadas, a partir da análise de conteúdo realizada.

841

Quadro 1 - Categorias e Subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias	Respostas	Ocorrências
Gestão de recursos	Gestão da estrutura física e equipamentos	Inadequação	10
		Improvisação	03
		Adequado	01
	Gestão de materiais e medicamentos	Abastecimento total ou parcial	07
		Insuficiência	04
	Gestão de pessoas	Carga horária de trabalho	09
		Capacitação	11

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os gestores das unidades de saúde possuem a seguinte formação: três em administração, um em psicologia, e dois em licenciaturas. Ainda que a maioria dos gestores possua formação em nível superior e boa parte seja formado em administração de empresas, ressalta-se que nenhum deles apontou formação específica em administração pública ou gestão em saúde. Quanto ao tempo no cargo, registrou-se que os gestores possuem uma média de dois anos de atuação, o que demonstra rotatividade nos cargos gerenciais.

Por sua vez, os gestores do nível estratégico, que atuam na sede da Secretaria Municipal de Saúde, apresentaram titulações condizentes com as

atribuições do cargo, pois todos possuem pós-graduação em áreas afins ao papel desempenhado na gestão, em cursos como gestão e controle social de políticas públicas, saúde pública, gestão da saúde e desenvolvimento social, gestão da clínica na atenção básica e inteligência de futuro, prospectiva e políticas públicas.

4.1. Análise da estrutura física e equipamentos

O cenário da estrutura física das unidades investigadas sublinha condições inadequadas para a prestação de serviços de saúde, sendo esse indicador o que apresentou a pior avaliação dos gestores das unidades de saúde. Os seguintes relatos dos gestores evidenciam a situação dos estabelecimentos de saúde:

Sem condições de funcionamento [...]. Temos um consultório para três médicos e duas enfermeiras, e outro consultório que a gente adaptou, desse „tamaninho“, um cubículo. A farmácia só cabe duas pessoas. Tudo mofado, tudo pingando [...] Toda a infraestrutura aqui é péssima, péssima. Se vier aqui um pessoal da vigilância acho que fecha o posto [...] (G1).

842

[...] nós não estamos na nossa unidade. A nossa unidade está danificada totalmente a cobertura, necessitando de reparos, já estamos completando dois anos aqui neste prédio emprestado, aguardando que a secretaria de saúde tome providências nesses cuidados. Estamos atendendo no improvisado aqui [...] A estrutura não é adequada de jeito nenhum [...] (G2).

[...] hoje não está adequado, porque nós estamos alocados em um local totalmente improvisado e que não é nosso local de trabalho, né. Aí está meio precário, mas estamos vendo o que vamos fazer e se vamos sair daqui (G5).

O problema aqui dessa Unidade é a estrutura física né. O cenário aqui deixa muito a desejar, eu já pedi reforma e tudo, mas só que quando eu entrei, aí o prédio novo estava sendo construído né, parece que agora está faltando só os móveis, então por isso que eles pararam e não fizeram mais reformas (G6).

Aqui está com muito problema, estruturalmente falando, tem goteira, a gente já cansou de chamar alguém para retirar, tem as telhas que foram retiradas, lá fora a área que seria para a sala de espera está descoberta [...] torneiras vazando [...] muito precário. Não é adequado (G7).

Péssima estrutura, como você pode ver. A última sala, por exemplo, funciona vacinas, curativo, pré-consulta, dentista... é um „depósito“ para poder funcionar o posto. Se chega fiscalização a última sala seria fechada [...] (G8).

Evidenciou-se a necessidade de solucionar a situação atual da maioria dos estabelecimentos de saúde, pois o contexto situacional gera dificuldades para

cumprir minimamente os objetivos da política pública. Segundo alguns gestores, as condições precárias de trabalho engessariam o serviço e impactariam nos indicadores, ou seja, a precarização vivenciada por profissionais e usuários impede a efetividade de algumas ações que exigem espaço físico adequado e a disponibilidade de equipamentos em bom estado de conservação para sua realização. Outros trabalhos científicos apontaram a existência de infraestrutura inadequada ou a necessidade de se encontrar soluções para problemas estruturais de espaço físico nas unidades de saúde, sendo um problema recorrente nas diversas localidades estudadas (SILVA NETO; RIBEIRO, 2012; CAVALCANTE; LIMA, 2013; CARDOSO et al., 2015).

A citação dos sujeitos da pesquisa de existir a possibilidade de interdição de setores de algumas unidades, caso haja uma fiscalização de órgãos de vigilância, devido aos problemas hidráulicos, elétricos e de infiltração, demonstra a gravidade do problema. Também, alguns gestores apontaram a necessidade de rodízio dos consultórios entre os profissionais ou o compartilhamento de vários serviços dentro de um mesmo espaço, contribuindo negativamente para a qualidade e, também, para a quantidade das consultas e procedimentos executados.

843

Em particular, duas USF registram situação mais crítica, pois encontravam-se em locais que não são totalmente próximos da população, pois o prédio ou foi interditado para reforma ou condenado pela defesa civil, e atualmente os serviços funcionam precariamente em locais improvisados, em um espaço cedido pelo CAIC da UFAL e pela Vila Olímpica de Maceió. No que se refere à acessibilidade para portadores de necessidades especiais, nenhuma das unidades apresenta adaptações em todos os seus ambientes, o que fere o direito desses cidadãos que possuem condições diferenciadas a um atendimento digno, o que inclui pacientes que possuem dificuldades de locomoção, cadeirantes e parte dos idosos cadastrados.

A gestão da SMS reconhece a gravidade do problema e explica que entraves licitatórios e burocráticos dificultam uma resolução ágil:

Eu definiria a situação atual como preocupante. Assim, a gente tá há algum tempo com baixa infraestrutura em algumas unidades de saúde e também, passamos por um período de transição, porque muitas unidades foram fechadas ao mesmo tempo para reformas, e isso complicou. A gente sabe que a reforma é para um bem, mas houve essa questão. Mas a gente ainda

tem algumas unidades que não foram contempladas na reforma e que não estão em uma boa situação... e a questão mesmo de insumos, de materiais, estrutura [...] talvez seja corrigido agora, porque a gente concluiu a licitação de alguns processos, que vem se arrastando aí há algum tempo [...] (G10).

[...] temos agora uma condição melhor, conseguimos fazer uma renovação de praticamente 1/3 das unidades, então algumas unidades estão novas, construídas. Mas ainda precisa avançar muito na estruturação. Em termos de equipamentos, nós faremos agora uma atualização em 51 unidades, inclusive todas as (unidade) do VII distrito vão receber móveis e equipamentos novos. Isso já foi licitado e está chegando o material, então vamos dar uma requalificada nas estruturas, que estavam muito tempo sem investimento aí e tinha muita coisa muito obsoleta (G11).

Registrou-se que há um esforço dos gestores para solucionar os problemas estruturais. Porém, os problemas são urgentes e, em contrapartida, há dificuldades de integração entre os setores responsáveis e lentidão nos processos burocráticos, ocasionando a persistência das dificuldades enfrentadas pelos usuários e profissionais nas unidades. Assim, torna-se indispensável uma melhor articulação entre a área fim e a área meio, ou seja, entra as coordenações dos programas e políticas e as coordenações gerenciais, visando a otimização desses processos.

844

4.2. Análise da gestão de Recursos Materiais e Medicamentos

No que tange à gestão de recursos materiais e medicamentos, destaca-se os seguintes relatos:

Não é suficiente, porque, no caso, a nossa demanda é muito grande [...] o que chega é a quantidade exata para, assim, se fosse só PSF, entendeu? Seria tranquilo. Mas como aqui também tem demanda espontânea [...] não vai ter medicamento suficiente (G3).

[...] olhe, aqui é assim, a informação que o farmacêutico passa é que alguns medicamentos do elenco básico estão faltando. A conta que ele fez é que em torno de 70% dos medicamentos chegam, só que os 30% que não chegam é o que o pessoal usa mais. Mas, acho que atende parcialmente. Já em relação à quantidade, vai de acordo com o pedido do farmacêutico [...] (G4).

É, assim, no mês de dezembro, teve uma falta muito grande aqui de remédios, papel etc. Aí eles me explicaram, eu não entendo muito bem, que estava chegando e que todo final de ano é assim, mas agora regularizou (G6).

Tem muitas vezes que vem faltando medicamento, óleo veio aparecer agora, porque não vinha e a gente não usava. Deixa um pouco a desejar, porque falta muito ainda. Por causa da licitação pelo que eles dizem. As vezes passa cinco ou seis meses que não chega algumas medicações importantes (G8).

[...] a gente sempre pede a mais, porque sempre vem a menos, pra tentar chegar numa quantidade ideal. Atualmente a gente está sem papel nenhum, e temos uma necessidade muito grande de papel (G7).

Ainda que a maioria das respostas tenha definido o atual abastecimento como dentro de uma normalidade, boa parte dos relatos sublinharam expressões como “agora sim”, “no momento está abastecido” e termos correlatos, o que pode significar que houve problemas em períodos anteriores, apontado um fornecimento intermitente desses recursos. Em estudo realizado em uma USF de Maceió (AL), Cavalcante e Lima (2013) citaram que os insumos e materiais seriam insuficientes para o desenvolvimento de atividades cotidianas dos profissionais.

Assim, a logística de distribuição dos materiais, insumos e medicamentos ocorre mediante solicitação por e-mail do quantitativo necessário ao almoxarifado, no caso dos recursos materiais, ou à Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), no caso de medicamentos. A periodicidade dos pedidos é semanal ou de acordo com a necessidade da USF. Para dois gestores, o abastecimento da farmácia não é suficiente para atender à demanda dos pacientes. Ambos os coordenadores que tiveram essa percepção gerenciam US mistas, isto é, as que possuem o modelo ESF e o modelo tradicional, o qual também atende usuários por meio de demanda espontânea e, dessa forma, possuem uma maior quantidade de usuários diários.

845

Portanto, registra-se a necessidade de ampliação do estoque disponibilizado pela Secretaria Municipal de Saúde para abastecimento de insumos nas USF e que o abastecimento seja constante e melhor organizado e controlado. Outro ponto observado é que nenhum dos gestores pontuou a realização de estimativas do quantitativo usado em determinado período. Assim, é importante que haja a realização de uma estimativa do uso dos medicamentos e insumos, pela direção da unidade em conjunto com os profissionais de nível superior que devem planejar as solicitações, de modo que os medicamentos disponíveis na farmácia central do município (CAF) efetivamente cheguem aos pacientes das unidades de saúde em tempo hábil.

Além disso, a gestão da SMS deve ter um maior controle das demandas de todas as unidades de saúde, no sentido de viabilizar com a antecipação necessária a aquisição dos insumos, considerando que, na gestão pública, as compras são pautadas pela lei de licitações, 8.666/93. Logo, para atender a essa exigência legal e

aos trâmites burocráticos, é imprescindível um planejamento eficiente que apresente um cronograma das aquisições que serão necessárias para atender às demandas futuras dos estabelecimentos de saúde do município, de forma a minimizar a possibilidade de desabastecimento.

4.3. Análise da gestão de Recursos Humanos

Alguns assuntos pertencentes ao campo da gestão de pessoas foram explorados nos relatos dos respondentes. Em relação à carga horária de trabalho, apontou-se que a mesma não é cumprida integralmente em 50% dos casos, segundo as respostas, por diversos motivos apontados pelos gestores:

Devido ao nosso posto não ter essa estrutura adequada, eles fazem todas as manhãs, as duas equipes, e algumas tardes a gente reveza [...], até porque nós só temos dois consultórios, sendo um que a gente improvisou. Então esse é o principal motivo, é a falta de espaço físico e de estrutura (G1).

Olhe bem, eu tenho uma dificuldade aqui, de sala. Então, o médico ele não está vindo os cinco dias, por conta da estrutura, eu não tenho sala suficiente para eles. O que eu faço? Eu dobro o atendimento no dia que ele vem, por exemplo, se ele tem que atender 15 ele atende 30, para poder cobrir a carga horária do outro dia. Mas isso é provisório, por conta da estrutura [...] (G2).

Nem todos cumprem. São dois fatores, o primeiro é que a estrutura física não comporta todos os profissionais. Mas, por exemplo, eu não estou conseguindo ter contato com todos os recursos humanos, tem funcionários que não aparecem [...], mas a maioria cumpre o combinado (G7).

Como aqui é área de risco, não tem como sair de cinco horas da tarde [...] sai, no máximo, 3 horas, porque é arriscado até o indivíduo morrer [...] E a preocupação da SMS aqui é frequência, então eu cobro que eles façam pelo menos seis horas corridas, devido à questão da violência da região (G8)

Dessa forma, a estrutura física das USF, que teriam espaço insuficiente para a atuação concomitante de todos membros das equipes, é pontuada como a principal alegação para a flexibilização de carga horária. Outro aspecto pontuado foi a questão da violência na região das comunidades, que seria intensificada no turno vespertino, obrigando ao fechamento de algumas USF em um horário anterior ao determinado.

Sobre o não cumprimento integral do horário de trabalho, Cavalcante e Lima

846

(2013) apontaram alguns possíveis motivos, como a possibilidade de alguns profissionais possuírem mais de um vínculo empregatício ou realizarem cursos durante o turno de trabalho. Entretanto, ressalta-se que esses aspectos não foram relatados nas entrevistas realizadas. Assim, é primordial que ocorra maior controle das atividades desenvolvidas pelos profissionais, pois é um dos obstáculos para a efetividade do serviço. Entretanto, a necessidade de se atentar à frequência dos trabalhadores demonstra a existência de entraves para consolidar a ESF (FIGUEIREDO et al., 2010; SILVA NETO; RIBEIRO, 2012)

Por outro lado, dos gestores que apontaram que a carga horária é cumprida integralmente por todas as categorias profissionais, dois deles não sublinharam detalhes e outros dois relataram o uso de ponto eletrônico.

Em relação à realização de cursos de capacitação pela SMS, a maioria apontou que há essa oferta, mas com vagas limitadas e prioritariamente para médicos e enfermeiros. Alguns entrevistados apontaram um crescimento da oferta dessas capacitações nos últimos tempos, conforme o seguinte relato:

Ultimamente tem aparecido bastantes capacitações. É mais para a área de enfermagem, mas aparece para outros profissionais, como agente de saúde, administrativo, para assistente social também tem [...]. Agora mesmotem uma oferta de um curso sobre o Zika vírus e outro sobre DST/AIDS (G4).

A capacitação sistemática dos profissionais, de acordo com as necessidades, é fundamental para a atualização dos mesmos, possibilitando a aprendizagem de novos conhecimentos. Além disso, a oferta de capacitações realizadas em conjunto com servidores de outras unidades de saúde possibilita a discussão de problemas existentes no âmbito do processo de trabalho em saúde, de forma a buscar soluções a partir das trocas de experiências entre os profissionais. Também, um ponto importante referente às capacitações desenvolvidas pelos gestores para a qualificação dos profissionais é que elas foram consideradas pontuais, inexistindo um programa de educação permanente ou capacitação continuada:

[...] essa parte de capacitação é umas coisas que todas as áreas na SMS pensam e todos os anos estão capacitando. Nessa gestão, a gente não teve problema quanto a essa parte de capacitação. Agora, [...] o que eu acho que deixa um pouco a desejar e que a gente estava até comentando isso hoje, é a descentralização dessa capacitação, também, descer um

pouquinho para os distritos, trabalhar também com a própria comunidade, sabe? Fazer um trabalho mesmo como o pessoal da educação permanente vai dentro da Unidade de Saúde, trabalhando processo de trabalho [...] eu acho que assim, atualmente a gente está muito na capacitação em DST/AIDS, em HIPERDIA... uma coisa mais na política, onde a gente precisa trabalhar bem mais a parte de organização do processo de trabalho nas unidades (G9).

Dessa forma, relatou-se a necessidade de se organizar o processo de trabalho, de forma a viabilizar e incentivar que as práticas dos profissionais sejam consistentes com os parâmetros da ESF. As principais atividades desenvolvidas pela gestão estão voltadas para temas e ações direcionadas pelo Ministério da Saúde, de acordo com o interesse dos gestores.

Todavia, é preciso desenvolver capacitações que não sejam apenas em políticas específicas, ou seja, em aspectos técnicos, mas sim, buscar novas práticas nos processos de trabalho, no sentido de que se vislumbre uma aplicabilidade do conteúdo disseminado com a prática dos servidores. Assim, é preciso observar as necessidades dos profissionais de saúde ao programar as capacitações (FIGUEIREDO et al., 2010). A ênfase em capacitações que visem a reorganizar os processos de trabalho, como apontou os respondentes, é fundamental, pois verifica-se que as práticas profissionais estão muito centradas no modelo biomédico. Por isso, trabalhar de forma continuada com essas equipes é indispensável para priorizar as ações de promoção e prevenção nas atividades desenvolvidas. Investir no capital humano deve ser atuação central da gestão, pois a implementação ou não das diretrizes das políticas públicas, incluindo os pressupostos priorizados pela ESF, é papel direto e final dos profissionais de saúde.

848

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo avaliou a gestão dos serviços da Estratégia Saúde da Família, considerando a percepção de um grupo de gestores diretamente relacionados com a política pública em Maceió (AL). Neste trabalho, definiu-se como categoria de análise a gestão de recursos e, em específico, como subcategorias a gestão da estrutura física e de equipamentos, de recursos materiais e medicamentos e de recursos humanos, ou gestão de pessoas.

Dessa forma, sublinharam-se entraves quanto à péssima infraestrutura física

das unidades, à gestão de materiais e medicamentos intermitente e à gestão de recursos humanos, especialmente no que tange ao não cumprimento de carga horária e a necessidade de melhor estruturação das capacitações e do processo de educação continuada. Assim, de um modo geral, a avaliação dos serviços pode ser considerada insatisfatória. Ilustra-se a necessidade de atuação da gestão para solucionar as deficiências apontadas e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população.

Como limitações do trabalho, registra-se que os resultados não podem ser generalizados, uma vez que o estudo se limitou ao universo pesquisado, por meio de estudo de caso. Por fim, sugere-se a realização de novos estudos avaliativos com metodologia semelhante à adotada neste trabalho, além da análise da percepção de outros atores sociais.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70 LDA, 2010.

849

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011**. Aprova a Política Nacional da Atenção Básica. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html. Acesso em: 03 de junho de 2015.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Avaliação para Melhoria da Qualidade da Estratégia Saúde da Família**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2005.

CARDOSO, A. V. L. et al. Avaliação da gestão da Estratégia Saúde da Família por meio do instrumento Avaliação para Melhoria da Qualidade em municípios de Minas Gerais, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 4, p. 1267-1284, 2015.

CAVALCANTE, M. V. S.; LIMA, T. C. S. A precarização do trabalho na atenção básica em saúde: relato de experiência. **Revista Argumentum**, v. 5, n. 1, p. 235-256, 2013.

CAVALCANTI, P. C. S.; OLIVEIRA NETO, A. V.; SOUSA, M. F. Quais são os desafios para a qualificação da Atenção Básica na visão dos gestores municipais? **Saúde em Debate**, v. 39, n. 105, p. 323-336, 2015.

DESLANDES, S. F. Concepções em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 13, n. 1, p. 103-107, 1997.

DONABEDIAN, A. *La dimensión internacional de la evaluación y garantía de la calidad*. **Salud Publica Mex**, v. 32, n. 2, p. 113-7, 1990.

DYE, T. R. **Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

FIGUEIREDO, P. P. de et al. Processo de trabalho da Estratégia Saúde da Família: a concepção de gestão que permeia o agir em saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 235-259, 2010.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MALTA, D. C. et al. A Cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF) no Brasil, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde, 2013. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 2, p. 327-338, 2016.

MEZOMO, J. C. **Gestão da qualidade na saúde: princípios básicos**. São Paulo: Manole, 2001.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERAPIONI, M. **Avaliação da qualidade em saúde: delineamentos para um modelo multidimensional e correlacional**. In: Bosi M. L.; Mercado F. (Org.). *Avaliação qualitativa de programas de saúde: enfoques emergentes*. Petrópolis: Vozes, 2006.

SILVA NETO, J. M.; RIBEIRO, R. P. Gestão Estratégica de Recursos Públicos: Avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do Programa de Saúde da Família. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 18, n. 1, p. 191-210, 2012.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STARFIELD, B. **Atenção primária: Equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia**. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, 2002.

SULTI, A. D. C. et al. O discurso dos gestores da Estratégia Saúde da Família sobre a tomada de decisão na gestão em saúde: desafio para o Sistema Único de Saúde. **Saúde em Debate**, v. 39, n. 104, p. 172-182, 2015.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

BUROCRACIA NA

:

uma reflexão teórica

Wagner Marques Cordeiro¹

RESUMO

No presente estudo, propomos uma análise da burocracia, suas características e contribuições para a contínua construção da Administração Pública. O objeto de nossa análise articula exames teóricos de autores que tanto positivam a burocracia, como Weber (1946) e Eisenstadt (1959), quanto autores que a negativam, como Robert Michels (1949), Philip Selznick (1964) e Michel Crozier (1963). Assim, visando uma reflexão acerca de uma esperada posição em favor de que o gerenciamento na Administração Pública demanda práticas burocráticas, temos que o século XXI está mais do que propício para que a gestão de organizações públicas rompa com prejulgamentos acerca da burocracia e enxerguem nela os devidos elementos que favorecem a emergência de uma constante busca de excelência no serviço público.

851

Palavras-chave: Burocracia. Administração Pública. Reflexão teórica.

¹ Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

**BUROCRACIA NA CONSTRUÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO SÉCULO XXI:**
uma reflexão teórica

¹ *Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).*

INTRODUÇÃO

A burocracia sempre foi tida como um dos entraves para o pleno desenvolvimento da Administração Pública. Essa é uma crença bastante arraigada na sociedade brasileira. Mas, sobretudo, arraigada devido à falta de atenção teórico-procedimental acerca do que, deveras, vem a ser a burocracia e o que ela resguarda. Essa falta de cuidado analítico com o que vem ser a burocracia faz com que se reverbere a ideia de que um bom gerenciamento deve manter distância de práticas burocráticas.

Desse modo, com o objetivo de propor uma reflexão teórica sobre a burocracia e sua relação com a Administração Pública, o presente artigo faz uma imersão em um marco teórico em que figuram autores que tanto se debruçam sobre conotações negativas quanto autores que se debruçam sobre conotações positivas da burocracia.

A despeito de a burocracia poder estar presente nas mais diversas formas de coletividade, é nas organizações onde ela pode encontrar sua forma mais tangível. Ainda que não se queira considerar, tanto as organizações da esfera pública quanto as organizações da esfera privada, ambas dialogam com a burocracia, haja vista que, em tais esferas, guardando suas especificidades, a burocracia faz com que certas organizações se reconheçam, se atraiam, ou se repilam, naturalmente.

Sob a perspectiva reflexiva acerca da contínua construção da Administração Pública do século XXI, na seção 1 do presente estudo, discutimos a burocracia e seus contrapontos, e como se forma a base teórica que a negativa e que a positiva. Na seção 2, trazemos a discussão relacional entre organizações e a burocracia. Lançando um olhar evolutivo de como a burocracia se firma para construir a Administração Pública, na seção 3 fazemos um debate histórico. Na seção 4, apresentamos os estratos burocráticos e sua formação no Brasil. Por fim, na seção 5, em tom provocativo, instigamos uma discussão acerca da competência da construção da Administração Pública deste século.

Assim, o presente estudo encontra arrimo pelo fato de serem poucos os trabalhos científicos que se impõem frente à visão hegemônica de que a burocracia é um mal que precisa ser freado, a fim de que se garanta, por exemplo, um efetivo

aperfeiçoamento da Administração Pública.

Neste mesmo diapasão, praticamente não se encontram trabalhos que combatam a ideia de que, para um bom gerenciamento, a burocracia se apresenta como uma contramão.

1 A BUROCRACIA E SEUS CONTRAPONTO

Apesar de sistematizada de forma pontual e cuidadosa pelo sociólogo e economista alemão Max Weber (1864-1920), a burocracia, grosso modo, ainda parece ser mal compreendida e tem, muitas vezes, sido interpretada como empecilho ou obstáculo para a fluidez, sobretudo, no que toca aos trâmites administrativos nas mais diversas organizações e nos seus níveis de eficiência. Quem nunca escutou uma ou outra pessoa usar a expressão “isto é burocrático demais” ou “é muita burocracia”; isso com certo desencanto, referindo-se a alguma exigência procedimental desnecessária proposta ou determinada por alguma instituição, entidade ou organização de um modo geral?

853

Para alguns autores como Motta e Bresser-Pereira (2004), a teorização de Weber foi terrivelmente empobrecida pela interpretação cultural feita pela teoria administrativa. Vale citar o exemplo do professor e escritor Idalberto Chiavenato, que nos dias atuais é facilmente tido como autor de leitura obrigatória especialmente nos cursos de Administração, e que apregoa a burocracia como “uma barreira monolítica às mudanças. Uma camisa-de-força que bloqueia e impede o ajustamento da organização às mudanças ambientais” (CHIAVENATO, 2010, p. 71).

Para início de discussão, Guerreiro Ramos (1983) considera que, focalizado sob variados ângulos, o assunto que envolve a burocracia é complexo. Ele defende que importa fazer a distinção entre duas conotações que frequentemente tornam a burocracia. Uma é a conotação negativa, e a outra, a positiva. Sob o prisma negativo da burocracia, vamos encontrar autores como Robert Michels (1949), Ludwig von Mises (1944), Karl Mannheim (1941), Philip Selznick (1964) e Michel Crozier (1963).

Michels entendia que a burocracia abre margem para instalação de uma verdadeira “lei de ferro nas organizações”, uma vez que, segundo ele, um agrupamento de pessoas adquire caracteres burocráticos e faz surgir um círculo de membros que monopoliza as decisões e o poder, tendendo à perpetuação. Mises

avaliava que burocracia e inovação não se conjugam, dado que a rigidez das regras e regulamentos inerentes à burocracia não dialogam com agendas progressistas e inovadoras. Mannheim tinha a posição de que, como traço habitual da burocracia, a mentalidade conservadora tende a limitar o horizonte de percepção do burocrata, que, tenderia a generalizar inclusive a própria experiência individual.

Selznick assinala o que chama de "paradoxo da organização" o fenômeno negativo que ocorre na burocracia quando há a modificação e o abandono dos objetivos professados ou explícitos da organização, a saber, quando os funcionários substituem tais objetivos por objetivos operacionais. Ou seja, quando há uma secundarização dos fins professados.

Já na ótica de Crozier, a burocracia consiste num complexo de "círculos viciosos", no sentido de que ela não se corrige em função de seus próprios erros, que proporcionam também uma luta pelo poder entre dirigentes e subordinados, isso porque esses não são passivos, mas sim ativos no que se refere aos seus poderes de barganha.

854

Por outro lado, na linha de frente de autores que positivam o conceito de burocracia, temos em Weber (1946) o fanal e principal representante para avançarmos no campo da ideologia no que tange ao fenômeno burocrático. Destarte, é mister que entendamos as principais características da burocracia preceituadas pelo próprio Weber. Conforme esse pensador, a burocracia é dotada de feições legais fixas, regidas por leis ou normas administrativas; apresenta hierarquia organizada monocraticamente; o quadro de funcionários se reveste de ocupantes de cargos imbuídos de *know-how* para realização de tarefas pré-determinadas e que atendam a procedimentos padrões; o treinamento especializado é um pressuposto; a ocupação do cargo está vinculada à plena capacidade de trabalho do funcionário; o desempenho no cargo obedece a regras gerais; a relação entre as pessoas deve se dar entre cargos; a meritocracia deve ser respeitada; e os atos devem ser passíveis de registros, prestigiando, dessa forma, o caráter formal das comunicações.

Também Weber (1946) entende que precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, descrição, entre outros, são exímios atributos da burocracia. Sim, em linhas gerais, podemos dizer que são essas as características da burocracia, emprazada pelo próprio autor de "Economia e Sociedade".

Na percepção de Guerreiro Ramos (1983), um autor que merece ser citado pela defesa do conceito positivo de burocracia é o sociólogo israelense Shmuel Noah Eisenstadt (1959). Este considera, conforme Ramos, que, para o funcionamento pleno da burocracia, deve haver as condições necessárias. Entre algumas dessas condições, a diferenciação de esferas institucionais; a predominância de critérios universalísticos dos principais papéis e funções a indivíduos ou grupos; a definição de comunidade total; o surgimento de objetivos que não possam ter em vistas grupos particularistas; a crescente interdependência entre grupos e incrementos de dificuldades. No entender de Eisenstadt (1959), burocracia equivale a burocracia representativa. Para Dias (2008, p. 85), "a organização do Estado é, devido a sua própria natureza, representativa".

Observadas as características supracitadas, chega a ser quase lugar comum confrontar as ideias de Weber sobre burocracia com as do sociólogo estadunidense Robert King Merton (1970), que professa as "disfunções burocráticas" como aspectos da burocracia que se sobrepõem à eficiência. Esse autor delineia alguns aspectos os quais são considerados disfunções porque apresentam, segundo o próprio Merton, internalização das regras e apego aos regulamentos; excesso de formalismo e de papelório; resistência às mudanças; despersonalização do relacionamento; categorização como base do processo decisório; superconformidade às rotinas e aos procedimentos; exibição de sinais de autoridade; e dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

855

Na perspectiva de afronta ao pensamento de Merton, Motta e Bresser-Pereira (2004) atribuem ao comportamento humano nas organizações um fator preponderante para a quebra da efetividade da real dimensão burocrática:

O comportamento dos membros das organizações escapa ao modelo preestabelecido. Verificam-se, então, as consequências não desejadas das burocracias, as „disfunções“. Todas elas derivam da imprevisibilidade de parte do comportamento dos funcionários. O comportamento previsto era racional, preciso, coordenado. O comportamento que realmente ocorre, e que deixou de ser previsto, pode vir a ser exatamente o oposto daquele planejado. (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 43).

Não obstante esses autores reconhecerem que o alto grau de burocratização no que se refere ao excesso de formalismo e a despersonalização que muitas vezes

caracterizam as organizações, eles atribuem que o referido excesso resulta na concepção popular de burocracia como um sistema de eficiência duvidosa.

Deste modo, tendo perpassado pelas trincheiras das visões positiva e negativa da burocracia, podemos inferir que elas por si não determinam os resultantes das organizações, uma vez que o comportamento dos servidores é sempre determinante para o êxito dos fins organizacionais. Para uma melhor compreensão, é entendendo a relação entre as organizações e a burocracia que podemos lançar mão de como elas se influenciam.

2 ORGANIZAÇÕES E BUROCRACIA

O entendimento sobre como a burocracia funciona plenamente exige que tenhamos bem delimitado o que vem a ser uma organização, uma vez que o espaço de funcionamento da burocracia é por excelência o das organizações. Para tanto, temos que conceber que são as organizações que proveem meios para que a sociedade tenha suas necessidades atendidas, sejam elas quais forem.

856

Para Giddens (2005, p. 284), "organização é um grande agrupamento de pessoas, estruturado em linhas impessoais e estabelecida a fim de atingir objetivos específicos". Ainda segundo esse autor, nos dias atuais as organizações exercem um papel bem mais importante em nosso dia-a-dia do que jamais se verificou outrora. Motta e Bresser-Pereira (2004) consideram que um fator que, no mundo moderno, marca a importância das organizações consiste no fato de que elas são quesito necessário para o desenvolvimento, econômico, político e social.

Weber (2000) tratou das organizações sob a perspectiva da dominação racional-legal, em que elas se apresentam como maneira de coordenar as atividades humanas, ou bens produzidos, de uma forma estável, mediante o tempo e espaço. A dominação deve ser posta no plano da hierarquia, que Weber entende como um traço fundamental das organizações.

A despeito disso, as organizações surgem como uma arena de dominação, que deve ser compreendida como uma situação em que uma vontade manifesta do dominador (ou dominadores) visa influenciar as ações de outras pessoas (dominados). Com isso, o sociólogo alemão entendia que, nas organizações, há uma tendência de o poder ficar concentrado no topo.

Na apreciação de Matias-Pereira (2012, p. 59), "verifica-se que a cultura organizacional burocrática estável e madura possui um tipo de cultura hierarquizada, na qual existem referenciais nítidos de responsabilidade e autoridade, sendo que o trabalho é organizado e sistemático". Portanto, esse autor aponta que cada organização tem uma cultura organizacional específica. No entanto, essa cultura é apoiada, transmitida e transformada através do processo de interação social.

Por assim dizer, as organizações - sejam elas em qualquer esfera em que se desenvolvam, através do rito de suas hierarquias - terão sempre como função dominante a reprodução do conjunto de relações que são oriundas dos sistemas político, econômico e social vigentes.

Também podemos conceber o Estado como uma forma organização. Para Dias (2008), além de reivindicar para si a supremacia da aplicação da força bruta aos problemas sociais, o Estado estabelece uma organização do poder da sociedade.

Independente da concepção que se tenha ou que se queira agasalhar sobre as organizações, podemos dizer que elas existem, são feitas por pessoas, compessoas e para pessoas. Sem muito esforço, podemos chegar à conclusão de que serviços como segurança pública, educação, energia, alimentação, água, saúde, lazer, entre outros - seja na esfera pública ou privada - todos dependem das organizações. E todas têm suas próprias formas de arranjos estruturais e funcionais. Ou seja, todas possuem sua forma burocrática.

De acordo com Maximiniano (2007), as organizações podem fornecer todos os tipos de serviços e produtos. Contudo, elas podem ser classificadas de muitas maneiras. Vale dizer, por tamanho, por natureza jurídica, por área de atuação, entre outros critérios. No que tange ao setor da economia em que operam, ainda conforme o autor, as organizações podem essencialmente ser classificadas em três tipos: empresas, governo e organizações do terceiro setor. Para fins do presente trabalho, nossa concentração se volta ao governo, que compreende as organizações do serviço público - por essência burocráticas - sendo estas as que prestam serviços aos cidadãos e cidadãs que administram o Estado, através do funcionalismo público, ou seja, da Administração Pública.

3 BUROCRACIA COMO CONTÍNUA CONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quando olhamos para o século XXI, e pensamos na contínua construção da Administração Pública, obrigatoriamente temos que olhar para a conjuntura social, que envolve fatores históricos, culturais, políticos e econômicos, afora os estratos burocráticos – os quais abordaremos na seção seguinte. Nos últimos séculos, o mundo testemunhou inúmeras mudanças no que diz respeito ao dever do Estado. Inicialmente, a travessia do absolutismo para o Estado de Direito. Por essa via, a disseminação do Estado Liberal e Democrático só foi possível graças às revoluções francesa, inglesa e americana, tendo a premissa de que o Estado ficaria sujeito à sociedade.

Para levantar autores que contribuíram com esse debate, Matias-Pereira (2012, p. 55) assinala que “a partir do século XIX até a década de 1940 constata-se a importância de inúmeros autores, como, por exemplo, Wilson (1978), Taylor (administração científica) e Weber (teoria da burocracia)”. Ele considera que, notado, esses autores se acostaram nos princípios da racionalidade, eficiência e adequação dos meios aos fins, na busca da oposição ao patrimonialismo, e assim colaboraram com ideias para a modernização da Administração Pública. Em avançando, se nos prostrarmos no período condizente entre 1940 e 1980, vamos perceber que foram implantadas reformas orientadas para solucionar o que se considerava como “limitações do modelo burocrático”. Vale aqui abrir um parêntese para sublinhar que os modelos que surgiram se autodenominando pós-burocráticos também foram alvos de críticas áspers, como por exemplo o modelo “gerencial puro”, que tentou impor uma separação automática entre a política e a administração, e na verdade frustrou-se.

Retomando o evolucionismo da Administração Pública, é de bom alvitre destacar que, no Reino Unido, no final da década de 1970, surgiu uma nova cultura orientada para uma visão empreendedora na Administração Pública, que foi chamada de Nova Gestão Pública (NGP). Após ser adotada pelos Estados Unidos, na década de 1980, a NGP só foi adotada na América Latina dez anos depois, sendo o Chile o primeiro a implantá-la neste continente, portanto, em 1990. Só a partir de 1995 é que seria implantada no Brasil.

Visto isso, temos que considerar que a Administração Pública, como quer Matias-Pereira (2012), é um sistema complexo, constituído por instituições e órgãos do Estado, normas, recursos humanos, infraestrutura, tecnologia, cultura, e outras, que deve – visando o bem comum – exercer de forma justa a autoridade política e as suas outras funções constitucionais.

De tão complexa que se tornou a Administração Pública, a adoção da burocracia por ela “foi desenvolvida como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, e buscou maximizar *a priori* os controles administrativos” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 60). Também vamos perceber que há na sistematização weberiana uma intenção de fechar o cerco sobre qualquer forma de improbidade administrativa nas organizações burocráticas; por isso Weber (2000) toma como base a racionalidade, a fim de adequar os meios aos objetivos (fins) pretendidos, visando ainda garantir a máxima eficiência possível no alcance dos objetivos.

Como pensa Guerreiro Ramos (1983), e com fulcro na Administração Pública, não temos o intento de sinalizar que a burocracia, em última análise, é um mal sem remédio. Aliás, havemos de considerar que sequer ela é um mal. Ela existe, é positiva, exerce uma função determinante para o controle da máquina administrativa – ainda que possa apresentar limitações. Boa parte da crítica que ainda incide sobre ela é pelo fato de a burocracia não garantir foco nos resultados. Contudo, a burocracia não está ameaçada de dissolver-se frente à colaboração que sempre deu na construção da Administração Pública.

Não obstante tenha sido sistematizada sob a égide da forma de poder e dominação, a burocracia se mostra como um instrumento vigoroso capaz de garantir alta eficiência administrativa e prestar contribuições às intermitentes formas de gerenciamento. Como aponta Evans (2004, p. 71), “é a insuficiência da burocracia que prejudica o desenvolvimento, e não sua prevalência”.

Assim, como parte da construção da Administração Pública do século XXI, seria prudente, se puder endeusá-la, demonizar a burocracia seria um equívoco. Isso porque é necessário que se vislumbre que a burocracia está a favor do bom uso que se faça dela.

4 A BUROCRACIA E SEUS ESTRATOS NO BRASIL

No que se refere à burocracia, temos percorrido de modo generalizado e amplo, até aqui. Para afunilarmos, em se tratando da construção da Administração Pública na construção da Administração Pública do século XXI, vemo-nos na incumbência de discutir a forma como se constituem os estratos da burocracia no Brasil e suas nuances, que podem apontar para caminhos que construam reflexões sobre a modernização de práticas administrativas que promovam o desenvolvimento pleno da Administração Pública através de seus agentes.

Para fins de conceituação, vamos entender estratos burocráticos como cada uma das camadas ou classes que compõem o todo organizacional no tecido da Administração Pública.

Para Guerreiro Ramos (1983, p. 220), "no tocante à modernização e ao desenvolvimento, todavia, é sempre um estrato determinado da burocracia que particularmente se distingue como agente ativo." Exemplificando, Alfred Diamant (1964), citado por Ramos (1983, p. 220), ao formular as características de uma burocracia para o desenvolvimento, direcionou a sua formulação ao pessoal do setor público da administração. Diz ele: "principalmente à alta burocracia que supervisiona a execução de diretrizes e, em muitos sistemas, tem voz na elaboração de diretrizes".

860

Destarte, para dar corpo a esta discussão, partindo do pressuposto de que em toda burocracia há elite e massa (Ramos, 1983), temos que "em toda burocracia uma minoria tem um desempenho privilegiado na iniciativa e execução de reformas, enquanto a maioria restante se conduz de modo largamente passivo". Visando esclarecer as funções dos estratos da burocracia, o autor descreve-os em consonância com a administração pública brasileira, distinguindo os estratos que vamos apresentar de forma sucinta: a burocracia eleita e/ou propriamente política; a burocracia diretorial e quase política; a burocracia técnica e profissional; a burocracia auxiliar e a burocracia proletária.

A burocracia eleita e/ou propriamente política atende no plano federal pelo Presidente da República, ministros ou dirigentes nomeados dos departamentos, bem como dos titulares de funções de variada sorte. Já no plano estadual e municipal, o governador e o prefeito, e as autoridades político-administrativas que lhe são

administração instrumento de seus propósitos.

A burocracia diretorial e quase política não está sujeita à “derrubada” do chefe do executivo. Fazem parte desse estrato os servidores públicos das diversas categorias e profissões que, ou por força de competência específica, ou de alianças informais, mantêm-se permanentemente no exercício de altos cargos e funções e assim participam da liderança dos negócios da administração. Geralmente, esses servidores estão encarregados de funções de chefias de seções, divisões ou departamentos. Nenhuma alta autoridade os pode dispensar ou substituí-los como conjunto, porque, sem eles, expõem-se a incorrer em erros ou a tomar decisões desastradas.

A burocracia técnica e profissional é composta por ocupantes de cargos em funções profissionais, tais como médicos, engenheiros, agrônomos, arquitetos, contabilistas, técnicos de administração, educação, químicos, economistas, entre outros. Do ponto de vista analítico, essa burocracia é um estrato operacionalmente necessário. Entretanto, em face da modernização e mudança, talvez seja temerário proceder a generalizações sobre o seu comportamento.

A burocracia auxiliar é formada pela maioria dos servidores públicos, contínuos, protocolistas, serventes, oficiais administrativos, e carreiras análogas. É um estrato que tem participação escassa na elaboração de decisões de grande alcance inovador. Na Administração Pública esse estrato é a massa, e não componente da elite.

A burocracia proletária é atrelada – nas esferas do serviço público federal, estadual e municipal – a unidades incumbidas de limpeza, de cozinha, construção e conservação de estradas, e atividades consideradas meio. Esse estrato é considerado o mais passivo dos agentes dos programas de modernização e desenvolvimento.

A QUEM COMPETE A CONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO SÉCULO XXI?

Ao término de suas colocações sobre estratos burocráticos no Brasil, Guerreiro Ramos, em seu livro "Administração e Contexto brasileiro" (1983), retoma o questionamento do capítulo sobre a forma em que eles se comportam; concluindo que a análise sumária da composição da burocracia concorre para desfazer idealizações bastantes correntes em estudos sobre o papel dela na modernização e no desenvolvimento da Administração Pública. Em capítulos anteriores já havia frisado contribuição à sociologia e à estratégia da modernização para tal. Ramos, todavia, indaga sobre nas mãos de quem a estratégia administrativa pode tornar-se socialmente eficaz. De bate pronto, o próprio Ramos responde: "principalmente nas mãos dos titulares do primeiro e do segundo estratos da burocracia".

A resposta de Ramos nos faz pensar. Sobretudo porque, ainda que o advérbio "principalmente" marque bem a expressão, uma questão inicial diz respeito a aparentar haver na resposta um certo departamentalismo de responsabilidade – que permeia os "escalões" e apresenta certa nocividade – em que ficam dispersos os deveres dos servidores públicos como um todo. Ou seja, surge aí uma fonte de permissão para os servidores do terceiro, quarto e quinto estratos burocráticos não se acharem estranhos para fazer "corpo mole", já que a responsabilidade do desenvolvimento da Administração Pública não está "principalmente", em tese, em suas mãos.

Em nosso entendimento – não deixando de fora a população, que na medida do possível tem o poder de demandar e controlar a prestação de bens e serviços públicos – a agenda de construção da Administração Pública do século XXI passa necessariamente pelas mãos e o empenho de todos os estratos burocráticos apresentados na seção anterior – as estratégias para tal não é mérito do presente artigo. Por mais que tenhamos os estratos bem sistematizados e luzentes, temos que se eles não vierem a se valer de uma filosofia convergente, entre si, corre-se o risco de – como acontece correntemente – se proceder com uma prestação de serviços desconcatenada com as demandas da sociedade e se caminhe para a realização de serviços ineficientes e avessos àqueles apregoados pelos princípios da Administração Pública.

oportunidades e gerando avanços. E isso não só no setor privado, mas também no público. Assinala o autor:

Podemos argumentar, frente a essa tendência que os esforços para viabilizar a inclusão, redução da desigualdade, manutenção do crescimento econômico sustentável e a melhoria das condições socioambientais são os principais desafios com que grande parte dos governantes, especialmente na América Latina, se defrontam nesta segunda década do século XXI.(MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 30)

863

No entender de Azambuja (2008, p. 357), “neste século, a esfera de ação do Estado alargou-se e complicou-se enormemente e em consequência há necessidade de conhecer toda a realidade social, para poder legislar e administrar eficazmente”.

Cumpre-nos perceber que a construção da Administração Pública que almejamos para este século XXI deve ser traçada por todos os envolvidos no serviço público, independente de estrato burocrático, escalão, função, cargo, gênero, idade ou localização geográfica. Portanto, a atividade fornecida pelo Estado deve ser focada no interesse público em que a sociedade seja satisfeita de modo a se romper com alguns gargalos que ainda circundam determinados setores da Administração Pública brasileira. Em vista disso, “o Estado constitui uma organização que busca impulsionar, desenvolver e coordenar as atividades humanas para a obtenção do bem comum” (DIAS, 2008, p. 91).

De resto, para que construamos, neste século XXI, uma Administração Pública que caminhe para a prestação de um serviço público eficiente, há a necessidade de se abster de prejulgamentos acerca da burocracia e se buscar entender como ela, de fato, funciona; ou, pelo menos, como ela deve funcionar.

Estado assume face da coletividade, para promoção do bem comum.

Em contrapartida, faz-se necessário entender que princípios como divisão de trabalho, regras e regulamentos, impessoalidade, competência técnica, respeito à hierarquia, formalização das comunicações, procedimentos técnicos, entre outros princípios burocráticos, não necessariamente desembocam em "disfunções". Se bem observamos, conquanto possa apresentar limitações, os acertos das práticas burocráticas são bem mais visíveis e palpáveis do que as suas possíveis "disfunções". Considerando uma das demandas sociais mais urgentes no atual cenário brasileiro - que é a horizontalização da ética em nosso tecido social -, a burocracia se apresenta também como um instrumento, tanto quanto possa, para blindar os bens públicos, varrer e fechar o cerco frente à corrupção, favoritismos, personalismos e clientelismos, que ora se apresentam como um dos onerosos entraves para a construção da agenda da Administração Pública, que a sociedade almeja. Como depreende Evans (2004, p. 59), "a superioridade do Estado burocrático moderno está em sua habilidade em superar a lógica individualista".

864

Por fim, não é que a burocracia seja a mãe do "exagerado apego a regulamentos" ou do "excesso de formalismo". Sob a lente de um serviço público decoroso, o que a burocracia tem é apego a um desenho organizacional que racionalize seus objetivos e que não canse frente ao seu excesso, mas excesso de busca da eficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, pretendeu-se, de forma sintética, contudo estruturante e objetiva, trilhar por reflexões teóricas acerca da burocracia frente à Administração Pública, com enfoque em sua construção no século XXI. Para atender a este objetivo, utilizamo-nos de aportes teóricos oriundos de autores que possuem reconhecido cabedal científico, que nos deu o devido amparo para estabelecer um

debate que viesse a lançar um olhar crítico sobre os contrapontos da burocracia. Assim, pudemos inferir que, quando não deturpada, a burocracia – mesmo possuindo contrapontos – oferece elementos que auxiliam no gerenciamento de modo a poder racionalizar o serviço público sem que ele tenha, com isso, qualquer disfunção.

Desse modo, entendemos que a burocracia não deve ser considerada um mal da Administração Pública, tão pouco um empecilho nos ares deste século XXI. É válido que se reforce que a burocracia está a favor do bom uso que se queira fazer dela. Como em qualquer organização, de nada valerá existir um modelo tido como impecável, gerencial ou não, se suas características não forem respeitadas no seio organizacional.

Conclui-se também, e não há como tergiversar, que quando pensamos em uma Administração Pública eficiente buscamos sempre ter em mente mecanismos que contribuam para que ela seja, sobretudo, focada no interesse público. Entendemos que, para tanto, enquanto organização, o Estado deve driblar meios que afrouxem possibilidades de improbidades administrativas, personalismos e brechas para clientelismos. Essa é uma das vias as quais a burocracia sempre esteve de plantão.

De resto, a Administração Pública se apresenta em contínua construção, em que a sociedade deve se sentir também parte desta construção. Contudo, e com muita pertinência nesse processo, os estratos burocráticos devem definitivamente se assumirem como atores da transformação do serviço público, sabendo abstrair o que há de mais determinante na burocracia que – ainda que se queira fechar os olhos para este fato – ainda apresenta elementos que, se bem adotados, serão sempre canal para um bom gerenciamento.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento Organizacional – A Dinâmica do Sucesso das Organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CROZIER, Michel. **Le Phénomène bureaucratique**. Paris, 1963.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2008.

EISENSTADT, Shmuel Noah. **Bureaucracy, bureaucratization and de bureaucratization**. In: Coser & Rosenberg. *Sociology theory*. 1959. p. 510.

EVANS, P. (2004). **A Abordagem Institucional Comparativa**, in: *Autonomia e Parceria*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Tradução: Sandra Regina Netz. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

MANNHEIM, Karl. **Ideologia y utopia, México**, Fondo de Cultura Económica, 1941.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

866

MERTON, Robert K. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MICHELS, Robert. **Political parties**. Glencoe. Illinois, The Free Press, 1949.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à Organização Burocrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Thomson, 2004.

RAMOS, Guerreiro. **Administração e Contexto brasileiro – esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

SELZNICK, Philip. **An approach to a theory of burocracy**. In: Coser, Lewis A. & Rosenberg, Bernard. *Sociological theory*. New York, Macmillan, 1964, p. 479.

VON MISES, Ludwig. **Bureaucracy**. New Haven, Conn, Yale University Press, 1944, p. 231.

WEBER, Max. **Burocracia**, in: *Ensaio de Sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1946.

_____. **Economia e Sociedade**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. v. 1.

_____. **Economia e Sociedade.** Tradução: Regis Barbosa e Karen
ElsabeBarbosa. 4. ed. Brasília:Editora Universidade de Brasília, 2000. v. 2.

CAUSALIDADE E ORDENAMENTO ENTRE ARRECADAÇÃO E DESPESAS NOS ESTADOS BRASILEIROS

João Paulo de Oliveira Louzano^{1 2}

Luiz Antônio Abrantes²

Walmer Faroni²

RESUMO

O foco desse trabalho consiste em analisar a relação causal entre receitas e despesas públicas nos 27 estados brasileiros considerando o período de 1997 a 2013, utilizando o teste de causalidade de Granger com dados em painel para verificar se os estados brasileiros seguem uma política do tipo arrecadar e gastar (*tax and spend*) ou uma política do tipo gastar e arrecadar (*spend and tax*). Os resultados revelaram que o crescimento da receita geralmente precede ao crescimento das despesas, confirmando que o crescimento da capacidade de receita estimula a expansão do orçamento. Constatou-se que os estados brasileiros no período analisado seguem uma lógica de arrecadar e gastar.

868

Palavras-chave: Causalidade. Receitas públicas. Despesas públicas.

¹ Os autores agradecem a Fapemig pelo apoio concedido.

² Universidade Federal de Viçosa (UFV).

1 INTRODUÇÃO

A política fiscal desempenha um importante papel na consecução do equilíbrio macroeconômico dos governos. A política fiscal adequada tem sido vista como um instrumento necessário para alcançar um crescimento sustentável, a estabilidade de preços e o aumento do emprego em qualquer economia (BRESSER-PEREIRA, 2008; KWAK, 2016). Assim, os gestores públicos têm de lidar com tarefas importantes em termos de ajustamento e implementação da política fiscal principalmente em países em desenvolvimento. Na verdade, esses países precisam investir em infraestrutura, saúde, educação, para garantir o desenvolvimento (EASTERLY; REBELO, 1993). Contudo, o desafio do uso eficiente dos recursos para promover o desenvolvimento é complexo dependendo da forma como são captados além de considerar que esses recursos são escassos, principalmente aqueles oriundos de receitas fiscais, vinculados a níveis de desenvolvimento da economia e potencial econômico de Municípios e Estados.

869

Na literatura econômica diversos trabalhos estudaram a relação entre receita e despesas pública aplicando técnicas de regressão ou utilizando modelos de causalidade para analisar essa relação, a exemplo dos trabalhos de Eita e Mbazima (2008), Mutascu (2016), Ewing e Payne (1998), Takumah (2014), Narayan e Narayan (2006) na literatura internacional, e Lopes, Rebelo, Gomes (2008), Silva et al (2010) e Gadelha (2011) na literatura nacional.

No entanto, o foco maior dessas análises concentra-se em nível das nações, sendo poucos os trabalhos que tratam do estudo em unidades subnacionais. Em um esforço para preencher esta lacuna na literatura e também complementar os trabalhos empíricos existentes, o foco desse artigo concentrou na avaliação da relação receita e despesas pública nos estados brasileiros.

Uma condição necessária para o estabelecimento de uma política fiscal eficaz é compreender e estabelecer ligações apropriadas entre as receitas do governo e as despesas do governo. Assim, O objetivo deste artigo consistiu em examinar empiricamente as ligações potenciais entre as duas variáveis nos 27 estados brasileiros em um painel considerando o período de 1997 a 2013, para responder a seguinte questão de pesquisa: Um aumento da arrecadação tributária provoca um aumento nas despesas públicas ou o processo ocorre inversamente?

A importância e contribuição deste artigo está evidenciada nos resultados que permitem compreender a relação de causalidade entre as receitas e os dispêndios governamentais, fornecendo subsídios para entendimento e correção de desequilíbrios fiscais bem como incentivar e promover o equilíbrio e estabilidade das receitas e despesas públicas.

2 CAUSALIDADE ENTRE RECEITA E DESPESA PÚBLICA

Com base na revisão de literatura sobre a temática, podem distinguir-se quatro hipóteses de causalidade entre as receitas públicas e as despesas governamentais. Cada uma delas tem implicações políticas correspondentes. Portanto, com base nos resultados dos estudos anteriores, as ligações causais entre essas duas variáveis são divididas nas seguintes categorias: (i) arrecadar e gastar (*tax and spend*), (ii) gastar e arrecadar (*spend and tax*), (iii) "sincronismo fiscal" e (iv) "separação institucional".

A primeira hipótese de causalidade é a de "arrecadar e gastar" que pressupõe que as mudanças nas receitas do Estado levam a mudanças nas despesas. Friedmar (1978) desenvolveu a hipótese que o aumento das receitas do governo implicam no aumento de suas despesas, sendo que esta causalidade positiva leva ao déficit orçamentário. A implicação política apropriada inclui a redução de impostos para que os gastos do governo e, em última análise, o déficit orçamentário sejam reduzidos, sendo que o déficit orçamentário não pode ser reduzido através de políticas que estimulem o crescimento das receitas públicas. A existência dessa relação causal entre as duas variáveis foi confirmada nos trabalhos de Bohn (1991), Blackley (1986) e Eita e Mbazima (2008).

O segundo tipo de causalidade é a hipótese de "gastar e arrecadar". Ela pressupõe que as mudanças nos gastos levam a mudanças na renda. Esta hipótese desenvolvida por Peacock e Wiseman (1979) indica que as situações de crise levam a um chamado efeito de deslocamento, ou seja, o aumento atual das despesas do governo leva a um aumento de suas receitas e aumentos nos impostos. No início, um Estado gasta e, em seguida, tenta cobrir essas despesas através da cobrança de tributos, podendo haver consequências negativas para a população e até mesmo causar sua migração para outras regiões. A implicação política adequada está na

870

redução dos gastos do Estado, nas as receitas do governo e, em última instância, o déficit orçamental. A existência dessa relação causal entre as duas variáveis foi confirmada nos trabalhos de Von Furstenberg, Green e Jeong (1985), Anderson, Wallace e Warner (1986) e Ross e Payne (1998).

A terceira hipótese de causalidade entre essas duas variáveis é de "sincronização fiscal" (MELTZER; RICHARD, 1981), indicando a existência de conexão mutua entre a receita do governo e a despesa pública, havendo independência entre elas, com a implicação política adequada da tomada de decisão simultânea. Por conseguinte, são necessárias melhorias tanto das receitas como das despesas, como solução para o déficit orçamental. A existência deste tipo de relação causal foi confirmada nos trabalhos de Gounder, Narayan e Prasad (2007), Li (2001), Miller e Russek (1990), e Takumah (2014).

A quarta e última hipótese é da separação institucional, indicando a inexistência de dependência entre as decisões relacionadas com os gastos do governo e as receitas do governo. Segundo Baghestani e McNown (1994) esta hipótese baseia-se no fato das autoridades executivas e legislativas serem independentes. As implicações políticas apropriadas estão relacionadas ao fato que o déficit orçamentário é resultado de um aumento mais que proporcional nas despesas governamentais que nas receitas, uma vez que essas duas variáveis são mutuamente independentes. Neste caso, as despesas do governo poderiam ser determinadas com base nas necessidades da população do Estado e as receitas dependeriam da carga tributária máxima que a população é capaz de assumir. A consecução do equilíbrio fiscal seria o resultado de uma pura coincidência (PAYNE, 2003).

É evidente que os resultados dos estudos empíricos que examinaram as relações entre as despesas públicas e as receitas do governo tanto na literatura internacional como nacional são variados. Ressalta-se que o fato de cada país possuir características específicas que determinam as tendências dos indicadores macroeconômicos, consiste numa das razões para a inconsistência nos resultados implicando em inúmeras abordagens, utilizadas em estudos anteriores, para modelar a relação de entre as variáveis conforme demonstrado na Tabela 1, onde se discrimina os diversos autores, metodologias econométricas e resultados

alcançados em alguns estudos internacionais sobre causalidade entre receita e

despesa pública em âmbito dos países. Entretanto, quando observado os trabalhos em âmbito subnacional, detecta-se um menor número de ocorrência, sendo a maioria deles aplicados para estados ou governos locais dos Estados Unidos, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 1 - Causalidade entre receita e despesa pública em âmbito dos países

Autor (es)	Local	Período	Metodologia	Conclusão
Bohn (1991)	Estados Unidos	1792-1988	Cointegração Johansen-Juselius (1990); VAR	Arrecadar e Gastar
Blackley (1986)	Estados Unidos	1929-1982	Causalidade de Granger; Sims (1972)	Arrecadar e Gastar
Eita e Mbazima (2008)	Namíbia	1977-2007	Causalidade de Granger; VAR	Arrecadar e Gastar
Von Furstenberg, Green e Jeong (1986)	Estados Unidos	1954-1982	VAR	Gastar e Arrecadar
Anderson et al (1986)	Estados Unidos	1946-1983	Causalidade de Granger; Hsiao (1981) e Caines, Keng e Sethi (1981)	Gastar e Arrecadar
Ross e Payne (1998)	Estados Unidos	1955-1994	Cointegração Johansen-Juselius (1990); correção de erros e modelos ARCH	Gastar e Arrecadar
Miller e Russek (1990)	Estados Unidos	1946-1986	Engle-Granger (1987)	Sincronismo Fiscal
Li (2001)	China	1950-1997	Engle-Granger (1987)	Sincronismo Fiscal
Gounder et al (2007)	Fiji	1968-2003	Causalidade de Granger; Procedimento de cointegração Johansen-Juselius (1990)	Sincronismo Fiscal
Takumar (2014)	Gana	1986-2012	ARDL cointegração	Sincronismo Fiscal
Baghestani e McNown (1994)	Estados Unidos	1955-1989	Cointegração Johansen-Juselius (1990); Vetores autoregressivos - correção de erros	Separação Institucional
Baffes e Shah (1994)	Argentina México Brasil	1913-1984 1985-1984 1908-1985	Engle-Granger (1987); Cointegração	Sincronismo fiscal (Argentina e México) arrecadar e gastar (Brasil)
Ewing e Payne (1998)	Colômbia Equador Guatemala Chile Paraguai	1950-1994	Engle-Granger (1987); Cointegração	Arrecadar e Gastar (Colômbia Equador Guatemala) Sincronismo fiscal (Chile e Paraguai)

Fonte: Adaptado de Payne (2003).

Tabela 2 - Causalidade entre receita e despesa pública em âmbito subnacional

Autor (es)	Local	Período	Metodologia	Conclusão
Von Furstenberg et al (1985)	Estados Unidos	1954-1982	VAR	Gastar e Arrecadar (Municípios)
Marlow and Manage (1987)	Estados Unidos	1952-1982	Teste de Causalidade; Granger (1969)	Arrecadar e Gastar (Estados) Separação institucional (Municípios)
Chowdhury (1988)	Estados Unidos	1952-1982	Teste de Causalidade; Granger (1969)	Arrecadar e Gastar (Estados) Sincronismo Fiscal (Municípios)
Ram (1988)	Estados Unidos	1929-1983	Causalidade de Granger; Guilkey e Salemi (1982)	Gastar e Arrecadar (Estados e Municípios)
Holtz-Eakin, Newey, and Rosen (1987)	Estados Unidos	1972-1980	Painel VAR; Holtz-Eakin, Newey, E Rosen (1988)	Arrecadar e Gastar (Municípios)
Joulfaian and Mookerjee (1990a)	Massachusetts	1955-1986	VAR; Sims (1980)	Arrecadar e Gastar
Joulfaian and Mookerjee (1990b)	Estados Unidos, Canada, Portugal, Japão, França, Inglaterra, Grécia, Irlanda, Holanda, Alemanha, Bélgica, Finlândia, Suécia, Suíça, Austrália e Luxemburgo	1960-1986	VAR; Sims (1980)	Arrecadar e Gastar (Estados Unidos, Canada e Portugal) Gastar e Arrecadar (Japão, França, Inglaterra, Grécia, Irlanda e Holanda) Separação institucional (Alemanha, Bélgica, Finlândia, Suécia, Suíça, Austrália e Luxemburgo)
Dahlberg and Johansson (1998)	Suécia	1974-1987	Causalidade de Granger; Holtz-Eakin, Newey, e Rosen (1988)	Gastar e Arrecadar (Municípios)
Payne (1998)	Estados Unidos	1942-1992	Engle-Granger (1987); Cointegração	Arrecadar e gastar (24 estados) Gastar e Arrecadar (8 estados) Sincronismo Fiscal (11 estados) Separação institucional (3 estados)

Fonte: Adaptado de Payne (2003).

Constata-se, na literatura nacional, que grande parte dos estudos sobre a sustentabilidade da dívida pública no Brasil para o período anterior a reforma monetária de 1994, sugerem que não somente a dívida é sustentável, mas que

também o regime fiscal segue uma política do tipo gastar e arrecadar (*spend and tax*). Isso significa que a decisão de política de gastos é tomada primeiramente, sendo então a arrecadação de impostos ajustada de maneira a equilibrar as contas do governo (LOPES et al., 2008)

Os referidos autores analisaram se a arrecadação governamental propicia aumentos constantes da despesa pública ou se a causalidade é reversa, ou seja, a despesa pública é a responsável por gerar constantes aumentos da arrecadação governamental. Os resultados econométricos mostraram que, no período de 1997 a 2009, o governo brasileiro seguiu uma política do tipo "arrecadar e gastar". Desta maneira, uma forma de desacelerar o ritmo de gastos públicos seria promover uma redução da carga tributária do país.

Silva et al (2010) verificou a relação entre arrecadação e gastos públicos governamentais para o caso brasileiro, avaliando se a despesa pública é a responsável por gerar constantes aumentos da arrecadação governamental brasileira, ou se a causalidade é reversa. O período de análise foi de 1999 a 2008, com a conclusão que o Estado brasileiro pode ser caracterizado pela utilização de um modelo fiscal do tipo "gastar e arrecadar", assim as elevações nos dispêndios governamentais provocam mudanças permanentes na arrecadação pública.

Gadelha (2011) verificou a relação entre receita e despesa governamental no Brasil para o período de 1997 a 2009, os resultados do teste de causalidade de Granger sugerem a relação de sincronismo fiscal, indicando a existência de relação de bi causalidade entre receita e despesa governamentais.

3 ABORDAGENS METODOLÓGICA

Para desenvolvimento do artigo optou-se pelo modelo de regressão com dados em painel e aplicação de causalidade de Granger, justificado pela pretensão em conhecer o sentido causal entre essas duas variáveis, estipulando que X „Granger-causa“ Y e se valores passados de X ajudam a prever o valor presente de Y.

A análise foi realizada com dados em painel para o período de 1997 a 2013,, tendo como foco as 27 Unidades Federativas brasileiras, com a base de dados coletadas da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Finanças Nacionais do Brasil -

FINBRA. O modelo estimado com dados em painel está especificado na equação 3 e 4.

$$rtbc_{it} = \beta_1 rtbc_{it-1} + \beta_2 rtbc_{it-2} + \beta_3 dtot_{it} + \beta_4 dtot_{it-1} + \beta_5 dtot_{it-2} + s_{it} \quad (3)$$

$$dtot_{it} = \beta_1 dtot_{it-1} + \beta_2 dtot_{it-2} + \beta_3 rtbc_{it} + \beta_4 rtbc_{it-1} + \beta_5 rtbc_{it-2} + s_{it} \quad (4)$$

A variável dependente em (3) refere-se Arrecadação tributária *per capita* e as variáveis explicativas são a variável dependente defasada e Despesas totais *per capita* em nível e também em defasagem. Na equação (4) a variável dependente são as Despesas totais *per capita* e as variáveis explicativas foram consideradas a variável dependente defasada e Arrecadação tributária *per capita* em nível e em defasagem

Utilizou-se o modelo System-GMM desenvolvido por Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998). A natureza dinâmica é captada justamente pela utilização da variável dependente com defasagem como variável explicativa. Com o objetivo de tratar os problemas de endogeneidade do modelo, foram utilizadas variáveis instrumentais.

875

Como o painel dinâmico é sensível à autocorrelação dos resíduos; aplicou-se o teste de Arellano e Bond (1991) para autocorrelação de primeira e segunda ordem. Para que a estimação seja robusta, deve-se rejeitar a hipótese nula de ausência de autocorrelação de primeira ordem e não rejeitar a hipótese nula de ausência de autocorrelação de segunda-ordem

Contudo, a identificação de uma relação estatística entre duas ou mais variáveis, por mais forte que seja, não pode nunca estabelecer uma relação causal entre elas; nossas convicções a respeito de qualquer relação de causalidade devem se originar de fora da estatística, baseando-se, fundamentalmente, em alguma teoria já estabelecida ou até mesmo no senso comum (KENDALL; ALAN, 1961).

O teste de causalidade proposto por Granger (1969) visa superar as limitações do uso de simples correlações entre variáveis. Essa distinção é de fundamental importância porque correlação não implica por si só em causalidade (relação de causa e efeito). A aplicação de causalidade em modelos de séries de tempo é extensa, porém sua extensão para dados de painel é uma abordagem

metodológica bastante recente (HOLTZ-EAKIN and NEWEY; ROSEN, 1988; HURLIN, 2004). O teste é formulado como segue:

$$X_{it} = \sum a_{it} Y_{it-1} + \sum b_{it} X_{it-1} + \mu_{it} \quad (1)$$

$$Y_{it} = \sum c_{it} Y_{it-1} + \sum d_{it} X_{it-1} + s_{it} \quad (2)$$

A equação (1) postula que valores correntes de X estão relacionados a valores passados do próprio X assim como a valores defasados de Y; a equação (2), por outro lado, postula um comportamento similar para a variável Y. O método é acompanhado do teste F-estatístico (teste de Wald) para verificar se os coeficientes das variáveis defasadas são conjuntamente inválidos.

Para verificar a existência de relação de causalidade entre arrecadação e as despesas estaduais, adotou-se o comando `gcause2` para dados em painel no Stata. A principal vantagem da utilização do teste de causalidade de dados em painel corresponde ao maior número de observações, aumentando-se os graus de liberdade e eficiência do parâmetro estimado.

876

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O resultado da estatística descritiva para os painéis de arrecadação tributária *per capita* e despesa total *per capita* são apresentados na Tabela 3, onde se evidencia o valor médio das despesas públicas, no período, maior do que o valor médio das receitas do governo, podendo ser avaliado como indícios do déficit de longo prazo no orçamento dos estados brasileiros.

Analisando as variáveis Arrecadação tributária *per capita* e Despesa total *per capita*, de modo geral, percebe-se uma grande amplitude dos valores, bem como uma ampla dispersão em relação à média para ambas variáveis. A variação *between* indica diferenciação entre os Estados, sendo essa variação inferior à variação *within*, que é a variação de uma observação para outra.

Tabela 3 - Estatísticas Descritivas

Variáveis	Variação	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
Arrecadação tributária per capita	Total	913,969	694,378	81,203	4102.071
	Between		437.3896	328.1436	2143.643
	Within		543.9554	524.8775	2870.037
Despesa total per capita	Total	1860.707	1242,909	234,103	7949,417
	Between		740.9786	866.6454	3665.119
	Within		1002.798	297.9258	6416.818

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Para analisar a relação entre arrecadação e a despesa pública, foi estimado dois modelos de regressão em dados painel System-GMM (Tabela 4 e 5). Os testes efetuados revelam sua significância na totalidade, sendo que estimadores atingiram as propriedades estatísticas desejáveis. O teste de Wald, rejeitou a hipótese nula de ausência de homocedasticidade, assim como o teste de Wooldridge, que também rejeitou a hipótese nula de ausência de autocorrelação. Estas situações foram acertadas, usando a correção do modelo com a aplicação de erros padrões robustos. Posteriormente com a aplicação do teste de Arellano e Bond (1991), a autocorrelação de primeira ordem foi rejeitada, não acontecendo o mesmo com a hipótese nula de ausência de autocorrelação de segunda ordem, comprovando a consistência da estimação. A variável dependente defasada foi significativa e com coeficiente positivo, o que afirma o seu caráter dinâmico, mostrando que arrecadação tributária do estágio atual é influenciados por seus valores passados.

A variável despesa pública apresentou comportamento antagônico em nível e defasagem na arrecadação. O comportamento positivo em nível pode ser justificado considerando o esforço de arrecadação para suprir os aumentos das despesas daquele período. Analisando a variável com uma defasagem, verificou-se o efeito negativo das despesas públicas na arrecadação, podendo ser explicado pelo fato do aumento das despesas ser superior a renda das famílias, implicando na dinâmica do desenvolvimento econômico, afetando negativamente a arrecadação dos próximos períodos. As variáveis arrecadação e despesa com duas defasagens não foram estatisticamente significativas no modelo.

Tabela 4 - Resultado do Modelo de Regressão System-GMM equação (3)

Variáveis explicativas	Coefficientes	Erros padrões
$rtbpc_{it-1}$	1.037***	(0.0626)
$rtbpc_{it-2}$	0.009	(0.0812)
$dtotpc_{it}$	0.120**	(0.049)
$dtotpc_{it-1}$	-0.162***	(0.0517)
$dtotpc_{it-2}$	0.0469	(0.0436)
Constante	39.114***	(9.2791)
Nº de Observações: 405	F(5) = 20991.65	Ausência de Autocorrelação
Nº de grupos: 21	Prob> F = 0,0000	1ª ordem = 0.0017
Nº de Instrumentos: 238		2ª ordem = 0.7875

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Notas: (i). Os valores em parênteses são os erros padrões; (ii) níveis de significância *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

A variável dependente defasada foi significativa e com coeficiente positivo, afirmando o caráter dinâmico dessa variável, indicando que despesa pública atual é influenciados por seus valores passados com uma e duas defasagens. A variável arrecadação, assim como a despesa no modelo (3) apresentou comportamento antagônico em nível e defasagem em relação a despesa pública. O comportamento positivo em nível indica que o aumento da arrecadação traz consigo um aumento da despesa pública. Analisando a variável com uma defasagem, verificou-se um efeito negativo da arrecadação nas despesas públicas, podendo ser explicado pelo fato do aumento da arrecadação ser proveniente de um aumento de renda da população, implicando no decréscimo da procura por serviços públicos.

Os resultados da equação (4) que tem como variável dependente a despesa pública é apresentada na Tabela 5.

Tabela 5 - Resultado do Modelo de Regressão System-GMM equação (4)

Variáveis explicativas	Coefficientes	Erros padrões
$dtotpc_{it-1}$	0.902***	(0.0517)
$dtotpc_{it-2}$	0.219***	(0.0770)
$rtbpc_{it}$	0.621***	(0.1626)
$rtbpc_{it-1}$	-0.720***	(0.1760)
$rtbpc_{it-2}$	0.085	(0.2188)
Constante	-35.225	(32.3068)
Nº de Observações: 405	F(5) = 21366.00	Ausência de Autocorrelação
Nº de grupos: 27	Prob> F = 0,0000	1ª ordem = 0.0065
Nº de Instrumentos: 238		2ª ordem = 0.2751

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Notas: (i). Os valores em parênteses são os erros padrões; (ii) níveis de significância *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

O teste de causalidade de Granger permite inferir a relação de causa entre duas variáveis; contudo, essa causalidade diz respeito à existência de uma precedência temporal de uma variável sobre a outra, desde que essa precedência seja estatisticamente significativa. Não se trata de uma causalidade no sentido de que uma variável determine a outra, mas sim que ela precede e ajuda na previsão do comportamento de outra variável de interesse (CARNEIRO, 1997).

Avaliando a relação de causalidade entre a arrecadação e despesa pública, (Tabelas 6 e 7) verificou-se que a hipótese „despesa não Granger-cause receita” com uma defasagem não foi rejeitada, podendo inferir que valores com uma defasagem de despesa pública não contêm informações úteis para prever as variações na receita; indicando que a despesa não precede temporariamente arrecadação. Avaliando a hipótese inversa, constatou-se sua rejeição, indicando que a receita com uma defasagem precede a despesa pública (Tabela 6).

Tabela 6 - Análise de causalidade entre Receita e Despesa com uma defasagem
Causalidade de Granger (2006-2013)

Variáveis	chi2	p - probabilidade
dtotpc não Granger-causa rtbpc	0.00	0.9773
rtbpc não Granger-causa dtotpc	7.65	0.0057

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Na análise de causalidade para duas defasagens, a hipótese „despesa não Granger-causa receita” não foi rejeitada, indicando que a despesa pública não foi determinante para prever o comportamento da arrecadação dos Estados, apesar do modelo de regressão System-GMM indicar a associação entre essas variáveis. Já a hipótese que „arrecadação não Granger-causa despesa foi rejeitada para duas defasagens, evidenciando a relação arrecadar e gastar (*tax and spend*) para os estados brasileiros (Tabela 7).

Tabela 7 - Análise de causalidade entre Receita e Despesa com duas defasagens
Causalidade de Granger (2006-2013)

880

Variáveis	chi2	p - probabilidade
dtotpc não Granger-causa rtbpc	2,21	0.3314
rtbpc não Granger-causa dtotpc	10.39	0.0055

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Pela causalidade, observa-se que a despesa não Granger causa a receita, entretanto o contrário pôde ser observado, tendo a receita Granger causado a despesa. Desta maneira, verifica-se que a hipótese “arrecadar e gastar” postulada por Friedman (1978) adapta-se melhor ao caso brasileiro, Este resultado são corroborados pelos resultados encontrados nos trabalhos de Marlow e Manage (1987) e Chowdhury (1988), sendo um indicativo de que elevações na arrecadação governamental provocam mudanças permanentes na despesa pública.

5 CONCLUSÕES

Os resultados encontrados confirmam a Hipótese de que valores defasados da arrecadação fornecem subsídios para explicar o valor atual das Despesas, indicando a relação unidirecional ou unicausal, de Arrecadação para Despesas. Assim os estados brasileiros seguem uma lógica de "arrecadar e gastar" como proposto por Friedman (1978).

A constatação da causalidade positiva entre arrecadação e despesa implica que um aumento na carga tributária pode levar a agravar o déficit orçamental. Assim, políticas apropriadas inclui a redução de impostos para que os gastos do governo e, em última análise, o déficit orçamentário sejam reduzidos.

Conclui-se que a arrecadação crescente do governo leva a um ciclo vicioso de crescimento dos gastos governamentais. Uma implicação política apropriada para sanar esse problema inclui a redução de impostos para que os gastos do governo e, em última análise, o déficit orçamentário sejam reduzidos, sendo assim o déficit orçamental não pode ser reduzido através de políticas que estimulem o crescimento das receitas públicas.

881

REFERÊNCIAS

ANDERSON, W.; WALLACE, M. S.; WARNER, J. T. Government spending and taxation: What causes what? **Southern Economic Journal**, p. 630-639, 1986.

ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. **The review of economic studies**, v. 58, n. 2, p. 277-297, 1991.

ARELLANO, M.; BOVER, O. Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. **Journal of econometrics**, v. 68, n. 1, p. 29-51, 1995.

BAFFES, J.; SHAH, A. Causality and comovement between taxes and expenditures: historical evidence from Argentina, Brazil, and Mexico. **Journal of Development Economics**, v. 44, n. 2, p. 311-331, 1994.

BAGHESTANI, H.; MCNOWN, R. Do revenues or expenditures respond to budgetary disequilibria? **Southern Economic Journal**, p. 311-322, 1994.

BLACKLEY, P. R. Causality Between Revenues and Expenditures and the Size of the Federal Budget. **Public Finance Review**, v. 14, n. 2, p. 139-156, April 1, 1986.

BLUNDELL, R.; BOND, S. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. **Journal of econometrics**, v. 87, n. 1, p. 115-143, 1998.

BOHN, H. Budget balance through revenue or spending adjustments?: Some historical evidence for the United States. **Journal of monetary economics**, v. 27, n. 3, p. 333-359, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 04 2008.

CARNEIRO, F. G. A metodologia dos testes de causalidade em economia. **Brasília: Departamento de Economia, Universidade de Brasília. Texto didático**, 1997.

CASTRO JUNIOR, F. H. F. D.; YOSHINAGA, C. E. Coassimetria, cocurtose e as taxas de retorno das ações: uma análise com dados em painel. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 13, p. 110-144, 2012.

CHOWDHURY, A. R. Expenditures and receipts in state and local government finances: Comment. **Public Choice**, v. 59, n. 3, p. 277-285, 1988.

DAHLBERG, M.; JOHANSSON, E. The revenues-expenditures nexus: panel data evidence from Swedish municipalities. **Applied Economics**, v. 30, n. 10, p. 1379-1386, 1998.

882

EASTERLY, W.; REBELO, S. Fiscal policy and economic growth. **Journal of monetary economics**, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993.

EITA, J. H.; MBAZIMA, D. The causal relationship between government revenue and expenditure in Namibia. 2008.

EWING, B.; PAYNE, J. Government revenue-expenditure nexus: evidence from Latin America. **Journal of Economic Development**, v. 23, n. 2, p. 57-69, 1998.

FRIEDMAN, M. The limitations of tax limitation. **Policy review**, n. 5, p. 7, 1978.

GADELHA, S. R. D. B. CAUSALIDADE TEMPORAL ENTRE RECEITA E DESPESA GOVERNAMENTAIS. **Análise Econômica**, v. 29, n. 56, 2011.

GOUNDER, N.; NARAYAN, P. K.; PRASAD, A. An empirical investigation of the relationship between government revenue and expenditure: The case of the Fiji Islands. **International Journal of Social Economics**, v. 34, n. 3, p. 147-158, 2007.

GRANGER, C. W. Investigating causal relations by econometric models and cross-spectral methods. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p. 424-438, 1969.

HOLTZ-EAKIN, D.; NEWEY, W.; ROSEN, H. S. Estimating vector autoregressions with panel data. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p. 1371-1395, 1988.

HOLTZ-EAKIN, D.; NEWEY, W. K.; ROSEN, H. S. **The revenues-expenditures nexus: evidence from local government data**: National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA 1987.

HSIAO, C. **Analysis of panel data**. Cambridge university press, 1986. ISBN 1107038693.

HURLIN, C. Testing Granger causality in heterogeneous panel data models with fixed coefficients. **Document de recherche LEO**, v. 5, 2004.

JOULFAIAN, D.; MOOKERJEE, R. The government revenue-expenditure nexus: Evidence from a state. **Public Finance Review**, v. 18, n. 1, p. 92-103, 1990a.

_____. The intertemporal relationship between state and local government revenues and expenditures: Evidence from OECD countries. **Public Finance= Finances publiques**, v. 45, n. 1, p. 109-17, 1990b.

KENDALL, M. G.; ALAN, S. The advanced theory of statistics. Vols. II and III. 1961.

883

KWAK, S. Cyclical Asymmetry in State Fiscal Policy Is It Biased Toward Big or Small Government? **The American Review of Public Administration**, p. 0275074016638482, 2016.

LI, X. Government revenue, government expenditure, and temporal causality: evidence from China. **Applied Economics**, v. 33, n. 4, p. 485-497, 2001/03/01 2001.

LOPES, D.; REBELO, A.; GOMES, C. Arrecadar e gastar ou gastar e arrecadar? Evidências para o caso brasileiro. **Anais do XXXVI ANPEC, Bahia**, 2008.

MARLOW, M. L.; MANAGE, N. Expenditures and receipts: Testing for causality in state and local government finances. **Public Choice**, v. 53, n. 3, p. 243-255, 1987.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A rational theory of the size of government. **The Journal of Political Economy**, p. 914-927, 1981.

MILLER, S. M.; RUSSEK, F. S. Co-Integration and Error-Correction Models: The Temporal Causality between Government Taxes and Spending. **Southern Economic Journal**, v. 57, n. 1, p. 221-229, 1990.

MUTASCU, M. Government Revenues and Expenditures in the East European Economies: A Bootstrap Panel Granger Causality Approach. **Eastern European Economics**, v. 54, n. 6, p. 489-502, 2016/11/01 2016.

NARAYAN, P. K.; NARAYAN, S. Government revenue and government expenditure nexus: evidence from developing countries. **Applied Economics**, v. 38, n. 3, p. 285-291, 2006/02/20 2006.

PAYNE, J. E. The tax-spend debate: Time series evidence from state budgets. **Public Choice**, v. 95, n. 3-4, p. 307-320, 1998.

_____. A survey of the international empirical evidence on the tax-spend debate. **Public Finance Review**, v. 31, n. 3, p. 302-324, 2003.

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. Approaches to the analysis of government expenditure growth. **Public Finance Review**, v. 7, n. 1, p. 3-23, 1979.

RAM, R. Additional evidence on causality between government revenue and government expenditure. **Southern Economic Journal**, p. 763-769, 1988.

ROODMAN, D. How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. **Stata Journal**, v. 9, n. 1, p. 86-136, 2009.

ROSS, K. L.; PAYNE, J. E. A reexamination of budgetary disequilibria. **Public Finance Review**, v. 26, n. 1, p. 67-79, 1998.

SILVA, C. G. D. et al. Receitas e gastos governamentais: uma análise de causalidade para o caso brasileiro. **Economia Aplicada**, v. 14, n. 4, p. 265-275, 2010.

884

TAKUMAH, W. The Dynamic Causal Relationship between Government Revenue and Government Expenditure Nexus in Ghana. 2014.

VON FURSTENBERG, G. M.; GREEN, R. J.; JEONG, J.-H. Have taxes led government expenditures? The United States as a test case. **Journal of Public Policy**, v. 5, n. 03, p. 321-348, 1985.

_____. Tax and spend, or spend and tax? **The Review of Economics and Statistics**, p. 179-188, 1986.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. 2002. ISBN 0262296799.

COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL DOS SERVIDORES DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA

Jocélia da Hora Oliveira Barbosa¹
Anna Cecília Chaves Gomes¹
Bruna Lyra Alves de Almeida¹

RESUMO

Com as recentes mudanças no ambiente de trabalho, surge a necessidade de analisar os impactos que as mesmas exercem sobre os trabalhadores nas mais diversas áreas, assim como o comprometimento dos mesmos no funcionamento das organizações. Os Institutos Federais também são incluídos neste cenário, uma vez que as políticas de expansão empregam centenas de trabalhadores anualmente, entre professores e técnicos administrativos. Surge assim uma preocupação em equilibrar a qualidade de ensino e serviços prestados diante das quantidades de campus e suas respectivas atividades realizadas. Neste trabalho, foi realizada uma pesquisa com o objetivo de analisar o comprometimento dos servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, a partir da aplicação de 413 questionários online com servidores de todos os campi da referida Instituição. Com os resultados, foi possível identificar o nível de comprometimento dos funcionários a partir de uma abordagem quantitativa baseada em fatores analisados com base no nível de comprometimento organizacional estipulados na escala EBACO. Algumas bases demonstraram resultados positivos, outras ainda devem ser melhoradas para um desempenho organizacional satisfatório.

885

Palavras-chave: Organização. Comprometimento. Recurso Humanos.

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB).

1 INTRODUÇÃO

A educação pública é um dos principais pilares da sociedade. As instituições educacionais são ainda um dos segmentos organizacionais que mais se desenvolveram nas últimas décadas no Brasil (LEAL, 2012). Os Institutos Federais (IFs) exercem uma importante presença neste segmento, visto que não só oferecem educação pública, mas também disponibilizam um conhecimento para além dos aspectos teóricos, sobretudo a partir da formação de cidadãos estimulados ao desenvolvimento de técnicas e tecnologias para diversos setores econômicos, além de contribuir com a inclusão social emancipatória (BRASIL, 2010).

Ressalta-se que os IFs, hoje chamados de Institutos, Federais de Educação, Ciência e Tecnologia sofreram as mais diversas modificações, além da forte expansão e interiorização nos últimos anos, fato que resultou em um total 644 campus distribuídos em todos os estados, com o objetivo de promover educação nas mais diversas modalidades (MEC, 2016). Em virtude da grande expansão do segmento em um curto período tempo destaca-se a necessidade de acompanhar o desenvolvimento dos colaboradores destas organizações, como forma de garantir um ensino público de excelência.

Sabe-se ainda que, ao longo dos anos, vários estudos abordam a preocupação com os trabalhadores, principalmente em relação ao comprometimento do mesmo com o trabalho (LEITE, 2006). Segundo Rego (2003), passou a ser um desafio para o departamento de recursos humanos manter os funcionários comprometidos devido a fatores como rotina repetitivas, excesso de trabalho, estresse e etc. Além disto, nos Institutos Federais, as políticas de expansão apresentam um motivo a mais para estudar o comprometimento organizacional dos servidores, isto porque a quantidade e dispersão territorial dos IFs apresenta um desafio para os setores de planejamento (CASTIONI, 2012). Este desafio implica no acompanhamento do ambiente de trabalho e, conseqüentemente, na realidade dos servidores.

Este assunto requer atenção por contribuir para compreensão e tomadas de decisões por parte da gestão de Recursos Humanos (RH), corroborar para a melhoria do funcionamento da rede federal de ensino e conseqüentemente da qualidade da educação pública e proporcionar um desempenho ótimo dentro e fora

das instituições. Vale destacar que o desenvolvimento de qualquer pesquisa que vise colocar em discussão os vários aspectos que interferem na qualidade das instituições de ensino é válido, visto que a escola é um dos espaços primordiais de formação cidadã (CASTRO; CARVALHO, 2001), além de influenciar sobre melhores oportunidades.

Diante da importância do tema, este trabalho busca analisar o comprometimento dos professores e técnicos do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB). A escolha da organização se deu em virtude da crescente expansão do IFPB de 9 campus em 2010 para 12 unidades (incluindo a reitoria) dispersos pelo estado da Paraíba, e mais 7 em situação de implantação, que abrangem diversas modalidades de ensino (IFPB, 2014), totalizando uma expansão de 111% no período de 6 anos. Outro fator motivador para a pesquisa remete a escassez na literatura relacionada ao comprometimento dos atores envolvidos na educação.

887

2 COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL

Brito (2001), destaca dois argumentos que afirmam a importância do comprometimento organizacional, o primeiro é visto como um fator que permite unir as pessoas em qualquer ambiente coletivo, e o segundo evidencia o comprometimento organizacional como aspecto que potencializa as chances das organizações enfrentarem as turbulências e transições com bons resultados.

O comprometimento organizacional está se tornando uma área de estudo e pesquisa cada vez mais importante (LEITE, 2006; MOURÃO et al, 2011). Segundo Sharma e Bajpai (2010), este tema aborda diretamente a relação entre indivíduos e organizações, com foco nos frutos oriundos do comprometimento dos funcionários.

Ferramentas como o modelo de pesquisa elaborado por Mayer e Allen (1991), apresenta formas de analisar o comprometimento organizacional, este modelo traz as dimensões afetiva, normativa e instrumental como componentes fundamentais na construção do comprometimento organizacional. Em que na categoria afetiva o indivíduo se sente emocionalmente ligado e envolvido a organização, na normativa há um sentimento de obrigação em permanecer na organização e na instrumental há

a necessidade em permanecer. Com esses pontos é possível formular padrões de funcionários e identificar o nível de comprometimento.

Watson (2010, p.18), define o comprometimento organizacional como sendo "uma forte crença e aceitação dos objetivos e valores da organização, é uma vontade de exercer um esforço considerável em nome da organização e um desejo definido de manter a adesão organizacional". O indivíduo dentro da organização está sujeito a aceitação dos fins da empresa, sendo o comprometimento organizacional parte de sua realização pessoal.

Para Rego (2003), as organizações necessitam de pessoas dispostas a "irem mais além", ou seja, contribuir mais do que as propostas estabelecidas em contratos ou orientações formais. Rego (2003), também afirma que, os funcionários ao adotarem comportamentos espontâneos em resposta a situação atípica, como por exemplo, fornecem sugestões criativas e inovadoras para a resolução de problemas, possuem um papel mais acentuado de comprometimento com a organização. Por exemplo, uma ferramenta quebrada pode resultar em tempo ocioso para um funcionário mesmo que este disponha de conhecimentos para consertar, até que haja o manuseio de um técnico responsável, o que irá gerar gastos para a organização. Por outro lado, um funcionário comprometido apresentará uma solução temporária que tornará seu trabalho possível até a chegada do responsável pelo conserto.

888

Os autores e pesquisas mencionadas apontam para o comprometimento como uma chave para um bom desempenho dos funcionários nas organizações, mesmo diante de cenários distintos, em que há a necessidade ou prazer na realização das atividades. Zainal et al. (2010), reforça que os funcionários que se identificam com a organização, se importam mais com sua reputação, permanência e sucesso.

3 METODOLOGIA

O objetivo deste estudo é analisar o comprometimento organizacional dos servidores do IFPB. Para isso, foi realizado uma pesquisa a partir da aplicação de questionários para todos os servidores do IFPB com e-mail registrado no SUAP² entre Maio e Dezembro de 2016. A pesquisa tem uma abordagem quantitativa, com resultados tabulados usando como referência os dados apresentados em Bastos et al. (2008).

Para coleta de dados, foi utilizado um questionário baseado na Escala de Bases do Comprometimento Organizacional (EBACO), que apresenta uma abordagem quantitativa. Para Creswell (2010), uma vantagem desta abordagem é a busca uma melhor análise dos dados a partir de sua escalabilidade. O instrumento apresenta como possíveis respostas uma escala Likert de 6 pontos (Discordo Totalmente, Discordo, Discordo Pouco, Concordo Pouco, Concordo, Concordo Totalmente), sendo é formada por 7 bases distribuídas em 28 itens.

889

A escolha pela EBACO se deu diante da sua validação por Ferreira et al (2002) garantindo assim sua confiabilidade e consistência. A amostra que validou o EBACO foi constituída por casos de organizações públicas, privadas e sociais, e obteve altos índices de precisão nas sete dimensões que compõe o modelo (MELO, 2014). Desta forma, a escala de Bases do Comprometimento Organizacional foi projetada para mensurar sete bases do comprometimento organizacional, sendo elas: Afetiva, Obrigação em Permanecer, Obrigação pelo Desempenho, Afiliativa, Falta de Recompensa e Oportunidades, Linha Consistente de Atividade e Escassez de Alternativas. Todas as definições utilizadas para fins das bases seguiram de acordo com Bastos et al. (2008), utilizando os valores do Tabela 1, para comparação e interpretação dos resultados.

² SUAP - Sistema Unificado de Administração Pública. Sistema de registros de funcionários do IFPB. Disponível em: <<https://suap.ifpb.edu.br/>>.

Tabela 1 - Valores para interpretação das bases de comprometimento organizacional

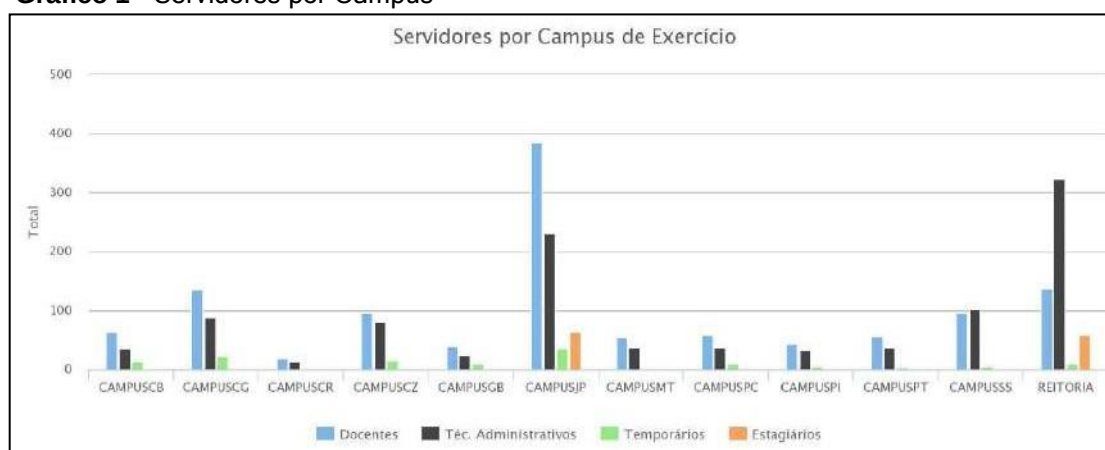
Base	Interpretação			
	Baixo	Abaixo da média	Acima da média	Alto
Afetiva	< 5,87	5,87 até 11,21	11,21 até 16,55	>16,55
Obrigação em permanecer	<10,62	10,62 até 14,69	14,69 até 18,75	>18,75
Obrigação pelo desempenho	<3,60	3,60 até 8,38	8,38 até 13,34	>13,34
Afiliativa	<14,77	14,77 até 16,82	16,82 até 17,88	>17,88
Falta de recompensas e oportunidades	<4,36	4,36 até 8,78	8,78 até 13,20	>13,20
Linha consistente de atividade	<8,52	8,52 até 12,13	12,13 até 15,63	>15,63
Escassez de alternativas	<11,46	11,46 até 14,78	14,78 até 17,85	>17,85

Fonte: Adaptado a partir de Bastos (2008).

Foi realizado um pré-teste com a ferramenta de coleta de dados em 2015. Em 2016, foi realizado a aplicação definitiva do questionário em um universo com cerca de 2847 funcionários, entre docentes e técnicos administrativos com base nos dados apresentado pela instituição em Departamento de Recursos Humanos. No Gráfico 1, é apresentado a distribuição dos funcionários por campi, incluindo a reitoria. Foi recolhido um total de 453, sendo considerado apenas os que foram respondidos corretamente.

890

Gráfico 1 - Servidores por Campus



Fonte: SUAP. Disponível em: <<https://suap.ifpb.edu.br/rh/>>. Acesso em: 20/01/2017.

Para tabulação e análise dos dados, foi calculado a média das respostas obtidas para cada indicador das bases. Em seguida foi multiplicado cada m dia pelo respectivo peso conforme apresentado por Bastos et al. (2008) e foram somados os valores obtidos correspondentes a cada base, auferindo-se assim uma pontuação. Por fim, a pontuação foi interpretada com base nos valores presentes em Bastos et al. (2008).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente foram recebidos 647 questionários entre as datas de 31/05/2016 à 31/12/2016, destes 194 foram excluídos por preenchimento incompleto, totalizando 453 válidos. Dentre os participantes, 40% foram mulheres, faixa etária entre 18 e 61 anos, (idade média de 36 anos), sendo 55% professores, (onde 57% são efetivos com dedicação exclusiva) e 40% técnicos administrativo e 74,19% atuam no ensino médio.

No que tange aos turnos esses são variados, contudo, a maioria trabalha no turno matutino (82,80%) e vespertino (75,27%). Tem-se ainda que um percentual significativo dos servidores (52,69%) não trabalha na mesma cidade onde residem, isto pode ser atribuído a crescente expansão territorial.

A Tabela 2 apresenta os resultados oriundos dos questionários no que tange a Base Afetiva.

Tabela 2 - Resultados da Base Afetiva.

Base Afetiva		
Questão	Média	Desvio Padrão
Desde que me juntei ao IFPB, meus valores pessoais e os do IFPB têm se tornado mais similares.	4,25	1,24
A razão de eu preferir o IFPB em relação a outras instituições de ensino é por causa do que ela simboliza, de seus valores.	4,15	1,35
Eu me identifico com a filosofia do IFPB.	4,56	1,14
Eu acredito nos valores e objetivos do IFPB.	4,77	1,05
Pontuação: 13,67		
Interpretação: Comprometimento acima da média.		

Fonte: Elaborado pelo autor.

A base Afetiva tem seu comprometimento acima da média quando observado segundo as categorias sugeridas por Siqueira (2008), o que significa que os professores e servidores do IFPB sentem-se afetivamente ligados a organização, identificando-se e crendo em suas filosofias, valores e objetivos. Analisando especificamente cada quesito, percebeu-se que, embora os servidores concordem com os valores e objetivos do IFPB, estes aparentam apresentar outros motivos para ingresso na instituição. Provavelmente estes motivos seriam os de estabilidade e plano de carreira.

Os servidores concordam ainda que se identificam hoje com a filosofia do IFPB e que, ao ingressar na instituição, seus valores pessoais se tornaram mais similares aos institucionais, gerando um maior sentimento de identificação com a organização.

A Tabela 3 apresenta os resultados encontrados na Base Obrigação em Permanecer.

Tabela 3 - Resultados da Base Obrigação em Permanecer.

Base Obrigação em Permanecer		
Questão	Média	Desvio Padrão
Eu não deixaria o IFPB agora porque eu tenho uma obrigação moral com as pessoas daqui.	3,72	1,67
Mesmo se fosse vantagem para mim, eu sinto que não seria certo deixar o IFPB agora.	3,45	1,71
Eu me sentiria culpado(a) se deixasse o IFPB agora.	3,04	1,75
Acredito que não seria certo deixar o IFPB porque tenho uma obrigação moral em permanecer aqui.	3,07	1,71
Pontuação: 10,72		
Interpretação: Comprometimento abaixo da média		

Fonte: Elaborado pelo autor.

892

Na base de Obrigação em Permanecer, tem-se um comprometimento abaixo da média, o que expressa que estes não sentem uma obrigação moral em permanecer no instituto, ou seja não se sentiriam culpados em deixar a organização. Tal aspecto é negativo, na medida em que pode implicar na saída destes em momentos inoportunos, podendo comprometer o desempenho da instituição através da quebra de continuidade na prestação de seus serviços.

As questões nesta base apresentam um valor de negação elevado. O fator que influenciou de forma mais negativa foi a possibilidade de um possível sentimento de culpa ao deixar o instituto, provavelmente por apresentarem uma noção de que é seu direito legal e individual galgar melhores oportunidades de trabalho, de forma que o interesse pessoal sobressai ao interesse coletivo e da instituição.

A Tabela 4 trata da base de Obrigação pelo Desempenho.

Tabela 4 - Resultados da Base Obrigação pelo Desempenho.

Base Obrigação Pelo Desempenho		
Questão	Média	Desvio Padrão
Todo (a) funcionário (a) deve buscar atingir os objetivos do IFPB.	5,18	1,00
Eu tenho obrigação em desempenhar bem minha função no IFPB.	5,75	0,57
O bom funcionário deve se esforçar para que o IFPB tenha os melhores resultados possíveis.	5,58	0,68
O (A) funcionário (a) tem a obrigação de sempre cumprir suas tarefas.	5,49	0,74
Pontuação: 16,39		
Interpretação: Alto Comprometimento		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tem-se um alto comprometimento na base de Obrigação pelo Desempenho, o que implica que os servidores do IFPB acreditam que devem se esforçar em prol da organização, cumprindo suas tarefas e visando atingir os objetivos do instituto. A assertiva com menor concordância é a que trata da busca por atingir os objetivos organizacionais. Uma vez confrontada com o questionamento acerca do desempenho da função individual, tem-se que os servidores tendem a se preocupar mais com suas tarefas individuais do que com sua contribuição para os objetivos impostos pela instituição. O que pode sinalizar para um forte individualismo, discordância ou desconhecimento de alguns dos objetivos organizacionais.

893

A Tabela 5 demonstra os resultados oriundos da Base Afiliativa.

Tabela 5 - Resultados da Base Afiliativa.

Base Afiliativa		
Questão	Média	Desvio Padrão
No IFPB, eu sinto que faço parte do grupo.	4,69	1,27
Sou reconhecido (a) por todos no IFPB como membro do grupo.	4,47	1,29
Sinto que meus colegas me consideram como membro da equipe de trabalho.	4,82	1,12
Fazer parte do grupo é o que me leva a lutar pelo IFPB.	4,17	1,47
Pontuação: 13,53		
Interpretação: Baixo Comprometimento		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora estejam empenhados em prol de objetivos comuns, estes acreditam que não são tão reconhecidos pelos demais como membro da organização, conforme percebe-se pelo baixo comprometimento na Base Afiliativa. Tal resultado prejudica a instituição no sentido em que os esforços terminam por serem feitos de forma individual e não grupal e, por conseguinte, limitando o desempenho coletivo.

Enfatiza-se, neste aspecto, a baixa média em relação a influência do grupo para o estimular a luta por melhorias do instituto.

Ressalta-se ainda que eles se sentem reconhecidos pelos colegas como parte de uma equipe, contudo, acreditam que este reconhecimento não se dá pela instituição como um todo. Este resultado pode ser explicado pela existência de categorias de profissionais que possuem tarefas de natureza diferenciada (a exemplo dos técnicos administrativos e docentes) dentro da mesma instituição.

A Tabela 6 representa os resultados oriundos da Base Falta de Recompensas e Oportunidades.

Tabela 6 - Resultados da Base Falta de Recompensas e Oportunidade.

Base Falta de Recompensas e Oportunidades		
Questão	Média	Desvio Padrão
Se eu já não tivesse dado tanto de mim no IFPB, eu poderia considerar trabalhar em outro lugar.	2,73	1,42
A menos que eu seja recompensado (a) de alguma maneira, eu não vejo razões para despender esforços extras em benefícios do IFPB.	2,31	1,39
Minha visão pessoal sobre o IFPB é diferente daquela que eu expresso publicamente.	1,78	1,08
Apesar dos esforços que já realizei, não vejo oportunidades para mim no IFPB.	2,25	1,35
Pontuação 5,64		
Interpretação: Comprometimento abaixo da média		

Fonte: Elaborado pelo autor.

894

Percebe-se um comprometimento abaixo da média referente a Base de Falta de Recompensas e Oportunidades. Tal resultado demonstra que as possíveis recompensas não são fatores significativamente determinantes para o aumento do comprometimento dos servidores entrevistados. A média de maior destaque diz respeito a expressão pública da visão do servidor em relação ao IFPB. Dado que os servidores, em sua maioria, são efetivos supõe-se que a liberdade de expressão estaria vinculada a estabilidade do serviço público.

A Tabela 7 apresenta os resultados encontrados na Base Linha Consistente de Oportunidades.

Tabela 7 - Resultados da Base Linha Consistente de Oportunidades.

Base Linha Consistente de Oportunidades		
Questão	Média	Desvio Padrão
Procuo não transgredir as regras no IFPB, pois assim sempre mantereí meu emprego.	4,29	1,57
Na situação atual, ficar com o IFPB é na realidade uma necessidade tanto quanto um desejo.	4,34	1,47
Para conseguir ser recompensado (a) no IFPB é necessário expressar a atitude certa.	3,85	1,47
Farei sempre o possível em meu trabalho para me manter neste emprego.	4,79	1,27
Pontuação 11,32		
Interpretação: Comprometimento abaixo da média		

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Base Linha Consistente de Oportunidade resultou em um comprometimento abaixo da média. Novamente o resultado é positivo dado que esta trabalha com a crença de que o servidor deve manter certas atitudes e regras para se manter na organização. O resultado implica então que os servidores sentem-se livres em sua atuação. A assertiva de maior concordância é a que tange a disposição de fazer o possível para não ser demitido. Tal resultado demonstra um medo dos servidores de perderem a vaga que ocupam atualmente, provavelmente em virtude do alto desemprego e a dificuldade de ingressar no serviço público, fazendo com que eles valorizem o trabalho que têm.

895

Através da Tabela 8 foi possível analisar a Base Escassez de Alternativas.

Tabela 8 - Resultados da Base Escassez de Alternativas.

Base Escassez de Alternativas		
Questão	Média	Desvio Padrão
Se eu decidisse deixar o IFPB, minha vida ficaria bastante desestruturada.	3,60	1,73
Eu acho que teria poucas oportunidades se deixasse o IFPB.	2,47	1,45
Uma das consequências negativas de deixar o IFPB seria a escassez de alternativas imediatas de trabalho.	3,23	1,68
Não deixaria este emprego agora devido à falta de oportunidades.	2,85	1,62
Pontuação 8,96		
Interpretação: Baixo comprometimento		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Notou-se um baixo comprometimento na Base de Escassez de Alternativas, o que significa que, para a maioria dos servidores do IFPB, a falta de alternativas no mercado de trabalho não é fator determinante para o comprometimento. Ao se

comparar a média observada na assertiva correspondente a escassez de alternativas imediatas com o temor de perder o emprego previamente estabelecido, percebe-se que, embora os servidores acreditem estarem aptos a galgar novas oportunidades caso saiam do IFPB, eles ainda preferem não fazê-lo. Tais observações sinalizam que, embora existam outras oportunidades, os entrevistados ainda acreditam que a melhor opção atual seria manter-se no instituto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou avaliar o comprometimento organizacional dos servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. Ao analisar as sete bases que compõe a Escala de Bases do Comprometimento Organizacional (EBACO) obteve-se informações relevantes para o maior entendimento dos fatores que têm influenciado o engajamento dos servidores.

Afiliativa, linha consistente de atividades e escassez de alternativas

896

A base que apresenta maior comprometimento é a de Obrigação pelo Desempenho, demonstrando que buscam cumprir com excelências suas tarefas individuais, contudo, sem um foco maior no alcance dos objetivos organizacionais.

O comprometimento dos servidores mostrou ainda seus mais baixos desempenhos no que tange a Base Afiliativa e Escassez de Alternativas, denotando que não é a filiação dos servidores a uma equipe de trabalho ou a falta de outras alternativas de emprego que fazem o empenho do servidor no exercício de sua função. Notou-se, inclusive, que ele apresenta receio de perder o cargo que ocupa, mas, acredita estar apto a galgar novas oportunidades no mercado de trabalho caso necessário.

Acredita-se que o tema merece maior aprofundamento, sobretudo no que tange as concepções dos diferentes grupos que atuam no instituto, dado que estes podem estar apresentando visões divergentes. O tempo em que os indivíduos estão no IFPB deve também ser considerado em análises futuras, mesmo como forma de verificar se as práticas empregadas na instituição não estariam trazendo um desestímulo ao comprometimento de seus servidores.

REFERÊNCIAS

ABIDIN, Syed Zainal, NORAIDA, Sharifah, MUDA, Mohd Shaladdin, HASAN, Fauziah Abu, EMBAT, Ahmad Munir Mohd Salleh. **Organisational Commitment in Malaysian Public Sector**. Universiti Utara Malaysia, 2010.

BASTOS, A. V. B; SIQUEIRA, M.M.M.; MEDEIROS, C. A. F; MENEZES, I. G. Comprometimento Organizacional. In: SIQUEIRA, M. M. M. **Medidas do comportamento organizacional: Ferramentas de diagnóstico e de gestão**. Porto Alegre: ARTMED, 2008.

BRASIL. MEC/SASE. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional da Educação**. Brasília: Ministério da Educação/SASE, 2014. 63 p.

BRASIL. MEC/SETEC. **Um novo modelo de educação profissional e tecnológica: concepção e diretrizes**. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&Itemid=30192>. Acesso em: 17 jan. 2017.

BRITO, Ana Paula Moreno Pinho e BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt. **O Schema do trabalhador comprometido e gestão do comprometimento: um estudo entre gestores de uma organização petroquímica**. Organ. Soc. . vol.8, n.22, pp.1-24. ISSN 1413-585X. 2001.

CASTIONI, Remi. **O Papel dos Institutos Federais na promoção do desenvolvimento local**. IN: CASTIONI, R. e SOUZA, E.C.L (ORGs). **Institutos Federais: os desafios da institucionalização**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

CASTRO, Amélia Domingues de; CARVALHO, Anna Maria Pessoa de. **Ensinar a ensinar: didática para a escola fundamental e media**. São Paulo: Centage Learning, 2001. 195 p.

CRESWELL, John W. **Projeto De Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo E Misto**; TRADUÇÃO MAGDA LOPES. - 3 ed. - PORTO ALEGRE: ARTMED, 296 páginas, 2010.

DEPARTAMENO DE RECUSOS HUMANSO IFPB. **Indicadores de Funcionários**. Disponível em: <<https://suap.ifpb.edu.br/rh/>>. Acessado: 25/09/2016.

IFPB (Ed.). **PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL - PDI**. João Pessoa: Ifpb, 2014. 414 p. Disponível em: <https://editor.ifpb.edu.br/institucional/pdi/PDI_2015_2019.pdf/view>. Acesso em: 22 jan. 2017.

LEAL, Alan J. da Silva; SANTINI, Fabiana Frei Benites; BODENMULLER, Luana Pereira; SANTOS, Talita Rodrigues; CHIUZI, Rafael Marcus. **Satisfação e envolvimento com o trabalho e percepção de saúde organizacional de**

funcionários de Instituições de ensino infantil: um comparativo entre o público e o privado. Revista eletrônica gestão e serviços, v. 3, n. 1, p. 379-394, 2012.

LEITE, Iani Dias Lauer. **Uma análise dos tipos de comprometimento organizacional de trabalhadores de cinco setores de atividades econômicas.** Psicol. Am. Lat., México, n. 5, fev. 2006. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X2006000100011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 28 nov. 2016.

MELO, Felipe Luiz Neves Bezerra de; FERNANDES, Leandro Trigueiro; ARAÚJO, Afrânio Galdino de; SILVA, Marcos Paulo da; SANTOS, Fernanda Julyanna Silva dos. **Validação Da Escala de Bases De Comprometimento Organizacional Na Gestão Pública: Um Estudo De Caso No Tribunal De Contas Do Estado Do Rio Grande Do Norte.** 2P, 2014.

MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. A three-component conceptualization of organizational commitment. Human Resource Management Review, v. 1, n. 1, p. 61-89, 1991.

REGO, A. **Comprometimento Organizacional e Ausência Psicológica.** Revista de Administração de Empresas. Revista de Administração de Empresas. RAE, v. 43, n. 4, Out./Dez. 2003.

SHARMA, J., & Bajpai, N.. **Organizational Commitment and its Impact on Job Satisfaction of Employees: A Comparative Study in Public and Private Sector.** India. International Bulletin of Business Administration, v. 9, p. 7-19, 2010.

SIQUEIRA, Mirlene Maria Matias. **Medidas do comportamento organizacional: Ferramentas de diagnóstico e de gestão.** Editora Artmed Editora, 344p, 2008.

WATSON, Teresa. Leader Ethics and Organizational Commitment. Mid-Atlantic Leadership Scholars Forum. v. 3, n. 1, p. 16-26, Mid-Atlantic, 2010.

898

CONDICIONANTES DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Wesley de Almeida Mendes^{1 2}
Marco Aurélio Marques Ferreira²
Luiz Antônio Abrantes²

RESUMO

Dentre os temas mais recorrentes da literatura de Administração Pública, o desenvolvimento humano é um dos mais complexos em razão das multiplicidades de fatores que o permeia. Embora seja inequívoca a relação disponibilidade de recursos públicos e o nível desenvolvimento humano, existe um descompasso na literatura da área, sobre essa relação, principalmente sobre os efeitos desses recursos nos diferentes níveis do desenvolvimento. Considerando essa questão, esta pesquisa buscou identificar quais fatores e em que dimensão influenciam o desenvolvimento, tomando como unidade de análise os municípios mineiros. Para a operacionalização dessas relações, utilizou-se dados em *cross section* anual para 749 municípios mineiros, aplicando-se as técnicas de análise fatorial e a regressão logística multinomial. Dentre os principais resultados, constatou-se que as condições econômicas e de autofinanciamento dos municípios mineiros não desempenharam papel no avanço do desenvolvimento humano. Entretanto a melhoria da infraestrutura social e instrução social tiveram efeito contrário.

899

Palavras-chave: Administração Pública, Desenvolvimento humano; Políticas sociais; Transferências intergovernamentais.

¹ Os autores agradecem à FAPEMIG pelo apoio concedido à participação do evento e à CAPES pela bolsa concedida para elaboração da pesquisa.

² Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Grupo Temático 4:
Gerenciamento de Organizações Públicas

MENDES, W. A.; FERREIRA, M. A M.;
ABRANTES, L. A.

1 INTRODUÇÃO

A promoção social agrega um conjunto de fatores relacionados aos aspectos econômicos, financeiros, sociais e culturais que conjuntamente influenciam o nível de desenvolvimento humano, compreendido, na visão de Sen (2000) como um processo de expansão e da qualidade da educação, serviços de saúde e outras condições sociais que melhoram o bem-estar social e consequentemente a qualidade de vida da população.

Essa perspectiva multidimensional do desenvolvimento humano foi foco de diversos estudos, a exemplo de Bilbao-Ubillos (2013), Wu, Fan e Pan (2014), Heo e Hahm (2015) e Hou, Walsh e Zhang (2015) que, ao considerarem a multidimensionalidade do tema e sua importância para análises conjuntas, propuseram em seus estudos elaborar um novo índice de desenvolvimento humano, acrescentando outras dimensões sociais não mensurados pelo IDH, como gênero, desigualdade de renda e perfil político da região.

900

Para que se alcance níveis satisfatórios das condições socioeconômicas nos Municípios, faz se necessários investimentos em políticas públicas eficientes. Entretanto num país de grande extensão territorial, com nível de desigualdade e desenvolvimento regional heterogêneo essa relação se contrapõe. Arretche (2010) aponta que uma das dificuldades reside na desigualdade de receita quanto às jurisdições, sendo que para Galvarro, Braga e Fontes (2008) um dos maiores desafios para o federalismo fiscal brasileiro é reverter esse quadro de desigualdades. Para esses autores, uma das formas de ajustar essa situação, dentro de uma federação, é, sem dúvida, um sistema de distribuição de recursos e de atribuições governamentais que permita equilibrar a atuação pública dos municípios nos diversos pontos do país.

Neste contexto, para Souza (2005) o objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

Essas constatações se devem a forma da implementação do federalismo no país com a concentração na União das bases tributárias mais relevantes além do poder decisório, ficando os Estados e Municípios dependentes das transferências intergovernamentais, principalmente aqueles com baixa capacidade econômica e de arrecadação de receitas próprias. Essa dependência financeira foi constatada em diversos trabalhos a exemplo de Cossio (1995), Ribeiro (1988), Zuccolotto, Ribeiro e Abrantes (2008), Massardi (2014), Lira (2013) e Leroy (2015), onde se evidenciaram as disparidades econômicas inter-regionais e as diferenças na arrecadação tributária, constatando-se a crescente dependência da maioria dos Municípios brasileiros pelas transferências intergovernamentais e o recorrente decréscimo no nível de arrecadação própria.

Apesar das transferências buscarem realizar o equilíbrio fiscal entre as localidades, segundo Baião (2013) elas não conseguiram promover esse equilíbrio nos municípios em situação de extrema pobreza e crescimento populacional, ao contrário dos municípios com menor necessidade fiscal que foram favorecidos por esses recursos.

901

A eficiência dos gastos públicos foi tema de diferentes estudos, como o de Faria, Jannuzzi e Silva (2008) que estudaram a eficiência dos gastos sociais com saúde, educação, cultura e saneamento na melhoria dos indicadores sociais de desenvolvimento humano e condição de vida nos municípios fluminenses. Os principais resultados destacaram a evidência das desigualdades entre os municípios fluminenses, sejam econômicos, sociais ou financeiros, havendo a identificação de Municípios com baixa capacidade econômica e financeira, mas com níveis de desenvolvimentos satisfatórios, em detrimento de outros com elevada capacidade financeira e econômica, mas com baixos valores de desenvolvimento.

Considerando a importância da qualidade dos gastos públicos e da eficiência pública como mecanismo de promoção do desenvolvimento, questiona-se a magnitude dos fatores sociais e econômicos afetam o nível de desenvolvimento humano dos municípios mineiros? Desta forma o objetivo desta pesquisa consiste em identificar a implicação da infraestrutura social, da capacidade econômica e das transferências intergovernamentais nos indicadores de melhoria do desenvolvimento humano nos municípios mineiros. Especificamente, pretende-se identificar a influência dos fatores relacionados à infraestrutura social, às transferências

intergovernamentais e a capacidade econômica do município em relação ao nível de Desenvolvimento Humano.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Desenvolvimento humano e Qualidade de vida

A temática da qualidade de vida é ampla, com discussões nos campos da estatística, economia, ciências sociais, urbanismo, psicologia, medicina, saúde pública e geografia e envolve diferentes interpretações sobre seus constructos (Morato, Kawakubo, & Luchiari, 2008; Kapuria, 2014).

A fim de proporcionar condições favoráveis aos indivíduos é necessário que haja processos de desenvolvimento humano, tratados por Sen (2010) como um sinônimo de liberdade, influenciados, de um lado, pela garantia social, de liberdades, tolerância e possibilidade de troca e transações, e por outro, pelo papel público no fornecimento de serviços sociais fundamentais para a formação e aproveitamento das capacidades humanas, como saúde e educação. Barber et al. (2014) tratam o bem-estar e qualidade de vida sobre a relação dos múltiplos domínios, competências, que cercam o ser humano, que consistem em economia, educação, religião, pessoal, saúde, família e emprego, todos relacionados aos domínios satisfação, segurança e estabilidade, regidos pelo domínio Político.

Nestas perspectivas, para a efetividade do desenvolvimento humano e da melhoria das condições de vida, fatores mínimos como a satisfação das necessidades básicas da vida do homem, saúde, educação, moradia, água potável, trabalho, educação, renda, lazer, que dizem respeito às noções de conforto, bem-estar e realização individual e coletivo, devem ser atendidos (Minayo, Hartz, & Buss, 2000; Poradzisz & Florczak, 2013). Nota-se, nesse sentido, que a qualidade de vida ocorre quando há promoção do desenvolvimento humano, por meio da disponibilidade de acesso aos programas sociais.

Na saúde, se baseia na capacidade de viver sem doenças ou superar as condições de morbidade, aliviando a dor, o mal-estar e as doenças, intervindo nos agravos que as doenças podem gerar, diagnosticando-as e/ou tratando-as (Minayo et al., 2000). Já a educação, consiste na possibilidade de o indivíduo ter

conhecimento de mundo, bem como favoreça a voz política aos indivíduos. Estes fatores de cunho social, garantidos pela Constituição Federal de 1988, são considerados como direitos sociais e compete ao Estado criar mecanismos e políticas públicas para a garantia desses direitos, bem como é dever da sociedade e família fazer com que esses direitos se cumpram efetivamente (Brasil, 1988). Com as garantias previstas pelo Estado e o crescimento da demanda social por políticas públicas que melhorem as condições de vida, evidencia a necessidade do autofinanciamento municipal, aumentando esforços para ampliar a capacidade de arrecadação fiscal (Marinho & Jorge Neto, 1999). Assim sendo, é dever do representante popular gerir as finanças públicas com o objetivo de realizar gastos municipais que forneçam a maximização do desenvolvimento social (Scarpin & Slomski, 2007). Torna-se, então, necessária a articulação de esforços por meio de planejamento, organização e gerenciamento das ações conjuntas de diferentes setores de promoção social visando a melhor utilização dos recursos vigentes para atender de forma efetiva as necessidades sociais e combater os problemas existentes (Teixeira & Paim, 2000).

903

Percebe-se assim a relação entre desenvolvimento humano, qualidade de vida e as taxas de urbanização e infraestrutura do local, além da influência da existência de capital humano especializado e maiores investimentos governamentais ao meio urbano (Marinho & Jorge Neto, 1999). Para Kran e Ferreira (2006), melhores condições habitacionais e ambientais, como água tratada, coleta de lixo, pavimento asfáltico, demonstram a preocupação da administração pública nas melhorias das condições sociais.

2.2 Federalismo fiscal e as funções do governo

A fim de financiar os gastos do governo com a aplicação de políticas públicas, o Estado necessita da contribuição financeira da sociedade, arrecadada através dos tributos. Entende-se, para tanto, como tributos "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada". (Brasil, 1966). Consistem na contribuição obrigatória do

indivíduo, da empresa e da instituição no financiamento dos gastos do governo para a prestação de serviços públicos. (Grzybovski & Hahn, 2006).

Diante a gestão dos tributos, Musgrave e Musgrave (1980) consideram três funções básicas para o Governo, a função alocativa, referente ao fornecimento de bens públicos, através da alocação de recursos; a função distributiva, com objetivo em promover distribuição de renda mais justa e garantir o desenvolvimento econômico; e a função estabilizadora, que consiste no equilíbrio entre a oferta e demanda empregada na economia, a fim de proporcionar aumento de emprego, equilíbrio na balança comercial e aumento na taxa de crescimento econômico.

Para atender essas funções, o Governo Federal busca centralizar grande parte dos tributos, redistribuindo-os para os estados e municípios com objetivo de atenuar as desigualdades entre os governos subnacionais, bem como reduzir a possibilidade de conflitos fiscais entre esses entes federados (Baião, 2013). A arrecadação tributária dos entes federados depende da produção econômica local, tendo em vista a circulação de bens e serviços que podem ser tributados. Contudo, a depender de localidades com baixa atividade econômica, o esforço arrecadatório quase sempre não é capaz em gerar receitas suficientes para financiar as despesas dos municípios, tendo em vista a necessidade fiscal, que consiste no financiamento dos serviços públicos (Baião, 2013), necessitando de recursos federais e/ou estaduais a fim de atender aos programas sociais e demais gastos municipais.

O modelo do federalismo fiscal brasileiro é tratado como um dos países em desenvolvimento mais descentralizado do mundo, nos recursos tributários e na sua gestão, contudo, há pressão de Estados e Municípios sobre o governo federal a fim de proporcionar financiamento de suas dívidas (Souza, 2003). Sobre essa situação, Arretche (2005), embora considera arriscado afirmar um padrão nos sistemas tributário e fiscal brasileiros, considera que há descentralização das receitas, centralização da arrecadação no governo federal e centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto. A centralização tem por base, possibilitar ao Governo Federal realizar transferências de recursos para as regiões, visando a redução das desigualdades inter-regionais e promover o desenvolvimento nas regiões, bem como propiciar aos municípios maiores condições em oferecer bens e serviços públicos de qualidade para a população (Massardi, 2014; Boadway, 2007; Lü, 2015; Amorim Neto & Simonassi, 2013; Abbott & Jones, 2012). No Brasil,

esse mecanismo se tornou necessário tendo em vista a grande extensão territorial brasileiro e as desigualdades econômicas e sociais ao longo das regiões.

As transferências ocorrem sobre diversas formas, podendo ser classificadas, conforme Mendes, Miranda e Cosio (2008), pela sua condicionalidade, quando observa a vinculação ao determinado fim, ou pela existência ou não de contrapartida do governo. Embora necessária para o financiamento de políticas públicas de desenvolvimento social, Sobel e Crowley (2014) ressaltam que as transferências intergovernamentais devem possuir caráter temporário e, em condições específicas quando o programa social não possui prazo de término, é necessário que o governo local aplique tributos para atender essa demanda. Contudo, diferente de outros países, a receita tributária dos governos locais brasileiros possui grande dependência das receitas de transferências (Mendes *et al.*, 2008), cuja capacidade de arrecadação dos municípios possui pouca relevância para sustentar a demanda de recursos a serem aplicados em programas sociais.

905

3 METODOLOGIA

A unidade empírica de análise foram os municípios do estado de Minas Gerais, considerada pela heterogeneidade social e econômica em que tomou-se uma amostra de 749 municípios para o ano de 2010, considerando apenas os municípios e o ano com dados existentes para as variáveis analisadas. Como variável dependente adotou-se o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM, que varia de 0 à 1, e quanto mais próximo de 1 melhor o nível de desenvolvimento, que é dividida em 4 níveis: Baixo (0 à 0,400), Médio (acima de 0,400 à 0,600), Alto (acima de 0,600 à 0,800) e Muito alto desenvolvimento (acima de 0,800) (FIRJAN, 2014). A Tabela 1 contempla as variáveis independentes aplicadas.

Tabela 1 - Variáveis empregada e embasamento teórico

Variável	Base teórica	Descrição	Expec. teórica
PIB <i>per capita</i>	Silva (2009); Costa, Ferreira, Braga, & Abrantes (2012)	Produção econômica do município.	+
Arrecadação própria <i>per capita</i>	Massardi (2014)	Capacidade municipal em arrecadar recursos	+
Longevidade	Guerra e Fígoli (2013)	Expectativa de vida do indivíduo a partir do nascimento	+
Fecundidade	Buss (2000)	Taxa de gravidez	-
Mortalidade infantil	Guerra e Fígoli (2013)	Número de crianças nascidas vivas que não sobrevivem até o 1º ano de vida	-
Anos de estudo	Morato <i>et al.</i> (2008)	Tempo em anos do indivíduo na escola	+
Analfabetismo 15 anos ou mais	Morato <i>et al.</i> (2008)	Taxa de pessoas acima de 15 anos que não sabem ler e/ou escrever	-
Taxa de Urbanização	Kran e Ferreira (2006); Morato <i>et al.</i> (2008)	Taxa de vias públicas em área Urbana, com pavimento asfáltico, meio fio e arborização	+
(%) lixo coletado	Faria <i>et al.</i> (2008), Brunozi Jr <i>et al.</i> (2011); Kran e Ferreira (2006); Morato <i>et al.</i> (2008)	Taxa de coleta de lixo municipal	+
(%) água e esgoto	Faria <i>et al.</i> (2008), Brunozi Jr <i>et al.</i> (2011); Kran e Ferreira (2006); Morato <i>et al.</i> (2008)	Taxa com imóveis disponíveis com esgoto e água encanadas.	+
Esforço fiscal	Massardi (2014)	Nível de independência fiscal, calculado pela razão entre a arrecadação própria total e as transferências totais	+
	Faria, Farias, Ferreira e Silva	Taxa de recursos repassados por	
Transferências <i>per capita</i>	(2011); Silva (2009).	outros níveis de governo para equalização fiscal	+

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após seleção dos dados, utilizou-se da técnica da Análise Fatorial a fim de reduzir o número de variáveis em fatores que interpretem, com a menor perda de informações, as variáveis utilizadas. Segundo Pestana e Gageiro (2008) esta técnica que procura explicar a correlação entre as variáveis observáveis, simplificando os dados através da redução do número de variáveis necessárias para os descrever.

Em seguida, para identificar a capacidade de influência das variáveis sobre o desenvolvimento humano foi empregado a Regressão Logística Multinomial. Nesta técnica a variável dependente assume mais de dois valores nominais permitindo avaliar as significâncias de cada variável independente sobre a dependente (Marôco, 2006; Hair Jr., Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2009), favorecendo a estimação da probabilidade de ocorrência do fenômeno para cada alternativa da variável dependente (Fávero, 2015). Ambas as técnicas foram analisadas pelo software SPSS

20, um sistema eletrônico de avaliação de dados de estatísticas do campo social.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A diferença de magnitude entre os municípios em relação às variáveis PIB *per capita* e Arrecadação *per capita*, identificado pelo desvio padrão acima da média, confirmam as desigualdades relacionadas ao potencial econômico do conjunto dos municípios, assim como as transferências *per capita* que apresentam maior homogeneidade e maior amplitude, referente pelos critérios de repasse do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, considerando o fator população e o fator renda *per capita*. Neste aspecto cumpre-se a função do fundo na busca das reduções de assimetrias horizontais, ao promover a repartição de recursos aos municípios menos desenvolvidos, compensando a inexistência de recursos próprios face ao reduzido nível de atividade econômica. Considera ainda a inequidade da distribuição da população em Minas Gerais, onde quase metade da população no Estado concentra-se em municípios com faixa populacional abaixo de 50 mil habitantes. O menor município Serra da Saudade com 815 habitantes apresentou no período de estudo FPM *per capita* de R\$ 7.899,32 e o maior, Belo Horizonte com população de 2.735.151 habitantes apresentou FPM *per capita* de R\$ 153,97.

907

Tabela 2 - Estatísticas descritivas

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Desvio
IFDM	0,35	0,85	0,634	0,09
PIB per capita	3.593,20	239.773,60	12.217,61	14.525,68
Transferências <i>per capita</i>	685,83	9.752,80	1.750,12	862,39
Longevidade	68,37	78,15	74,41	1,79
Fecundidade	1,33	3,22	2,04	0,35
Mortalidade infantil	10,35	27,80	16,40	2,92
Anos de estudo	6,03	11,03	9,09	0,77
Analfabetismo ≥ 15 anos	2,87	35,00	13,48	6,56
Esforço fiscal	0,0012	0,7035	0,05	0,05
Taxa de Urbanização	0,185	0,9995	0,67	0,19
(%) lixo coletado	0,1969	0,9988	0,73	0,19
(%) Esgoto	0,0039	0,9817	0,59	0,26
Arrecadação <i>per capita</i>	2,0346	3712,42	91,00	174,42

Fonte: Dados da pesquisa.

A análise fatorial apresentou confiabilidade para o teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) cujo resultado foi 0,748 em uma escala que varia de 0 à 1. O teste de esfericidade de Bartlett indicou que as variáveis selecionadas são adequadas para a análise. Utilizando-se do critério da raiz latente, que segundo Hair Jr. *et al.*, (2009) considera que cada variável deve contribuir com valor mínimo 1 do autovalor total,

foram determinados os 4 fatores que respondem 72,882% das variáveis escolhidas, que foram denominadas: Fator 1 - Infraestrutura social - relaciona-se longevidade, Mortalidade, Analfabetismo 15 anos ou mais, Taxa de Urbanização, (%) lixo coletado, (%) esgoto; Fator 2 - Autofinanciamento - arrecadação própria per capta e esforço fiscal; Fator 3 - Instrução social - anos de estudo e fecundidade; Fator 4 - Capacidade econômica - PIB per capita e Transferências per capita.

Para a aplicação da regressão Logística multinomial sobre as escalas da variável dependente (IFDM) utilizou-se dos testes do rácio da verossimilhança, Pearson e Desvio, que indicaram a adequabilidade do modelo e das variáveis. O pseudo- R^2 de McFadden O pseudo R^2 de apresentou valor de 0,407 que, de acordo com McFadden (1979), por estar próximo do intervalo de excelência que varia de 0,2e 0,4, pode ser considerado como um bom resultado.

As estimativas e coeficientes de regressão para cada escala do IFDM, teve como referência o valor de Baixo desenvolvimento e a finalidade de identificar como os fatores promovem o desenvolvimento humano, conforme apresentado na Tabela 3. A classificação da regressão foi capaz de prever 80,5% de acerto nos níveis do IFDM geral, sendo o de nível 2 apresentou maior capacidade de previsão, com 89,2%.

O fator instrução social foi o único que apresentou significância em todos os níveis do IFDM. Este fato pode ser explicado pela forma de sua composição, agregando fatores de educação e condições sociais (fecundidade). Como esperado, esse fator tem relação inversa na composição da regressão, tendo em vista que quanto menor o nível de educação, maior tende a ser a fecundidade local, interferindo nos demais níveis.

Tabela 3 - Estimativas do Parâmetro para categoria de referência 0

	IFDM	B	Erro padrão	Wald	Sig.	Exp(B)
1	Interceptação	8,062	2,156	13,979	0,000	
	Infraestrutura social	0,702	0,964	0,530	0,466	2,018
	Autofinanciamento	0,845	2,646	0,102	0,750	2,327
	Instrução social	-1,842	0,727	6,414	0,011	0,159
	Capacidade econômica	1,444	1,981	0,531	0,466	4,238
2	Interceptação	9,243	2,158	18,346	0,000	
	Infraestrutura social	2,596	0,975	7,093	0,008	13,409
	Autofinanciamento	1,637	2,652	0,381	0,537	5,141
	Instrução social	-2,656	0,736	13,032	0,000	0,070
	Capacidade econômica	2,137	1,986	1,157	0,282	8,471
3	Interceptação	1,362	2,439	0,312	0,577	
	Infraestrutura social	6,560	1,231	28,420	0,000	706,218
	Autofinanciamento	2,616	2,659	0,968	0,325	13,685
	Instrução social	-3,833	0,849	20,377	0,000	0,022
	Capacidade econômica	2,396	1,997	1,439	0,230	10,975

Fonte: Dados da pesquisa

Sobreira e Campos (2008) ressaltaram queda da qualidade da educação no Brasil. Apesar do aumento dos gastos públicos, os avanços das reprovações e as quedas nas avaliações de qualidade da educação básica prejudicaram o seu desenvolvimento. Os autores apontam para a importância do ensino integral e a aplicação adequada dos recursos para melhorar a qualidade da educação.

A infraestrutura social apresentou significância em quase todos os níveis de desenvolvimento, exceto na melhoria do Baixo desenvolvimento para Médio desenvolvimento. Estes resultados ratificam o estudo de Kran e Ferreira (2006), que apontaram a necessidade de aspectos urbanos, tais como água tratada, coleta de lixo, esgoto encanado e preservação ambiental na melhoria das condições de vida da população.

Os resultados demonstraram, como já constatado por Sen (2010), Minayo *et al.* (2000) e por Poradzisz e Florczak (2013), a influência das condições sociais, destacadas pelos fatores infraestrutura social e instrução social, no desenvolvimento humano. Scarpin e Slomski (2007) ressaltam ainda que não somente a disponibilidade destes serviços, mas também sua qualidade são fundamentais no desenvolvimento humano.

Quanto aos aspectos dos recursos públicos, identificados nos fatores autofinanciamento e capacidade econômica, vale ressaltar sua importância no financiamento de políticas públicas. Contudo, a existência dos recursos não significa necessariamente a melhoria do desenvolvimento humano, como identificado neste estudo. Neste aspecto torna-se necessário considerar a eficiência e a qualidade da aplicação e da gestão para que os recursos possam promover o desenvolvimento humano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo identificou quatro fatores condicionantes para o desenvolvimento humano, sendo que a infraestrutura social e a instrução social apresentaram maiores relevâncias, comparado com os demais fatores, quando tratado o IFDM de forma global. Contudo, ao analisar os estratos do IFDM, o fator infraestrutura social, que apresenta a relação do meio ambiente e do atendimento à programas sociais, apresentou relevância apenas nas faixas mais elevadas, indicando que quanto maiores forem as condições sociais, maior tenderá a ser a desenvolvimento da região.

910

Observou-se a importância do autofinanciamento e da capacidade econômica dos municípios na manutenção do nível de desenvolvimento, e as consequências da redução de recursos na queda dos níveis de desenvolvimento humano. Este fato aponta para a necessidade de recursos públicos na manutenção dos programas sociais e no impacto no orçamento municipal, indicando que a redução orçamentária pode resultar na queda do nível de prestação de serviços. Embora se constate que o aumento dos recursos não significa aumento da prestação de serviços públicos, como já descrito na literatura. Este fato se dá pela não condicionalidade e discricionariedade de alguns recursos, que podem ser direcionados às outras contas que não promovem diretamente a melhoria do desenvolvimento.

Por fim, observa-se que, pelas diversas condições que inferem no desenvolvimento humano, muito se torna complexa a sua análise. Torna-se fundamental destacar o papel do Estado na formulação de políticas públicas integradas, que se articulam, a fim de promover de forma mais eficiente sua promoção. Percebe-se ainda que, apesar do fator da capacidade econômica e de

autofinanciamento não apresentarem significância na pesquisa, é fato que as melhorias de fatores sociais podem ser capazes de gerar um ciclo de desenvolvimento, onde o bem-estar social promova a criação de riqueza municipal e esta promova o bem-estar social.

Sabendo-se que os recursos públicos, por si só, não possuem significância no avanço do desenvolvimento humano, é importante, para pesquisas futuras, analisar de que forma a gestão pública afeta o nível de desenvolvimento humano municipal, considerando a eficiência pública e os gastos do governo nas políticas sociais.

REFERÊNCIAS

Abbott, A., & Jones, P. (2012). Intergovernmental transfers and procyclical public spending. **Economics Letters**, 115(3), pp. 447-451. doi:doi:10.1016/j.econlet.2011.12.104

Amorim Neto, O., & Simonassi, A. G. (2013). Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, 33(4), pp. 704-725. doi:http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572013000400010

911

Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta. **Revista Sociologia e Política**, Dossiê "Federalismo"(24), pp. 69-85. Acesso em 22 de 04 de 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>

Arretche, M. T. S. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, 53 (3), pp. 587-620.

Baião, A. L. (2013). **O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: (Dissertação de mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, FGV.

Barber, B. K., Spellings, C., McNeely, C., Page, P. D., Giacaman, R., Arafat, C., Mallouh, M. A. (2014). Politics drives human functioning, dignity, and quality of life. **Social Science & Medicine**, 122, pp. 90-102. Acesso em 13 de maio de 2016, disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953614006224>

Bilbao-Ubillos, J. (2013). Another Approach to Measuring Human Development: The Composite Dynamic Human Development Index. **Social Indicators Research**, 111(2), pp. 473-784. Acesso em 22 de 04 de 2016, disponível em <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11205-012-0015-y>

Boadway, R. W. (2007). A Conceptual Perspective. Em R. W. Boadway, & A. Shah, **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices** (p. 572). Washington, D. C.: World Bank Publications.

Brasil. (1966). **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União.

Brasil. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado.

Brunozi Júnior, A. C., Ferreira, M. M., Abrantes, L. A., & Klein, T. C. (2011). Efeito das transferências intergovernamentais e arrecadação tributária sobre os indicadores sociais da saúde e educação em Minas Gerais. **RIC - Revista de Informação Contábil**, 5(2), pp. 99-121. Acesso em 01 de mar. de 2016, disponível em <http://www.revista.ufpe.br/ricontabeis/index.php/contabeis/article/view/241/226>

Buss, P. M. (2000). Promoção da saúde e qualidade de vida. **Ciência & Saúde Coletiva**, 5(1), pp. 163-177. Acesso em 01 de mar. de 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232000000100014>

COSSIO, F. A. B. (1995) **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: PUC, 1995. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.

912

Costa, C. d., Ferreira, M. M., Braga, M., & Abrantes, L. A. (2012). Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, 10(20), pp. 52-88. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em www.spell.org.br/documentos/download/8202

Faria, F. P., Jannuzzi, P. d., & Silva, S. J. (2008). Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, 42(1), pp. 155-177. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000100008>

Faria, L. C., Farias, E. R., Santos, L. M., Ferreira, M. A., & Silva, A. d. (2011). Indicadores de Qualidade de Vida nos Municípios Mineiros e Eficiência Alocativa de Recursos Públicos. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, 6(1), pp. 87-103. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/ufrj/article/view/864>

Fávero, L. (2015). **Modelos de Regressão com EXCEL®, STATA® e SPSS®** (1 ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.

FIRJAN. (2014). IFDM: **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Acesso em 03 de mar. de 2016, disponível em Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro: <http://www.firjan.org.br/ifdm>

Freitas, A. F., Freitas, A. F., & Dias, M. M. (2012). Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, 46(6), pp. 1575-1597. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7142>

GALVARRO, M. P. S. Q.; BRAGA, M. J.; FONTES, R. M. O. (2008). Federalismo fiscal e disparidades no Estado de Minas Gerais. **XXXII EnANPAD**, Rio de Janeiro.

Grzybovski, D., & Hahn, T. (2006). Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **Revista de Administração Pública**, 40(5), pp. 841-864. Fonte: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6861>

Guerra, F. F., & Fígoli, M. B. (2013). Esperança de vida e sua relação com indicadores de longevidade: um estudo demográfico para o Brasil, 1980-2050. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 30(sup. 0), pp. 85-102. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982013000400006>

Hair Jr., J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). **Análise Multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman.

Heo, U., & Hahm, S. D. (2015). Democracy, Institutional Maturity, and Economic Development. **Social Science Quarterly**, 96(4), pp. 1041-1058. doi:10.1111/ssqu.12185

Hou, J., Walsh, P. P., & Zhang, J. (2015). The dynamics of Human Development Index. **The Social Science Journal**, 52(3), pp. 331-347. doi:10.1016/j.soscij.2014.07.003

IBGE. (2010). Síntese de indicadores sociais: **Uma análise das condições de vida da população brasileira 2010**. Brasília: IBGE. Acesso em 27 de fev de 2016, disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45700.pdf>

IBGE. (n.d.). **Banco de Dados Agregados**. Acesso em 14 de out. de 2015, disponível em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>

Kapurja, P. (2014). Quality of Life in the City of Delhi: An Assessment Based on Access to Basic Services. **Social Indicators Research**, 117(2), pp. 459-487. Acesso em 13 de mai de 2016, disponível em <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11205-013-0355-2>

Kran, F., & Ferreira, F. P. (2006). Qualidade de vida na cidade de Palmas - TO: uma análise através de indicadores habitacionais e ambientais urbanos. **Ambiente & Sociedade**, 9(2), pp. 123-141. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2006000200007>

Leroy, R. S. D. (2015). **Estrutura arrecadatória e desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineiros**. Viçosa: (Dissertação de Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, UFV.

Lira, N. K. M. et. al. (2013). A distribuição de receitas públicas nos municípios do estado da Bahia: uma análise crítica de sua equidade. Salvador: **Revista Organizações & Sociedade**, 20 (66). Acesso em 03 set 2016, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302013000300004.

Lü, X. (2015). Intergovernmental Transfers and Local Education Provision – Evaluating China's 8-7 National Plan for Poverty Reduction. **China Economic Review**, 33, pp. 200-211. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2560106

Marinho, E., & Jorge Neto, P. d. (1999). Gastos públicos e condições de vida nos municípios do estado do Ceará. **Revista de Administração Pública**, 33(3), pp. 139-160. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7641>

Marôco, J. (2006). **Análise estatística com utilização do SPSS** (6 ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

Massardi, W. d. (2014). **Esforço Fiscal e Desempenho Socioeconômico dos Municípios Mineiros**. Viçosa: (Dissertação de Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, UFV.

914

McFadden, D. (1979). Quantitative Methods for Analyzing Travel Behaviour of Individuals: Some Recent Developments. In: HENSHER, D. A.; STOPHER, P. R. **Behavioural Travel Modelling**. Londres: Croom Helm. pp. 279 - 318.

Mendes, M., Miranda, R. B., & Cosio, F. B. (2008). **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Texto para Discussão, Consultoria Legislativa do Senado Federal, 40. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/882/4/R159-13.pdf>

Minayo, M. C., Hartz, Z. M., & Buss, P. M. (2000). Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. **Ciência e Saúde Coletiva**, 5, pp. 7-18.

Morato, R. G., Kawakubo, F. S., & Luchiari, A. (2008). Avaliação da qualidade de vida urbana no município de Embu por meio de técnicas de geoprocessamento. **GEOUSP - Espaço e Tempo** (23), pp. 149-163. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2008.74086>

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1980). **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus.

Ottonelli, J., & Mariano, J. L. (2014). Pobreza multidimensional nos municípios da Região Nordeste. **Revista de Administração Pública**, 48(5), pp. 1253-1279.

Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121724>

Pestana, M. H., & Gageiro, J. N. (2008). **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS** (5 ed.). Lisboa: Sílabo.

Poradzisz, M., & Florczak, K. (2013). **Quality of Life Input or Outcome?** 26(2), pp. 116-20. doi:10.1177/0894318413477149

Ribeiro, E. P. (1998) **Transferências intergovernamentais e esforço fiscal dos estados brasileiros..** 12, pp. 19.

Scarpin, J. E., & Slomski, V. (2007). Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. **Revista de Administração Pública**, 41(5), pp. 909-933. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000500006>

Sen, A. (2010). **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.

Shah, A. (2007). A Practitioner's Guide to intergovernmental Fiscal Transfers. Em R. W. Boadway, & A. Shah, **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices** (p. 572). Washington: Work Bank Publications.

Silva, A. d. (2009). **Eficiência na alocação de recursos públicos e qualidade de vida nos municípios de Minas**. Viçosa: (Dissertação de Mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, UFV.

Sobel, R. S., & Crowley, G. R. (2014). Do intergovernmental grants create ratchets in state and local taxes? **Public Choice**, 158(1), pp. 167-187. Acesso em 13 de maio de 2016, disponível em <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11127-012-9957-5>

Sobreira, R., & Campos, B. C. (2008). Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. **Revista de Administração Pública**, 42(2), pp. 327-347. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000200006>

Souza, C. (2003). Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, 46(2), pp. 345-384. Acesso em 22 de 04 de 2016, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000200006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt.

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, 24, pp. 105-121.

Teixeira, C. F., & Paim, J. S. (2000). Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade de vida. **Revista de**

Administração Pública, 34(6), pp. 63-80. Acesso em 01 de abr. de 2016, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6348>.

Tesouro Nacional. (2013). **Finanças do Brasil** - FINBRA. Acesso em 13 de out de 2015, disponível em Tesouro Nacional: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>.

Wu, P.-C., Fan, C.-W., & Pan, S.-C. (abr de 2014). Does Human Development Index Provide Rational Development Rankings? Evidence from Efficiency Rankings in Super Efficiency Model. **Social Indicators Research**, 116(2), pp. 647-658. Acesso em 27 de jul. de 2016, disponível em: <http://link.springer.com/article/10.1007/s11205-013-0285-z>.

Zuccolotto, R.; Ribeiro, C. P. de P.; ABRANTES, L. A. (2008) O comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos Estados brasileiros. In: XV Congresso Brasileiro de Custos. Curitiba, **Anais**. ABC (CR-ROOM).

CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA INSTITUCIONAL PARA ANÁLISE DE DISSEMINAÇÃO DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Alex Bruno F. M. do Nascimento¹

Yuri de Lima Padilha¹

Hironobu Sano¹

RESUMO

A disseminação de inovação no setor público possui singularidades pouco contempladas pela academia. Portanto, o objetivo desse ensaio é relacionar os construtos teóricos da Teoria Institucional com a disseminação de inovações no setor público. Para tanto, o desenho teórico realizado foi iniciar com a apresentação dos conceitos sobre disseminação de inovação no setor público, em seguida um debate sobre a teoria institucional, especialmente as correntes da escolha racional, do institucionalismo histórico e por fim o sociológico. A construção desse ensaio permitiu concluir certa proximidade entre as dimensões institucionais e a disseminação de inovação no setor público, principalmente, os aspectos de isomorfismos da escola do institucionalismo sociológico.

917

Palavras-chave: Disseminação de Inovação. Setor Público. Teoria Institucional

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Grupo Temático 4:
Gerenciamento de Organizações Públicas

NASCIMENTO, A. B. F. M.;
PADILHA, Y. L.; SANO, H.

1 INTRODUÇÃO

Neste ensaio teórico, os pressupostos sobre a disseminação da inovação na gestão pública são analisados a partir de aspectos institucionais, para tanto a Teoria Institucional foi utilizada como aporte a fim de contribuir para o fortalecimento teórico do debate sobre a disseminação de inovação. Essa relação foi possível porque as ações organizacionais de inovação no setor público não precisam, necessariamente, ser originais, podem ser replicadas sem prejuízo de serem chamadas de "imitadoras". Pelo contrário, boas práticas no setor público são incentivadas à replicação em outras localidades. Logo, entende-se que haja pressão institucional para que inovações sejam disseminadas no setor público por isomorfismos.

Embora relevante, verifica-se que é incipiente a produção acadêmica no Brasil que aborde o tema da inovação e, especificamente, a disseminação de inovações no setor público (LIMA; VARGAS, 2012; BRANDÃO; BRUNO FARIA, 2013; FARAH, 2008). Entretanto, a abordagem da Teoria Institucional traz elementos que podem contribuir para compreender esse tema.

918

Dentre esses elementos, faremos destaque para as pressões institucionais (isomorfismos) que influenciam a disseminação das inovações no setor público (CRUBELLATE, 2007). Isso porque a literatura indica que tal disseminação ocorre, dentre outros, por transferências de políticas públicas (DOLOWITZ; MARSH, 1996) e por sua capacidade de resolver problema (FARAH, 2008). Portanto, é justificável a aproximação entre essas duas abordagens – Disseminação de Inovação no Setor Público e Teoria Institucional – uma vez que as transferências de políticas públicas podem ser influenciadas por pressões isomórficas normativas e coercitivas, bem como a capacidade de resolver o problema pode influenciar a disseminação por pressão isomórfica mimética.

Dentre os poucos trabalhos sobre disseminação de inovação em sua dimensão institucional, destaca-se o ensaio de Ribeiro (2012), no qual o autor faz uma reflexão acerca dos aspectos institucionais envolvidos na inovação em Instituições de Ensino Superior, e destaca ainda que essa dimensão institucional não foi observada em estudos anteriores.

Os demais trabalhos que citaram os elementos isomórficos da disseminação de inovação veem esses elementos como negativos à inovação. Seus campos de

análises eram nas organizações privadas, e, portanto, a ideia de replicar inovações soa como "imitação", sendo desprestigiada pelos consumidores (CALLIA; GUERRINI, 2007; SOARES, et.al, 2015). Entretanto, nas organizações públicas, o isomorfismo tem outras implicações, as quais serão tratadas nesse trabalho.

Diante disso, o problema que orienta esse ensaio é: quais as contribuições da Teoria Institucional para a compreensão da disseminação de inovações no setor público? Para tanto, o objetivo delineado é relacionar os construtos teóricos da Teoria Institucional com a disseminação de inovações no setor público. Com isso, pretende-se contribuir com a literatura, dialogando essas duas abordagens, e identificando as similitudes e ponderações entre ambas.

A teoria institucional, sobretudo a vertente histórica e sociológica, proporciona importantes conceitos que consideram a variável ambiental no processo de mudanças organizacionais. Além disso, essa teoria analisa aspectos como a legitimidade da ação, bem como o isomorfismo como elementos essenciais para a sobrevivência da organização. O processo isomórfico se apresenta como um conjunto de forças que tornam as estruturas organizacionais de um dado campo organizacional homogêneo (CRUBELLATE, 2007).

Será realizada uma discussão dos principais estudos e conceitos sobre disseminação da inovação no setor público, e com isso se analisará as suas limitações teóricas e sua compreensão a partir das teorias institucionais.

2 DISSEMINAÇÃO DE INOVAÇÕES NO SETOR PÚBLICO

Antes de enveredarmos sobre o debate no âmbito do setor público, é preciso definir conceitos de "inovação" e "disseminação de inovação". Isto é fundamental, pois não há consenso acerca desses construtos teóricos, logo, assimilar a relação teórica entre as abordagens pretendidas nesse ensaio requer a definição dos conceitos assumidos.

Koch e Hauknes (2005) estabelecem compreensão de inovação enquanto aspecto central de uma ação planejada e implementada com finalidade e intencionalidade de mudança por atores sociais, quer seja indivíduos ou instituições, considerando seu contexto, ou seja, os objetivos e funcionalidades organizacionais. Os autores ressaltam que o conceito de inovação deve ser aplicado com caráter

perpassa observar atividades e interações sociais. Portanto, deve-se estabelecer uma postura crítica que vá além de normatizar se uma inovação é "positiva" ou "negativa", ou até mesmo da generalização do que seja ou não inovação em determinado setor ou atividade.

Algumas questões fundamentais para a análise de inovação são derivadas da discussão proposta por Koch e Hauknes (2005). Em primeiro lugar, a ideia de mudança se fundamenta em dois parâmetros: "novidade quando acontece a implementação" e "novidade para aquela organização". Portanto, uma prática é considerada inovadora quando for inédita para a organização, ainda que tenha sido aplicada em outros locais, mas também, só será "válida" e, portanto, considerada "inovadora", quando essa ação, implementada, estiver alinhada com os objetivos da organização.

Outro aspecto que deve ser compreendido reside no elemento analítico: "interações sociais". Essas, no âmbito da inovação, acontecem na medida em que ocorre a transmissão de informação sobre a "mudança" e seus impactos. Portanto, a implementação de uma inovação ocorre mediante a geração de informação a fim de conseguir compreensão e aceitação, produzindo um processo de aprendizagem (KOCH; HAUKNES, 2005).

920

Na perspectiva de Røste (2004), a inovação não pode ser vista como um caminho linear - planejamento e implementação, mas a inovação é produto de vários fatores, mecanismos e interações que influenciam o processo de inovar. Portanto, a análise e compreensão de uma inovação ocorre a partir de um olhar sobre a dinâmica e o contexto no qual os atores estão inseridos.

Uma vez que a discussão circunda o elemento "contexto" ao demarcar uma conceituação sobre inovação no setor público, é importante inserir nesta análise elementos organizacionais tais como eficiência, eficácia e efetividade, como propõem Mulgan e Albury (2003). Segundo os autores, a introdução destes elementos se justifica pela contribuição da inovação para a eficácia e efetividade dos serviços públicos mediante o aumento da capacidade de responder às necessidades da comunidade, bem como, a constante busca por manter ou reduzir os custos dos serviços.

Do mesmo modo, o conceito de "disseminação" não é unânime. Para Katz, Levin e Hamilton (1963) consiste na "aceitação, ao longo do tempo, de algum item específico – uma ideia ou prática, por indivíduos, grupos ou outras unidades adotantes, ligados a canais específicos de comunicação, a uma estrutura social e a um sistema de valores ou cultura".

Já para Walker (1969), o ponto central de sua tese está no voluntariado, ou seja, na decisão individual do ator de adotar a inovação, e assim, contribuir para a disseminação. A limitação deste conceito está, aparentemente, em entender a adoção como processo voluntário. Isto seria uma visão incompleta, tendo em vista que as inovações também podem ser influenciadas por fatores contextuais.

Rogers (2003) aponta que a difusão de inovação ocorre em um processo de comunicação. É de se compreender sua posição científica, uma vez que esse autor pesquisa elementos de disseminação de inovação a partir da interação entre os indivíduos. Ou seja, é a partir da comunicação entre os atores que a difusão ocorre. Há cinco atributos para a difusão da inovação, segundo Rogers (2003), são eles: vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, percepção e teste.

921

Quadro 1 – Atributos e definições da difusão da inovação

Atributos	Breve Definição
Vantagem Relativa	É o grau em que uma inovação é percebida como superior a demais alternativas.
Compatibilidade	Significa o grau de compatibilidade entre a inovação e os valores internos do grupo.
Complexidade	Significa a percepção pelos usuários quanto às dificuldades de implantação da inovação.
Percepção	É a forma como os usuários observam os benefícios e resultados da aplicação da inovação.
Teste	É o estágio em que a inovação é testada, mesmo antes de ser implantada.

Fonte: Os autores, com base em Rogers (2003).

O trabalho de Evans (2006), numa síntese de diversos estudos, recupera o conceito de Dolowitz e Marsh (1996), o qual apresenta a difusão de inovação enquanto transferência de políticas públicas, quer seja entre setores ou níveis de governo. Este conceito insere o elemento de "poder e coerção" na discussão sobre

inovação, uma vez que embora haja autonomia entre entes federados, aquele ente com maior abrangência territorial de ação (governo federal e estadual, por exemplo) induzem os entes com menor abrangência a adotarem determinada inovação, para tanto eles se utilizam de poderes políticos e mecanismos de coerção.

Segundo Farah (2008), o processo de disseminação da inovação é influenciado por características intrínsecas da inovação, isto significa observar a capacidade de responder a problemas. Diante disso, a particularidade de um problema em relação a um contexto local minimiza sua capacidade de disseminação; contrariamente, sendo um problema partilhado por outras localidades ou instituições seu potencial de disseminação se amplia.

A percepção da relevância do problema e a consequente adoção de uma solução está aliado às janelas de oportunidades de Kingdon (2011). A janela de oportunidades, conceito definido por Kingdon (2011), diz respeito ao momento em que um conjunto de condições favoráveis ensejam a entrada de um tema na agenda de governo, e para que isso ocorra são necessários: a definição do problema, a existência de soluções viáveis, e um contexto político favorável ao tema. Ou seja, a adoção de uma inovação e, assim a disseminação de tal prática, tende a ocorrer quando houver uma janela de oportunidades que crie as condições favoráveis.

922

Além disso, pressupõe-se que os resultados positivos da inovação adotada tendem a gerar benefícios políticos como a legitimação do ator por meio da opinião pública. Além disso, tem-se também as características estruturais, percebidas a partir da capacidade de mobilização de recursos que podem facilitar a atuação de indivíduos mediadores do processo de disseminação-adoção (FARAH, 2008).

Fatores substantivos também atuam no contexto de disseminação, tais como o legado de políticas públicas prévias e a ideologia. Os efeitos da política contribuem para a formação da ideologia dos adotantes, e isso influencia futuras decisões sobre quais políticas serão implementadas no futuro. Logo, a disseminação de inovação recebe pressões resultantes da ideologia dos adotantes. Consequentemente, isso acaba direcionando a formação de agendas, que também pode ocorrer por influência de agências multilaterais sob a justificativa da neutralidade e da técnica.

A imposição e a, consequente disseminação, dependerá também de um contexto de transformação política e mudança de paradigma. O que se percebe é

que o processo de disseminação quando percebido do ponto de vista da imposição revela as assimetrias de poder, ou seja, da capacidade em influenciar a agenda.

3 TEORIA INSTITUCIONAL: aspectos conceituais

Existem três principais abordagens do Institucionalismo: da **Escolha Racional**; Histórico; e Sociológico (HALL; TAYLOR, 2003). Cada uma dessas escolas surgiu com a intenção de explicar como as instituições moldam o comportamento e como as instituições surgem ou se modificam.

No Institucionalismo da Escolha Racional prevalece a ideia de que os indivíduos agem movidos por um ideal utilitarista, e assim as instituições são moldadas a partir do cálculo que indivíduos realizam para maximização de um benefício particular. As instituições, conseqüentemente, buscam reduzir as incertezas quanto às ações dos outros indivíduos, para assim, aumentar as chances de ganho (THÉRET, 2003).

Portanto, essa escola pressupõe as instituições como arranjos que se justificam a partir do modo com o qual eles minimizam os custos de transação, de produção e de influência em determinada situação. A consequência disso é uma escola de caráter estritamente "funcionalista", na qual seus defensores advogam um comportamento muito mais "voluntarista" dos indivíduos, e muito menos influenciado por um contexto histórico ou cultural.

Em contraponto, Hall e Taylor (2003, p.198) afirmam que na escola do **Institucionalismo Histórico**, as instituições fornecem modelos racionais e morais que levam os indivíduos a agirem. Esse indivíduo está imerso num "mundo de instituições compostos de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define sua linha de ação."

Aqui um conceito que merece destaque é o de "*path dependency*", e sua peculiar vinculação com a ideia de desenvolvimento histórico. Os defensores dessa escola argumentam que há uma causalidade social dependente da trajetória percorrida (COLLIER; COLLIER, 1991). Dito de outra forma, as forças que moldam a ação dos indivíduos se modificam a partir das propriedades do contexto local, e essas propriedades são características institucionais herdadas do passado. Além

923

disso, durante esse fluxo de momentos históricos, os autores defendem que haja momentos que condicionam tomadas de decisões posteriores, aos quais eles denominam "momentos críticos". Tais "momentos" são marcados na trajetória como instante em que se muda a direção das ações (HALL; TAYLOR, 2003).

As características institucionais de um contexto local são herdadas de sua trajetória, nelas estão contidas as ações passadas que contribuíram a construção da sociedade, como por exemplo, o processo de colonização, a estruturação do Estado, os conflitos intervenientes, a forma de organização política, e outros. Nessa linha, o Institucionalismo Histórico passa a perceber o Estado não mais como um agente neutro e mediador afastado, mas um complexo de instituições capazes de moldar e estruturar a natureza dos conflitos entre os grupos (HALL; TAYLOR, 2003).

Assim como o Institucionalismo Histórico, a escola do Institucionalismo Sociológico considera elementos ambientais e contextuais para explicar como as instituições moldam as ações dos indivíduos. Conforme a literatura descreve, vai de encontro à premissa voluntarista da escolha racional, e estabelece o entendimento de que a capacidade de decisão racional é afetada pelas contingências do ambiente, que por sua vez é constituído por crenças, regras e valores criados a partir de uma interação social (DIMAGGIO; POWELL, 2003; MACHADO-Da-SILVA; FONSECA, 1999; MEYER; ROWAN, 1977).

924

Nessa corrente, os institucionalistas sociológicos defendem que a adoção de determinadas práticas não seria resultado de um simples cálculo funcional balizado por critérios de eficiência, como prediz a "racionalidade" instrumental, mas, além disso, as organizações e os indivíduos agem movidos por elementos institucionais culturais, tais como os mitos e cerimônias de uma sociedade (MEYER; ROWAN, 1977).

Os sociólogos institucionalistas se concentram em tentar explicar por que as organizações adotam determinados procedimentos em detrimento de outros, para tanto, eles recorrem à legitimidade que tal ação possui no ambiente (HALL; TAYLOR, 2003). Ou seja, se uma ação for amplamente validada e legitimada entre os pares, a mesma possui grandes chances de ser adotada por outras organizações. Conforme dizem Hall; Taylor, (2003, p.208, 212):

Dada a sua ótica própria, os sociólogos institucionalistas em geral escolhem uma problemática que envolve a explicação de por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas. [...] Os sociólogos dessa escola também desenvolvem uma concepção mais ampla das razões pelas quais uma instituição particular pode ser escolhida, que vai bem além das meras considerações de eficácia para englobar o papel que esforços interativos de interpretação e uma preocupação com a legitimidade social podem ter nesse processo.

Existem duas perspectivas centrais que ajudam a compreender a Teoria Institucional e como os indivíduos agem. Uma é calculista (utilitarista?), baseada no cálculo funcionalista dos indivíduos e sua forma de agir; e a outra cultural, na qual os atores jamais agem exclusivamente por estratégia, mas limitado pela visão de mundo própria do indivíduo (HALL; TAYLOR, 2003). E é na escola do Institucionalismo Sociológico que está, com maior proeminência, a perspectiva cultural, conforme dizem Hall e Taylor, (2003, p. 207, 208)

(...) os neo-institucionalistas começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma "racionalidade" transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.

925

As práticas incorporadas pelas organizações não precisam ser necessariamente eficazes do ponto de vista da relação custo-benefício, mas pela forma como foram repassadas dando origem às práticas culturais envolvidas.

Em consonância com essa escola, pode-se vincular o conceito de isomorfismo, conceituado por Hawley (1968 apud Dimaggio; Powell, 2003, p. 149) como: "um processo constrangedor que força as unidades de uma população a se assemelhar a outra unidade que enfrenta o mesmo conjunto de variáveis ambientais".

Sendo assim, pode-se entender que uma vez que as práticas organizacionais se constituem como forças institucionais restritivas que exercem influência nas demais organizações, essas últimas passam a adotar as mesmas práticas por mecanismos de isomorfismo, que podem ser de três tipos: coercitivo, normativo e mimético. O primeiro deles, o isomorfismo **coercitivo**, é resultado da dependência e das expectativas culturais que determinadas organizações exercem sobre outras,

isto é, são forças formais e informais que influenciam a estrutura das organizações (THERET, 2003).

O segundo mecanismo de mudança isomórfica institucional refere-se às pressões **normativas**. Este provém da ideia de profissionalização, que Dimaggio e Powell (1983, p. 125) interpretam "como uma luta coletiva dos membros de uma ocupação para definir as condições e os métodos de seu trabalho, para controlar a 'produção dos produtores' e para estabelecer uma base e legitimação cognitivas para sua autonomia ocupacional".

O último mecanismo de mudança isomórfica institucional é o isomorfismo **mimético**. Caracteriza-se como processo de mudança institucional no qual as organizações espelham-se em outras devido ao grau de incerteza simbólica ambiental e a incompreensões tecnológicas. As organizações utilizam-se da modelagem (técnica que consiste em implantar modelos bem-sucedidos em outras organizações) para lidar com essas situações (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

De acordo com Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005), o peso específico de cada um desses mecanismos dependerá do contexto de cada sociedade. Sugerem, por exemplo, que os mecanismos miméticos e normativos são mais facilmente encontrados em sociedades com forte tradição democrática e com alto nível de competição na oferta de bens e serviços, e que os coercitivos têm especial destaque em sociedades de forte tradição patrimonialista, como é o caso do Brasil.

926

4 TEORIA INSTITUCIONAL NA DISSEMINAÇÃO DE INOVAÇÕES DO SETOR PÚBLICO

A literatura sobre disseminação de inovação no setor público negligencia, ou pelo menos não se aprofunda, o aspecto institucional inerente às organizações. Destaca-se, no quadro abaixo, características do processo de disseminação que se relacionam aos pressupostos da Teoria Institucional:

Quadro 2 - Relação entre Disseminação da Inovação e Teoria Institucional

ABORDAGEM DA DISSEMINAÇÃO DE INOVAÇÕES	ABORDAGEM DA TEORIA INSTITUCIONAL
A percepção de uma vantagem relativa, após avaliações e testes (ROGERS, 2003); Identificação de problema e capacidade de resolução juntamente com os atores envolvidos (FARAH, 2008)	Teoria Institucional da Escolha Racional
Janela de oportunidades (KINGDON, 2011), como o momento propício para a adoção de inovações	Institucionalismo Histórico e o conceito de <i>Path Dependency</i>
Importância do contexto (MULGAN; ALBURY 2003; RØSTE, 2004) e dos fatores ambientais (autores?). Transferência de políticas públicas (DOLOWITZ; MARSH, 1996);	Institucionalismo Sociológico e Isomorfismos (Coercitivo, Normativo e Mimético)

Fonte: Os autores (2017).

Primeiramente, a Teoria Institucional da Escolha Racional, já apresentada por Théret (2003), admite que o indivíduo realiza um cálculo utilitarista de maximização de benefício, e esse pensamento é similar à proposta de Rogers (2003). Ao indicar que os indivíduos realizam uma análise das vantagens e benefícios que tal inovação traz para si ou para seu grupo, e ao concluir positivamente, ele realiza a adoção da inovação promovendo a sua disseminação.

Os descritos de Farah (2008) apontam, dentre outros, para a ideia de que a disseminação de inovação ocorre pela capacidade que ela tem de "resolver o problema", salientado para a importância dos atores e sua participação no processo. O fato de resolver, ou não, o problema é fruto de um cálculo utilitarista, ainda que se considere a participação ativa dos atores envolvidos.

Na segunda linha de pensamento, a Teoria do Institucionalismo Histórico, pontua-se o conceito de *path dependency*. Aqui, a trajetória percorrida se constitui de forças institucionais do passado que exercem pressões nas decisões atuais no instante que os autores chamam de "momento crítico", ponto em que há uma mudança de trajetória. Logo, podemos fazer relação com a "janela de oportunidades" (KINGDOM, 2011), como o momento de adoção ou não de inovação no setor público.

Adotar uma inovação é resultado de um acúmulo de experiências locais e contextuais, por exemplo: uma comunidade que sempre enfrentou problemas de destinação de resíduos sólidos possui uma série de reivindicações explícitas ou tácitas para a resolução do problema. E no instante em que percebe uma inovação sendo positivamente adotada em outras comunidades, os decisores juntamente com a população podem resolver replicar a mesma inovação. Ou seja, o acúmulo de experiências locais, as consequências negativas do problema, as prováveis tentativas de resolução e outras, podem culminar em um "momento crítico" de adoção ou não de inovações.

Esse "momento crítico" pode ser representado pela "janela de oportunidades". O instante em que todas as experiências locais herdadas, constituem o contexto situacional da sociedade e induzem os atores a adotarem uma inovação – contribuindo para a disseminação de inovações.

A terceira, e mais diretamente vinculada com a disseminação de inovações, é a Teoria Institucional Sociológica e seus conceitos de isomorfismos. Destaca-se aqui a importância do ambiente e suas instituições culturais e sociais exercendo pressão nas organizações para se homogeneizarem (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Quando Mulgan e Albury (2003) e Røste (2004) atribuem ao processo de disseminação de inovações no setor público a algo não linear, mas dinâmico e fruto de interações contextuais, podemos fazer relação com a dimensão sociológica das instituições. Essa vertente é a que mais se aproxima da disseminação de inovações no setor público pela natureza complexa e multifacetada dos interesses dos atores envolvidos.

Apontamos aqui que agentes públicos e a população² preceptora das inovações possuem interesses diversos, comportamentos múltiplos, formação cultural ampla e contextos sociais específicos que, em um mesmo ambiente, decidem adotar ou não uma inovação. Portanto, a adoção dessas inovações tem maiores possibilidades de acontecer quando a mesma possuir "legitimidade", e à medida que essas adoções vão se propagando a disseminação de tais práticas vão se consolidando.

² Colocamos aqui a participação da população na tomada de decisão sobre a adoção de inovações, mas essa participação pode ser direta (em assembleias) ou indireta (quando os agentes políticos, eleitos, pensam no bem estar na população).

Reforçando, é a "legitimidade" que contribui para aceitação de uma inovação promovendo sua disseminação. Tal legitimidade tende a promover uma "homogeneização" no ambiente, que caracteriza o isomorfismo, podendo ser por meio coercitivo, normativo ou mimético.

No isomorfismo coercitivo a inovação é adotada por pressões legais que a induzem. Como por exemplo, a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual induziu os governos a adotarem mecanismos de controle de gastos; ou a Lei de Acesso à Informação que obriga os agentes públicos a prestar informações à sociedade.

Uma vez que determinadas inovações são legitimadas por grupos técnicos e profissionais de referência da área, elas tendem a ser replicadas em outros contextos. Quando isso ocorre, classifica-se como isomorfismo normativo. A validação dos programas de reformas administrativas por parte de pesquisadores do tema ajudou a promover uma disseminação de práticas gerencialistas nos estados e municípios. Ainda com críticas, vários governos buscaram otimizar suas ações com vistas a processos com mais eficiência e eficácia.

929

O terceiro e último tipo de isomorfismo é o mimético. Aqui, DiMaggio e Powell (1983) atentam para as mudanças institucionais com base na representação simbólica de outras organizações, ou ainda, as organizações decidem replicar ideias e promover mudanças baseadas em outras experiências porque não possuem tecnologias avançadas suficientes para criarem suas próprias soluções.

Considerando a facilidade de trocar experiências no meio público, seja por congressos, vivências, observações diretas, ou outras, os governos tem acesso a informações de outros governos e não há nenhum prejuízo ou mecanismo punitivo para a adoção de ideias inovadoras de outros governos. E isso pode facilitar a disseminação de inovações.

Outro fator contextual que possibilita o mimetismo é a combinação de baixos recursos com a vinculação de receitas no setor público. Este cenário minimiza as possibilidades que um governo tem de testar inovações, pois, o agente principal está diante do risco de fracassar e ter que justificar erros de gestão. Consequentemente, a prática de replicação de inovações tende a ser uma prática comum.

Com isso, chegamos ao último ponto de relação entre disseminação de inovações no setor público e teoria institucional - a transferência de políticas

públicas. Em todos os isomorfismos citados, os governos transferem políticas de outros locais para suas realidades e isso tende a promover a homogeneização de boas práticas.

O argumento principal desse ensaio é o de que a disseminação de inovações ocorre por meio de pressões institucionais baseadas nos interesses individuais ou coletivos, na trajetória experimentada em cada localidade, mas principalmente pela influência de valores culturais e sociais que, por isomorfismos, pressionam os governos a minimizar os riscos de inovação adotando práticas já legitimadas e consolidadas no ambiente.

5 REFLEXÕES FINAIS

A dinâmica do setor público exige flexibilidade para atender a sociedade, mas rigidez nos gastos públicos, logo, enveredar-se por riscos de inovação não é algo simples. Portanto, a prática de replicar ideias inovadoras que já tenham seus resultados comprovados é bem mais praticado no setor público. Isso ocorre num processo de "disseminação de inovações".

930

Nesse cenário, as forças institucionais exercem pressões tanto num cálculo racional de maximização de benefícios, quanto na influência de forças institucionais históricas, bem como por pressões isomórficas de homogeneização do ambiente. Cada uma das vertentes da teoria institucional possui aspectos que se relacionam com as explicações de disseminação de inovação no setor público.

Considera-se que não se possa tratar da disseminação por uma única abordagem da Teoria Institucional, mas no conjunto delas. Assim, pode-se concluir que a disseminação de inovações no setor público ocorre mediante um cálculo racional de utilidade, individual ou coletiva, mas também, por influências históricas como, por exemplo, o legado das políticas anteriores que moldam a ideologia dos decisores e, em um "momento crítico", decidem adotar ou não uma inovação.

Uma vez que a prática de adotar determinada inovação se difunde, o fenômeno da disseminação vai se consolidado no ambiente, tendendo para a homogeneização. Isso ocorre por forças institucionais isomórficas em seus diversos tipos: coercitiva, normativa ou mimética. Todas podem acontecer simultaneamente ou independentemente umas das outras, o fato é que a imposição legal, a validação

dos técnicos e os bons resultados de experiências externas são fatores que induzem os atores a replicar a inovação no setor público, consolidando assim, a legitimidade da ação.

Esse ensaio não esgota a discussão do tema nem se aprofunda na análise institucional da disseminação de inovação em sua completude necessária, foi muito mais um indicativo teórico para análise desse tema, mas fica como proposição de futuros trabalho a análise das forças institucionais presentes na difusão de uma inovação específica do setor público.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, S; BRUNO-FARIA, M. **Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração.** Rev. Adm. Pública, v. 47, n. 1, p. 227-248, jan./fev. 2013.

CALIA, R.C.; GUERRINI, F.M.; A Difusão da Produção mais limpa: Isomorfismo ou Inovação? **XXVII Encontro Nacional De Engenharia Da Produção.** Foz do Iguaçu, PR. 2007

CRUBELLATE, J. M. Três contribuições conceituais neofuncionalistas à teoria institucional em organizações. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, p. 199-222. 2007.

COLLIER, D; COLLIER, R. **Shaping the Political Arena.** Princeton University Press, 1991

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.** American Sociological Review, 48(2), 147-160. 2003

FARAH, M. F. S., **Disseminação de Inovações e Políticas Públicas e Espaço Local.** O;S - v.15 - n.45 - Abril/Junho – 2008.

HALL, P. A.; TAYLOR, R C.R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova** Nº 58– 2003

GONÇALVES, J R D; VIÉGAS, R f. **O Programa Poupatempo e a Política Pública no Estado de São Paulo.** Pesquisa em Debate, edição especial, 2009 ISSN 1808-978X

HALVORSEN, THOMAS; HAUKNES, JOHAN; MILES, IAN; RØSTE, RANNVEIG. **On the differences between public and private sector innovation,** PUBLIN Project on Innovation in the Public Sector, Report no. D9, Oslo: Nifu Step, 2005.

KATZ, LEVIN; HAMILTON, 1963. Traditions of research in the diffusion of innovation. *American Sociological Review*, v. 28, April 1963, p.237-258.

KOCH, P. HAUKNES, J. **On Innovation in the Public Sector — Today and Beyond**, PUBLIN Project on Innovation in the Public Sector, Report no. D20, Oslo: Nifu Step, 2005.

KINGDON, J.W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2 ed. New York: HarperCollinsCollege, 2011

LIMA, Dagmar; VARGAS, Eduardo. **Estudos internacionais sobre inovação no setor público**: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Rev. Adm. Pública*, v. 46, n. 2, p. 385-401, mar./ abr. 2012

MACHADO-DA-SILVA, C., ; FONSECA, V. Competitividade organizacional: conciliando padrões concorrenciais e padrões institucionais. In M. Vieira ; L. Oliveira (Eds.). **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas** (pp. 27-39). São Paulo: Atlas, 1999

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. DA; J. M. CRUBELLATE Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, p. 09-39. 2005. Edição Especial, 2005.

MEYER, J., ; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, 83(2), 340-363. 1977

MULGAN, G. ALBURY, D. **Innovation in the Public Sector**. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2003.

PINHO, José Antonio G. de ; SANTANA, Mercejane W. **Inovação na Gestão Pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual**. In: Enanpad , 22, Anais, Foz do Iguaçu, 1998.

RIBEIRO, W.E., **Isomorfismo e Inovação: uma perspectiva das estratégias de institucionalização e inovação nas organizações de ensino superior**. Repositório da Universidade de Brasília. DF, Brasília - 2012

ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations**. 5th Ed. Free Press, Nova York, 2003.

RØSTE, RANNVEIG. **Studies of innovation in the public sector, a literature review**, PUBLIN Project on Innovation in the Public Sector, Report no. D8, Oslo: Nifu Step, 2004.

ROSE, Richard. What is lesson drawing? *Journal of Public Policy*, v.11, 1991, p. 3-30.

SOARES, M.C; MARTINS, J.P.C; HOPNER, A.; CORDEIRO, M.M; Dilema Da Inovação No Contexto Institucional Brasileiro. **8º Congresso IFBAE**. Gramado-RS. 18 e 19 de maio de 2015

THERET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova** [online]. 2003, n.58, pp. 225-254.

WALKER, Jack L. **The diffusion of innovations among the American States**. American Political Science Review, v. 63, n.3, 1969.

CUSTOS NO SETOR PÚBLICO:

reflexões sobre a incidência na literatura nacional
veiculada em periódicos acadêmicos

Mariana Carazza Alves¹
Caroline Miria Fontes Martins¹
Pablo Luiz Martins¹

RESUMO

O presente trabalho tem objetiva estabelecer uma reflexão acerca do tema custos no Setor Público apresentados na literatura nacional por meio de periódicos acadêmicos no período de janeiro de 2009 a maio de 2014. Para tanto, pesquisou-se a temática em periódicos indexados Qualis/CAPES com pontuação superior a B4. Para alcançar tal objetivo, utilizou-se como procedimento metodológico uma pesquisa bibliográfica, a fim de fundamentar as considerações ora elencadas. Os periódicos pesquisados refletem a escassa produção nacional sobre o tema em questão. Tal fato demonstra que os artigos são baseados em problemas e soluções isoladas. Os artigos não se embasam em experiências anteriores e não apresentam continuidade em seus estudos. A revisão desses artigos deixa claro a falta de integração dos sistemas estruturantes e a ausência de padronização das estruturas organizacionais em todas as esferas do governo. Porém o controle de custos vem assumindo um papel cada vez mais reconhecido e relevante dentro das organizações governamentais.

934

Palavras-chave: Custos. Administração pública. Contabilidade pública. Periódicos acadêmicos.

¹ Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ).

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública diferencia-se da administração na iniciativa privada pela submissão aos princípios constitucionais básicos da legalidade, moralidade, impessoalidade, finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público.

Logo, não há possibilidade de comparação direta entre a Administração Pública e aquela praticada na iniciativa privada. Porém, as demandas sociais cada vez mais exigentes e crescentes acabam exigindo um gerenciamento de recursos parecido com o da administração privada. Com isso, as decisões baseadas em custos são consequência de uma boa gestão.

Todas as esferas do governo estão sendo submetidas a restrições orçamentárias, pois, por isso, a gestão de custos é uma demanda crescente na medida em que não há mais ambiente para elevação da carga tributária, em função da grande oposição da sociedade. A saída cabível para o poder público poder aumentar os investimentos é trabalhar melhor o uso dos gastos correntes, cortando desperdícios e racionalizando despesas desnecessárias.

935

O problema de investigação que guiou toda a pesquisa centrou-se na seguinte questão: Qual a publicação nacional existente acerca do tema custos no setor público nos últimos cinco anos?

Dessa forma, teve-se como objetivo geral estabelecer uma reflexão acerca do tema custos na literatura nacional. Adotou-se um referencial bibliográfico para subsidiar as afirmações aqui apresentadas.

Como objetivo específico buscou-se neste trabalho selecionar artigos sobre o assunto e revisá-los de forma a estabelecer a contribuição de cada um deles e procurar entender a atual realidade sobre custos no setor público no cenário nacional.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Destacamos a seguir que a Administração Pública necessita de constante acompanhamento e avaliação, isso requer que a mesma seja fiscalizada e avaliada pelos órgãos de sua jurisdição, estes por sua vez buscam desenvolver ferramentas que tendam a melhorar o controle do Patrimônio Público e consequentemente os seus gastos.

Com a finalidade de se propiciar uma melhor compreensão sobre a administração pública apresentaremos considerações básicas sobre o objeto em questão, e destacaremos ainda alguns temas relacionados à área contábil o que envolve diretamente os gastos e controle do patrimônio público.

2.1 A Administração Pública

Segundo Di Pietro (2006) expõe que a Administração Pública

936

[...] abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo (DI PIETRO 2006, p. 73).

De fato o Art. 37 da Constituição Federal amplia o exposto declarando que: "a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (BRASIL, 2013). Estes princípios são extremamente importantes para o cumprimento das atividades realizadas pelos responsáveis pelo Sistema de Controle Interno, pois deverão orientar qualquer instrução normativa expedida como ato praticado.

2.2 A Administração Pública e a Contabilidade

Destacamos a seguir que a Contabilidade é uma ciência que tem como objeto de estudo o Patrimônio. Sua função fundamental é estudar, registrar, controlar e confirmar o patrimônio e suas variações, gerando informações aos usuários da

informação contábil. A Contabilidade Pública é um ramo da Contabilidade, que segue os postulados e princípios, e tem como objeto de estudo o Patrimônio Público.

Para Silva (2011) a Contabilidade Pública, além de registrar todos os fatos contábeis e suas modificações e permutas, registra também os atos potenciais praticados pelo administrador, que poderão alterar qualitativa ou quantitativamente o patrimônio.

Ressaltamos que o objetivo fundamental da ciência contábil, é apresentar em forma de Demonstrações Contábeis, a situação do Patrimônio e as alterações ocorridas neste no decorrer de todo exercício.

A contabilidade aplicada a Administração Pública tem a função de registrar a todas as previsões de receitas e fazer a fixação das despesas que são estabelecidas no Orçamento Público que foram aprovadas para o exercício. Tem ainda que realizar a escrituração e execução dos orçamentos buscando controlar as despesas e as receitas.

A Contabilidade Pública não está interessada, somente no patrimônio e na descrição de suas variações, busca clareza nos orçamentos e nas suas execuções.

Segundo Flores (2008) a contabilidade é uma ferramenta indispensável para a gestão pública, pois é um instrumento de controle imprescindível para a prestação de contas dos gestores públicos.

Desse fato, surge a necessidade da utilização da contabilidade aplicada a Administração Pública como ferramenta indispensável na busca por interesses nos atos e fatos envolvendo as questões orçamentais.

2.3 A Administração Pública no Brasil

A Administração Pública no Brasil tem sofrido no decorrer dos anos, várias alterações que fazem com que os mecanismos de controle do patrimônio, orçamento e finanças sejam aprimorados constantemente.

Castro (2010) expõe também, que em 1964, com a implantação do regime autoritário, o controle da gestão, das finanças e do orçamento público voltou a receber a atenção das autoridades. Em função disso a partir da aprovação da Lei 4.320 em 31 de março do mesmo ano, buscaram demonstrar a importância do controle do orçamento e definiram a Contabilidade como base para as

demonstrações. Esse autor destaca como a Lei 4.320/64 enfatiza a questão orçamentária nas Demonstrações Contábeis, nas palavras de Castro (2010)

1-Balanco Orçamentário – compara o orçamento aprovado com o executado; 2-Balanco Financeiro - apresenta os ingressos e os dispêndios, destacando os fatos orçamentários dos demais; 3- Demonstração das Variações Patrimoniais – apresenta o resultado patrimonial do exercício, destacando o resultado orçamentário dos demais; 4-Balanco Patrimonial - apresenta a posição estática dos Ativos e Passivos, destacando a parte financeira da não financeira, denominada permanente. (CASTRO, 2010, p.103).

Segundo Castro (2010), foi o desenvolvimento do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) implantado no Governo Federal em 1987 Destacamos que outro importante marco da Contabilidade para dentro da administração Pública no Brasil foi o desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira

Conforme o Ministério da Fazenda (2010) o SIAFI é:

[...] um sistema informatizado que processa e controla, por meio de terminais instalados em todo o território nacional, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta federal, das autarquias, fundações e empresas públicas federais e das sociedades de economia mista que estiverem contempladas no Orçamento Fiscal e/ou no Orçamento da Seguridade Social da União (MINISTERIO DA FAZENDA 2010).

938

As vantagens da utilização do SIAFI são: agilidade da programação financeira, qualidade e precisão das informações e transparência.

Segundo Castro (2010), as mudanças apresentam uma evolução para a Contabilidade em relação à Administração Pública, pois apresenta mais pontos positivos do que negativos. Destacamos os pontos positivos que o autor elenca:

1. uniformidade de procedimentos contábeis nos aspectos patrimoniais entre o setor público e o setor privado;
2. aderência aos conceitos e regras internacionais;
3. aprimoramento e aprofundamento nos conceitos e nas técnicas específicas de cada área: aspectos patrimoniais aderentes à ciência contábil, aspectos orçamentários aderentes aos aspectos econômicos e aspectos financeiros aderentes às regras fiscais;
4. plano de Contas Único para as três esferas de governo: Federal, Estadual, DF e Municipal;
5. ganhos de escala com economicidade e padronização de procedimentos nos sistemas informatizados para as empresas que atendem Municípios de Estados diferentes;

6. ganhos de governabilidade e economicidade para os gestores que contratam sistemas informatizados de contabilidade pela concorrência entre eles e menor risco do gestor que resolver trocar de fornecedor;
7. melhoria no ensino da Contabilidade Pública pela padronização dos conceitos patrimoniais; e aprofundamento nas questões conceituais nos concursos públicos em matéria de Contabilidade (CASTRO, 2010, p.107).

Analizamos que todas as informações relacionadas a dados de custos são utilizadas dentro das estratégias das empresas, ressaltamos ainda que para que essas informações sejam geradas de forma correta torna-se necessário a utilização da contabilidade de custos, que faz parte da contabilidade.

2.4 Contabilidade de Custos

Neste tópico destacamos que custos de forma geral é o sacrifício necessário para se alcançar algum objetivo. Segundo Martins (2010, p. 17), custo é o "gasto relativo ao bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços". Sendo assim, o custo é reconhecido como tal, no momento da utilização dos fatores de produção visando a fabricação de um produto ou serviço.

Segundo Souza e Clemente (2007),

A moderna gestão de empresas visualiza os custos de forma mais ampla, isto é, ao longo de toda a cadeia de valor da empresa. A redução dos custos ao longo da cadeia tornou-se imperativo para se conseguir vantagem competitiva. A decomposição da cadeia de valor em processos e a análise desses processos são, em última instância, as fontes de informação para o delineamento da estratégia de liderança em custos (SOUZA e CLEMENTE, 2007, p. 14).

Destacamos que a contabilidade de custos é uma ferramenta de grande atuação dentro da administração dos recursos públicos, pois ao se conhecer os custos os serviços prestados são cada vez melhores o que acaba por reduzir desvios e até mesmo desperdícios no setor público.

A Contabilidade de Custos operacionaliza suas atividades, registra e gera as informações de custos por meio de um método de custeio. Vários são os métodos existentes e utilizados para fins fiscais e gerenciais pelas empresas públicas e privadas, dentre os quais se destacam: Custeio por Absorção, Custeio Direto ou Variável e Custeio Baseado em Atividades (ABC).

3 MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO

A metodologia é a elucidação detalhada, rigorosa e exata de toda obra desenvolvida no método (caminho) do trabalho de pesquisa. Portanto, pesquisar é buscar ou campear resposta para alguma coisa. Em se tratando de Ciência a pesquisa é a busca de solução a um problema que o alguém queira saber a resposta. Pesquisa é, portanto, o caminho para se chegar à ciência, ao conhecimento (CRUZ & RIBEIRO, 2004).

A pesquisa intitulada "Considerações acerca da eficiência de controle de custos para entidades da administração pública". É um estudo longitudinal que aborda 14 artigos científicos. Em conformidade com o objetivo proposto é uma pesquisa básica que retrata publicações sobre custos no Setor Público.

O método usado foi uma pesquisa bibliográfica. Segundo Cervo, Bervian e da Silva (2007, p.61), a pesquisa bibliográfica "constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema".

940

A coleta de dados aconteceu por meio de pesquisa nos periódicos de Administração Pública indexados no WebQualis/CAPES com conceito igual ou superior a B4 nos últimos cinco anos, 2009 a 2014.

No próximo item destacamos a apresentação dos resultados e análise dos resultados.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

4.1 Artigos publicados no Webqualis – Sistema Integrado Capes, com pontuação igual ou superior a B4, acerca de custos no Setor Público

Para selecionar os periódicos no Webqualis – Sistema Integrado Capes, foi consultado por título dos periódicos os seguintes termos: gestão pública, administração pública e contabilidade. A partir dessa pesquisa foram selecionados artigos cuja área de avaliação era: administração, ciências contábeis e turismo e cujos títulos tinham estrato igual ou superior a B4, nos últimos cinco anos. Foram selecionadas as seguintes revistas: O Quadro 1 apresenta as Revistas indexadas no

WebQualis Capes sobre Gestão Pública, Administração Pública e Contabilidade dos estratos superiores a B4.

Quadro 1 – Revistas indexadas no WebWQualis Capes sobre Gestão Pública, Administração Pública e Contabilidade nos estratos superiores a B4

	Título	Estrato	Área de Avaliação
1	Revista de Administração Pública	A2	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
2	Revista Contabilidade & Finanças	A2	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
3	RC&C. Revista de Contabilidade e Controladoria	A2	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
4	Revista Contemporânea de Contabilidade	B1	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
5	Revista de Contabilidade e Organizações	B1	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
6	Contabilidade, Gestão e Governança	B2	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
7	Contabilidade, Gestão e Governança	B2	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
8	RACE : Revista de Administração, Contabilidade e Economia	B2	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
9	Sociedade, Contabilidade e Gestão	B2	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
10	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	B3	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
11	Gestão Pública: Práticas e Desafios	B3	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
12	RC&C : Revista de Administração, Contabilidade e Economia	B3	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
13	Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis	B3	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
14	Tecnologias de Administração e Contabilidade	B3	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo
15	Revista Contemporânea de Contabilidade	B4	Adm.,Ciências Contábeis. e Turismo

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por meio da análise do Quadro I, verifica-se que o número de revistas nacionais no WebQualis pertencente aos estratos superiores a B4 são reduzidos para as áreas de Administração Pública, Gestão Pública e Contabilidade, apenas 15 (quinze).

Como forma de identificar artigos sobre Custos no Setor Público, nas revistas citadas acima foi realizada a pesquisa pela palavra-chave custos. Dentre os artigos obtidos na busca foram identificados aqueles afins ao tema dessa pesquisa, os artigos selecionados são descritos no Quadro 2 os seguintes:

Quadro 2 – Artigos com as palavras-chave custos na área pública em periódicos de Administração Pública, Gestão Pública e Contabilidade indexado pelo WebQualis Capes estrato superior a B4.

ANO	REVISTA	TÍTULO	VOLUME
2009	Revista de Administração Pública	A utilização das informações de custos na gestão da saúde pública: um estudo preliminar em secretarias municipais de saúde do estado de Santa Catarina	Vol. 43, No.3
2010	Revista de Administração Pública	Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional	Vol.44, No.4
2010	Revista de Administração Pública	Gestão de custos aplicada a hospitais universitários públicos: a experiência do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP	Vol. 44, No.4
2010	Revista de Administração Pública	A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental	Vol. 44, No.4
2010	Revista de Administração Pública	Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil	Vol. 44, No.4
2011	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	Gestão de Custos no Legislativo Municipal como Instrumento de Prestação de Contas: Um Comparativo entre o Custeio por Absorção e o Custeio Baseado em Atividades	Vol. 16, No 59
2011	Revista de Administração Pública	Reflexões para um <i>framework</i> da informação de custos do setor público brasileiro	Vol.45, No.5
2011	Revista de Administração Pública	Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil	Vol. 45, No.2
2012	Revista Contemporânea de Contabilidade	Custos na Administração Pública: revisão focada na publicação de artigos científicos a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal	Vol. 9, No. 18
2012	Revista de Contabilidade da UFBA	Sistema de Gestão de Custos para uma Secretaria Municipal de Saúde	Vol. 6, No 3
2013	Revista de Administração Pública	A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional	Vol. 47, No.2
2013	Revista de Administração Pública	Estudo sobre a implantação do orçamento baseado em desempenho na Autoridade Portuária de Valência	Vol. 47, No.1
2014	Revista de Administração Pública	Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios	Vol. 48, No 3
2014	Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ	O sistema de custos do Governo Federal e as responsabilidades dos contadores das IFES	Vol. 19, No 2

Fonte: elaborado pelos autores.

A partir da análise do Quadro 2, observa-se o baixo número de artigos publicados na área na revista de Administração Pública, Gestão Pública e Contabilidade pertencentes a estratos superiores a B4 do WebQualis da Capes. A Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV) se sobressai como sendo o periódico com maior volume de artigos publicado sobre custos.

Almeida, Borba e Flores (2009), analisam a utilização das informações de custos pelos gestores de 20 grandes secretarias municipais da saúde do estado de

Santa Catarina. Foi possível avaliar o uso das informações de custos na gestão de 18 secretarias municipais. Porém, resultados indicam que apenas duas secretarias municipais da saúde possuem esse processo um pouco mais avançados sendo elas a de Joinville e Balneário Camboriu; nas outras, verificou-se que existem algumas informações de custos obtidas esporadicamente. Contudo, inexistem sistemas formais, e a maioria não possui informações de custos e utilizam somente as informações financeiras básicas, como orçamento, saldo em caixa e contas a pagar. Entretanto, na opinião dos entrevistados, as informações de custos são bastante importantes na gestão das secretarias.

Rezende e Bevilacqua (2010) exploram o uso das informações geradas pela contabilidade de competência para aumentar a eficiência e melhorar a qualidade do gasto. Esses autores se baseiam em experiências internacionais assinalando aspectos relevantes que devem ser observados na continuação dos debates sobre o tema no Brasil. A experiência internacional demonstra uma relação entre as recomendações de mudança na contabilidade do setor público e a mudança da gestão pública que se intensificou a partir dos anos 80, buscando maior eficiência diante da promoção de um ambiente competitivo tais como os praticados pelo setor privado. As principais limitações citadas referem-se à falta de especialização de pessoal na administração pública. Por isso, a importância imputada a um programa de treinamento e capacitação para o sucesso de qualquer iniciativa nessa direção. As informações de custo geradas pela contabilidade de competência são fundamentais para a eficiência e eficácia da gestão pública além de indispensáveis para avaliar riscos fiscais de longo prazo. Podendo, ainda, contribuir para a ampliação das decisões orçamentárias.

Bonacim e Araújo (2010), apresentam a experiência de implantação do método de custos baseado em atividades (ABC) do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, através de um estudo de caso, num período de cinco anos. Como limitação verificou-se restrições na obtenção de dados contábeis em virtude da incompatibilidade dos sistemas aliada a falta de confiança nas informações fornecidas. Para modificar este quadro foi disseminada a conscientização da organização da importância dos dados informados. Apesar das limitações foi implantado o projeto piloto no qual foi demonstrado vantagens de se ter um custo mais adequado à realidade e com

maiores perspectivas para a gestão de recursos. A gestão de custos ganha um contexto fundamental, principalmente se considerarmos que recursos escassos bem gerenciados podem render mais. A consequência imediata e mais importante é a inserção de mais pacientes no sistema público de saúde.

Pigatto, Holanda e Carvalho (2010), discutem os meios de pressão por melhores informações e suas diferentes expressões, apresentando um caso fictício para exemplificar parte dos argumentos teóricos. No Brasil o movimento reformista do Estado foi fortalecido com o Decreto-lei nº200, de 1967, o qual introduziu, pela primeira vez, a determinação de apuração de custos no governo. A partir da década de 1980 o mundo começou a discutir e a aderir ao movimento da nova administração pública. A Constituição Federal brasileira (1988) institucionalizou o princípio da eficiência (CF, 1988, art. 37). O movimento da nova administração pública exigiu a participação do Estado, demandando dele uma gestão fiscal responsável. Porém, sequer a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) expressou claramente quais seriam os meios para apurar a informação de custo.

944

Machado e Holanda (2010), demonstra o SIC (Sistema de Informação de Custos) do Governo Federal, apresenta o modelo e suas principais características. O artigo mostra o relacionamento entre as políticas públicas, recursos, atividades e objetos de custo. A importância do SIC é evidenciada como elemento de melhoria da qualidade do gasto no setor público. O Sistema de Informação de Custos do Governo Federal permite a mensuração de custos visando atender de forma uniforme todos os órgãos e entidades da estrutura federal. Porém, a metodologia de mensuração de custos utilizada ainda vive com limitações atuais na contabilidade pública como: a falta de integração dos sistemas estruturantes e a falta de padronização das estruturas organizacionais do governo federal.

Raupp (2011) realiza um estudo exploratório, obtido através de um estudo de caso, com abordagem predominantemente qualitativa. A pesquisa foi realizada no âmbito Legislativo, diferente da maioria que ocorre no poder Executivo. Foi escolhido o Município de Paulo Lopes de Santa Catarina. A conclusão é que o custeio por absorção é uma opção menos onerosa e considera critérios de alocação mais simples, porém o rateio dos custos indiretos é considerado arbitrário.

Cardoso, Aquino e Bitti (2011), resumem uma proposta de framework da informação de custos para o setor público no Brasil. A proposta surgiu de contribuições geradas pelo governo Central do Brasil na realização de duas equipes de trabalho, a primeira pela comissão interministerial em 2005, e a segunda coordenada pelo Ministério da Fazenda em 2008/09. Em 2005 a Comissão Interministerial de Custos reuniu-se para pensar a questão e, em 2008, a iniciativa foi retomada pelo Ministério da Fazenda e chegaram à mesma conclusão geral em termos de implementação de sistemas de custos na administração federal brasileira: (i) gradualismo de implantação e (ii) flexibilidade na concepção. Baseado nessa plataforma, o Ministério da Fazenda desenvolveu os seminários em 2009 e, em 2010, avançou no sentido de materializar o processo de geração da informação de custos no setor público, operacionalizou o processo de captura dos dados dos sistemas estruturantes e definiu os procedimentos para transformá-los em informações de custos.

Tridapalli, Fernandes e Machado (2011), buscam apresentar os fatores relevantes em um modelo teórico operacional de gestão da cadeia de suprimento para o poder público (GCSSP), demonstrando sua importância na gestão dos gastos públicos e seu potencial de resultados econômicos. Enfatizou que adoção de compras eletrônicas não é suficiente para usufruir dos máximos resultados de gestão dos gastos públicos, afinal existem outras oportunidades nas demais fases da cadeia de suprimento como banco de preços, gestão do processo de compras, gestão de estoques, gestão de contratos, gestão individualizada de consumo de itens de consumo significativos, gestão de fornecedores, gestão da auditoria e gestão da armazenagem.

Carneiro, Neto, Locks e Santos (2012), buscaram revisar a produção científica sobre custos no setor público, no período de 2000 a 2010, nos anais eletrônicos dos eventos brasileiros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), da Associação Brasileira de Custos (ABC) e do Congresso de Controladoria e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP).

Foram selecionados 54 trabalhos publicados on-line que compuseram os dados da pesquisa. Constatou-se que o tema Custos no Setor Público é pouco abordado nos eventos da ANPAD e no evento da USP. No que se refere ao conteúdo, observou-se que o método de custeio mais discutido é o ABC e é também

o mais apontado para o setor público. A abordagem dominante é custos para instituições de ensino público e hospitais.

Martinez e Alves Filho (2012), falam sobre o desenvolvimento de um modelo conceitual de custos para uma Secretaria Municipal de Saúde (SMS). A partir de análises e pesquisas no local, apresenta-se uma solução proposta para uma SMS de um município com mais de um milhão de habitantes. Foram identificadas premissas relevantes para montagem de um sistema de acumulação de custos, chegando ao custo por unidade e por procedimento.

Priorizou-se um modelo geral e flexível, para que possa ser aperfeiçoado gradualmente. Foram identificadas motivações para a implantação de um sistema de custos. Entre elas: o dever de prestar contas de forma transparente e a pressão pela profissionalização da gestão pública.

Borges, Pueri e Carneiro (2013), buscaram analisar o desenvolvimento no governo federal brasileiro de novas ferramentas de gestão. A reforma gerencial no Brasil teve início no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Maré e a proposição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Mas este, como outros subsequentes não se consolidaram. Observa-se é que foram adotados processos pontuais, fragmentados e com inovações dispersas. Apesar de importantes essas inovações não tiveram uma coordenação nacional. Assim parece ser o caso de custeio do governo federal, embora a previsão legal para o desenvolvimento de um sistema de custos não seja nova, essa data de 1964, por meio do art. 85 da lei 4.320.

Na verdade para que o sistema de custos seja realmente incorporado à gestão pública nacional é necessária uma mudança cultural. A maioria dos gestores ainda não tem uma visão do quanto um sistema de custos pode ser benéfico.

Lunkes, Ripoll-Feliu e Rosa (2013), estudaram a Autoridade Portuária de Valência, uma empresa pública responsável pela gestão de três portos estatais: Sagunto, Valência e Gandia. Lá foi implantado um novo tipo de orçamento, cujo objetivo primordial é subsidiar ações e decisões prévias do porto. Visando a flexibilidade na aplicação de recursos, já que apenas o aumento de pessoal e novos investimentos é que precisam de aprovação de órgão público superior. Uma das mudanças diz respeito às decisões que agora são tomadas por pessoas diretamente envolvidas nas atividades portuárias. Dentre os principais benefícios da aplicação

deste plano está a comunicação da estratégia a todos os funcionários que junto aos seus departamentos monitoram o orçamento em conformidade com as linhas e metas definidas no Plano Estratégico da Autoridade Portuária.

Machado e Andrade (2014), buscaram esclarecimento sobre a distribuição de custos e benefícios entre associados de consórcios intermunicipais. Foram analisados consórcios vinculados a três setores: saúde, saneamento e desenvolvimento socioeconômico. Observou-se que havia dois padrões de compartilhamento de custos: no primeiro a diferenciação entre a participação dos associados nos custos do consórcio acontecia proporcionalmente ao consumo medindo os benefícios (por exemplo número de consultas médicas, toneladas de lixo sólido processadas). No segundo o próprio contrato de rateio estipula o critério para equalizar a participação dos associados. Entretanto, os consórcios visam apenas resolver interesses comuns e não interesses coletivos da totalidade territorial abrangida.

Amaral, Bolfe, Borget e Vicente (2014) investigam a percepção dos contadores públicos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sobre suas contribuições e responsabilidades pelas informações de custos geradas no SIC. Para tanto, se utilizou um questionário com perguntas que relacionam a metodologia do SIC, os Sistemas Estruturantes do Governo Federal e a norma sobre custos no setor público com as responsabilidades dos contadores das IFES. Notou-se que a maioria dos respondentes não vê a possibilidade de o SIC resgatar as informações físico-financeiras dos Sistemas Estruturantes e não considera que a estrutura orçamentária seja válida para obter os custos diretos dos serviços públicos. Logo, consideram reduzida sua responsabilidade pela inclusão de dados e pelas informações de custos que serão geradas no relatório do SIC.

Os artigos apresentados, embora abordem, todos eles, o tema custos no setor público, tratam de questões bem peculiares e não apresentam evolução de assuntos afins.

Foram apresentados, por exemplo, em 2009 e em 2012 estudos de caso em Secretarias Municipais de Saúde. Porém as abordagens foram diferentes sedo que Almeida, Borba e Flores (2009), analisam a utilização das informações de custos pelos gestores de 20 grandes secretarias municipais da saúde do estado de Santa Catarina. E concluem que inexistem sistemas formais, e a maioria não possui

informações de custos e utilizam somente as informações financeiras básicas, como orçamento, saldo em caixa e contas a pagar. Já Martinez e Alves Filho (2012), falam sobre o desenvolvimento de um modelo conceitual de custos para uma Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

Verifica-se estudos de caso acerca do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal, em que Machado e Holanda (2010), apresentam o modelo e suas principais características, e Borges, Poueri e Carneiro (2013), buscaram analisar o desenvolvimento no governo federal brasileiro de novas ferramentas de gestão. Já Amaral, Bolfe, Borget e Vicente (2014) analisam um caso ainda mais específico dentro do SIC: investigam a percepção dos contadores públicos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sobre suas contribuições e responsabilidades pelas informações de custos geradas no SIC.

Outros trabalhos apresentam estudos bastante específicos como estudos de caso no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina em Ribeirão Preto, em uma Câmara Legislativa no Município de Paulo Lopes de Santa Catarina, na Autoridade Portuária de Valença e sobre a divisão de custos em consórcios intermunicipais.

Há ainda estudos específicos sobre a utilização da contabilidade para aumentar a eficiência do gasto, sobre um framework da informação de custos para o Setor Público no Brasil e também sobre a pressão por melhores informações e suas diferentes expressões.

Observamos que foi apresentado dentre os estudos um modelo teórico operacional de gestão da cadeia de suprimentos para o poder público. E ainda, foi observado neste estudo um trabalho que revisou a produção científica sobre custos no Setor Público. Contudo, não foi possível apresentar conclusões convergentes entre os artigos uma vez que esses que tratam de temas bem distintos e não apresentam uma evolução temporal.

5 CONCLUSÃO

Pesquisando na literatura nacional sobre sistemas de custos no setor público, este trabalho buscou contribuições sugeridas em cada um dos estudos. A pesquisa nacional acerca de custos no Setor Público retratada pelos artigos publicados em

periódicos indexados Qualis/CAPES com pontuação igual ou superior a B4, foi encontrada em apenas quinze artigos.

Os resultados obtidos demonstram que os estudos publicados no Brasil apenas descrevem estudos de caso ou sugerem modelos para a gestão e implantação de custos. Percebe-se também que as pesquisas seguem linhas independentes e distintas. Não há a continuação de estudos baseado em experiências anteriores. Nesse contexto torna-se difícil confrontar e consolidar resultados do conhecimento e experiência brasileira no tema.

Embora no exterior haja exemplos do caminho a ser percorrido, as escassas pesquisas nacionais encontradas, traçam caminhos ainda primórdios, com estudos limitados, que buscam descrever o cenário ou ainda apresentar solução para problemas específicos. É evidente que a implantação e principalmente o funcionamento integrado entre todas as esferas do governo ainda é uma realidade distante. Contudo, essas iniciativas precisam ser reconhecidas como grandes passos para subsidiar a futura pesquisa nacional.

E a despeito da pequena representatividade dos artigos sobre custos no setor público, constata-se um aumento na preocupação em relação ao tema de estudo. Isso ocorre, pois a sociedade anseia por novos tempos em que não haja corrupção, desvios do tesouro público e tantos desperdícios e sim mais transparência e melhorias na gestão de recursos, buscando um aumento de eficiência e melhorias na qualidade dos serviços prestados.

949

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A G; BORBA, J A; FLORES, L C S; A utilização das informações de custos na gestão da saúde pública: um estudo preliminar em secretarias municipais de saúde do estado de Santa Catarina. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.43, no. 3, p.579-607, Jun/2009.

AMARAL, N. A. L.; BOLFE, ALTAIR; BORGERT, CAMILA; VICENTE, E. F R.; O sistema de custos do governo federal e as responsabilidades dos contadores das IFES, **Revista de contabilidade do mestrado em ciências contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 23-39, mai/ago 2014.

BONACIM, C A G; ARAUJO, A M P; Gestão de custos aplicada a hospitais universitários públicos: a experiência do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.44, no. 4, p.903-931, Ago/2010.

BORGES, T B; M, POUERI, C; CARNEIRO, R; A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.47, no. 2, p.469-491, Abr /2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional n.º 66, de 13 de julho de 2010. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 13 mar. 2013.

CARDOSO, R L; AQUINO, A C B; BITTI, E J S; Reflexões para um *framework* da informação de custos do setor público brasileiro. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.45, no. 5, p.1565-1586, Out/2011.

CARNEIRO, A F; NETO, J M S; LOCKS, R; SANTOS, M. M. A. Custos na Administração Pública: revisão focada na publicação de artigos científicos a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, vol. 9, n. 18, p. 03-22, jul/dez 2012.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**: Integração das Áreas do Ciclo de Gestão: Contabilidade, Orçamento e Auditoria e Organização dos Controles Internos, como suporte à Governança Corporativa. 3. ed. São Paulo: Atlas. 2010.

950

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberdoda. Metodologia Científica. 6. Ed. São Paulo: Peasom Prentice Hall,2007.

CRUZ, C. & RIBEIRO, U. **Metodologia científica**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Axcel, 2004.

CURRAN, J. **Researching the Small Enterprise**. London: Sage, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.

FLORES, P.C. O papel da contabilidade na administração Pública. 2008.

LUNKES, R J; RIPOLL-FELIU, V.; GINER-FILLOL, A.; ROSA, F. S. da. Estudo sobre a implantação do orçamento baseado em desempenho na Autoridade Portuária de Valência. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.47, no. 1, p.49-76, Fev/2013.

MACHADO, J., A.; ANDRADE, M L C; Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios, **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.48, no.3, p. 695-720, Mai/Jun 2014.

MACHADO, N; HOLANDA, V B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.44, no.4, p.791-820, Ago 2010.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas. 2010.

PIGATTO, J A M; HOLANDA, V. B. de; MOREIRA, C. R.; CARVALHO, F. A. A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.44, no. 4, p.821-837, Ago/2010.

RAUPP, F, M; Gestão de custos no legislativo municipal como instrumento de prestação de contas: um comparativo entre o custeio por absorção e o custeio baseado em atividades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, p. 277-298, Jul./Dez. 2011.

REZENDE, F; CUNHA, A; BEVILACQUA, R; Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.44, no. 4, p.959-992, Ago/2010

SILVA, Carlos Átila Álvares da. A revisão constitucional e o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle do orçamento e das despesas públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, nº. 24 (55), 2011.

951

SOUZA, Alceu, CLEMENTE, Ademir. **Gestão de Custos: Aplicações Operacionais e Estratégicas**. São Paulo: Atlas, 2007.

TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração da Pública**. Rio de Janeiro, no. 42 (2), p. 401-433, mar/abr. 2011.

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO ECONÔMICO:

um estudo sobre a eficiência dos gastos públicos em uma
universidade pública federal

Ranieire Paula Ribeiro¹
Antônio Erivando Xavier Júnior¹
Aline Kelly de Menezes¹

RESUMO

A Demonstração do Resultado Econômico é utilizada para mensurar e demonstrar o resultado econômico originado pela prestação de serviços públicos. (SLOMSKI, 1996). O objetivo dessa pesquisa consiste em mensurar o resultado econômico dos cursos de graduação do Departamento de Ciências Animais da Universidade Federal Rural do Semi-Árido no ano de 2015, e para o alcance do objetivo foi utilizada a modelagem de custos de Machado e Holanda (2010) e para encontrar o resultado econômico foi utilizada a demonstração do anexo nº 20 da Lei 4.320/64. Após a apuração, foram constatados apenas dois cursos com resultados econômicos positivos, Medicina Veterinária e Zootecnia. Isso evidencia uma ineficiência na gestão dos recursos públicos, pois todos os demais cursos apresentaram resultados negativos. Sendo importante destacar que o resultado econômico é uma informação financeira, ou seja, a análise realizada foi apenas quantitativa, não considerando as variáveis qualitativas.

952

Palavras-chave: Eficiência. Custo. Resultado Econômico.

¹ Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).
Grupo Temático 4:
Gerenciamento de Organizações Públicas

RIBEIRO, R. P.; XAVIER JÚNIOR, A. E.;
MENEZES, A. K.

1 INTRODUÇÃO

Os administradores públicos precisam de um conjunto de informações gerenciais para desempenhar as políticas públicas com eficiência, eficácia e efetividade. (MACHADO E HOLANDA, 2010). O artigo 37 da Constituição Federal diz que "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". Queiroz, Xavier Jr. e Miranda (2014, p.158) afirmam que para atender as demandas da sociedade o setor público gerencia vários recursos, e as entidades públicas devem buscar eficiência, eficácia e efetividade na aplicação desses recursos.

A eficiência exigida aos órgãos públicos pode ser encontrada na Demonstração do Resultado Econômico, pois esse demonstrativo utiliza o parâmetro de comparação de desempenho da gestão pública com o desempenho da iniciativa privada. Segundo Carareto et. Al. (2006) a gestão de custos é uma ferramenta de informações e que pode contribuir significativamente na tomada decisão.

As atividades-fim de uma universidade são ensino, pesquisa e extensão, e esta instituição sendo pública recebe recursos governamentais para atender seus objetivos, devendo alcança-los de forma eficiente. Assim, surge o questionamento: Qual o resultado econômico dos cursos de graduação do Departamento de Ciências Animais da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)?

Esse trabalho objetiva mensurar o resultado econômico gerado pelos cursos de graduação do Departamento de Ciências Animais (DCAN) da UFERSA e a escolha dessa instituição foi motivada pela facilidade de acesso as informações necessárias à pesquisa. A justificativa para elaboração desse trabalho é que o resultado econômico pode ser utilizado como um instrumento de informação sobre o desempenho da gestão pública. Por meio da demonstração do resultado econômico desses cursos, será possível constatar qual curso desse departamento acadêmico utiliza o recurso público de forma mais eficiente.

2 EFICIÊNCIA E A GESTÃO DE CUSTOS

Jubran (2006) define a eficiência como a utilização de recursos como tempo, dinheiro ou energia da melhor maneira possível, como sendo a qualidade de fazer com excelência, e isso significa chegar ao resultado com qualidade, com competência, com nenhum ou com o mínimo de erros.

Segundo Matei e Savulescu (2009) a eficiência pode ser encontrada na literatura em dois sentidos: desempenho de uma atividade e efeitos máximos de uma atividade relacionada aos recursos alocados ou consumidos. Esses dois sentidos são encontrados tanto no setor público quanto no privado. Mas especificamente no setor público, será considerado eficiente quando fornecer o máximo de bens e serviços públicos, dentro do limite dos recursos disponíveis.

A eficiência na gestão de custos para a gestão pública é necessária devido à carência de recursos observados na administração pública. A implementação de novos gastos no orçamento somente é possível com a economia ou melhoria do nível de eficiência dos serviços prestados, ou seja, fazer o mesmo serviço com menos recursos. Assim, gerar valor no serviço público é a missão da gestão de custos do setor público. (MOORE, 2002 apud CROZATTI et. al., 2011).

A Constituição Federal, segundo o artigo 37, diz que a administração pública deve obedecer ao princípio da eficiência, e em seu artigo 70 está estabelecido que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A Lei Complementar nº 101/00 no parágrafo 3º do art. 50 diz que: "A administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial".

A Norma Brasileira de Contabilidade (NBC T) 16.11, aprovada pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 1.366/2011, estabelece o Subsistema de Informações de Custos do Setor Público (SICSP), e informa que este é de uso obrigatório pelas entidades públicas. O item 2 da NBC T 16.11 afirma que "O SICSP

registra, processa e evidencia os custos de bens e serviços e outros objetos de custos, produzidos e oferecidos à sociedade pela entidade pública.”

As legislações, já citadas, tratam da importância de um modelo de gestão de custos para as entidades públicas, mas esse modelo apenas foi apresentado por Machado e Holanda (2010), sendo adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. O quadro 1 mostra o modelo de Machado e Holanda (2010).

Quadro 1 - Modelo Conceitual de Custos

Contabilidade Orçamentária	Despesa Orçamentária Executada
Ajustes Orçamentários	(-) Despesa executada por inscrição em restos a pagar não processados
	(+) Restos a pagar liquidados no exercício
	(-) Despesas de exercícios anteriores
	(-) Formação de estoques
	(-) Concessão de adiantamentos
	(-) Investimentos/Inversão Financeira/Amortização da dívida
Ajustes Patrimoniais	(+) Consumo de estoques
	(+) Despesa incorrida de adiantamentos
	(+) Depreciação/Exaustão/Amortização
Contabilidade Patrimonial	Custo Ideal

Fonte: Machado e Holanda (2010).

955

O modelo de custos apresentado por Machado e Holanda (2010) apresenta a informação da despesa liquidada como a que mais se aproxima da definição de custo como o gasto realizado na aquisição de bens ou serviços. Para serem adequados ao conceito de custos de produtos ou serviços, esses valores liquidados precisam de tratamento especial.

A realização de ajustes no modelo de custos foram efetuados em duas etapas. A primeira etapa no ajuste consiste na identificação e carregamento de informações de contas contábeis que trazem a informação orçamentária e não orçamentária, acrescentando os valores patrimoniais e excluindo os valores orçamentários que não são custos do período. A próxima etapa do ajuste consiste na exclusão de informações que estivessem nas contas citadas acima, mas que não constituem a informação de custo, como exemplo tem-se a depreciação. Este último ajuste utilizou parâmetros gerenciais dispostos nas contas correntes das contas contábeis inseridas na etapa inicial. (MACHADO E HOLANDA, 2010).

3 DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO ECONÔMICO

A Demonstração do Resultado Econômico é incluída como o anexo nº 20 da Lei 4.320/64 pela Portaria nº 749/2009 da Secretaria do Tesouro Nacional. Essa portaria no seu artigo 5º diz que o demonstrativo do resultado econômico "será de elaboração facultativa pelos entes da federação".

Segundo a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC T) 16.11 do Conselho Federal de Contabilidade, a Demonstração de Resultado Econômico "evidencia o resultado econômico de ações do setor público" e a estrutura deste demonstrativo deve, pelo menos, conter os seguintes itens: "receita econômica dos serviços prestados, dos bens e dos produtos fornecidos; custos e despesas identificados com a execução da ação pública; e resultado econômico apurado".

Para o entendimento da Demonstração do Resultado Econômico é importante conhecer os conceitos de custo de oportunidade, custo padrão e receita econômica, e a NBC T 16.11 os define da seguinte forma: o custo de oportunidade é "o custo objetivamente mensurável da melhor alternativa desprezada relacionado à escolha adotada"; o custo padrão é "o custo ideal de produção de determinado produto/serviço"; e a receita econômica é "o valor apurado a partir de benefícios gerados à sociedade pela ação pública, obtido por meio da multiplicação da quantidade de serviços prestados, bens ou produtos fornecidos, pelo custo de oportunidade...".

A estrutura da Demonstração do Resultado Econômico está definida no anexo nº 20 da Lei 4.320/64 e pode ser observada no quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Anexo nº 20 da Lei 4320/64.

<Ente da Federação> DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO ECONÔMICO		
EXERCÍCIO:	PERÍODO: MÊS	DATA DA EMISSÃO:
Especificação		PÁGINA:
		Exercício Atual
		Exercício Anterior
1. Receita econômica dos serviços prestados e dos bens ou dos produtos fornecidos.		
2. (-) Custos diretos identificados com a execução da ação pública.		
3. (=) Margem bruta		
4. (-) Custos indiretos identificados com a execução da ação pública.		
5. (=) Resultado econômico apurado		

Fonte: Brasil (1964).

Slomski (1996) afirma que a Demonstração do Resultado Econômico é utilizada para mensurar e demonstrar o resultado econômico originado pela prestação de públicos. A mensuração do resultado econômico e a divulgação da Demonstração do Resultado Econômico fornece uma medida de desempenho e transmite essa informação aos usuários externos, sendo a sociedade e os órgãos de controle e fiscalização alguns desses. (QUEIROZ, XAVIER JR. E MIRANDA, 2014).

A gestão por resultado econômico contribui efetivamente na eficiência organizacional do setor público. Para identificar, mensurar e informar o nível de eficiência econômica da gestão dos recursos públicos utiliza-se a metodologia de comparar o desempenho dessa gestão com as práticas desempenhadas pela iniciativa privada. (CROZATTI et. al., 2011)

Pesquisas realizadas anteriormente também utilizaram o resultado econômico como parâmetro em seus trabalhos. O estudo de Crozatti et al. (2011), teve como objetivo apresentar um modelo de mensuração e informação do Custo e do Resultado Econômico de uma escola de ensino fundamental da região centro-oeste do Brasil. Foi percebido que o resultado econômico aumentou quase 200% em função do estabelecimento de metas de qualidade com base no IDEB, nas considerações do estudo. Os autores concluíram que a informação de custos e o resultado econômico são relevantes na gestão da melhoria da qualidade de ensino, se utilizados no modelo de gestão para a eficiência e a eficácia da atividade pública. Como também chegaram à conclusão que a divulgação à sociedade dos custos das atividades públicas desenvolvidas e os resultados obtidos, contribuem para o processo de accountability.

Na avaliação do resultado econômico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Campus Abaetetuba, em 2010, realizado por Corrêa et al. (2013), o objetivo do trabalho é avaliar o resultado econômico dessa instituição de ensino. Nos resultados da pesquisa, o IFPA Campus Abaetetuba apresentou lucro econômico de R\$ 707.766,95, ou R\$ 704,25 médio por aluno, evidenciando valor econômico gerado. Assim, os autores concluíram que o desenvolvimento da atividade de ensino nessa instituição utiliza os recursos de maneira eficiente, pois gera benefícios à sociedade a um custo menor do que o utilizado no mercado.

Na Universidade Federal Rural do Semi-Árido foi realizado um estudo pelos autores Queiroz, Xavier Jr e Miranda (2014) que objetivaram mensurar o resultado econômico gerado pelo curso de administração dessa universidade, no período de 2010 a 2012. Como resultado da pesquisa, os autores encontraram um resultado econômico negativo para os três anos estudados. Concluindo pela ineficiência na gestão dos recursos públicos destinados à educação, ressaltando que o resultado econômico é uma informação quantitativa, financeira, e que desconsidera qualquer tipo de aspecto qualitativo.

4 METODOLOGIA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) possuía no ano de 2015, 38 cursos de graduação, sendo um total de 7.410 alunos matriculados. (UFERSA, 2015). O Departamento de Ciências Animais da UFERSA, unidade acadêmica estudada, tem 5 (cinco) cursos de graduação: Biotecnologia, Ecologia, Engenharia de Pesca, Medicina Veterinária e Zootecnia. A escolha dessa instituição de ensino para o estudo foi motivada pelo fácil acesso as informações necessárias à pesquisa.

Na pesquisa, para a apuração do custo da UFERSA no ano de 2015, foi utilizado o modelo proposto por Machado e Holanda (2010). A Tabela 1 apresenta essa apuração e as informações sobre os custos foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Tabela 1 - Apuração do custo total da UFERSA - ano 2015

Despesa Orçamentária Executada	229.270.257,94
(-) Despesa executada por inscrição em restos a pagar não processados	-19.085.211,54
(+) Restos a pagar liquidados no exercício	30.981.248,58
(-) Despesas de exercícios anteriores	-84.059,41
(-) Formação de estoques	-1.546.848,32
(-) Concessão de adiantamentos	
(-) Investimentos/Inversão Financeira/Amortização da dívida	-5.645.240,55
Despesas após ajustes orçamentários	233.890.146,70
(+) Consumo de estoques	2.306.553,24
(+) Despesa incorrida de adiantamentos	
(+) Depreciação/Exaustão/Amortização	16.413.094,16
Despesas após ajustes patrimoniais - Custo Ideal	252.609.794,10

Fonte: Dados da pesquisa.

O custo total da UFERSA no ano de 2015 foi R\$252.609.794,10. Na Tabela 2 será apresentado o custo total por aluno da UFERSA em 2015.

Tabela 2 - Custo por aluno da UFERSA - ano 2015

Custo Total (A)	Nº de alunos equivalentes (B)	Custo por aluno (A/B)
R\$ 252.609.794,10	11.350,06	R\$ 22.256,25

Fonte: Dados da pesquisa.

O custo por aluno foi obtido por meio da divisão do custo ideal da UFERSA pelo número de alunos equivalentes dos cursos de graduação desta instituição no ano de 2015.

Para encontrar o custo do aluno para cada curso de graduação, será utilizado o número de alunos equivalentes, e essa metodologia é utilizada por atribuir pesos diferentes a cursos distintos (QUEIROZ, XAVIER JR. E MIRANDA, 2014). Em documento, o Ministério da Educação afirma que "o aluno equivalente é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos das Instituições Federais de Educação Superior". O relatório de Gestão da UFERSA, ano 2015, apresenta o número de alunos equivalentes da graduação, devidamente calculado.

959

O cálculo para encontrar o resultado econômico dos cursos de graduação da UFERSA, é necessário primeiramente encontrar o custo de cada curso, o custo de oportunidade desses cursos e a receita econômica. Na tabela 3, foi calculado o custo atribuído a cada curso de graduação, e esse valor foi encontrado da seguinte forma: multiplica-se o valor encontrado como custo por aluno, R\$ 22.256,25, pela quantidade de alunos equivalentes do curso. O cálculo do custo foi realizado dessa forma porque a instituição estudada não possui um sistema de custos que forneça este tipo de informação.

Tabela 3 - Custo atribuído a cada curso de graduação do DCAN da UFERSA - ano 2015

Cursos graduação UFERSA	Alunos Equivalentes (AE)	Custo de cada graduação (22.256,25*AE)
Biotechnology	204	R\$ 4.540.275,00
Ecologia	242	R\$ 5.386.012,50
Engenharia de Pesca	282,26	R\$ 6.282.049,12
Medicina Veterinária	1.018,91	R\$ 22.677.115,69
Zootecnia	433,58	R\$ 9.649.864,87

Fonte: Dados da pesquisa.

A tabela 4 mostra o resultado do custo de oportunidade, a partir do valor da mensalidade do curso da instituição privada escolhida, foi calculado o valor anual, ou seja, o custo de oportunidade. A instituição privada de ensino utilizada nessa pesquisa foi a Universidade Potiguar (UnP), localizada na mesma cidade da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró/RN. Os cursos que não foram encontrados nessa cidade, utilizou-se as graduações da capital do estado do Rio Grande do Norte, Natal, e os cursos da UFRSA que não possuíam as mesmas alternativas na rede privada, foram utilizados cursos similares. Os valores das mensalidades na UnP foram encontrados no próprio website da universidade.

Tabela 4 - Custo de oportunidade dos cursos de graduação do DCAN da UFRSA - ano 2015

Cursos graduação UFRSA	Curso utilizado de Instituição privada	Custo de oportunidade Mensal	Custo de oportunidade - Anual
Biotecnologia	Biomedicina - UnP Natal	R\$ 1.158,09	R\$ 13.897,08
Ecologia	Engenharia Ambiental - UnP Natal	R\$ 1.451,58	R\$ 17.418,96
Engenharia de Pesca	Engenharia de Produção - UnP Mossoró	R\$ 1.274,80	R\$ 15.297,60
Medicina Veterinária	Medicina Veterinária - UnP Natal	R\$ 2.525,60	R\$ 30.307,20
Zootecnia	Medicina Veterinária - UnP Natal	R\$ 2.525,60	R\$ 30.307,20

Fonte: Dados da pesquisa.

960

Na tabela 5 é encontrada a receita econômica dos cursos de graduação do Departamento de Ciências Animais da UFRSA no ano de 2015, e esse valor é resultado da multiplicação do número de alunos equivalentes de cada curso pelo seu custo de oportunidade.

Tabela 5 - Receita Econômica dos cursos de graduação do DCAN da UFRSA - 2015

Cursos graduação UFRSA	Custo de oportunidade - Anual (A)	Alunos equivalentes UFRSA (B)	Receita Econômica (A*B)
Biotecnologia	R\$ 13.897,08	204	R\$ 2.835.004,32
Ecologia	R\$ 17.418,96	242	R\$ 4.215.388,32
Engenharia de Pesca	R\$ 15.297,60	282,26	R\$ 4.317.900,58
Medicina Veterinária	R\$ 30.307,20	1.018,91	R\$ 30.880.309,15
Zootecnia	R\$ 30.307,20	433,58	R\$ 13.140.595,78

Fonte: Dados da pesquisa.

O resultado econômico dos cursos estudados será encontrado utilizando a receita econômica encontrada na tabela 5 e o custo atribuído a cada curso na tabela 3. A demonstração do anexo nº 20 da Lei 4.320/64 será utilizada para encontrar o

resultado econômico da pesquisa. Nas tabelas de 6 e 7 serão mostrados os resultados econômicos de todos os cursos de graduação do Departamento de Ciências Animais da UFERSA no ano de 2015.

Tabela 6 - Resultado econômico dos cursos de graduação do DCAN da UFERSA - 2015

Demonstração do Resultado Econômico – Ano 2015		
	Biotecnologia	Ecologia
(+) Receita Econômica	2.835.004,32	4.215.388,32
(-) Custos Diretos Identificáveis aos Serviços	4.540.275,00	5.386.012,50
(=) Margem Bruta	(1.705.270,68)	(1.170.624,18)
(-) Depreciações	-	-
(-) Custos Indiretos Identificáveis aos Serviços	-	-
(=) Resultado Econômico	(1.705.270,68)	(1.170.624,18)

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 7 - Resultado econômico dos cursos de graduação do DCAN da UFERSA - 2015

Demonstração do Resultado Econômico - Ano 2015			
	Eng. Pesca	Med. Veterinária	Zootecnia
(+) Receita Econômica	4.317.900,58	30.880.309,15	13.140.595,78
(-) Custos Diretos Identificáveis aos Serviços	6.282.049,12	22.677.115,69	9.649.864,87
(=) Margem Bruta	(1.964.148,54)	8.203.193,46	3.490.730,91
(-) Depreciações	-	-	-
(-) Custos Indiretos Identificáveis aos Serviços	-	-	-
(=) Resultado Econômico	(1.964.148,54)	8.203.193,46	3.490.730,91

Fonte: Dados da pesquisa.

Antes de discutir os resultados, é importante destacar que não foi realizada a separação entre os custos diretos e os indiretos. Fato ocorrido por não existir um sistema de custos capaz de fornecer essa informação, dificultando a real apuração da margem bruta. Nesse trabalho, a margem bruta coincide com o resultado econômico.

Na Demonstração do Resultado Econômico dos cursos de graduação do Departamento de Ciências Animais da UFERSA no ano de 2015 foi encontrado apenas como resultado positivo, considerando a comparação com os cursos das instituições privadas utilizadas no estudo, os cursos de Medicina Veterinária e Zootecnia. O resultado econômico do curso de Medicina Veterinária foi de R\$ 8.203.193,46 e o curso de Zootecnia apresentou um resultado de R\$ 3.490.730,91. Os demais cursos, no ano estudado, apresentaram os custos maiores que a receita econômica, assim apresentando um resultado negativo. Quando se fala em

resultado positivo, refere-se ao fato de que a receita econômica é maior que os custos atribuídos. E quando, em estudos como esse, é encontrado um resultado negativo na Demonstração do Resultado Econômico, mostra que a instituição privada consegue oferecer o mesmo curso a um custo menor que a instituição de ensino público.

O resultado econômico positivo mostra uma eficiência na gestão dos recursos públicos, e foi percebido que dos 5 cursos de graduação do departamento acadêmico estudado, apenas duas graduações teve essa eficiência constatada. Na pesquisa e na análise dos resultados não foram considerados os aspectos qualitativos, como ensino, pesquisa, extensão, qualificação de pessoal docente, entre outros. A análise foi exclusivamente quantitativa, utilizando apenas os dados financeiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa mensurou o resultado econômico dos cursos de graduação do Departamento de Ciências Animais da Universidade Federal Rural do Semi-Árido no ano de 2015, e para isso utilizou a modelagem de custos de Machado e Holanda (2010) e para encontrar o resultado econômico foi utilizada a demonstração do anexo nº 20 da Lei 4.320/64. Os resultados encontrados constataram que apenas os cursos de Medicina Veterinária e Zootecnia tiveram a eficiência constatada no que diz respeito à gestão dos recursos públicos, no ano de 2015. Os demais cursos, no ano estudado, apresentaram os custos maiores que a receita econômica.

Algumas limitações nesse estudo podem ser pontuadas, como o fato de não existir um sistema de custos que possibilite o cálculo preciso do custo por aluno, como também o fato de não ter sido levado em consideração os aspectos qualitativos, como qualidade no ensino, incentivo à qualificação de pessoal docente, entre outros. A não observância dos aspectos qualitativos prejudica a análise da eficiência dos gastos em uma instituição pública de ensino, que tem outras prioridades em relação às instituições privadas. Assim sugere-se, para próximas pesquisas, estudos que ampliem o processo de formação de custos no setor público e resultado econômico dos órgãos dessa esfera. As contribuições de estudos nessa

área podem auxiliar fornecendo informações para o processo de alocação dos recursos públicos, contribuindo no processo de tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. **Lei Complementar n.º 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 jan. 2017

_____. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 17 jan. 2017

CARARETO, E. S.; JAYME, G.; TAVARES, M. P. Z.; VALE, V. P. **Gestão Estratégica de Custos: custos na tomada de decisão**. Revista de Economia da UEG, Anápolis-GO, v. 2, n. 2, jul-dez 2006.

963

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução CFC n.º 1.366**, de 25 de novembro de 2011. Aprova a NBC T 16.11 – Sistema de Informação de Custos do Setor Público. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/Res_1366.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2017

CORRÊA, D. C. G.; CORRÊA, A.C., LEITE, A. S., MONTEIRO, Y. R. S. **Valor econômico gerado por instituições públicas: avaliação do IFPA Campus Abaetetuba**. Revista Contabilidade Vista & Revista. v. 23, n. 4, p. 45-71, 2012.

CROZATTI, J.; ORDONEZ, A. R. N.; SILVEIRA, A. S.; PEREIRA, D.G.; FERREIRA, T. S. **O custeio ABC e o resultado econômico da escola pública como critério para avaliação de desempenho da gestão da educação: uma consideração sobre o efeito do IDEB no custo e no lucro econômico**. In: Congresso Brasileiro de Custos, 18, 2011, Rio de Janeiro, RJ. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: CBC, 2011.

JUBRAN, A. J. **Modelo de análise de eficiência na administração pública: estudo aplicado às prefeituras brasileiras usando a análise envoltória de dados**. 2006. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MACHADO, N., HOLANDA, V. B. **Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil.** Revista de Administração Pública. v. 44, n. 4, p. 791 - 820, 2010.

MATEI, A., SAVULESCU, C. **Enhancing the efficiency of local government in the context of reducing the administrative expenditures.** April, 29, 2009. Public administration in modern times: challenges and perspectives Conference, Komotini, Greece, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Superior. **Cálculo do aluno equivalente para fins de análise de custos de manutenção das IFES.** Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 27 jan. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 749**, de 15 de dezembro de 2009. Aprova a alteração dos Anexos nº 12 (Balanço Orçamentário), nº 13 (Balanço Financeiro), nº 14 (Balanço Patrimonial) e nº 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), inclui os anexos nº 18 (Demonstração dos Fluxos de Caixa), nº 19 (Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido) e nº 20 (Demonstração do Resultado Econômico) da Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_749_Atualizacao_Anexos_Lei_4320.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

QUEIROZ, D. B.; XAVIER JR, A.E.; MIRANDA, K.F. **Demonstração do resultado econômico no setor público: uma avaliação do resultado econômico do curso de administração de uma universidade pública federal.** Revista UNIABEU, Belford Roxo, v. 7, n. 16, p. 157-171, maio-agosto 2014.

SLOMSKI, Valmor. **Mensuração do resultado econômico em entidades públicas – uma proposta.** 1996. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

UFERSA. UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. **Relatório de Gestão 2015.** Disponível em: <https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2015/03/Relat%C3%B3rio_de_Gest%C3%A3o_2015.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2017

DIAGNÓSTICO SOBRE A INFLUÊNCIA DOS DIFERENTES MODELOS DE SELEÇÃO SOBRE A DIFERENCIAÇÃO DE CANDIDATOS EM CONCURSOS PÚBLICOS

Vivian Raunheitti¹
Roberto Pimenta¹
Isabel de Sá A. da Costa²

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar a influência que os diferentes métodos de seleção exercem sobre a diferenciação dos candidatos nos concursos públicos organizados pela FGV Projetos. Foram consideradas para este estudo três etapas: a prova escrita objetiva, a prova escrita discursiva e a avaliação de títulos. O trabalho teve natureza qualitativa, utilizou uma amostragem não-aleatória de concursos na área de Administração e adotou, como instrumento de coleta de dados, a investigação documental dos editais de abertura, e o levantamento de dados secundários dos resultados de 20 (vinte) processos seletivos executados e homologados entre os anos de 2013 e 2016. Por fim, foi avaliada a associação do perfil socioeconômico e demográfico dos candidatos sobre o processo de seleção. Os sujeitos desse estudo foram os inscritos que estavam presentes às provas escritas objetiva e/ou discursiva para os cargos da área de administração, todos de nível superior, segmentados pelos mesmos campos de conhecimento.

965

Palavras-chave: Concurso Público. Processo Seletivo. Resultados. Modelo de Seleção. Candidatos.

¹ Fundação Getúlio Vargas (FGV).

² Universidade Estácio de Sá.

DIAGNÓSTICO SOBRE A INFLUÊNCIA DOS DIFERENTES MODELOS DE SELEÇÃO SOBRE A DIFERENCIAÇÃO DE CANDIDATOS EM CONCURSOS PÚBLICOS

¹ *Fundação Getúlio Vargas (FGV).*

² *Universidade Estácio de Sá.*

1 INTRODUÇÃO

O concurso público é a forma instituída constitucionalmente para ingresso em carreira na administração pública brasileira. Previsto desde a Constituição de 1934, os concursos públicos ainda hoje carecem de regulamentação infraconstitucional que estabeleça normas gerais para os mesmos. Assim, por meio do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), instrumento legal definido livremente pelo órgão público, são estabelecidos os perfis dos cargos e as etapas que serão aplicados no concurso.

O objetivo primordial de um concurso público é o de selecionar candidatos que se enquadrem no perfil do cargo ofertado, ou seja, que dominem os conteúdos e demonstrem capacidade para desempenhar as atribuições das funções estabelecidas. Logo, um concurso efetivo deve, garantindo os princípios legais, mensurar as competências técnicas e conceituais que possuam forte correlação com o bom desempenho no cargo pretendido.

Assim, o formato do processo seletivo público irá pautar a escolha de servidores para integrar os quadros da Administração Pública, ou seja, os servidores que irão contribuir para a qualidade dos serviços públicos ofertados à população. Cabe então questionar: qual o modelo de concurso mais efetivo? Para responder a isso, deve-se ter em conta que a base para discriminar os candidatos mais aptos à função pública são: o conteúdo programático, as disciplinas exigidas, a nota mínima para aprovação, a linha de corte para a etapa subsequente e o peso cobrado por módulo de conhecimento ou etapa. Torna-se necessário, então, analisar a influência que os modelos de seleção adotados exercem sobre os resultados finais dos concursos, como forma de construir conhecimento capaz de gerar propostas de melhoria para a estruturação dos concursos públicos – ferramenta fundamental ao sucesso da gestão de pessoas na área pública.

Este artigo apresenta pesquisa que avaliou os resultados de concursos por meio de diferentes modelos de seleção. Para tal, foi realizado um estudo quantitativo, adotando-se como estratégia de investigação o levantamento e a coleta de dados secundários das notas finais dos candidatos por etapa e da nota geral final

de concursos organizados pelo Núcleo de Concursos, Exames, Certificações e Avaliações da FGV Projetos, unidade de assessoria técnica e pesquisa aplicada da

FGV. Adicionalmente, foi elaborada uma avaliação do perfil sócio demográfico dos candidatos (aprovado e classificado) com intuito de relacionar a influência dos diferentes modelos de seleção nos resultados dos concursos públicos brasileiros.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A seleção de pessoal é um processo de comparação e escolha. Assim, o ponto de partida para qualquer processo seletivo deve ser a definição das competências - conhecimentos, habilidades e atitudes e entregas (FERNANDES, 2013) desejadas para o exercício do cargo.

A definição mais abrangente de competência é apresentada por FLEURY e FLEURY (2000, p. 21-22): "o saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo". Essas competências específicas estão na origem do processo de desenvolvimento da organização que são materializadas no seu domínio de conhecimentos, o que lhe confere vantagens competitivas institucionais. Já os funcionários têm outro conjunto de competências - as competências individuais - que podem ou não estar sendo aproveitadas pela organização (TEIXEIRA; BASSOTI; SANTOS, 2013).

As competências avaliadas em um processo seletivo correspondem ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para que a pessoa desenvolva suas atribuições e responsabilidades. Para que o processo seletivo tenha êxito, as competências exigidas para o exercício do cargo e as necessidades do ambiente organizacional devem ser claramente definidas. Resende (2003) categoriza as seguintes competências: técnicas (domínio de determinadas especialidades); intelectuais (aplicações de aptidões mentais); cognitivas (misto de capacidade intelectual com domínio de conhecimento); relacionais (atividades práticas de relações e interações); sociais e políticas (relações e participações na sociedade); didático-pedagógicas: (voltadas para a educação e o ensino); metodológicas (técnicas e meios de organização de atividades e trabalhos); liderança (habilidades pessoais e conhecimentos de técnicas de influenciar e conduzir pessoas); organizacionais (competências de organização e gestão empresarial).

Associado ao conceito de competências está o conceito de complexidade. Este começou a ser utilizado por Jaques (1994) na década de 1950, e tinha como objetivo entender o processo de desenvolvimento pessoal nas organizações. Com a fragilidade dos cargos como meios diferenciadores, as organizações passaram a utilizar a complexidade das atribuições e responsabilidades como fator de diferenciação (FERNANDES, 2013; TEIXEIRA; BASSOTI; SANTOS, 2013).

Existem duas relações importantes entre a complexidade e o desenvolvimento de pessoas em uma organização. A primeira procede da própria definição de desenvolvimento, que pode ser interpretado como a capacidade de adotar e executar atribuições e responsabilidades de maior complexidade (FERNANDES, 2013). A segunda decorre da relação que o conceito de complexidade admite realizar entre o desenvolvimento e remuneração. A complexidade auxilia a compreensão da realidade, a agir sobre ela e a associar desenvolvimento e valorização (TEIXEIRA; BASSOTI; SANTOS, 2013).

As entregas esperadas das pessoas que garantem o crescimento da organização são definidas por um conjunto de competências. Essas devem ser caracterizadas em função da estratégia e dos objetivos organizacionais da empresa (FERNANDES, 2013; FLEURY; FLEURY, 2000).

Os cargos são os principais determinantes do comportamento dos indivíduos nas organizações, especialmente no setor público. Em razão disso, é preciso reunir novos conceitos como competências para a modernização dos quadros públicos e de sua gestão.

O desenho analítico desenvolvido por Campbell et al. (1970) para o entendimento do processo de seleção de pessoas pondera que as pesquisas sobre o comportamento administrativo têm se concentrado na pessoa (traços desejáveis), no processo (o que fazem os administradores de sucesso) e no produto (resultados de uma administração eficaz). No entanto vários estudos têm falhado na tentativa de relacionar pessoa, processo e produto porque têm levado em consideração cada um desses elementos isoladamente. Para a superação dessa limitação, os autores recomendam o modelo disposto na Figura 1.

Os elementos determinantes da eficácia administrativa, proposto pelos autores, podem servir de norte para as organizações públicas definirem qual tipo de candidato procuram e o que precisam avaliar. O levantamento das competências

desejadas deve ser feito em momento prévio ao concurso, pois subsidia as organizadoras de concursos a considerarem em suas etapas de seleção o que realmente importa para dado órgão. O mapeamento das competências levanta importantes elementos para as atividades de gestão de recursos humanos em organizações públicas. Além de assistir na formatação de concursos, acelerar processos de recrutamento e seleção interna e otimizar os procedimentos de lotação e de movimentação de pessoal, o mapeamento permite a delimitação de critérios precisos para as ações de avaliação de servidores, de estruturação de planos de desenvolvimento profissional e de remuneração, gerando maior coesão dos subsistemas de gestão de pessoas (PIRES, 2005).

Figura 1 - Modelo ampliado dos determinantes da eficácia administrativa de Campbell e outros determinantes



Fonte: Campbell, Dunnette, Lawler e Welch (1970, p. 11).

Fonte: Campbell et al. (1970, p. 11).

Para realizar um concurso público, esse levantamento deve contemplar um horizonte de longo prazo, que é essencial à carreira pública. Entretanto, o trabalho do mapeamento das competências e da determinação das exigências para o cargo deve ser realizado previamente pelo órgão contratante, mais especificamente pela área de gestão de pessoas com foco na seleção do candidato dentro do perfil que a organização identificou. Esse esforço é para a instituição pública realizar um “autoconhecimento” do que é seu ambiente de trabalho, o perfil de seus servidores e o que é preciso repor ou buscar para suprir as necessidades laborais da organização.

O problema é ainda maior quando o órgão não possui conhecimento do perfil do cargo que está buscando. Essa falta de informação pode criar dificuldades para o

desenho do concurso de seleção, uma vez que cada etapa busca aferir a capacidade dos candidatos em relação a determinadas competências (GIORDANI, 2015).

O bloco de conhecimentos básicos é composto de temáticas diversas, ajustando-se aos requisitos de cada órgão. A disciplina de Língua Portuguesa é aplicada em todos os certames públicos, pois o domínio desse conhecimento é imprescindível para o desempenho profissional.

Matérias que aparecem com frequência nos concursos públicos atuais e se apresentam como tendência no segmento das avaliações são Legislação Institucional, Noções de Informática e Raciocínio Lógico-Matemático. A cobrança dessas disciplinas visa medir o conhecimento e as competências relativas à complexidade do trabalho atual, bem como o conhecimento da normatização da Administração Pública.

No módulo de conhecimentos específicos, são abordados os conhecimentos expressamente voltados para o desempenho profissional. Em muitos certames, a avaliação dos conhecimentos específicos contempla questões discursivas ou um tema para redação, dada a pesquisa prévia de competências e exigências do cargo. Quando o tipo de prova é redação são valorizadas as competências de escrita e a habilidade de estruturação de textos.

970

2.1 Concursos públicos: visão geral

O edital é o ato normativo que disciplina o processamento do concurso público. Portanto, ele segue a lei e vincula, em atenção mútua, a Administração e os candidatos, que devem obedecer ao que nele está descrito para que não sejam desvirtuadas suas regras e seus princípios, de maneira ilegal ou inconstitucional. O princípio da vinculação ao edital, que determina que todos os atos que regem o concurso público estejam interligados e subordinados a ele, é parte dos princípios da legalidade e da moralidade.

O princípio constitucional da legalidade é entendido como o dever de a Administração ajustar seus atos regidos pelo Direito, e não puramente pela lei em sentido protocolar. Em relação aos concursos públicos, é importante recordar que a Constituição da República delibera que os requisitos para a investidura nos cargos,

empregos e funções públicas devem estar previstos em lei. Aspectos como documentação, inclusive as habilitações profissionais, comprovação de experiência, dentre outros critérios, só podem ser cobrados por previsão em lei, isto é, devem rigorosamente estar amarrados no edital. A lei determinante dos requisitos exigidos é editada pela entidade responsável pela criação do cargo, emprego ou função pública.

O princípio da moralidade administrativa refere-se à irrestrita boa-fé e ao vínculo expresso às regras legais e, normativamente, aos determinantes do processo seletivo público. A fidúcia no desempenho é o que anseiam os cidadãos concorrentes a um cargo ou a um emprego público.

Pela Constituição, o concurso pode ser de provas ou de provas e títulos. A etapa de provas pode contemplar uma prova escrita objetiva de múltipla escolha, uma prova escrita discursiva e mesmo uma prova oral. Quando a lei que cria o cargo, o emprego público ou a carreira para determinado órgão, não estabelece de forma clara o modelo de seleção, a organizadora e o órgão contratante podem decidir por um processo que priorize a avaliação do conhecimento exigido dos candidatos.

971

A prova escrita objetiva, de caráter classificatório e eliminatório, pode variar em relação ao número de questões apresentadas, dependendo do conteúdo programático escolhido e da complexidade adotada. Em seguida, a prova discursiva, também de caráter classificatório e eliminatório, poderá ser composta por questões abertas sobre conhecimentos específicos do cargo ou por uma redação, em que se valorizam as competências de escrita e de estruturação de textos.

A Constituição prevê também a avaliação de títulos para alguns cargos. Essa avaliação busca aferir o grau de aperfeiçoamento do candidato. A pontuação dos títulos deve guardar proporcionalidade e coerência com o cargo ofertado, a qualidade do curso (*lato* ou *stricto sensu*) e a ponderação do valor máximo que o candidato pode atingir. A apresentação dos títulos não é fase eliminatória, mas é condicionante da classificação. Apesar disso, com os títulos, o cenário do concurso pode ser modificado, principalmente se a diferença da pontuação das provas ocupar as casas decimais, o que, em última análise, pode levar à eliminação. A avaliação de títulos não se realiza isoladamente, quando inserida nos concursos públicos, compõe fase final classificatória, quando o candidato já passou por todas as provas

previstas para a seleção do cargo ou emprego público em que pretende ingressar.

3 METODOLOGIA

A pesquisa teve caráter descritivo e abordagem quantitativa. Os dados de pesquisa foram coletados no banco de dados do Núcleo de Concursos da FGV Projetos, referentes a concursos homologados e realizados no período 2013-2016. Optou-se por analisar os resultados dos concursos para um mesmo campo de conhecimento, optando-se pela área de Administração. Foram identificados 20 concursos, realizados para as três esferas de Governo, contratados por órgãos públicos de onze Estados, das cinco Regiões do país. A amostra foi, então, composta pelos 27.570 candidatos que participaram desses concursos para provimento de cargos na referida área de formação.

A análise foi realizada utilizando-se os resultados das etapas e os resultados finais dos candidatos segundo os diferentes modelos de seleção adotados. Foram consideradas as variáveis de gênero, idade e escolaridade dos candidatos, mas foram excluídas quaisquer informações que pudessem identificá-los. O método de análise dos dados foi a estatística descritiva. Essa análise, em alguns casos, não mostra as relações de causa entre as variáveis, mas auxilia na identificação de relações existentes. Foram utilizadas as medidas de tendência central (média, mediana e moda), diagramas de dispersão (por meio de valores mínimo e máximo, desvio padrão e variância), percentis, além da covariância e coeficiente de correlação para comparar a influência sobre o resultado das etapas do concurso por modelo de seleção.

Para tornar as variáveis intituladas "bloco de conhecimentos" uniformes e possibilitar a comparação entre os certames foram agrupadas as disciplinas do módulo de conhecimentos básicos, como língua portuguesa, conhecimentos gerais, legislação institucional ou raciocínio lógico em um bloco fixo. Isso se deve porque esse módulo não têm a mesma formulação em todos os concursos.

No que se refere aos conhecimentos específicos, que tratam diretamente dos conhecimentos e competências do cargo, foi considerado outro módulo para cotejo. Apesar de cada concurso ser único, o programa para cargos na mesma área de formação acaba sendo, muitas vezes, similar, com pequenas alterações.

972

Nas provas discursivas, a categorização por tipo de conhecimento foi feita de maneira análoga ao modelo apenas de prova objetiva, sendo divididas em duas categorias: redação e questões de respostas livres. A redação é o formato de prova discursiva em que são avaliadas a estrutura textual e a gramática em Língua Portuguesa. Já as questões de respostas livres analisam os conhecimentos específicos do cargo de Administração.

Para a etapa de avaliação de títulos foram consideradas para fins de pontuação a experiência profissional na área correlata ao cargo pretendido, a aprovação em concurso público para cargos compatíveis e a conclusão de curso sem nível de pós-graduação *latu e strictu sensu*.

Como cada concurso adota uma pontuação e um peso, seja para os módulos de conhecimentos da prova objetiva seja para a pontuação total da discursiva ou para a pontuação de cada título considerado, foi necessário trazê-los para o mesmo peso e importância. O cálculo normatizador empregado foi a média aritmética ponderada que leva em consideração a importância relativa ou o peso relativo de cada etapa de seleção por concurso.

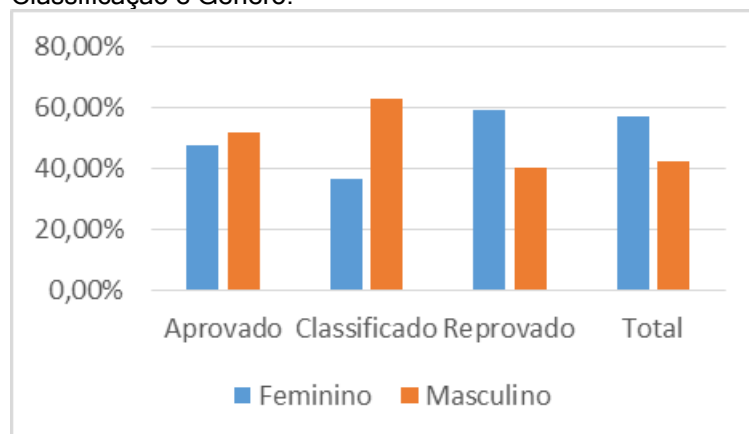
973

4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise abrangerá o perfil socioeconômico e demográfico dos candidatos inscritos e presentes às provas, os aprovados e os classificados, considerando-se todos os concursos estudados.

A primeira variável analisada foi a do gênero dos candidatos. O sexo feminino representou 57 % dos candidatos nos concursos analisados. Há uma relação direta entre os candidatos e os dados do censo de educação superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP): em 2013, aproximadamente 52% dos ingressantes, estudantes e concluintes eram do sexo feminino e 48% do sexo masculino. No entanto, quando se trata de situação por gênero, os homens obtêm um resultado melhor nos concursos. Tanto em relação à aprovação quanto à classificação. O gráfico 1 representa essa distribuição.

Gráfico 1 - Total de Candidatos por Situação Final de Classificação e Gênero.



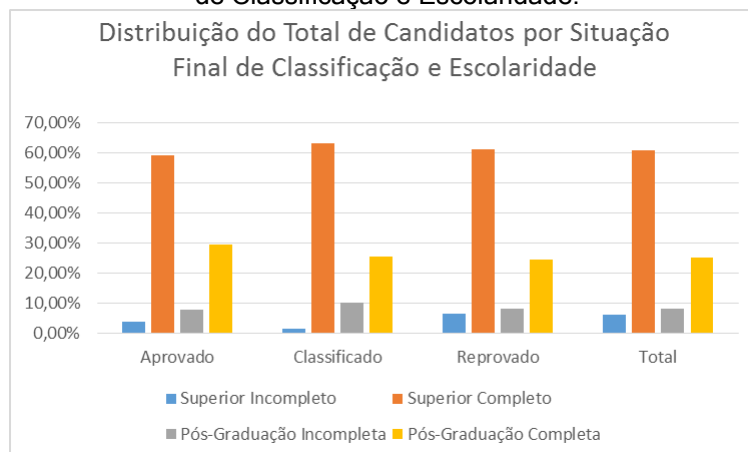
Fonte: Elaborado pela autora.

A variável qualitativa nº 2 foi a *idade dos candidatos*. A distribuição mostra uma concentração de candidatos com idade entre 25 e 31 anos, o que pode ser explicado por se tratar de pessoas em idade de conclusão de curso de nível superior e em busca de oportunidades e estabilidade na carreira. Também os classificados na situação final no concurso estão concentrados nessa mesma faixa etária.

974

A variável qualitativa nº 3 foi *escolaridade dos candidatos*. Os candidatos com pós-graduação completa contemplam tanto os cursos de pós-graduação *latu sensu* quanto os cursos *stricto sensu*. Os candidatos com nível superior incompleto indicam que o candidato pode obter a graduação até a convocação para posse. O gráfico 2 apresenta a distribuição dos candidatos por escolaridade e situação final. Cabe destacar que em alguns concursos estudados, foram pontuados os anos de experiência profissional em cargos da área de administração ou mesmo aprovação prévia em concurso público para o cargo escolhido.

Gráfico 2 - Distribuição Total de Candidatos por Situação Final de Classificação e Escolaridade.



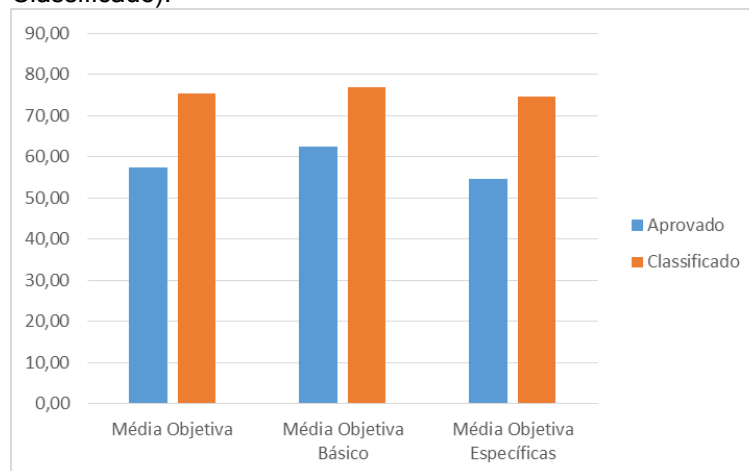
Fonte: Elaborado pela autora.

Prova Objetiva

Sobre o resultado final dos concursos que possuem apenas a etapa da prova objetiva foi considerada a avaliação de rendimento utilizando a média aritmética ponderada das notas obtidas pelos candidatos nos módulos de conhecimentos básicos e específicos, conforme o gráfico 3. Para tanto, foi constatado que apesar da proximidade das médias obtidas em cada módulo, o candidato ainda pontua mais no módulo de conhecimentos básicos, o que indica que o candidato chega à classificação por ter melhor desempenho em disciplinas do campo geral do que nos referentes à função do cargo na área de Administração.

975

Gráfico 3 - Média Ponderada Total das Notas de Candidatos por Módulos de Conhecimento e Situação Final (Aprovado e Classificado).



Fonte: Elaborado pela autora.

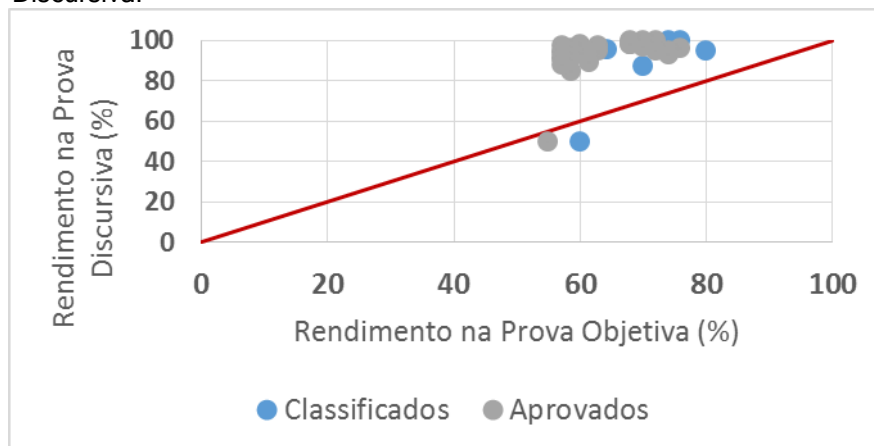
Prova Objetiva e Discursiva

Tratando-se de concursos que tenham como modelo de seleção prova objetiva e prova discursiva, serão realizados dois comparativos. O primeiro, em relação ao rendimento na prova objetiva; e o segundo, comparando a prova discursiva de redação e a de questões específicas.

No gráfico 4 é apresentada a correlação entre as variáveis rendimento na prova objetiva e na prova discursiva, com o objetivo de identificar a influência que cada etapa exerce sobre o resultado final, bem como a dispersão dos resultados dos candidatos. O gráfico demonstra que a prova discursiva produz um impacto superior à prova objetiva sobre o resultado final dos candidatos, seja na situação de aprovado ou classificado. Isso pode acusar que, apesar da pontuação da discursiva ser evidentemente maior que na etapa objetiva, há um nível baixo de discriminação dos candidatos, onde todos pontuam de maneira similar.

976

Gráfico 4 - Rendimento dos Candidatos na Prova Objetiva vs na Prova Discursiva.



Fonte: Elaborado pela autora.

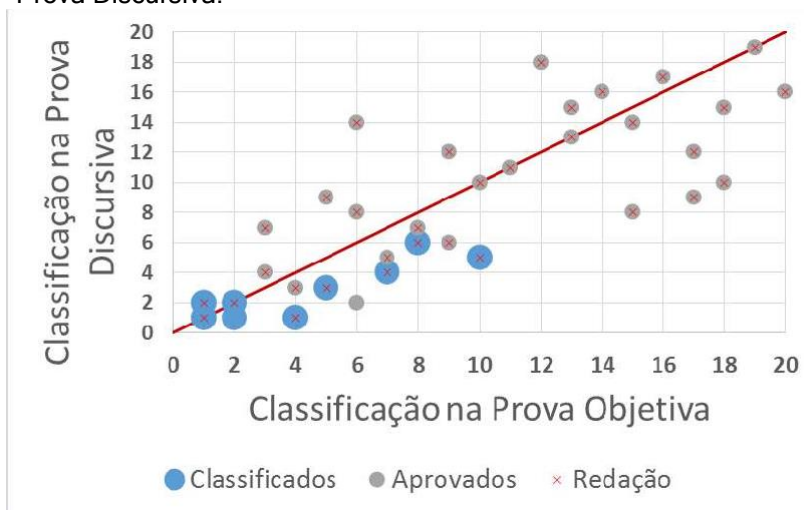
A média da prova objetiva é de aproximadamente 65 pontos entre os aprovados e de 72 entre os classificados, enquanto na prova discursiva a média fica em 88,28 pontos entre os aprovados e 91,5 entre os classificados, o que corrobora a tendência da discursiva apresentar notas elevadas e com baixo nível de discriminação. Apesar dos concursos analisados possuírem poucas vagas e isso poderia ser um indicador de que quem passa é o candidato que possui nível

elevado, não se pode fazer tal afirmativa, visto que a média ponderada dos aprovados e não classificados é bem elevada e praticamente no mesmo patamar da de quem preenche as vagas.

Para reforçar a tendência de que a prova discursiva possui rendimento superior à objetiva e eleva a média ponderada dos candidatos, acrescentou-se a análise sobre o índice de classificação entre as duas etapas. O gráfico 5 de dispersão revela que a prova discursiva impactou positivamente na colocação da maioria dos candidatos. Quando avaliada a redação como tipo de discursiva, 55% dos candidatos classificados obtiveram melhora em sua posição em relação aos demais classificados. Desconsiderando-se os candidatos que não tiveram oscilação em sua colocação para ambas as etapas, constata-se que a melhora do candidato na discursiva em relação à objetiva é de 62%. Focalizando a nota da redação apenas dos candidatos classificados, excluídos os candidatos posicionados sobre a reta, observa-se que 83,33% dos candidatos atingiram a classificação com a influência da nota da redação.

977

Gráfico 5 - Classificação dos Candidatos na Prova Objetiva vs na Prova Discursiva.



Fonte: Elaborado pela autora.

A redação, por avaliar conhecimentos referentes à qualidade, coerência, coesão e emprego correto da língua portuguesa e não sobre as atividades e conhecimentos exclusivos do cargo, resulta em notas muito elevadas e com grau de diferenciação baixo, ou seja, é uma avaliação que coloca todos os candidatos em um mesmo patamar. Já a prova específica gera impacto e diferenciação nas notas,

revelando que há influência considerável sobre o resultado final. As notas também são menores na prova de conhecimentos específicos, podendo ser um indicador de eficácia e eficiência da avaliação dos candidatos.

Prova Objetiva e Avaliação de Títulos

Para avaliação desse tipo de seleção foi empregada a mesma metodologia do modelo anterior, iniciando a análise pelo rendimento entre as duas etapas. Na amostra escolhida, apenas dois concursos apresentavam esse modelo de seleção.

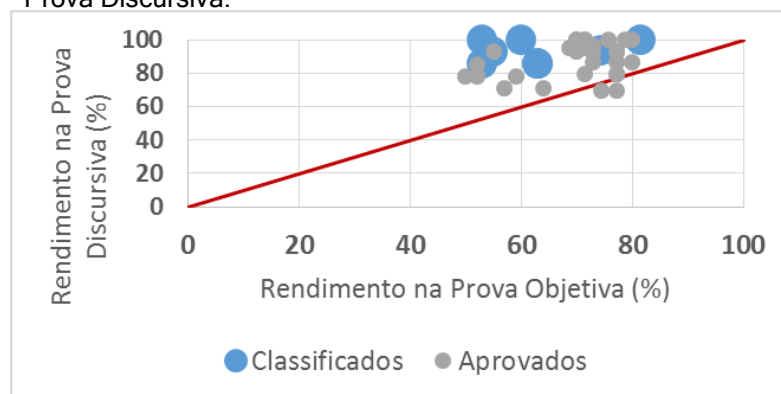
A nota da objetiva, seja para os aprovados seja para os classificados, é, em média, maior que a da avaliação de títulos. Nos dois concursos considerados, os candidatos classificados possuíam idade entre 25 e 31 anos e nível de escolaridade apenas curso superior, refletindo no rendimento da avaliação de títulos. A média ponderada entre os aprovados para a prova objetiva é de 57,43 pontos enquanto na avaliação de títulos é de 1,20. Entre os classificados a diferença é menor: a prova objetiva fica com 67,63 pontos e a avaliação de títulos, com 45 pontos.

978

Prova Objetiva, Prova Discursiva e Avaliação de Títulos

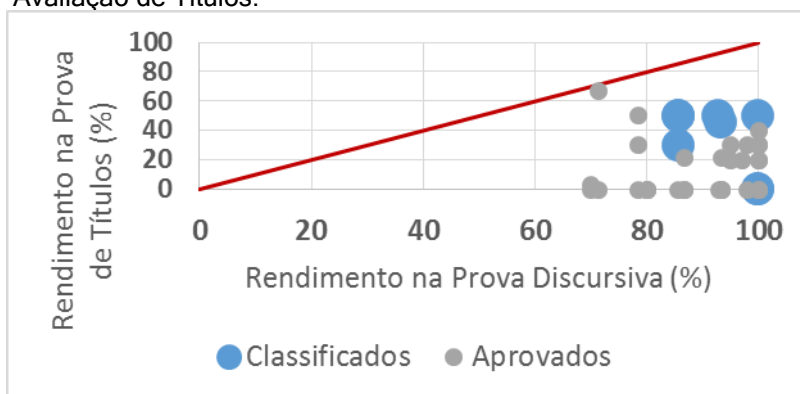
O último modelo de seleção examinado foi o que contempla as três etapas. De acordo com a amostra selecionada, havia três concursos que atendiam a esse modelo de seleção. A análise, primeiramente, avaliou o rendimento, média ponderada e classificação da prova objetiva em relação à discursiva, e depois foi mensurada a etapa discursiva em detrimento da avaliação de títulos. O gráfico 6 mostra que o rendimento na prova discursiva influencia massivamente no resultado do concurso. Dentre os classificados foi unânime a melhora obtida pelos candidatos, e para os aprovados quase a totalidade melhorou seu resultado, considerando a etapa discursiva. Dos três concursos que pertencem a esse modelo de seleção, dois tiveram, como prova discursiva, uma questão específica, e o outro, uma redação.

Gráfico 6 - Rendimento dos Candidatos na Prova Objetiva vs Prova Discursiva.



Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 7 - Rendimento dos Candidatos na Prova Discursiva vs Avaliação de Títulos.



Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados revelam que o rendimento na prova discursiva foi decisivo para a classificação dos candidatos. Na amostra considerada, como a maior parte dos candidatos não possuía titulação diferenciada, não pontuaram na avaliação de títulos, ou seja, todos os classificados tiveram piora no rendimento na avaliação de títulos.

Sessenta e cinco por cento dos candidatos obtiveram melhora na classificação com a nota da prova discursiva, desconsiderando os candidatos que não tiveram alteração com a inserção da prova discursiva. No que tange à prova discursiva com questão específica, todos os candidatos classificados tiveram um rendimento consideravelmente melhor na colocação, oscilando bastante na classificação.

A redação provocou menor impacto na colocação dos candidatos classificados e aprovados. Os candidatos classificados não mudaram de posição, e,

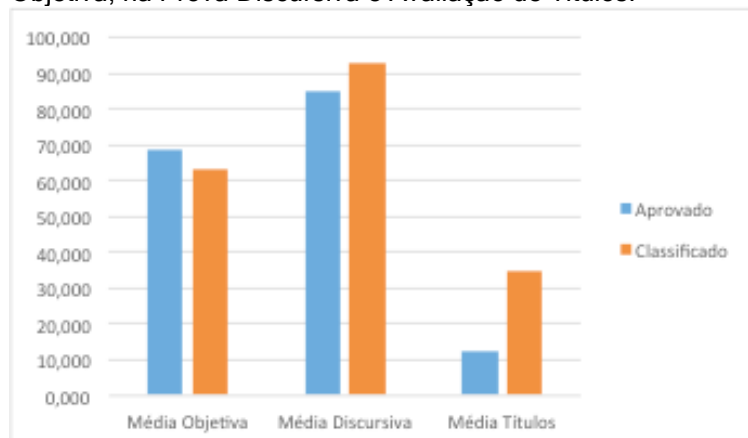
entre os aprovados, o resultado da redação não alterou a classificação ou mudou apenas uma posição, seja de aumento ou queda na colocação.

Dos candidatos que se submeteram à etapa de títulos, aproximadamente 35% obtiveram melhoria na nota, 30% não alteraram sua posição e 35% caíram de posição. Vale ressaltar que dois concursos consideraram a experiência prévia para o cargo escolhido, incluindo títulos em nível de pós-graduação em cursos *latu e strictu sensu*.

Em suma, analisando as médias ponderadas de cada etapa desse modelo de seleção, foi constatado que a média da etapa discursiva é a mais elevada dentre as três etapas, sendo de 85 pontos para os aprovados e 93 pontos para os classificados. Foi observado, ainda, que a média ponderada da objetiva é notavelmente menor, com cerca de 63 pontos para os aprovados e de aproximadamente 69 pontos para os classificados. A etapa de títulos foi a que apresentou a menor média com cerca de 12 pontos entre os aprovados e 34 pontos entre os classificados.

980

Gráfico 8 - Média Ponderada dos Candidatos na Prova Objetiva, na Prova Discursiva e Avaliação de Títulos.



Fonte: Elaborado pela autora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados encontrados nas análises sobre o perfil socioeconômico e demográfico dos candidatos mostram que a maior parte dos candidatos classificados para as vagas possui idade entre 25 e 31 anos e que 61% dos candidatos que realizaram os concursos da amostra possuem somente curso superior completo, o

que demonstra a baixa influência que a avaliação de títulos infere sobre os resultados.

É possível esboçar uma tendência de que a prova objetiva possui uma influência maior sobre o resultado final em termos de diferenciação de rendimento dos candidatos do que as demais etapas inseridas no certame. As médias ponderadas das notas da prova objetiva em relação às da prova discursiva, de uma forma geral, são significativamente inferiores, o que dá uma impressão de maior eficiência da prova objetiva na avaliação de conhecimento dos candidatos.

No que tange à ordem de classificação, a prova discursiva de questão específica tem uma influência maior na variabilidade das posições dos candidatos, enquanto a prova de redação apresenta notas muito altas e com grau de diferenciação baixo na colocação do candidato. Isso sugere que avaliar o conhecimento com questão específica para o cargo discrimina mais o candidato do que a prova de redação, que parece não impactar significativamente na classificação. A média ponderada é realmente muito elevada na prova de redação, indicando que sua aplicação não parece determinante em termos de eficácia no modelo de seleção. Assim, pode-se cogitar que a aplicação de prova discursiva específica seria mais indicada para cargos de nível superior do que a prova de redação.

981

A etapa de avaliação de títulos, combinada apenas com a prova objetiva ou com o modelo que engloba as três etapas, apresenta médias bem mais baixas do que as das etapas anteriores. Para uma parcela importante dos candidatos sequer influenciou na classificação. Dentre os modelos considerados, o de maior influência foi o de prova objetiva apenas, seguido por prova objetiva e discursiva de questão específica. A etapa de títulos, quando combinada somente com prova objetiva, influenciou muito pouco no resultado final do candidato e na ordem de classificação. Entretanto, para o modelo de seleção que engloba as três etapas a avaliação de títulos impactou moderadamente.

É importante que haja um histórico e avaliações sistemáticas por concurso, considerando o perfil dos candidatos frente aos resultados finais para embasar a escolha do modelo de seleção que exerce maior influência na escolha do candidato. Para que não ocorra um desalinhamento entre o modelo adotado e o perfil dos candidatos para o processo seletivo, é necessário um levantamento das

competências desejadas pelo órgão público, o levantamento do perfil do candidato e dos resultados por modelo de seleção e, se possível, um *feedback* do setor de Recursos Humanos das organizações públicas sobre a avaliação do candidato classificado já na função de servidor. Por fim, ter conhecimento do efeito que o modelo de seleção produz sobre a diferenciação dos candidatos pode ser o caminho para a melhoria dos quadros públicos e de uma maior eficiência nos serviços prestados à população. A sociedade, que se apresenta cada dia mais dinâmica exige formas cada vez mais eficientes de avaliação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disp. em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

CAMPBELL, J.; DUNNETTE, M. D.; LAWLER, E. E.; WEICK, K.E. **Managerial behavior, performance and effectiveness**. New York: McGraw-Hill, 1970.

INEP. **Censo da Educação Superior 2013**. Disponível em:<https://www.ufmg.br/dai/textos/coletiva_censo_superior_2013.pdf>.

982

FERNANDES, B.H.R. **Gestão estratégica de pessoas com foco em competências**. Rio de Janeiro: Elsevier.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. **Estratégias empresariais e formação de competências**: um quebra cabeça caleidoscópico da indústria brasileira. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GIORDANI, M.I. Há muito o que perguntar. **Cadernos FGV Projetos**, n.25, 2015. Concursos Públicos, Avaliações e Certificações. Disponível em:
<http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/pdf_cadernos_concursos.pdf>

PIRES, A.K. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2005.

RESENDE, E. J. **O livro das competências**: desenvolvimento das competências: a melhor auto-ajuda para pessoas, organizações e sociedade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

TEIXEIRA, H.; BASSOTTI, I.M.; SANTOS, T. S. (Org.) **Contribuições para a gestão de pessoas na administração pública**. São Paulo: FIA/ USP, 2013.

ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS MUNICIPAIS DE MINAS GERAIS COMO ÓRGÃOS MITIGADORES DE CONFLITOS DE AGÊNCIA

Aline Gomes Peixoto Gouveia^{1 2}
Thiago de Melo Teixeira da Costa²
Bruno Tavares²

RESUMO

A gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) abrange aspectos de governança corporativa, o que envolve relacionamentos passíveis de conflitos entre as partes interessadas como os servidores públicos, o ente federativo e a diretoria executiva. Os conselhos de administração têm por finalidade, entre outros aspectos, mitigar os conflitos de agência entre esses atores na estrutura de governança do RPPS. Assim, o objetivo geral consistiu em descrever a estrutura de funcionamento dos conselhos de administração dos RPPS municipais em Minas Gerais e analisá-los como possíveis órgãos mitigadores de conflitos de agência. A pesquisa se caracterizou como exploratória e abordagem qualitativa, com a utilização da técnica de análise de conteúdo para estabelecer as categorias de análises das legislações que dispunham sobre a organização e o funcionamento dos RPPS municipais. Constatou-se que nenhum dos conselhos de administração dos RPPS analisados atendem em sua estrutura de funcionamento o conjunto de características propostas para as boas práticas de governança corporativa. A estrutura constatada para a maioria dos conselhos não é propícia à mitigação de conflitos, principalmente para a tipologia que envolve o relacionamento de majoritários e minoritários, sendo favorável à possibilidade de ação oportunista do ente federativo e do agente.

983

Palavras-chave: Regime Próprio de Previdência Social. Conselho de Administração. Conflitos de Agência. Governança Corporativa.

¹ Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo apoio concedido.

² Universidade Federal de Viçosa (UFV).

1 INTRODUÇÃO

A gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) desafia o Estado a instituir regras que propiciem o bem-estar comum, em especial dos servidores públicos, sem prejudicar o todo da gestão governamental. Em âmbito municipal, diversos RPPS foram criados após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), com o intuito de evitar o alto custo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou em prol de um modelo adequado com as características previdenciárias dos servidores efetivos (ALMEIDA e CRUZ, 2008).

Entretanto, os regimes próprios foram implementados sem a observância de critérios técnicos apropriados até a publicação da Emenda Constitucional nº. 20 de 15 de dezembro de 1998 (EC/20) e da Lei 9.717 de 1998 que dispôs sobre as regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS. De acordo com Silva (2003), neste intervalo temporal os RPPS normalmente conglomeravam previdência com saúde e os recursos previdenciários ficavam à discricionariedade de políticos que os destinavam, em situações diversas, ao custeio da máquina pública.

984

A atenção voltada para o equilíbrio das contas públicas após as reformas ocorridas em 1998, também não foi capaz de extinguir os graves problemas de gestão dos regimes próprios enfrentados pelos municípios (ALMEIDA e CRUZ, 2008). Freitas (2016) aponta que em 2013 o resultado previdenciário a nível municipal se apresentou deficitário em R\$3,53 bilhões nas capitais e R\$5,67 bilhões nas cidades do interior.

Percebe-se que a gestão das unidades de regime próprio envolve conceitos que vão além do equilíbrio financeiro e atuarial. Abrangem aspectos de governança corporativa como participação, controle, monitoramento e relacionamentos entre as partes interessadas como os conselhos, a diretoria, órgãos de fiscalização e a sociedade. Neste sentido, os conselhos têm a finalidade, entre outros aspectos, de mitigar conflitos entre o órgão responsável pela gestão da unidade gestora (diretoria executiva) e a parte afetada por seus atos, denominada de principais (ente federativo instituidor e segurados). A relação de conflito entre principais e agente ocorre por este nem sempre agir no melhor interesse daqueles. Por outro lado, o conflito também pode ocorrer entre os principais, quando há oportunismo do ente federativo sobre os recursos financeiros dos regimes próprios em detrimento dos

segurados.

Na estrutura de governança dos regimes próprios, a figura do conselho de administração, representa o órgão defensor dos direitos dos principais (segurados e ente federativo), direcionado à gestão dos regimes próprios, com caráter deliberativo e estabelecido pela Lei nº 9717/98.

Entretanto, o legislador ordinário não previu os quesitos para sua operacionalização. Segundo Moreira e Góes (2015), os conselhos são instituídos com livre arbítrio por cada RPPS, pois não foram determinadas balizas para garantir a efetividade destes conselhos e nem mando constitucional que impusesse a gestão por meio democrático. Ocorre que a participação efetiva do conselho no processo de decisão e no direcionamento estratégico da entidade o põe como mecanismo fundamental de governança (IBGC, 2009).

Visto que o legislador federal deixou a cargo dos municípios dispor sobre os quesitos para a operacionalização dos conselhos, e que a governança corporativa aplicada ao RPPS, conforme o MPS (BRASIL, 2015), tem por intuito assegurar o cumprimento de sua missão institucional, resguardando os direitos dos segurados, com apropriada gestão do patrimônio, proteção dos interesses do ente federativo instituidor e em consonância às exigências legais dispostas pelos órgãos de supervisão e regulação questiona-se sobre a organização estrutural dos conselhos de administração nas instâncias previdenciárias. Neste sentido, há estrutura legal que possibilite os conselhos serem mecanismos mitigadores de conflitos entre os atores na estrutura de governança do RPPS?

Dada a problematização, o objetivo geral consiste em descrever a estrutura de funcionamento dos conselhos de administração dos RPPS municipais em Minas Gerais e analisá-los como possíveis órgãos mitigadores de conflitos de agência.

A realização deste estudo busca contribuir com as discussões sobre conselhos em regimes próprios, que é escassa, e sobre a observância da governança corporativa nos RPPS, se não inédita em estudos acadêmicos é no mínimo rara. A partir de então, é possível sinalizar medidas que possam ser viabilizadas por entidades reguladoras e aperfeiçoar a gestão afim da sustentabilidade desta política pública, considerando as disposições legais para o funcionamento dos conselhos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Governança corporativa

Os estudos de Berle e Means em 1932 chamaram atenção para a dispersão do capital nas organizações e para os conflitos de interesse inerentes à separação entre propriedade e gestão, aspectos centrais nas discussões sobre governança corporativa. Em 1976, o trabalho seminal de Jensen e Meckling formalizou a teoria da firma, que propiciou o desenvolvimento da linha de pesquisa em governança.

Berle e Means (1932) preveem em sua teoria que uma ou mais pessoas – o principal – confiam a outra – o agente – o desempenho de serviço em seu nome, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente. Se ambas as partes agem pautados pela maximização de utilidades pessoais, induz a acreditar que o agente nem sempre agirá no melhor interesse do principal (JENSEN e MECKLING, 1976). Como o agente está sujeito às limitações intrínsecas da natureza humana, o principal tende a minimizar as divergências mediante incentivos apropriados e do monitoramento das atividades do agente (SILVEIRA, 2010).

986

Ocorre, que os conflitos de agência dificilmente serão evitados devido às mudanças em aspectos da vida corporativa e em ambientes externos onde as organizações operam, ou seja, devido a eventos não previstos; à inexistência de contrato completo e à inexistência de agente perfeito, incorrendo na maximização dos interesses dos gestores em detrimento aos objetivos dos acionistas (ANDRADE e ROSSETTI, 2007; SIVEIRA, 2010).

Deste modo, os gestores se submetem ao chamado custos de agência para alinhar seus interesses aos do principal (SILVEIRA, 2010). Estes custos são a soma dos gastos com monitoramento das atividades do agente, custos de formulação e estruturação de contratos entre principal e agente e perdas residuais (JENSEN e MECKLING, 1976).

Salienta-se que a relação entre agente e principal constitui apenas uma das categorias de conflito de agência. Outra categoria que prevalece na maioria dos países, como os da América Latina, segundo La Porta et al. (2000), consiste no deslocamento do problema de agência baseado na relação principal-agente, para os acionistas majoritários e minoritários.

Os conflitos de agência entre majoritários e minoritários são reflexos da alta concentração de propriedade acionária, comum em países em desenvolvimento, como o Brasil, propiciando a sobreposição propriedade-gestão. Neste caso não é o proprietário quem busca proteção às atitudes oportunistas do gestor, mas sim os acionistas minoritários perante as transgressões dos majoritários. Nota-se que a questão central deste tipo de conflito não se baseia no quanto se detêm do capital, e sim o poder de decisão que se exerce dentro da organização.

Neste contexto, a governança corporativa pode ser conceituada como "um conjunto de mecanismos internos e externos, de incentivo e controle, que visam a minimizar os custos decorrentes do problema de agência" (SAITO e SILVEIRA, 2008). Seus mecanismos devem atuar em qualquer organização com o objetivo de preservar os interesses dos acionistas em oposição às atitudes oportunistas do gestor e dos acionistas minoritários contra ações arbitrárias dos acionistas controladores (GOTAÇA, MONTEZANO e LAMEIRA, 2015).

Um sistema de governança eficiente, pautado pelos mecanismos e princípios (equidade, transparência, responsabilidade e prestação de contas corporativa), pode prover às empresas potenciais benefícios (redução de assimetria e de possibilidade de fraudes, maior institucionalização, etc.) pautados no aprimoramento do processo decisório na alta gestão, na diminuição do custo de capital e na maior facilidade de captação de recursos (SILVEIRA, 2010; MAGALHÃES, 2011).

987

2.2 Estrutura de Governança dos Regimes Próprios de Previdência Social

A estrutura de governança da unidade gestora do regime próprio, conforme Rabelo (2001), deve assegurar uma gestão direcionada ao cumprimento integral das metas definidas para o RPPS e dispor mecanismos eficazes para a prestação de contas dos gestores e o monitoramento.

A estrutura de governança pode ser compreendida como "os mecanismos que regem o controle e a gestão de uma organização". O controle será refletido na figura do conselho de administração. Quanto a gestão, é exercida pela diretoria em prol do atendimento às prioridades estabelecidas pelo conselho (RABELO, 2001, p.14).

Os conselhos de administração são instâncias de caráter deliberativo ou consultivo, com a missão de fiscalizar e acompanhar os regimes próprios. Já os

conselhos fiscais são órgãos de controle interno, voltados para a fiscalização da gestão e com caráter consultivo. Entretanto, Segundo Moreira e Góes (2015), há regimes que possuem apenas um conselho figurando como fiscal e de administração.

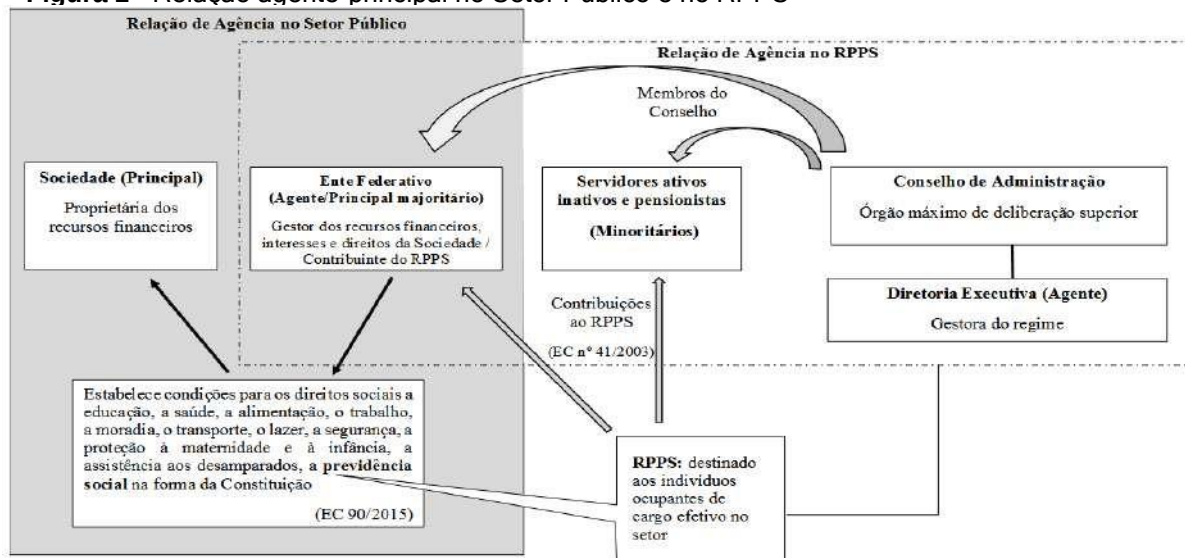
À diretoria, cabe assegurar a representação e administração da unidade gestora, que por sua vez, é custeada principalmente pelas contribuições de servidores vinculados ao regime (segurados ativos e inativos e pensionistas) e pelas contribuições e aportes do ente federativo. Em outras palavras, a diretoria constitui-se como o agente, responsável por cuidar dos interesses dos principais.

Contudo, os interesses do agente podem não ser os mesmos dos principais, configurando a relação de agência entre diretoria e segurados e ente público. De modo similar, os atores que figuram como principais podem ter interesses divergentes entre si. Como exemplo, segundo Temóteo e Martins (2013), em agosto de 2013, estados e municípios deviam aos RPPS mais de R\$ 2,5 bilhões em parcelamentos, representados nos requerimentos de renegociação de valores. Nestas condições, percebe-se que os segurados constituem o elo mais frágil da relação, considerados como minoritários perante o controle majoritário do ente federativo no regime próprio, capaz de impor seus objetivos.

988

Salienta-se que a sociedade também pode ser afetada pelas decisões tomadas nas unidades gestoras de regime próprio, por se tratarem de uma instituição pública. Conforme o art. 195 da CF/88 "a seguridade é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". Deste modo, caso ocorram insuficiências financeiras no RPPS a responsabilidade de aportes provém, observado os preceitos legais, do ente público que o instituiu, incorrendo também na priorização da manutenção dos benefícios previdenciários aquém da melhoria de outras políticas (saúde, educação, infraestrutura, etc.) que visem o bem-estar da sociedade civil.

Figura 1 - Relação agente-principal no Setor Público e no RPPS



Fonte: Elaborado pelo autor.

No caso do RPPS, apesar de ser um órgão inserido no contexto público, a análise proposta nesse artigo refere-se às relações internas à estrutura do regime, posto como uma unidade de análise dentro da Administração Pública, considerando os servidores, pensionistas e o ente federativo como os principais, conforme observado na Figura 1.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O universo de análise para o estudo compreende os conselhos de administração das unidades gestoras de regime próprio dos municípios de Minas Gerais. Visualizou-se no estado um campo propício para estudo, visto que o estado possui entre servidores ativos, inativos e pensionistas nos RPPS municipais 228.341 pessoas, representando 9,56% dos servidores municipais do país no ano de 2014, conforme dados do Ministério da Previdência Social. Além disso, o estado fica atrás apenas do Rio Grande do Sul (319) e São Paulo (220), em relação ao número de RPPS (BRASIL, MPS, 2014).

A pesquisa caracteriza-se como exploratória com abordagem qualitativa, perante o objetivo proposto de descrever a estrutura de funcionamento dos conselhos de administração dos RPPS municipais em Minas Gerais e analisá-los como possíveis órgãos mitigadores de conflitos de agência.

Em prol de conhecer a estrutura dos conselhos em Minas Gerais, foi reunida a legislação mais recente sobre a organização de 136 das 212 unidades gestoras municipais que o estado de Minas Gerais. A amostra foi coletada através da página eletrônica de cada unidade gestora de RPPS, na ausência, em páginas dos entes federados ou por contato telefônico com as unidades para envio da legislação por correio eletrônico; no período de maio de 2016 a janeiro de 2017.

De posse das legislações que organizam e reestruturam os RPPS municipais, verificou-se que 4 municípios (Extrema, Paraopeba, Pequi e Varjão de Minas) entre as 136 unidades de análise não possuem conselho de administração na estrutura de governança.

Os dados coletados foram tratados por meio da análise de conteúdo. Conforme Bardin (1977), a análise de conteúdo pode ser composta por três fases: a pré-análise, a exploração do material e tratamento dos resultados e a interpretação. Na pré-análise se procedeu com a seleção e organização do material utilizado no estudo, de outro modo, foi feita a escolha das legislações que tratavam da organização e funcionamento da unidade gestora de RPPS de cada município. Nesta fase foi realizada a leitura das legislações a procura dos temas relacionados ao conselho de administração.

990

Em seguida, procedeu-se a exploração do material, por meio da codificação e categorização dos dados. O quadro abaixo retrata as categorias norteadoras para a análise das legislações, definidas com base nos estudos de Calazans (2010) ao analisar a legislação a nível estadual dos conselhos de administração, no Manual de Pró-gestão do MPS (2015) ao dispor sobre aspectos de governança esperados nos conselhos e por variáveis que surgiram durante a pré-análise. Logo, realizou-se a releitura das legislações para o enquadramento dos dados em cada categoria.

Quadro 1 - Categorias de análise

Categorias	Subcategorias
Caracterização	Nomenclatura atribuída ao conselho de administração do RPPS
	Função do conselho
	Número de conselhos na unidade gestora
Composição	Quantidade de membros do conselho
	Representatividade dos minoritários e majoritários na composição dos conselhos
Provimento de cargos	Forma de provimento do presidente do conselho
	Forma de provimento dos membros minoritários
	Definição de mandato
	Período de mandato dos membros do conselho
Expediente das reuniões	Presidência com voto de qualidade
	Participação do diretor geral nas reuniões do conselho com direito a voto
	Periodicidade das reuniões
Remuneração e Qualificação	Remuneração para conselheiros
	Exigência de qualificação dos conselheiros
	Combina qualificação e remuneração
Prestação de contas	Disposição sobre obrigatoriedade de elaboração de relatório de prestação de contas do conselho

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos estudos de Calazans (2010) e no Manual Pró-Gestão do MPS (2015).

A análise e interpretação das categorias foram realizadas a luz da governança corporativa, conforme abordada na fundamentação teórica.

991

Por fim, com base nas categorias exploradas foi possível apontar a proporção de RPPS que atendem às características da estrutura legal propícia às práticas de governança e assim à mitigação de conflitos de agência, as quais compreendem: conselho com função deliberativa, presença de dois conselhos, representatividade paritária dos membros, minoritários eleitos pelos servidores, período de mandato de 2 anos, reuniões quinzenais ou mensais, provimento do presidente pelos pares, exigência de qualificação combinada à remuneração, relatório de prestação de contas das atividades do conselho e diretor sem direito a voto de qualidade.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Inicialmente, procurou-se observar a variedade de nomes que os conselhos assumem de um município para outro, considerando sua competência de legislar e com o intuito de melhor referenciá-los. Os dados coletados apontam que a maioria dos regimes próprios (52,67%) adotam o nome "Conselho de Administração" ou "Conselho administrativo", seguido de Conselho Municipal de Previdência (27,48%) e Conselho Deliberativo (12,21%). Outros dez nomes também foram utilizados para

se referir ao conselho em estudo: curador, diretor, deliberativo e fiscal (duas ocorrências), deliberativo previdenciário, de administração previdenciária, previdenciário, de gestão e de previdência municipal.

Em seguida buscou-se informações sobre a função que os conselhos exercem na estrutura de governança dos regimes próprios. A informação foi inicialmente captada na descrição que cada norma dispôs sobre o conselho, na ausência analisou-se a descrição das funções do órgão para defini-la.

Esperava-se que todos os conselhos fossem o órgão superior de deliberação na estrutura dos regimes próprios, entretanto 3,82% (Quadro 2) se demonstraram como consultivo, ou seja, o conselho opina, pode emitir pareceres, mas o gestor pode escolher por acatá-los ou não. Isso, denota a fragilidade normativa do conselho perante a possibilidade de ação oportunista do agente, visto que o órgão não dispõe de previsão legal que o conceda poder de decisão, resumindo-o em órgão de aconselhamento e orientação da diretoria executiva.

Entre os conselhos que se apresentaram como deliberativos (121), 6 se caracterizaram também como um órgão de fiscalização, por não haver na unidade gestora um conselho específico com a função fiscal. Os demais conselhos se caracterizaram como consultivo (5) ou não dispunham informação (5).

992

O acúmulo da função deliberativa e fiscal se explicita ao averiguar o número de conselhos na unidade gestora. Aproximadamente 29% (38) acumulam a função administrativa com a de fiscalização, ou seja, o mesmo conselho que delibera se autofiscaliza, podendo interferir no acompanhamento e fiscalização efetiva dos segurados. O achado vai de encontro com os argumentos de Rabelo (2001), de que o órgão de fiscalização deve ter independência em relação ao conselho de administração e à diretoria executiva, para o exercício de sua função.

Em relação à quantidade de membros que cada conselho de administração possui varia entre 3 a 12, sendo mais comum a composição por 5 membros (em 38 conselhos). Ressalta-se que a representatividade pode ser comprometida quando o número previsto de conselheiros é baixo. Por exemplo, nos conselhos que possuem três membros, sendo dois representantes do majoritários (fato comum; 15 entre os 18 conselhos com três membros) e um dos servidores, caso o representante do servidor falte e não haja o comparecimento do suplente a representatividade se anula e possibilita ação oportunista por parte do majoritário.

A situação se agrava quando a composição do conselho é predominantemente composta por membros representantes dos majoritários. Considerando que a diretoria geralmente é definida pelo ente federado e o conselho é composto por representantes de maioria governamental, além da facilitação à ação oportunista do agente, pode ocorrer a prevalência dos interesses dos majoritários em detrimento dos minoritários.

A representatividade dos principais, minoritários e majoritários quando paritária (21,37% das observações), possibilita a defesa de interesses entre os principais de modo equitativo para que nenhuma das partes tenha o controle do processo decisório.

Entretanto, a predominância do ator majoritário é eminente nos conselhos de administração dos RPPS em Minas. Em 42,75% (56) da amostra se estabelece legalmente o maior número de representantes governamentais na instância colegiada, propiciando o controle do ente público nestes órgãos.

Aproximadamente 35% dos RPPS municipais (46) possuem maior número de membros representantes dos servidores. Apesar da ausência de paridade aritmética e considerada a relação de poder e influência dos majoritários, a situação é menos agravante do que aqueles (42,75%) que apresentam dispositivos legais que garantem maior representatividade de membros governamentais no conselho, considerando que o ente federado é o majoritário na estrutura de governança com mais oportunidades de defender seus interesses em detrimento da parte mais vulnerável (os segurados), por ser quem sanciona as leis que normatizam a Previdência à nível municipal e por geralmente determinar a composição da diretoria executiva. Entre os 131 RPPS, apenas 2 não apresentavam esta informação.

Quanto à forma de provimento do presidente do conselho, em 83 unidades a escolha se faz pelos pares. Entretanto, como demonstrado, a composição da maioria dos conselhos além de não ser paritária é predominantemente representada por membros governamentais, ou seja, o ator majoritário além de escolher o presidente do conselho livremente (17) ou entre os conselheiros (9), também pode exercer influência no provimento do presidente devido sua representatividade aritmética no conselho de administração.

As chances de práticas oportunistas do majoritário são potencializadas quando o presidente exerce voto de qualidade nas deliberações (39 dos 41 que

dispunham esta informação). Em 15 destes [39] conselhos o provimento do presidente se dá com interferência do ente federativo. Nesses casos, quando houver divergências entre minoritários e majoritários, a decisão possivelmente será tomada de acordo com as perspectivas do majoritário, por ser detentor da maioria dos votos.

O mesmo ocorre quando o diretor geral pode participar das reuniões com direito a voto. Entre os 17 RPPS que dispunham esta informação expressa nas legislações analisadas, 6 garantiam o voto de desempate ao diretor geral, que em 1 dos RPPS também exercia a função de presidente do conselho. As situações mais preocupantes referem-se a dois RPPS (Cabeceira Grande e Januária); além do diretor possuir voto nas reuniões, o presidente é escolhido pelo majoritário e com

voto de qualidade, reforçando o controle do ente federativo sobre as ações do conselho. Nestes casos, ao passo que o agente expõe os assuntos da diretoria ao conselho ele também coordena as reuniões, com predomínio sobre as pautas e influência na tomada de decisão. Logo, o conflito de agência pode ocorrer tanto pela possibilidade de ação oportunista dos majoritários quanto do agente que participa com voto de qualidade perante as deliberações sobre os atos de sua própria gestão.

994

Quanto à escolha dos membros representantes dos minoritários, para a maioria dos conselhos (58) ocorre eleição entre os servidores para definirem seus representantes. Em outros 25 conselhos a escolha dos membros ocorre por meio de eleição, mas com nomeação realizada pelo prefeito. A escolha dos representantes pelos seus pares, como ocorre na maioria dos conselhos, contribui para a representação numérica dos minoritários.

Em relação ao mandato dos membros dos conselhos varia em 2 (53,44%), 3 (13,74%) e 4 (25,19%) anos. Entre os RPPS analisados, 10 (7,63%) não forneciam informação sobre o tempo de mandato. O IBGC (2009) recomenda que o período de mandato não ultrapasse 2 anos e que haja a recondução de membros para obter um conselho experiente e produtivo. A maioria dos RPPS mineiros estabelecem o mandato de 2 anos, mas nem todos admitem a recondução de membros.

O IBGC (2009) também orienta que deve se evitar a realização de reuniões com o intervalo superior a um mês para inibir a intervenção aos trabalhos da diretoria executiva, como ocorre em 28 dos casos analisados. Períodos espaçados entre as reuniões podem denotar pouca transparência aos principais sobre as ações do agente. Decisões podem ser tomadas sem o consentimento dos principais,

perante situações que exijam a observância de prazos pré-estabelecidos, por exemplo.

Quanto à categoria de remuneração e qualificação averiguou-se as disposições legais a respeito da exigência de formação a nível superior dos membros, concessão de valores financeiros de qualquer natureza pelo exercício de conselheiro e a combinação de ambos (remuneração e qualificação).

Constatou-se que apenas 13 conselhos remuneram seus membros. A remuneração compõe um dos mecanismos de governança, assumindo papel de incentivo aos representantes dos principais (servidores e ente público) a defenderem seus interesses perante a ação dos gestores, especialmente os minoritários que além disso também devem cuidar para não sofrerem expropriações do ente majoritário.

A respeito da qualificação, apenas 9 RPPS a exigem. A qualificação dos conselheiros tende a minimizar a assimetria informacional e propiciar condições para a participação efetiva e o controle das ações do agente, contribuindo para o bom funcionamento do conselho, para a prestação de contas e a responsabilização dos agentes, aspectos pertinentes aos princípios de governança corporativa.

Ao se analisar a combinação da exigência legal de qualificação para os conselheiros e remuneração pelo exercício da função colegiada, apenas 1 conselho qualifica e remunera ao mesmo tempo. Entre os demais, 8 exigem qualificação e 12 conselhos retribuem financeiramente apesar de não exigirem qualificação, demonstrando falta de correlação entre estas subcategorias e fragilidade na gestão do RPPS.

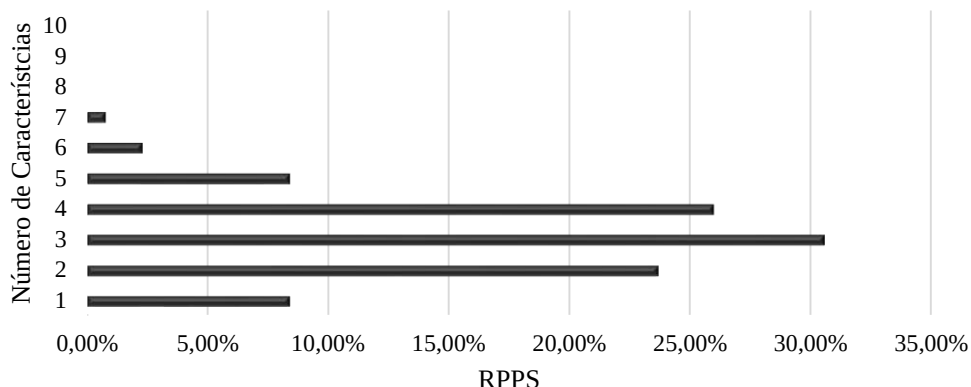
No tocante à disposição legal sobre obrigatoriedade de elaboração de relatório de prestação de contas, apenas 2 RPPS dispõem esta obrigatoriedade nas legislações analisadas. Salienta-se que conselho é um órgão de governança e de deliberação superior dos regimes o que implica em prestar contas, ser transparente e dar publicidade a suas ações, possibilitando a responsabilização por seus atos e omissões. Ao se eximirem desta tarefa, além de agirem em desacordo com os princípios de governança corporativa, contribuem também para assimetria informacional entre os atores da estrutura de governança.

A ausência de prestação de contas pode ser mais agravante quando este é constituído apenas por representantes dos majoritários, reforçando a assimetria de

informação e a possibilidade de oportunismo do ente federado.

Por fim, com base nas categorias exploradas se apontou a proporção de RPPS que atendem às características da estrutura legal propícias às práticas de governança e assim à mitigação de conflitos de agência. Contatou-se que nenhum RPPS atende conjuntamente às dez características de estrutura legal propostas para o estudo. O mais próximo disso, foi o regime próprio do município de Congonhas com sete características presentes, não contemplando apenas período das reuniões, provimento do presidente pelos pares, e relatório de prestação de contas das atividades do conselho. A maioria dos RPPS (30,53%) dispõe apenas de três características, seguidas de quatro (25,95%), duas (23,66%), cinco e uma (8,4% cada), seis (2,29%) e sete (0,76%); conforme Figura 2.

Figura 2 - Atendimento às características de estrutura legal propícia às práticas de governança



Fonte: Resultados da pesquisa.

Tais informações ratificam a fragilidade da estrutura legal sobre às disposições básicas para o funcionamento e organização do conselho. A malgrado, a ausência desses atributos motiva a emergência de conflitos e dificulta a redução de seu impacto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, retomando o problema de pesquisa apresentado neste artigo que consiste em saber se há estrutura legal que possibilite os conselhos serem mecanismos mitigadores de conflitos entre os atores na estrutura de governança do RPPS, se constata que são necessárias mudanças na estrutura legal que dispõe

sobre a organização RPPS nos municípios mineiros. As percepções apreendidas na análise de dados apontam que a estrutura legal disposta para a maioria dos conselhos não favorece a mitigação de conflitos, principalmente para a tipologia que envolve o relacionamento de majoritários e minoritários.

Constatou-se que nenhum dos conselhos estudados possui a combinação das categorias analisadas propensa a boa governança. De modo combinatório, ao averiguar os RPPS que apresentam disposição legal caracterizando o conselho como órgão de deliberação, sem acúmulo de funções de administração e fiscalização (decorrente da falta de outro conselho próprio para este fim), com representatividade paritária, minoritários e presidente eleitos, mandato de dois anos, reuniões mensais e qualificação aos membros, antes mesmo de verificar as demais categorias de análise dispostas, nenhum dos conselhos apresentaram a associação destas características.

A estrutura legal poderia representar respostas às práticas conflituosas entre interesses de majoritários e minoritários. Entretanto, a estrutura constatada propicia à ação de modo oportunista por parte dos majoritários, ao passo que garante a sua participação direta e indiretamente nos conselhos de administração em detrimento à participação dos minoritários.

Conclui-se que os RPPS mineiros poderiam alterar a organização legal dos conselhos para propiciar melhores práticas de governança e a consolidação do órgão como mecanismo passível de mitigar conflitos na estrutura de governança. Para que isso ocorra, é necessário a participação efetiva dos servidores nestas instâncias para que cobrem da diretoria executiva e do ente federativo (legislador) mudanças nos preceitos legais que determinam o seu funcionamento.

Ressalta-se que as constatações deste estudo se referem a análise das legislações que dispõem sobre a organização dos RPPS, o que contempla a estrutura de funcionamento dos conselhos, não abrangendo a prática vivenciada nestas instâncias. Sugere-se a realização desta análise em outras pesquisas, através de estudos multicase de municípios para comparação dos resultados com o panorama dos conselhos em MG constatado neste artigo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rodolfo Machado de Almeida; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da (2008). O regime próprio de previdência social no município: Estudo de casos em minas gerais. **Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, Rio de Janeiro, set. 2008.

ANDRADE, Adriana.; ROSSETTI, José. Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The modern corporation and private property**. New York: Macmillan, 1932.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. Consolidação da Legislação sobre Regimes Próprios de Previdência. **Ministério da Previdência Social**. Atualizada até setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2014/09/CONSOLIDA%C3%87%C3%83O-LEGISLA%C3%87%C3%83O-RPPS-atualizada-at%C3%A9-22-setembro-0141.zip>>. Acesso em: set. 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em: 08 mar. 2016.

_____. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 07 mar. 2016.

_____. **Ministério da Previdência Social**. Manual Pró-Gestão RPPS: Certificação Institucional. Brasília, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/MANUAL-DO-PR%C3%93-GEST%C3%83O-RPPS-VERS%C3%83O-PARA-CONSULTA-P%C3%9ABLICA-2015-12-07.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

CALAZANS, Fernando F. **A participação social na gestão dos regimes próprios de Previdência Social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais-FUNPEMG**. 2010. Dissertação (mestrado), Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

FREITAS, Gisele de. **Análise da institucionalização da unidade gestora do regime próprio de previdência social sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas**. 2016. 121f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

GOTAÇA, Daniel de Freitas; MONTEZANO, Roberto Marcos da Silva; LAMEIRA, Valdir de Jesus. Governança Corporativa e Custos de Agência nas Empresas com Influência Governamental. **Sistemas & Gestão**, v. 10, n. 3, p. 408-425, 2015

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009.73 p. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2016.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, North-Holland, v.3, n.4, p.305-360, Oct.1976.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Investor protection and corporate governance. **Journal of financial economics**, v. 58, n. 1, p. 3-27, 2000.

MAGALHÃES, R, S, P. **Governança em Organizações Públicas – Desafios para entender os fatores críticos de sucesso: O caso do Tribunal de Contas da União**. 2011. Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

999

MOREIRA, Valfran de Aguiar; GÓES, Cláudia. Gestão democrática dos conselhos municipais de previdência: instrumento de transparência dos regimes próprios de previdência social. **Revista TCE-RJ**, v. 10, n. 1, p. 36-55, Rio de Janeiro, jan. /jun., 2015.

RABELO, Flávio Marcílio. **Regime próprios de previdência: modelo organizacional, legal e de gestão de investimentos**. Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, p. 79-86, 2008.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. **Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas**. São Paulo: LTR, 2003. p. 23-24.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança Corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GESTÃO DE PROCESSOS NA ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Alexandre A. Ferreira¹

David M. Santana¹

Nadi H. Presser¹

RESUMO

Este estudo aplica o princípio da Gestão de Processos, para monitorar o desempenho da execução orçamentária, especialmente nos procedimentos que requerem ações entre unidades departamentais. Assim, o objetivo geral foi analisar a gestão da execução orçamentária da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e propor melhorias ao processo. Especificamente, o estudo identificou, descreveu e representou graficamente o processo de execução orçamentária da UFPE; analisou e apontou seus cenários atual e desejável em relação às suas etapas, ao tempo utilizado no desenvolvimento das tarefas e aos recursos humanos envolvidos; e apresentou uma proposição de indicadores de desempenho do processo na expectativa de que sirvam de recursos para monitorar a execução orçamentária das unidades gestoras de orçamento e da UFPE em geral. A coleta de dados combinou diferentes fontes de evidências: pesquisa documental, observação e questionários semiestruturados. A pesquisa apontou que o processo de execução orçamentária da UFPE tem potencial para se tornar mais ágil, eficiente e focado no usuário. Os indicadores propostos poderão monitorar a gestão orçamentária.

1000

Palavras-chave: Gestão de processos. Execução orçamentária. Modelagem e desenho de processos. Indicadores de monitoramento.

¹ Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

¹ *Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).*

1 INTRODUÇÃO

Proporcionar bem-estar à população é uma das principais missões de um governo. Para tanto, é necessário no seu planejamento se desenvolver ações que são fomentadas por recursos que lastreiam as despesas que compõem um instrumento maior, chamado Orçamento Público. Sendo assim, nos órgãos públicos, como é o caso das universidades federais, é elaborado o orçamento anual, o qual estabelece os créditos destinados para que esses órgãos possam, então, desenvolver suas atividades.

Nesse sentido, o processo de execução orçamentária assume papel fundamental na consecução dos objetivos de instituições públicas, conquanto que ele seja desempenhado de modo sério, econômico e eficiente, seguindo os princípios norteadores da administração pública.

Assim, é nesse horizonte que este estudo aplica o princípio da Gestão de Processos, como ferramenta de gestão, capaz de restabelecer o princípio constitucional da eficiência na administração pública, monitorando-os com o uso dos indicadores de desempenho.

1001

2 PROCESSOS E SUA GESTÃO

Para Villarroel Dávalos (2010, p. 65), "processo é uma atividade ou conjunto de atividades que parte a utilização de um insumo ou *input*, o transforma através de uma adição de valores e fornece uma saída de um produto diferente (*output*)."

Segundo Gonçalves (2000), não é possível que uma empresa ofereça um produto ou um serviço sem que o mesmo faça parte de um processo empresarial, da mesma forma que não faz sentido existir um processo empresarial que não ofereça um produto ou um serviço. Este modo de pensar sublinha a grande importância que os processos representam para as organizações e é dessa importância que surge a Gestão de Processos como ferramenta de gestão para aumentar sua eficiência.

A Gestão de Processos tem como função identificar, documentar e desenhar, modelar e gerenciar processos de negócio, automatizados ou não, para alcançar os resultados pretendidos consistentes e alinhados com as metas estratégicas de uma organização (ABPMP, 2013).

Ainda segundo a ABPMP (2013), a Gestão de Processos pode ser desenvolvida, em uma organização, através da implantação de quatro passos básicos mostrados a seguir.

A **Identificação do Processo e das Necessidades de Informação** consiste no levantamento de dados sobre o processo estudado, visando reunir a maior quantidade de informação possível para que o pesquisador tenha certeza de como o processo funciona, dentro da organização estudada, e quais as dificuldades que este encontra.

Documentação e Desenho do Processo Atual acontece quando há a condensação das informações obtidas na fase anterior acima comentada, tornando possível a confecção do desenho do processo, que nada mais é que um fluxo descritivo de como o processo é desenvolvido dentro da organização estudada.

A **Modelagem do Processo** pode ser considerada como o grande coração da metodologia da Gestão de Processos, onde é construída a representação gráfica do desenrolar do processo por entre os diversos setores da organização. O mapa de processo, conforme defende Harrington (1996), contribui com a melhoria na execução dos mesmos através do exame dos relacionamentos de entrada e saída.

Hronec (1994) afirma que o mapeamento do processo é a principal ferramenta para entender corretamente o desenrolar dos processos, por tratar-se de uma representação visual das diversas atividades da organização, necessárias para produzir um bem ou serviço.

Por fim, o **Gerenciamento e Desempenho do Processo** busca fazer uso dos indicadores para medir o desempenho do processo. Logo, os gestores poderão monitorar o processo ao longo do tempo, auxiliando em possíveis mudanças necessárias a sua melhoria.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa se desenvolveu acerca do processo de execução orçamentária da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), *campus* Recife-PE, no ano de 2015. A base de dados é formada pelo conjunto dos nove centros acadêmicos (CA) do *campus*, 18 departamentos (sendo dois sorteados de cada CA) e a Diretoria de Orçamento e Finanças (DOF), a Seção de Controle Orçamentário e Financeiro

(SCOF) e a Tesouraria da Diretoria de Contabilidade e Finanças (TDCF). Os três últimos setores estão alocados na reitoria da UFPE e são de fundamental importância para o desenvolvimento do processo estudado no *campus* Recife-PE.

O quadro 01 apresenta os CA's e departamentos participantes da pesquisa, bem como a situação dos últimos quanto à autonomia, que ainda será comentada.

Foram aplicados, 38 questionários semiestruturados distribuídos entre os funcionários que atuavam na execução orçamentária da UFPE e foram sorteados para análise 36 processos de compras, sendo dois para cada departamento sorteado previamente.

Há também de se registrar a observação e os dados coletados dos sistemas SIG@ (Sistema de Informação e Gestão Acadêmica, da UFPE) e SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira, do Governo Federal).

Quadro 01 - Centros e os departamentos sorteados para pesquisa

Centros	Departamentos	Autonomia
Centro de Educação - CE	Psicologia e Orientação Educacional	Sim
	Fundamentos Sócio-Filosóficos da Educação	Sim
Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA	Economia	Não
	Serviço Social	Não
Centro de Tecnologia e Geociências - CTG	Eletrônica e Sistemas	Não
	Engenharia de Minas	Não
Centro de Ciências da Saúde - CCS	Medicina Social	Sim
	Neuropsiquiatria	Sim
Centro de Artes e Comunicação - CAC	Letras	Não
	Teoria da Arte e Expressão Artística	Não
Centro de Ciências Biológicas - CCB	Biofísica e Radiobiologia	Sim
	Micologia	Não
Centro de Ciências Exatas e da Natureza - CCEN	Matemática	Sim
	Química Fundamental	Sim
Centro de Filosofia e Ciências Humanas - CFCH	Arqueologia	Não
	Ciência Política	Não
Centro de Informática - CIN	Ciência da Computação	Não
	Engenharia da Computação	Não

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.1 Análise do processo

Para a análise do processo de execução orçamentária da UFPE foi utilizada a metodologia do *Business Process Management* (BPM), ou Gerenciamento de Processo de Negócios, da ABPMP (2013).

Os dados levantados através dos questionários semiestruturados e da observação foram fundamentais para a construção da fase de **Identificação do Processo e das Necessidades de Informação**, enquanto que os dados coletados nos sistemas SIG@ e SIAFI foram essenciais para o **Gerenciamento e Desempenho do Processo**.

Diversas são as notações para **Modelagem do Processo** de negócio existentes na literatura, mas neste trabalho foi utilizada a *Business Process Model and Notation* (BPMN), padrão criado pelo *Object Management Group* (OMG, 2013). O *software* utilizado para construção da modelagem do processo foi o *Bizagi Process Modeler* e para isso, o manual que orienta seus usos e finalidades foi de grande valia.

1004

Primeiramente, foram reunidas as informações a respeito do processo estudado, possibilitando, assim, a realização do desenho e, conseqüente, a modelagem por meio da utilização dos gráficos universais do fluxograma. Assim, as etapas do processo foram representadas por símbolos representativos, além de textos elucidativos, descrevendo a tramitação do processo de execução orçamentária.

O primeiro cenário a ser modelado é o AS-IS, que retrata a situação atual do processo. Segundo Silva (2011), este estado deve conter toda a informação relevante sobre o negócio, processos, dados, aplicações, e os demais artefatos necessários para que, juntamente com a identificação das suas relações, seja possível descrever o processo, tal como ocorre na realidade atual.

A partir da análise do cenário AS-IS, foi possível propor o cenário TO-BE, como um ideal a ser alcançado. Para Cerqueira (2007), o cenário TO-BE busca definir as melhorias a serem implementadas para majorar a eficiência do processo. Para se chegar ao cenário TO-BE, deve haver a análise do que foi mapeado no cenário AS-IS e, a partir dessa análise, definir melhorias em relação às etapas

percorridas para execução do processo, ao tempo despendido na execução de cada atividade e aos recursos humanos envolvidos.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados foram alcançados seguindo as fases da implantação da Gestão de Processos segundo a ABPMP (2013).

4.1 Identificação do processo e das necessidades de informação

Segundo ABPMN (2013), um processo pode ser compreendido analisando algumas informações que dizem respeito as suas características e contexto. Assim, as perguntas e respostas que se seguem pretenderam caracterizar o processo de execução orçamentária.

1005

➤ Quem você considera como clientes dessa atividade?

Os resultados mostram que as respostas giraram em torno de seis grupos: técnico administrativos (20%), docentes (20%), discentes (23%), sociedade (18%), fornecedores (8%) e setores subsequentes (11%). Chama a atenção o fato de 11% dos participantes acharem que os setores subsequentes da cascata do processo são seus principais clientes. Merton (1970), já previa tal dificuldade quando comenta a “superconformidade nas rotinas e procedimentos”, que diz que os funcionários passam a trabalhar em função das regras e procedimentos da organização e esquecem os objetivos organizacionais. Essa e outras disfuncionalidades burocráticas são principais responsáveis pelas dificuldades de implantação de técnicas inovadoras, como a Gestão de Processos, em ambiente público.

➤ Quais produtos essas atividades geram para os clientes?

As respostas foram alocadas em dois grandes grupos. No grupo um, com 81%, encontramos respostas que são englobadas nos objetivos organizacionais da universidade. Porém no grupo dois, com 19%, foram encontradas respostas que

dizem respeito ao processo em si e, nesse caso, identificaram-se manifestações como, compra de material permanente e uso de orçamento. Outra vez observaram-se disfunções burocráticas, já que, nestes casos, não há uma ligação clara entre o bem/serviço adquirido pela UFPE e o atingimento de seus objetivos organizacionais.

➤ **Qual a importância dessa atividade como suporte estratégico para a UFPE?**

A missão da UFPE consiste em promover um ambiente adequado ao desenvolvimento de pessoas e à construção de conhecimentos e competências que contribuam para a sustentabilidade da sociedade, através do ensino, pesquisa, extensão e gestão (UFPE, 2013). Assim, subentende-se que a execução orçamentária está inclusa na missão da universidade, na função de viabilizar o ensino, a pesquisa e a extensão.

Todos os participantes da pesquisa expressaram sua concordância de que a atividade de execução orçamentária é importante para consecução dos objetivos na UFPE. Todavia, quando indagados se suas atividades estavam relacionadas à missão da UFPE, 31% responderam que a execução orçamentária não faz parte de sua missão. Assim, constatou-se que os funcionários percebem a importância das suas atividades, mas não fazem uma ligação clara dessas com a missão da universidade.

1006

➤ **Qual a importância das regulamentações das políticas externas ou internas?**

Nessa questão, 84% dos participantes julgaram as regulamentações como importantes para o processo de execução orçamentária da UFPE, 3% julgavam que elas não eram importantes e 13% não tinham opinião sobre o assunto.

Sabendo que, algumas vezes, estas normas são vistas como entraves para o andamento do trabalho, os participantes foram indagados se existiam regulamentações ou políticas externas ou internas que restringem a execução dessas atividades.

Desta vez, 87% dos participantes responderam que sim e foram citadas a Lei 8.666/93, de licitações e contratos e a Lei 4.320/64 de controle orçamentário, ambas julgadas como desatualizadas.

➤ **Qual seu nível de satisfação quanto às regulamentações ou políticas internas e externas para a execução das atividades?**

Nos resultados pudemos observar que 16% não tiveram opinião sobre o tema, apenas 18% dos participantes estão satisfeitos com as regulamentações a que estão sujeitos ao se trabalhar com o processo em questão, enquanto que 48% estão pouco satisfeitos e 18% estão completamente insatisfeitos com as mesmas.

Esses dados não mostram que as regulamentações são desnecessárias, pelo contrário, elas são extremamente importantes para dar caráter legal que o serviço público necessita. Porém, a perspectiva é que elas sejam revistas e atualizadas, na perspectiva de aumentar a eficiência do processo como um todo.

➤ **Qual a importância dos indicadores para a gestão das atividades?**

A pesquisa apontou que 82% dos participantes achavam que as medidas de desempenho eram importantes para a gestão das atividades, contra 13% que não tinham opinião, e 5% que não achavam medidas de desempenho importante.

Sabendo disso, os entrevistados foram indagados se, atualmente, no seu setor, essas atividades possuíam medidas de desempenho. Os resultados apontaram que 89% dos participantes não usavam indicadores no desenvolvimento dos processos e, apenas 11%, utilizavam esse recurso de gestão. Porém, esta última fatia respondeu que o indicador existente era se o processo estivesse funcionando. Ora, este indicador é, de fato, péssimo, pois o processo pode estar funcionando sem necessariamente estar funcionando bem.

É importante dizer que, neste item, também foi aberto espaço para que os participantes pudessem propor indicadores de desempenho, os quais, na opinião deles, poderiam monitorar a eficiência da execução orçamentária da UFPE. Nenhum dos participantes propôs qualquer indicador.

Sendo assim, como alternativa, foram formulados indicadores, os quais foram validados pelos integrantes da pesquisa, são eles: tempo, percentagem de execução, retrabalho, autonomia, planejamento de compras e modo de compra.

1007

Apesar de haver discrepância entre o número de votos dos indicadores, não houve indicador que fosse descartável na avaliação do processo. Sendo assim, todos os indicadores propostos foram analisados.

➤ **Quais sugestões você daria para a melhoria na gestão das atividades?**

Surgiram os seguintes resultados: implementação de um planejamento de compras; capacitação dos servidores para que possam melhor interagir com os sistemas de informação (necessários à execução orçamentária da UFPE), compartilhamento de informações; padronização de procedimentos; e implantação de sistema de controle e avaliação de processos.

4.2 Documentação e desenho do processo

A segunda etapa da análise de resultados consistiu no desenho do processo, que é a construção do fluxo descritivo, contendo o passo a passo das atividades, e sobre como elas contribuem para o seu resultado final.

1008

4.3 Modelagem do processo

Fazendo uso do fluxo descritivo, comentado na seção anterior, foi possível elaborar o cenário AS-IS (anexo 01), e, posteriormente, o cenário TO-BE (anexo 02).

Com a construção dos dois cenários, foi possível compará-los e otimizá-los, gerando maior eficiência do processo. Sendo assim, é atingido o objetivo BPM que é de realizar a execução do processo com a mesma demanda, porém em menos tempo e com menor gasto de recursos.

No cenário AS-IS foram contadas 21 atividades, enquanto no cenário TO-BE verificou-se que o mesmo processo pode ser realizado com 16 atividades, correspondendo então, a uma redução de aproximadamente 24% das atividades realizadas. Da mesma forma, houve uma redução de setores pelos quais o empenho tramita, pois foram excluídos a SDCF (Secretaria da Diretoria de Contabilidade e Finanças) e o Arquivo Geral do DCF da cascata do processo.

Assim, para atingir o cenário TO-BE plenamente, três fatores são essenciais.

- a) Modernizar o sistema de tramitação de processos da universidade (SIG@), pois com isso ficaria possível a implantação de processos eletrônicos. Uma vez implantados, esses processos não teriam a necessidade de passar pela triagem da Divisão de Comunicações (correio da UFPE), onde se perde, pelo menos, um dia toda vez que o processo muda de setor. Além disso, essa modernização eliminaria dois setores do processo: a SDCF, pois o protocolo do processo se daria já na criação do empenho e o Arquivo Geral/DCF, já que a documentação ficaria arquivada eletronicamente.
- b) Eliminar o intermédio da SDCF, no envio dos processos de empenho para a SCOF e TDCF, pois isso pode ser feito diretamente.
- c) A DOF manteria registro dos departamentos autorizados a executar o próprio orçamento, desta forma não seriam necessárias todas as atividades de geração de nota de destaque (solicitação do departamento para requerer a parte do orçamento a que tem direito, para que ele mesmo faça a execução), pois o orçamento destes departamentos chegaria diretamente.

1009

Em resumo, o processo seria concluído em menos tempo por não mais tramitar pela Divisão de Comunicações, SDCF, Arquivo Geral/DCF e não haver mais atividades atreladas à geração de nota de destaque na DOF. Dessa maneira, também é possível reduzir os recursos humanos, pois a Divisão de Comunicações e SDCF focariam em outras atividades. Além disso, o Arquivo Geral/DCF não teria funcionalidade em relação ao processo de execução orçamentária e os funcionários da DOF que trabalham com emissão de notas de destaque se voltariam para outras atividades durante o ano orçamentário.

4.4 Gerenciamento de desempenho do processo

Os indicadores apresentados a seguir representam o processo em geral e, assim, mostram resultados para toda universidade, porém, as informações encontradas podem ser utilizadas para comparações cruzadas, mostrando quais UG's (Unidades Gestoras, que executam orçamento) possuem melhores práticas em cada critério.

Os indicadores foram elaborados com base em Trzesniak (2014), que propõe sejam formulados em cinco dimensões: denominação (nome), conceito (o que mede), propósito (por que medir?), forma de apuração (como medir) e metadados (variáveis utilizadas na medição). Observe o quadro 02.

a) Autonomia

Aproximadamente 39% dos departamentos sorteados possuem capacidade e exercem a autonomia de emitir nota de empenho, logo são capazes de executar seus próprios orçamentos. Consequentemente, 61% dependem da execução via centro acadêmico, enviando suas necessidades para que esse último realize suas compras.

b) Tempo

Analisando o resultado percebeu-se que uma grande parte (47%) das compras iniciadas em 2015 não foram completadas até a data da escrita desses resultados. Ou seja, praticamente metade das compras da universidade ou demoram demais para serem concluídas ou são canceladas por algum motivo, gerando desperdício de trabalho.

1010

Quadro 02 - Indicadores e suas dimensões de formulação (Continua)

	Denominação	Conceito	Propósito	Forma de apuração	Metadados
Autonomia	Percentagem de autonomia para nota de empenho	Indica autossuficiência das UG's na execução do orçamento	Quem possui mais eficiência, departamentos autônomos ou dependentes?	$N_{aut.}/N_{total} \times 100$	$N_{aut.}$ =Número de UG's autônomas. N_{total} =Número total de UG's.
Tempo	Tempo médio de conclusão do processo	Mede o tempo médio gasto para concluir o processo	Conclusão do processo em menor tempo denota maior desempenho	*	$D_{arq.}$ =Data de arquivamento $D_{emp.}$ =Data da criação $N_{proc.}$ =Número de processos finalizados

Quadro 02 - Indicadores e suas dimensões de formulação (Continuação)

	Denominação	Conceito	Propósito	Forma de apuração	Metadados
Porcentagem de execução	Porcentagem de execução de orçamento	Mede quanto a UFPE executa do orçamento	Executar orçamento ajuda a atingir objetivos organizacionais	$(O_{emp}/O_t) \times 100$	$O_{emp.} = \text{Orç. empenhado};$ $O_t = \text{Orç. total recebido}$
Retrabalho	Média de incidência de retrabalho	Mede a média de retornos para sanar pendências	Menor média de retrabalho denota maior eficiência	$I_{ret.}/N_{proc.}$	$I_{ret.} = \text{Incidência de retrabalho.}$ $N_{proc.} = \text{Número de compras analisadas.}$
Planejamento de compras	Planejamento de compras	Mede distribuição do uso do orçamento no ano	Melhor distribuição de uso de orçamento denota melhor planejamento	$(V_x/V_{Tot.}) \times 100$	$V_x = \text{Valor empenhado em tempo X}$ $V_{Tot.} = \text{Valor do orçamento total do ano}$
Modo de compra	Modo de compra do empenho	Mede proporção das modalidades de compra realizadas	Diferentes modos de compras diferem em economicidade	$(V_{M.X}/V_T) \times 100$	$V_{M.X} = \text{Valor dos empenhos no modo de compra X};$ $V_T = \text{Valor total do orçamento.}$

$$\frac{* (D_{arg.X} - D_{emp.X}) + \dots + (D_{arg.Y} - D_{emp.Y})}{N_{proc.}}$$

Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

1011

Por outro lado, a pesquisa apontou que 76% dessas compras inconclusas/canceladas são pertencentes a departamentos que tem autonomia para executar seu orçamento. Na verdade, desses departamentos, apenas um teve compras concluídas, porém, com a maior média de tempo verificada entre todas as UG's, surpreendentes 207 dias, quase sete meses.

No geral, usando o resultado das compras concluídas, a universidade mostra uma média de aproximadamente 79 dias para conclusão de uma compra. O mais ágil dos resultados teve uma média de 45 dias para concluí-la.

Voltando a associação Tempo x Autonomia, a média dos centros, e consequentemente dos departamentos que executam as compras através dele, não ultrapassou três meses no mais demorado dos casos, o que nos faz concluir que a metodologia de executar o orçamento via centro, ou do modo que o centro faz, tem um desempenho melhor que os dos departamentos autônomos.

c) Percentagem de execução

Analizando as percentagens de execução, nota-se que, de maneira geral, as UG's da universidade executam todo o orçamento que a ela é destinado. Consequentemente, a percentagem de execução total, calculado a partir da amostra, é de aproximadamente 99%.

Fazendo o cruzamento com o fator Autonomia, constatou-se que três departamentos se destacaram (com 75%, 66% e 0,44% de orçamento executado) e são departamentos autônomos. Isso nos faz concluir que os departamentos autônomos tem baixo rendimento nesse indicador.

d) Retrabalho

Analizando os dados coletados verificou-se 0,25 incidências de retrabalho por compra analisada, apontando que, a cada quatro compras, uma tem incidência de retrabalho. Isso quer dizer que se pudéssemos tender essa média a zero, teríamos um ganho substancial em relação ao tempo de conclusão do processo.

1012

Em relação à autonomia, o retrabalho mostrou-se bem distribuído entre departamentos autônomos e dependentes, nos fazendo acreditar que não há correlação com esse indicador.

e) Planejamento de compras

Analizando a amostra observou-se que o último bimestre do ano concentra a maior execução do orçamento, 36,51 %, superando, o orçamento executado em todo primeiro semestre, que foi de 30,23%. O número é ainda mais alarmante quando somados os resultados dos dois últimos bimestres, o que totaliza 52,08 % de execução do orçamento. Em outras palavras, nos dois últimos bimestres há execução de mais da metade de todo orçamento da universidade. Sendo assim, se comprova que há um acúmulo de compras nos últimos bimestres do ano. Tal situação tem como consequência compras realizadas às pressas, com poucos critérios, apenas para não perder a dotação orçamentária.

Em relação à autonomia, quatro dos sete departamentos autônomos pesquisados tem uma distribuição do uso do orçamento de 100% nos últimos dois bimestres do ano orçamentário, enquanto apenas um centro teve esse resultado. Isso nos mostra que outra vez o fator autonomia deixa a desejar na execução orçamentária da UFPE.

f) Modo de compra

A partir dos dados da amostra, constatou-se que 40,10% do orçamento da universidade é executado por meio de pregões (modo de compra mais econômico) e que apenas 16,87% são realizados por dispensa de licitação (menos econômico).

Quanto à autonomia, apenas dois departamentos tiveram mais compras por pregões que dispensa de licitação, enquanto todos os centros obtiveram esse resultado, com exceção de um. Desta forma, fica configurada a desvantagem de executar orçamento no próprio departamento.

1013

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia BPM aplicada à universidade mostrou a realidade de planejamento das atividades, sua real execução e resultados, que após análise apontou vias para uma execução orçamentária mais eficiente.

Foram construídas duas representações gráficas para o processo, o cenário AS-IS, e o cenário TO-BE. A comparação desses cenários modelados nos mostrou que mudanças podem ser feitas no processo atual, principalmente no que diz respeito a eliminações de atividades que não agregam valor ao produto final, atualização de normas internas e atualização do sistema de tramitação de processos da universidade.

Ações nessas dimensões são capazes de manter, ou melhorar, o nível de saída do processo, diminuindo aspectos utilizados, como tempo e recursos humanos. Seguindo esse raciocínio, acredita-se que os anseios de mudança identificadas nos questionários aplicados durante a pesquisa, seriam sanados, gerando mais eficiência no processo e satisfação para os colaboradores envolvidos.

Outro aspecto da Gestão de Processos diz respeito ao monitoramento por meio de indicadores. Que foram apresentados com o objetivo de informar os gestores para que estes possam exercer a atividade de controle sobre o desempenho do processo, além de propiciar o estabelecimento de metas ou valores de referência a serem atingidos.

Desta forma, a aplicação do cenário TO-BE em conjunto com a utilização dos indicadores propostos, permite não somente uma reestruturação das metas do processo, mas também a elevação da qualidade, além de desencadear aspectos motivacionais positivos na execução do trabalho.

REFERÊNCIAS

ABPMP. **BPM CBOK V3.0: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento**. ABPMP - Association of Business Process Management Professionals, Brasil, 2013.

CERQUEIRA, A. L. A. **Integração de ontologia com modelagem de processo: um método para facilitar a elicitação de requisitos**. Dissertação de mestrado. Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. 2007.

1014

GONÇALVES, J. E. L. **As empresas são grandes coleções de processos**. In: RAE - Revista de Administração de Empresas. Jan/Mar. SP, v.40, n.1, p.6- 19, 2000.

HARRINGTON, H. J. **Aperfeiçoando Processos Empresariais**. Makron Books, São Paulo, 1996.

HRONEC, S. M. **Sinais Vitais: usando medidas do desempenho da qualidade, tempo e custo para traçar a rota para o futuro de sua empresa**. São Paulo: Makron Books, 1994.

MERTON, R. K. **Sociologia — teoria e estrutura**. SP: Mestre Jou, 1968 e 1970.

OMG. **Business Process Model and Notation (BPMN)**. Version 2.0.2. OMG - Object Management Group. 2013.

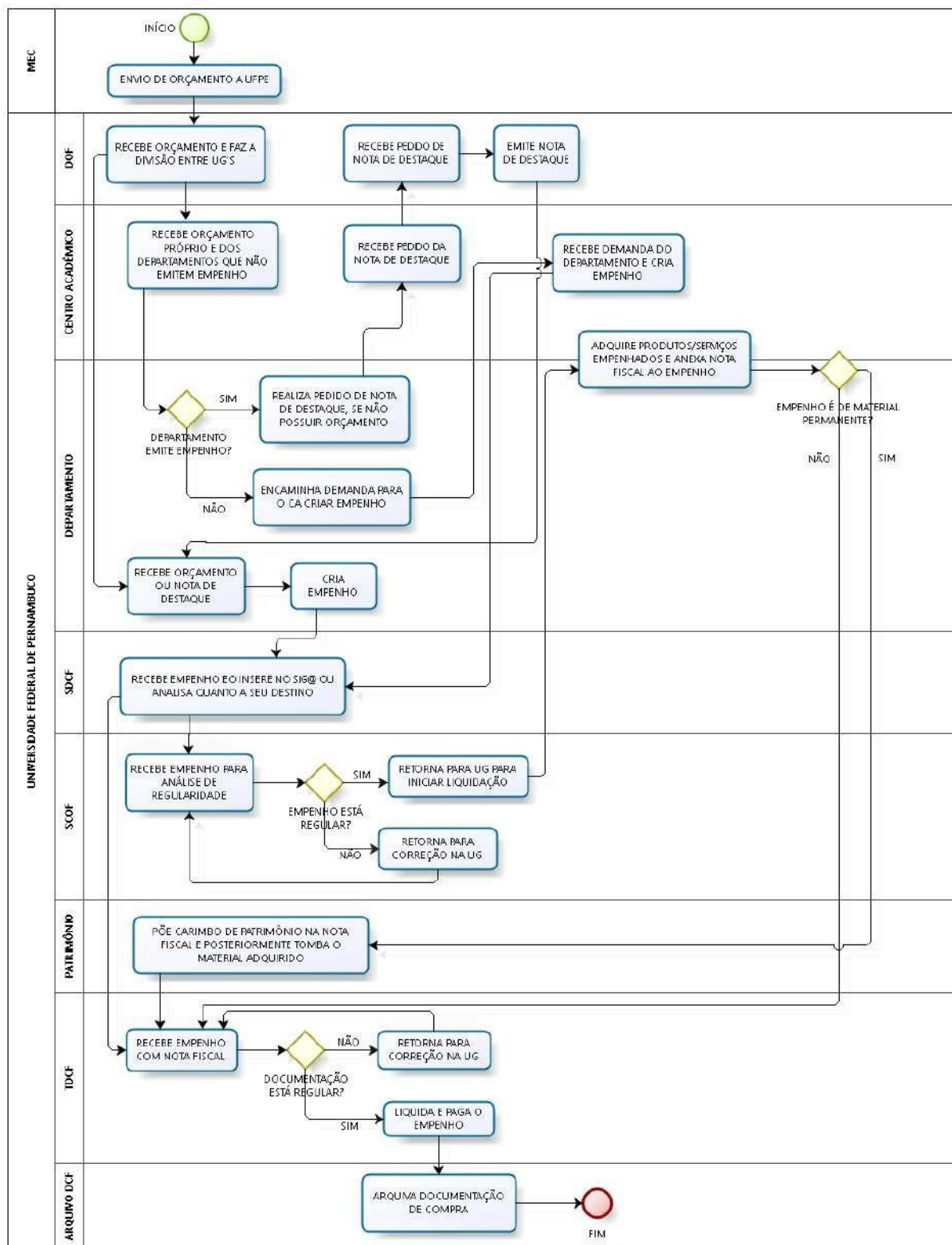
SILVA, V. M. G. **Comparação de Cenários Arquiteturais**. Dissertação de mestrado. Universidade Técnica de Lisboa. 2011.

TRZESNIAK, P. **Indicadores quantitativos: como obter, avaliar, criticar e aperfeiçoar**. Navus: Revista de Gestão e Tecnologia. Florianópolis, SC, v.4, n.2, p. 05-18, jul./dez. 2014.

VILLARROEL DÁVALOS, R. **Modelagem de processos**: livro didático. 4. ed. rev. amp. Palhoça: UnisulVirtual, 186 p. 2010.

UFPE. **Planejamento estratégico da UFPE**. 2003. Disponível em:
<https://www.ufpe.br/proplan/images/Planejamento_Estrategico_Institucional-UFPE.pdf> Acesso em: 26 de fevereiro de 2016.

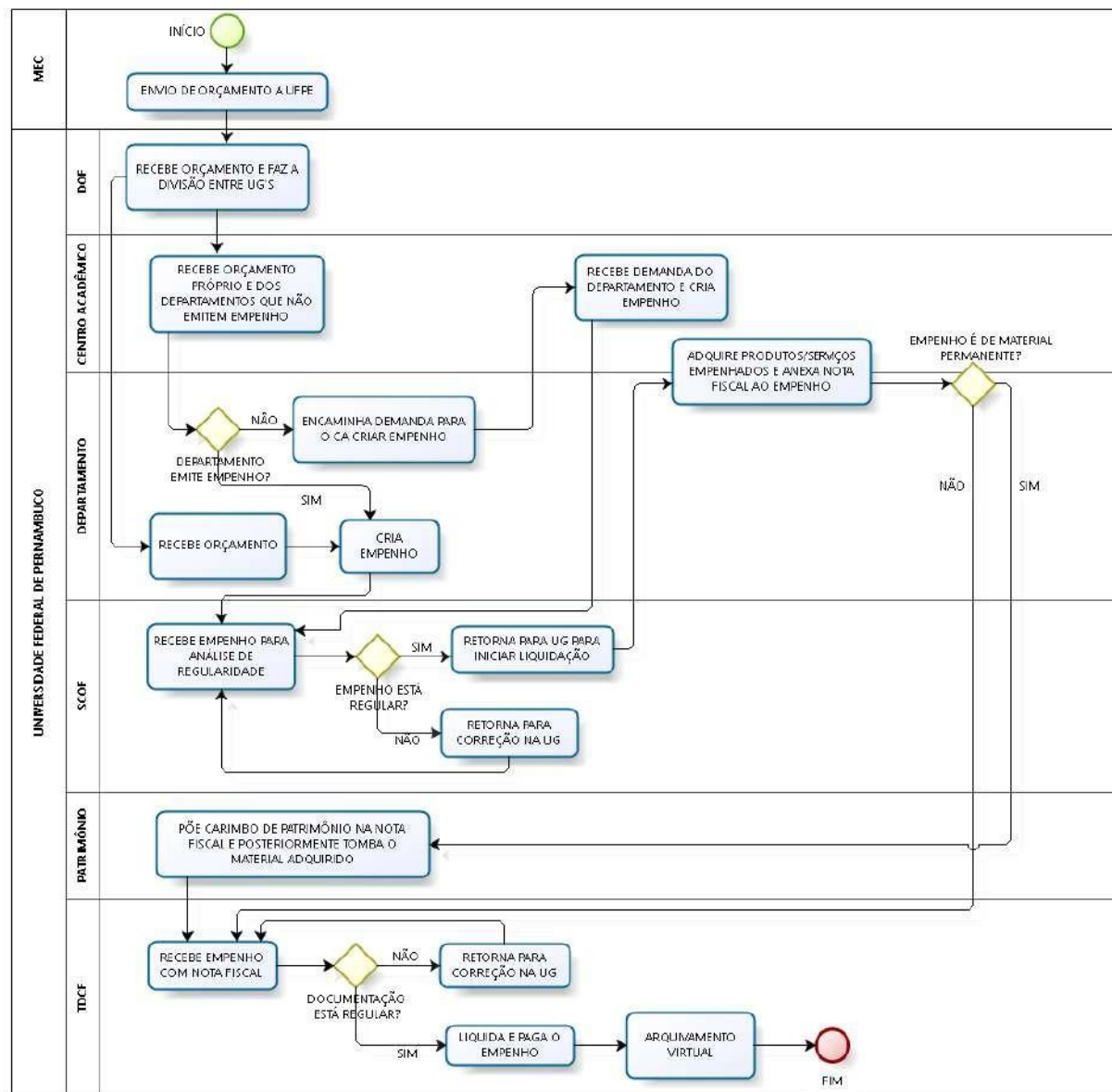
ANEXO 01
Cenário AS-IS



1016

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

ANEXO 02
Cenário TO-BE



1017

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

GESTÃO E MAPEAMENTO DE PROCESSOS NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: um estudo de caso em uma Universidade Federal

Elzeni Alves Moreira¹
Maria Teresa Pires Costa¹

RESUMO

Muito se fala na melhoria da prestação de serviços das entidades públicas, e estas têm procurado adotar novas iniciativas no intuito de melhorar a qualidade do produto ou serviço ofertado aos usuários. A modernização no modelo de gestão na UFRN fortaleceu-se com a adesão da instituição ao Programa Gespública, cujo foco é a modernização gerencial levando as instituições a procurarem meios de se adequarem para fazer frente às demandas propostas pelo Programa. Diante disso, a Diretoria de Administração de Pessoal (DAP) estruturou seus processos e procedimentos utilizando a ferramenta de mapeamento de processos. A presente pesquisa parte do questionamento: quais foram os resultados obtidos com a implantação da gestão e do mapeamento de processos da DAP? Adotou-se como objetivo analisar a gestão e o mapeamento de processos da referida diretoria, identificando as principais dificuldades, metodologia utilizada e os possíveis benefícios na melhoria da qualidade da prestação dos serviços aos usuários. Como método, realizou-se uma pesquisa de cunho qualitativo, do tipo estudo de caso. A coleta de dados consistiu em pesquisa documental, questionários e entrevistas. Resultados apontam que as metodologias empregadas para a gestão e mapeamento dos processos foram construídas e desenvolvidas de acordo com as necessidades da própria Universidade, tendo o Gespública como norteador e ferramenta para o desenvolvimento do projeto que resultou em agilidade dos procedimentos, redução do tempo gasto e melhoria da comunicação interpessoal. Como sugestão, foi apresentada de que forma esses procedimentos podem, ser ampliados para outros setores da UFRN, e inclusive para outras instituições públicas.

1018

Palavras-chave: Gestão Pública. Processos. Mapeamento.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

**GESTÃO E MAPEAMENTO DE PROCESSOS NAS
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS:**
um estudo de caso em uma Universidade Federal

¹ *Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo adota como tema o Gerenciamento de Organizações Públicas, e como objeto de estudo a gestão e o mapeamento de processos na Diretoria de Administração de Pessoal (DAP) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Os novos modelos de gestão têm provocado à reorganização das instituições na atualidade. Considerando que nas últimas três décadas, as universidades federais vêm passando por um amplo processo de expansão das suas finalidades e atribuições, analisamos que, atualmente, a estrutura organizacional dessas instituições deve refletir e permitir agilidade na prestação de serviços e flexibilidade para se adaptar às mudanças.

No Brasil, a união é o ente federativo que mais vem dando demonstrações de vontade no sentido de modernizar a gestão pública (SECCHI, 2014). Dentro desse contexto surge, em 2005, o Gespública, coordenado nacionalmente pelo MPOG e que, conforme Palvarini (2009), pode ser entendido como uma política pública fundamentada em um modelo de gestão específico, essencialmente público, orientado ao cidadão e respeitando os princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, contemporâneo e alinhado ao estado da arte da gestão, voltado para a disposição de resultados para a sociedade, com impactos na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum.

1019

Na UFRN, onde se encontra o *lócus* deste estudo de caso, que é a Diretoria de Administração de Pessoal - DAP, unidade administrativa da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGESP, o processo de modernização no modelo de gestão repercutiu inicialmente através da implementação de programas voltados à melhoria do atendimento e à prestação de serviços públicos de qualidade. A escolha dessa diretoria como ponto de partida para a modernização se deu devido à sua melhor estruturação na gestão de seus processos, já iniciada em 2007 com a criação do Manual de Processos da DAP, e intensificada com a promulgação da Lei nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que trata da simplificação do atendimento ao público bem como devido à importância estratégica do setor dentro da instituição.

Diante da implantação de ferramentas de modernização na DAP, em face de seu caráter estratégico e sua missão institucional, questionou-se: quais foram os

resultados obtidos com a implantação da gestão e do mapeamento de processos? Da questão norteadora emergiram o objetivo geral de analisar a gestão e o mapeamento de processos na DAP, com seus respectivos objetivos específicos: descrever como se realizou a implantação da gestão e do mapeamento de processos na DAP e como está funcionando atualmente, verificar a consonância na relação entre as ações desenvolvidas pela Diretoria e as modernas teorias da NGP e da gestão de processos, identificar a evolução do setor com as medidas adotadas e os resultados obtidos com a implantação da ferramenta de mapeamento. Para que os objetivos pudessem ser alcançados foi importante compreender o que é gestão de processos e em que consiste seu mapeamento.

2 GESTÃO E MAPEAMENTO DE PROCESSOS

O Gespública define processo como um conjunto de decisões que transformam insumos em valores gerados ao cidadão. Todavia a definição mais completa e atual é a dada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que considera processo como "Conjunto integrado e sincrônico de insumos, infraestruturas, regras e transformações, que adiciona valor as pessoas que fazem uso dos produtos e/ou serviços" (HAMMER e CHAMPY, 1994).

1020

A gestão de processos por sua vez, pode ser definida como a organização e estruturação de todas as etapas e tarefas que contribuem para o alcance dos objetivos estratégicos da organização de forma a garantir a correta execução destas. Conforme Melo (2000), para que a gestão de processos gere os resultados esperados, é necessário que o ambiente corporativo seja favorável e a sua estrutura global esteja orientada para interligar outros instrumentos administrativos, tais como: planejamento estratégico, estrutura organizacional, qualidade total, logística, relatórios gerenciais, sistema de participação e comprometimento de servidores. É uma responsabilidade central dos gestores buscarem a otimização e fazerem mais com menos recursos e engloba desde o mais alto nível decisório até o mais simples nível executivo (DAVENPORT; 1994).

Dentro da gestão de processos, o mapeamento surge como uma importante ferramenta de controle e acompanhamento dos processos organizacionais. O mapeamento é uma atividade com o objetivo de desenhar, executar, documentar,

monitorar e controlar a melhoria dos processos com vistas a alcançar os resultados pretendidos na instituição. Geralmente essa atividade faz parte de uma disciplina da área de gestão que combina a abordagem centrada em processos com a melhoria do funcionamento da instituição para atingir metas (CUNHA, 2012).

Melo (2011), relaciona as principais etapas do mapeamento: determinar o processo e a ferramenta a ser utilizada delimitando os limites, determinando seu início e fim, bem como quais são suas entradas e saídas; determinar o nível de detalhe e informações necessárias para a construção do mapa priorizando informações relevantes que busquem responder o porquê do mapeamento; verificar e validar o mapa do processo determinando o nível de detalhamento, a ausência de erros e garantindo que o mapa represente fielmente a realidade do sistema estudado. De acordo com Johnston e Clark (2002), o principal benefício obtido pelo mapeamento é o alcance de uma compreensão mais abrangente do papel desempenhado por cada pessoa envolvida do princípio ao fim da tramitação do processo.

1021

3 MÉTODO

Utilizou-se uma pesquisa exploratória do tipo estudo de caso e abordagem qualitativa. O uso dessa metodologia se fez necessário para analisar a gestão e o mapeamento de processos de maneira ampla e detalhada dentro da UFRN, e mais especificamente na DAP que se configura como a unidade de análise do estudo onde foram entrevistados cinco informantes privilegiados que participaram da implantação da gestão de processos na Diretoria, desde a sua concepção inicial até o momento da finalização dessa pesquisa.

Para as entrevistas foi utilizado roteiro semiestruturado possibilitando o entendimento dos significados atribuídos às questões e situações em contextos que não foram anteriormente estruturados a partir das suposições do pesquisador (Roesch, 2005). As entrevistas focalizaram a motivação e os objetivos da implantação da gestão de processos, bem como os critérios para o desenvolvimento dessa gestão, os métodos utilizados atualmente na gestão de processos, dificuldades encontradas e benefícios da implantação dessa metodologia. A observação participante se deu durante as reuniões da equipe de gestão e

mapeamento de processos na DAP durante o período de coleta de dados compreendido entre os meses de abril a junho de 2015 e serviram para subsidiar o entendimento do contexto sendo complementar às outras técnicas.

Para análise e tratamento dos dados, foi realizada uma abordagem qualitativa adotando-se a técnica de análise de conteúdo, conforme quadro 1.

Quadro 1 - Categorias de Análises

CATEGORIAS	UNIDADES DE SIGNIFICADOS
Importância e desafios da gestão de processos no serviço público	Importância Desafios
Motivação e setores envolvidos na implantação da gestão e do mapeamento de processos na UFRN	Motivação Setores envolvidos
Metodologias aplicadas no processo de implantação e principais dificuldades encontradas	Metodologias Dificuldades
Benefícios e inovações da implantação da gestão e do mapeamento de processos	Benefícios Inovações
A possibilidade de expansão da gestão e mapeamento de processos para outros setores da UFRN	Pontos negativos Pontos positivos

Fonte: Elaboração das autoras.

1022

4 RESULTADOS

Nesse capítulo serão apresentados os resultados obtidos em cada categoria de análise utilizada na pesquisa.

4.1 Importância e desafios da gestão de processos no serviço público

De acordo com Bresser (2008), a administração pública gerencial imprime mudanças culturais, estruturais e de gestão, exigindo um novo olhar para os interesses da sociedade. A importância da gestão de processos para a gestão pública foi evidenciada nos relatos dos entrevistados, onde foi detalhado a sua relevância, citando o Gespública como uma importante iniciativa do governo federal para a modernização do serviço público.

Outro fator importância citado pelos entrevistados é a transparência que a gestão de processos pode trazer para a instituição, através de ferramentas de

controle e acompanhamento dos processos, como por exemplo, o mapeamento. Mas apesar de reconhecer a importância da gestão de processos nas instituições públicas, foi relatada também, a necessidade de adaptação em relação à gestão aplicada na iniciativa privada para o setor público.

Um dos grandes desafios citados pelos entrevistados foi à necessidade do envolvimento da alta administração nesse processo de implantação da gestão de processos. Em seus relatos salientaram que o projeto na DAP envolve todos os níveis da administração em todas as etapas, desde o planejamento estratégico, considerado um ponto crucial, até a execução, considerando as etapas de acompanhamento e avaliação, de fato um projeto institucional.

4.2 Motivação e setores envolvidos na implantação da gestão e do mapeamento de processos na UFRN

Um dos primeiros pontos citados como motivador para a implantação da gestão e do mapeamento de processos na instituição foi a busca por melhoria no fluxo de processos dentro da UFRN. Conforme observado nas entrevistas havia uma necessidade muito grande em agilizar esses processos, porque a demora na tramitação e no tempo de resposta geravam muitas reclamações e insatisfação dos usuários, trazendo diversos problemas aos setores e prejudicando o fluxo das informações.

1023

No início do projeto a vontade de fazer foi um fator de grande motivação, além da busca de melhor prestação de serviço ao público, de melhoria nos setores e de maior satisfação da equipe de trabalho. [...] olhar para o processo e analisar e ver o que poderia ser mudado, porque que as coisas sempre foram feitas assim e porque elas têm que continuar serem feitas assim, porque não fazer diferente, essa era nossa pergunta: e por que não? (E-3).

A implantação da gestão e do mapeamento de processos iniciou-se na primeira etapa na DAP e, num segundo momento, já na reavaliação da metodologia, foi estendida para as outras diretorias: a Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas e a Diretoria de Assistência ao Servidor.

4.3 Metodologias aplicadas no processo de implantação e principais dificuldades encontradas

A metodologia utilizada inicialmente funcionava com o auxílio de estagiários do setor, designados para elencar os processos a serem mapeados. Isso acontecia com o uso da Carta de Serviços e através de conversas com gestores de diversas áreas, com o objetivo de traçar um fluxo dos processos críticos. Em seguida era feita uma reunião com os responsáveis desses setores para que esses processos pudessem ser validados e escolhidos os que seriam mapeados. A DAP mapeou inicialmente oito macroprocessos-chaves para o setor: atendimento ao público, processamento da folha, controle de cargos, funções e movimentação, registro funcional, benefícios, licenças e incorporações, apoio técnico, ausências e apoio administrativo.

Através dessa metodologia a equipe conseguiu alcançar resultados, não atingindo, porém, todas as metas programadas. A falta de comunicação entre os setores prejudicou o alcance dos objetivos pretendidos inicialmente porque a conversa com os gestores era feita por setor, não havia uma comunicação entre eles, o que ocasionou duplicação de trabalhos e processos com fluxo demorado. Diante disso, no ano de 2014, resolveu-se fazer uma revisão em todos os processos mapeados.

1024

Conforme observado nas entrevistas, esse novo trabalho teve grande diferenciação da metodologia aplicada inicialmente. Segundo o entrevistado E-2, "o primeiro passo para o trabalho de reavaliação foi a escolha dos processos já mapeados que seriam reavaliados (...) a DAP já tinha 72 processos mapeados, como é que a gente faria para escolher quais a gente iria trabalhar inicialmente, qual a prioridade que ia ser dada?" Então, de acordo com E-3, foram elencados os processos considerados críticos: "[...] aqueles que são muito auditados, aqueles considerados que não tenham controle grande." (E-3).

A ferramenta utilizada nesse segundo momento foi o *Blueprint*. De acordo com E-3, foi feita uma pesquisa com os gestores e com os usuários dentro da DAP a fim de saber qual modelo eles julgavam ser o melhor para a realidade do setor. Foram desenhados, na época, os diagramas horizontal e vertical e o *Blueprint*. O resultado da pesquisa indicou o *Blueprint* naquele momento. A ferramenta *Blueprint*

representa um mapa de todas as transações integrantes do processo de prestação de serviço e, segundo Santos e Varvakis (2002), pode ter diversas aplicações, como identificações dos processos-chaves e das áreas estratégicas de decisão.

O entrevistado E-2 explicou como se deu a implantação do mapeamento nessa segunda fase de reavaliação de processos visto também na observação participante:

a) Na primeira reunião, cada setor fica com uma cartolina de uma cor representando seu setor, discutem-se as etapas do processo a ser mapeado e cada constrói um novo fluxo com as possibilidades de melhoria. No fim da reunião, com o processo já totalmente mapeado, a assessoria técnica reúne essas informações, coloca o desenho em *Blueprint* e inclui no sistema informatizado;

b) Na segunda reunião, o processo é validado, já com a observação das melhorias feitas e a definição dos prazos para conclusão desse mapeamento. Nessa reunião também são elencados os riscos vinculados a esse processo. São estabelecidos os prazos para que cada setor execute e elabore os procedimentos relativos a cada etapa de sua competência;

c) Na quarta reunião, concluem-se: mapeamento, riscos, *check-list* e procedimentos. Com toda a equipe reunida, o processo é implantado definitivamente na plataforma, disponível para uso pelos usuários.

Apesar de essa metodologia de reuniões setoriais para o mapeamento não se basear em nenhum autor específico segundo a equipe, tal forma de trabalho corrobora com as ideias de Davenport (1994), que fala da gestão de processos englobando vários níveis e setores dentro da instituição, e de Melo (2000), segundo quem o estabelecimento de objetivos é essencial para que, com o alcance dos resultados, a equipe tenha a satisfação de atingimento dessa meta, dando assim início a um novo passo, chegando à melhoria contínua.

Foram observadas diversas situações de dificuldades e conflitos, tanto na fase de implantação, o que ocorreu de forma acentuada devido à situação nova que se apresentava à equipe, quanto na segunda etapa de reavaliação. As dificuldades mais citadas foram: tempo, falta de pessoal, avaliação, resistência a mudanças e demora no retorno dos resultados. Apesar de a equipe estar comprometida com o projeto e de desejarem contribuir com este, muitas vezes não encontravam tempo disponível para se dedicarem às etapas necessárias para a implantação, já que

1025

essas novas atividades eram realizadas concomitantemente com suas funções diárias de trabalho. De acordo com a pesquisa, a falta de pessoal na instituição foi um entrave para que o projeto se desenvolvesse de forma mais ampla e rápida.

Outro problema analisado através dos dados da pesquisa foi a falta de ferramentas de avaliação para os processos mapeados inicialmente. Os servidores relataram que sentiam alguma dificuldade de acompanhar o fluxo desses processos e garantir a otimização após a conclusão do mapa. Essa preocupação da equipe corrobora com a teoria de Fadul e Silva (2008), que citam a elaboração de indicadores de desempenho e a avaliação dos resultados obtidos como requisitos essenciais para este modelo de gestão de processos. Já reconhecendo essa dificuldade no mapeamento inicial, na segunda etapa de reavaliação a equipe procura desenvolver indicadores com o objetivo de melhorar e garantir que o fluxo ocorra dentro do previsto. De acordo com a E-3, é necessário criar alguns indicadores desenvolvidos para esse gerenciamento, com características de indicador de processo. Hoje eles estão trabalhando com a ferramenta do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) cujo indicador é o tempo "[...] tirado direto do SIPAC, que é onde o processo tramita, onde protocola, você vai ter a qualidade da informação é absoluta porque ela sai do sistema (E-2). À medida que as etapas vão ficando mais complexas, é necessário trabalhar com uma equipe em que as pessoas tenham qualificações diferentes, pessoas focadas naqueles processos.

1026

4.4 Benefícios e inovações na implantação da gestão e do mapeamento de processos

Segundo os entrevistados E-3 e Q-2, um dos principais benefícios da implantação desse trabalho no setor foi a agilidade dos processos. O uso do mapeamento de processos provocou, segundo os dados das entrevistas, uma mudança nos setores envolvidos, uma diminuição significativa dos erros antes apresentados e conseqüentemente a dinamização desses processos.

Outro aspecto positivo apontado pelos entrevistados é a padronização, organização e orientação para os novos servidores que ingressam na instituição. Com a implantação da gestão e do mapeamento, tornou-se mais fácil a utilização

das ferramentas, fazendo com que o conhecimento das informações flua de forma mais transparente. Melo (2000), fala da importância da normatização dos estágios de desenvolvimento atingidos pelos processos como um ponto de equilíbrio para quem os manuseia.

A melhoria da comunicação é observada por quase todos os entrevistados, sendo considerada um grande benefício conquistado com a gestão e o mapeamento de processos. O uso dessa ferramenta, segundo o depoimento E-1, reforçou a comunicação e também a união da equipe em favor de um objetivo maior, o atendimento ao usuário: "[...] eu acho que a equipe hoje tem outra visão em relação ao atendimento, aquele cuidado de se colocar no lugar do outro eu vejo que é uma coisa que gratifica muito quando eu vejo. [...] eu acho que talvez seja o ganho maior (E-1)".

Observa-se, a partir desses relatos, que a metodologia aplicada na reavaliação dos processos foi fundamental para o êxito do projeto. A forma como a equipe se reunia e ela mesma trabalhava a gestão daqueles processos trouxe para os envolvidos uma satisfação pessoal na implantação daquelas ferramentas. A satisfação emerge nos discursos dos entrevistados como uma forma de acolher o projeto e buscar que este funcione, pois eles mesmos se sentem responsáveis pelo sucesso já que estão diretamente ligados na sua construção e execução. Esse entendimento também foi evidenciado por Melo (2000), que observa que o estabelecimento de metas de melhoria e aperfeiçoamento é essencial, porque a satisfação da equipe vai aumentando a cada meta alcançada, assim como se torna início de um novo passo.

1027

4.5 Inovações

Os relatos dos entrevistados apresentaram, como uma inovação a possibilidade de trabalhar os riscos do processo dentro da etapa de mapeamento. A gestão de riscos é uma demanda nova no serviço público e é geralmente trabalhada de cima para baixo na organização. A UFRN está iniciando esse trabalho como uma forma a mais de agregar valor ao processo.

De acordo com (LANDRY, 1995, p. 326), quando a equipe busca a inovação com o objetivo de construir um modelo que atenda às necessidades da instituição,

esse trabalho ganha um aprofundamento e, segundo relato dos entrevistados, tem alcançado resultados consideráveis como a melhoria do atendimento aos usuários, uma das diretrizes do Gespública (Brasil, 2005).

O Plano de Gestão 2011-2015 da UFRN (2011b) priorizou a informatização como uma das suas linhas de ação e criou o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTI) para o estabelecimento de prioridades e ações a serem realizadas na área de Tecnologia da Informação. Isto abriu um leque de oportunidades de incluir nas equipes de mapeamentos diversos profissionais de outras áreas da instituição agregando valor ao processo, através de novas teorias, usadas no mapeamento. E-2 diz: "[...] são especialistas na área, o professor de designer e o professor que trabalha a questão da Teoria dos Jogos sérios aplicados para os processos". Essas inovações apresentadas na UFRN corroboram com o defendido por Johnston e Clark (2002). Segundo os autores, o principal benefício obtido pelo mapeamento dos processos é o surgimento de uma visão e de um entendimento compartilhado de um processo por todos os envolvidos e, assim, uma realização de seu papel no processo de serviço do princípio ao fim. Nas instituições públicas o mapeamento desempenha o papel essencial de transformar os processos existentes, criando oportunidades de melhoria de desempenho organizacional ao identificar interfaces críticas e, sobretudo, criar bases para a implantação de novas e modernas tecnologias de informação e integração.

1028

Nesse sentido, as informações apresentadas reforçam um dos objetivos do Plano de Gestão da UFRN (2011b), que é modernizar e inovar a gestão universitária, integrando as atividades-fim às atividades-meio com participação e transparência, qualificando pessoas para o alcance da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações realizadas pela instituição.

4.6 A possibilidade de expansão da gestão e mapeamento de processos na universidade

Nessa categoria de análise verificou-se, a partir dos relatos, a necessidade que a iniciativa seja ampliada para outros setores da Universidade, como cita o entrevistado E-5: "Existem setores que ainda não utilizam a informatização. Sendo assim, é de suma importância que esse projeto de gestão e mapeamento se

expanda mais e mais". Segundo apresentado também por alguns entrevistados, a expansão é uma situação inevitável, porque o crescimento das demandas internas e externas já exige que a instituição se adeque à realidade de mudanças. Porém, como apresenta a E-1, para que esse projeto se concretize na Universidade como um todo, faz-se necessária uma equipe especializada para implantar essa metodologia, porque a equipe da PROGESP sozinha não teria condições de abarcar o projeto em toda a instituição.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise de como se realizou a implantação da gestão e do mapeamento de processos na DAP e como está funcionando atualmente, identificou-se que a implantação começou de forma bastante limitada, pois não havia uma equipe especializada no assunto e não houve capacitação para o desenvolvimento do projeto na instituição. No entanto, diante dos problemas vivenciados diariamente na Universidade e devido à deficiência na gestão dos processos internos desta, a própria equipe se dispôs a realizar esse projeto sem se respaldar em nenhum método ou autor específico, mas com base apenas na experiência e nas dificuldades enfrentadas no cotidiano ao longo dos anos e reclamações dos usuários.

1029

Naquele momento inicial, a adesão ao Gespública constituiu-se numa importante ferramenta de gestão para a DAP, e a criação da Carta de Serviço ao Cidadão foi fundamental, conforme observado na pesquisa, para dar as diretrizes de como a instituição teria que proceder para implantar a gestão e o mapeamento dos seus processos. O interesse da alta administração também foi fundamental para que a implantação pudesse ser desenvolvida tanto no projeto inicial, como em todo o decorrer das etapas, inclusive com metas institucionalizadas através de diretrizes do Plano de Gestão da Universidade.

No que diz respeito à consonância na relação entre as ações desenvolvidas pela DAP e as modernas teorias de gestão de processos, a equipe da PROGESP, responsável pela implantação, não se baseou em nenhum autor específico para fundamentar as mudanças nos procedimentos na instituição. As metodologias empregadas foram, conforme relatos dos entrevistados, construídas e desenvolvidas

de acordo com as necessidades da própria Universidade. Podemos observar, entretanto, durante o trabalho, a importância do Gespública como norteador das ações iniciais e como ferramenta essencial para o desenvolvimento do projeto tanto em sua fase inicial em 2009 como na reestruturação a partir de 2014.

Os resultados obtidos pela DAP com a implantação da ferramenta de mapeamento foram agilidade dos processos e a padronização de procedimentos; nova organização para o setor, proporcionando a diminuição de erros e a dinamização no atendimento, impactando diretamente na prestação do serviço ao usuário; integração e melhoria na comunicação entre as pessoas. Resultou ainda na motivação dos participantes relacionada com a satisfação de ver, na prática, os objetivos realizados. Sendo assim, o envolvimento das pessoas foi considerado essencial para o desenvolvimento das ações, já que as pessoas se sentiam responsáveis diretas pela execução e pelos benefícios alcançados. Como dificuldades encontradas apontadas pelos participantes do projeto estão a qualificação de pessoal, a insuficiência de quadro funcional, a sobreposição de atividades dos participantes do projeto e a limitação dos indicadores para a avaliação dos processos, atualmente limitada ao tempo de processamento verificado no sistema de protocolo utilizado pela UFRN.

1030

Espera-se, finalmente, que os resultados desse estudo possam contribuir com o campo da Administração Pública, em especial da Nova Gestão Pública, e da Gestão Universitária, solidificando o conhecimento e ampliando a oportunidade de melhorias na gestão de processos ressaltando a importância de que se busquem diretrizes adaptáveis à realidade de cada instituição, que foi o caso da UFRN.

De acordo com as informações da pesquisa e relatos dos entrevistados, sugerimos um *check-list* de como poderia ser pensada a implantação da gestão e do mapeamento de processos para outros setores da Universidade ou para outras instituições públicas:

- a) Criar uma equipe multidisciplinar com o objetivo de coordenar a implantação;
- b) Fazer uma campanha de sensibilização em toda a instituição para que seja feita a apresentação do projeto;
- c) Criar em cada setor uma equipe local responsável pela implantação;
- d) Fazer a capacitação dessa equipe setorial;

- e) Iniciar o processo de implantação da gestão e mapeamento no setor;
- f) Acompanhar através da equipe multidisciplinar todo o processo de implantação;
- g) Criar indicadores para avaliar se os resultados esperados estão sendo alcançados.

Acreditamos que dessa forma será possível expandir a gestão e o mapeamento de processos em instituições ou setores, bem como avaliar e acompanhar seu desenvolvimento e o alcance dos resultados desejados, como a eficiência e eficácia na prestação de serviço ao usuário.

O campo estudado abre um leque para futuros projetos de intervenção que enfoquem o mapeamento de processos, a avaliação de processos e a criação de indicadores que possam mensurar os resultados e compará-los com os objetivos institucionais. Hoje existem alguns estudos apenas na área de Engenharia de Produção, contudo há uma grande lacuna na área específica de processos institucionais.

1031

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **GesPública – Guia de Gestão de Processos**, 2009a. Disponível em: <http://gespublica.gov.br/ferramentas/anexos/guia_de_gestao_de_processos.pdf>. Acesso em 25 fev. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia “d” Simplificação**, 2009b. Disponível em: <<http://gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-04-26.1767784009>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Administração. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. **Instrumento para a avaliação da gestão pública – 250 e 500 pontos**. Brasília; DF: SEGES, 2009c.

BRESSER, L. C. P. **Burocracia pública na construção do Brasil**. Versão de junho de 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 21 maio 2015.

CUNHA, A. U. N. **Mapeamento de Processos Organizacionais da Unb**: caso Centro de Documentação da Unb – CEDOC. Brasília: UNB, 2012.

DAVENPORT, T. **Reengenharia de processos**. São Paulo: Campus, 1994.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Gestão Pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. ANPAD, 2008.

HAMMER, M.; CHAMPY, J. **Reengineering the Corporation**. New York: HarperBusiness, 1994.

JOHNSTON, R; CLARK, G. **Administração de operações de serviços**. São Paulo: Atlas, 2002.

LANDRY, M. **A note on the concept of problem**. Quebec: Maurice Landry Faculty of Administrative Sciences, Laval University, 1995.

MELO, Marcio Helder. **A Gestão da Qualidade Total e as perspectivas dessa tendência nos serviços públicos**. 2000. f.125 Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Contabilidade, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2000.

MELO, A. E. N. S. **Aplicação do Mapeamento de Processo e da simulação no desenvolvimento de projetos UNB de processos produtivos**. Itajubá: UNIFEI, 2011.

1032

PALVARINI, B. C. **O que é Gespública**. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/xpi9e>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ROTHER, M; SHOOK, J. **Learning to See: the lean enterprise institute**. USA: MA, 2000.

SANTOS, L. C.; VARVAKIS, G.. SERVPRO: uma técnica para a gestão de operações de serviços. **Revista Gestão de Produção**, v. 12, n. 1, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF. Carta de Serviços ao Cidadão. Brasília: MPOG: Seges, 2009. Versão 1/2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Portal do DAP - Departamento de Administração de Pessoal, 2010b. Disponível em: <<http://www.portaldap.ufrn.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

WARRINGTON, Edwards. Tree Vies of the "the New Public Administration". **Public Administration and Development**, v. 17, 1997.

HETEROGENEIDADE E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: estudo da Zona da Mata - MG

Jéssica Natália da Silva¹
Marco Aurélio Marques Ferreira ¹

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo descrever a heterogeneidade existente na Zona da Mata Mineira e ainda, verificar se as arrecadações de ICMS e FPM podem interferir na qualidade de vida da região. Para tanto, foi realizada uma análise fatorial, agrupando as variáveis do estudo em três fatores e construído o Índice de Qualidade de Vida (IQV). Além disso, foi feita uma regressão para verificar a interferência do ICMS e do FPM no IQV. Os resultados mostram que a região é considerada heterogênea e que o FPM pode interferir na qualidade de vida dos municípios. O estudo contribui, pois chama atenção para a região estudada, entendendo que devem ser reunidos esforços para que a região consiga ser menos heterogênea e mais igualitária, refletindo em avanços na qualidade de vida dos municípios e das pessoas que neles residem. Os autores agradecem à Fapemig pelo apoio concedido.

1033

Palavras-chave: Desigualdade regional. Qualidade de vida. Transferências intergovernamentais.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV).
Grupo Temático 4:
Gerenciamento de Organizações Públicas

1 INTRODUÇÃO

Com a descentralização do poder do Estado proposta pela Constituição de 1988, houve maior distribuição das ações e políticas públicas entre o governo federal, estadual e municipal, que antes eram desenvolvidas, em sua maioria, apenas no âmbito nacional. As novas competências, principalmente para os municípios, fizeram com que estes tivessem maior responsabilidade e poder decisório. Além disso, para que os municípios pudessem ter as próprias receitas, a União e o Estado passaram a fazer transferências aos municípios, como por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Conforme apresenta Reis et al. (2006), a transferência de ICMS é de indiscutível relevância para os municípios, por muitas vezes constituir no maior componente de suas receitas. Dessa forma, por se tratar de um imposto transferido, os gestores municipais passam a cada vez mais buscar ampliar os índices de participação para que tenham maiores recursos.

1034

Com relação ao FPM, Schlesinger e Rolim (2008) destacam que o mesmo é responsável pela redução das desigualdades regionais, assim como este é o objetivo das transferências intergovernamentais como um todo.

Tais transferências, apesar de serem necessárias, não são suficientes para suprir as necessidades dos municípios, muito menos equalizar os problemas sociais e econômicos por eles enfrentados. É neste sentido que este trabalho visa abordar também as desigualdades socioeconômicas e territoriais, que correspondem, de acordo com Carneiro e Matos (2008), a arranjos do sistema capitalista e preponderantes para contradições e disparidades regionais.

Tomando por base a realidade brasileira, Neto (1997, p.46) diz que a mesma "caracteriza-se por apresentar os níveis mais altos de desigualdade no contexto internacional". Além disso, Costa et al. (2012) apresentam que aspectos históricos, políticos, sociais e culturais também podem explicar a realidade encontrada.

A Zona da Mata Mineira, que será o objeto deste estudo, abrange uma área de aproximadamente 35.747 km². Além disso, possuía em 2010 uma população estimada em 2.175.254 habitantes (IBGE, 2010). A mesorregião ainda contém 142

municípios dispostos em 7 microrregiões (Cataguases, Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé, Ponte Nova, Ubá e Viçosa).

Conforme apresentado por Castro et al. (2012), a região a ser estudada apresenta ainda discrepâncias que estão ligadas aos caracteres históricos, sociais e políticos, cabendo tais aspectos serem melhores observados e compreendidos. Quanto aos caracteres históricos, os autores apresentam que a região chegou a ser considerada "berço" do ouro e grande produtora e exportadora de café. Mas, devido ao declínio nos mesmos, aliada a outros fatores, encontra-se hoje em situação de estagnação econômica em diversas atividades. Além disso, conforme apresentam Carneiro e Matos (2008), a história da região estudada não apresenta processo histórico e social uniforme, havendo predominância dos municípios polos (Cataguases, Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé, Ponte Nova, Ubá e Viçosa) em relação aos demais.

Neste sentido, a questão de pesquisa que se pretende responder é: ainda que se perceba a heterogeneidade ligada aos caracteres históricos, sociais e políticos na Zona da Mata Mineira, as arrecadações de ICMS e FPM interferem nos indicadores de desenvolvimento, em especial, na qualidade de vida?

1035

O objetivo do estudo, portanto, consiste em descrever a heterogeneidade existente na Zona da Mata Mineira e ainda, verificar se as arrecadações de ICMS e FPM podem interferir na qualidade de vida, configurando assim em uma melhora da região.

A qualidade de vida, mencionada anteriormente, será mensurada a partir da construção de um índice, a saber: Índice de Qualidade de Vida (IQV). Tal índice será construído neste estudo e será apresentado na seção metodológica.

Além desta introdução, o presente artigo está dividido em outras quatro seções. A próxima seção apresenta as principais bases teóricas utilizadas no estudo. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos. A quarta seção apresenta as discussões acerca dos resultados obtidos e por fim, apresentam-se as conclusões e as contribuições deste artigo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transferências Intergovernamentais: FPM e ICMS

De acordo com o Ministério da Fazenda, as principais transferências da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios são previstas na Constituição. Dentre elas, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Para este estudo se escolheu o FPM por ser a transferência realizada para os municípios sem que se tenha uma destinação para uma área específica. Além disso, como observado na literatura (CALLADO, 2008; FERREIRA, 2014), o FPM pode ser importante no que tange à redução de desigualdades regionais.

Schlesinger e Rolim (2008) apresentam que o FPM é composto por 22,5% de todo o valor arrecadado pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Com relação à sua forma de distribuição, os autores destacam que o FPM é repassado aos Estados e posteriormente para cada município, de acordo com o número de habitantes deste último. De acordo com o Decreto Lei nº 1881 de 1981 o repasse de FPM aos municípios acontece da seguinte forma:

1036

Tabela 1 - Distribuição da parcela do FPM

Categoria do Município, segundo seu número de habitantes	Coefficiente
a) Até 16.980	
Pelos primeiros 10.188	0,6
Para cada 3.396, ou fração excedente, mais	0,2
b) Acima de 16.980 até 50.940	
Pelos primeiros 16.980	1,0
Para cada 6.792 ou fração excedente, mais	0,2
c) Acima de 50.940 até 101.880	
Pelos primeiros 50.940	2,0
Para cada 10.188 ou fração excedente, mais	0,2
d) Acima de 101.880 até 156.216	
Pelos primeiros 101.880	3,0
Para cada 13.584 ou fração excedente, mais	0,2
e) Acima de 156.216	4,0

Fonte: Adaptado do Decreto Lei nº 1881 de 1981

Apesar das contribuições apresentadas até aqui, estudos como o de Massardi e Abrantes (2016) apresentam que os critérios utilizados para repasse de recursos do FPM não são capazes, por si só, de diminuir as disparidades e podem ainda provocar desestímulo dos municípios menores em arrecadar a própria receita.

Com relação ao ICMS, Schlesinger e Rolim (2008) apresentam que os Estados são responsáveis por repassar 25% da arrecadação do mesmo aos municípios. Conforme determina a Constituição e é apresentado pelos autores, da parcela de 25%, 75% deve ser distribuída de forma proporcional ao valor adicionado gerado no próprio município. O restante é distribuído conforme critérios estabelecidos individualmente segundo cada estado da federação.

De acordo com Ferreira (2014), as transferências intergovernamentais, em especial as transferências constitucionais, como, por exemplo, o FPM e o ICMS que aqui são estudados, são considerados uma das maiores fontes de receitas para os municípios. No entanto, podem acarretar também em vínculos de dependência, em especial entre os municípios e o governo federal. Galvarro et al. (2009) apresentam, por exemplo, que as transferências, tanto do ICMS quanto do FPM podem resultar em orçamentos inferiores àqueles minimamente necessários pelos municípios para assumirem suas responsabilidades.

1037

Após essa breve discussão a respeito das transferências intergovernamentais (ICMS e FPM) e da importância das mesmas (ainda que de forma não convergente, conforme foi apresentado) para a compensação de desigualdades regionais, a seguir se discute tais desigualdades, bem como a importância das políticas públicas neste contexto.

2.2 Desigualdades regionais e políticas públicas

Conforme argumenta Neto (1997) a economia brasileira é caracterizada por altos índices de desigualdade, se comparada ao contexto internacional. A justificativa para tanto, ainda segundo o autor, está nas mais variadas estruturas produtivas, de relações de trabalho, de condições de vida e de possibilidades de acesso da população aos bens e serviços básicos.

De acordo com Barro (1996) e conforme argumenta a Teoria Econômica, a desigualdade pode ser originária com relação aos diferenciais de produtividade e

ainda, por diferentes parcelas de investimento com relação ao capital humano. Nesse sentido, no período de 1965 a 1990, Barro (1996) argumenta que os países que mais se desenvolveram em termos per capita, foram aqueles que apresentaram escolaridade mais elevada e ainda, mais alta expectativa de vida.

Lessmann (2011) compreende que a desigualdade regional pode ser explicada a partir da distribuição de renda ou ainda, pela discriminação étnica, por falhas de mercado ou pela migração excessiva.

Figueiredo (2004) argumenta que para reduzir as desigualdades regionais, deveriam ser criadas políticas públicas voltadas para a melhora das condições de vida da população que vive em áreas mais desfavorecidas, com o intuito de aumentar o investimento em capital físico e também em capital humano nessas regiões.

Viana et al. (2003), corrobora com o autor apresentado anteriormente, na medida em que a autora destaca que toda política pública deveria buscar a redução de desigualdades e ainda a eliminação das mesmas. A autora apresenta isto na medida em que sugere que nem toda ação governamental está ligada a este fim, apesar de estar ligada em setores que deveriam proporcionar o bem-estar social, como por exemplo: a) saúde; b) educação; c) previdência; d) habitação.

1038

Além dos elementos apresentados anteriormente que se referem às desigualdades, alguns estudos (CARDOSO, 2001; CASTRO; SOARES, 2008) indicam o que poderia ser chamado de "mínimo social", ou seja, o que poderia habilitar os indivíduos a atender suas necessidades básicas e desenvolver suas capacidades pessoais, o que aqui se pode entender como qualidade de vida (DIENER; SUH, 1997). O mínimo social, de acordo com Cardoso (2001) e Chein et al. (2007) compreenderia: a) saúde; b) renda; c) educação; d) habitação; e) garantiaa serviços de infraestrutura; f) acesso ao trabalho.

Buscando apresentar o que aqui se entende por políticas públicas, é importante destacar a definição de Laswell (1936) mencionada por Souza (2002). Laswell é considerado o "pai" deste campo de conhecimento e afirma que as decisões e análises sobre política pública devem se atentar a três questões, a saber: a) quem ganha o quê; b) por que; c) que diferença faz.

Quanto à relação das políticas públicas com a redução das desigualdades regionais, Sachs (2008) apresenta que deve haver atenção, não só à correta

execução de políticas públicas, mas também ao planejamento das mesmas, visando conhecer as características territoriais sobre os quais elas irão atuar. Além disso, deve-se ainda se pensar em planejamentos locais, tomando por base municípios e microrregiões para que as mesmas conheçam suas limitações e auxiliem em uma forma de melhorar a realidade.

3 METODOLOGIA

O presente estudo compreende uma abordagem quantitativa. Quanto aos objetivos, pode ser classificada como descritiva (GIL, 2002), uma vez que visa descrever a heterogeneidade existente na Zona da Mata Mineira, apresentando ainda os condicionantes para tanto. Além disso, pretende-se ainda verificar se as arrecadações de ICMS e FPM podem interferir na qualidade de vida, esta última mensurada pelo IQV que aqui será construído.

1039

3.1 Análise Fatorial

Neste estudo será realizada a Análise Fatorial Exploratória (AFE), que de acordo com Figueiredo Filho e Silva Júnior (2010), é utilizada para fins de exploração dos dados, com o intuito de verificar a relação de variáveis, identificando padrões de correlação entre as mesmas.

Para a realização da análise fatorial, foi utilizado como base o estudo de Sabioni et al. (2016), que utiliza também de tal técnica para a construção de um indicador. Nesse sentido, o modelo ortogonal da análise fatorial utilizado neste estudo é expresso pela seguinte expressão analítica:

$$X_{px1} = A_{pxr} \cdot F_{rx1} + s_{px1}$$

em que: X é um vetor de variáveis originais, F é um vetor de fatores comuns, A é a matriz de cargas fatoriais, s é um vetor de erros aleatórios (fatores específicos mais erro), r é número de fatores e p é o número de variáveis.

A partir da expressão do modelo ortogonal, foram estimados os fatores com base na seguinte expressão:

$$F_j = \sum_{i=1}^n \omega_{ji} \cdot X_i$$

em que: F_j são os fatores comuns não relacionados, ω_{ji} são os coeficientes dos escores fatoriais e X_i são as variáveis originais envolvidas no estudo. O escore fatorial é um número resultante da multiplicação dos coeficientes ω_{ji} pelo valor das variáveis originais.

A partir dos fatores encontrados na expressão anterior, foi realizada uma padronização das variáveis para que não houvesse distorção dos resultados, visto que as mesmas encontravam-se em unidades de medida diferentes.

3.2 Construção de Índices – O Índice de Qualidade de Vida (IQV)

A definição dos indicadores sociais de acordo com Land e Ferriss (2007) está associada a séries estatísticas que ajudam no monitoramento do sistema e na identificação de mudanças, já se pensando em intervenções ou alterações de questões que envolvem a sociedade.

Conforme observado na literatura, existem alguns estudos (BLOMQUIST; BERGER; HOEHN, 1988; NOLL, 2004; SILVEIRA; SILVA; CARVALHO, 2008; SILVA; MOURA; ROSS, 2011) que utilizam da técnica de construção de índices para apresentar um indicador de qualidade local. Alguns destes estudos, assim como este, se iniciam, em termos metodológicos, a partir da análise fatorial.

1040

Para a construção do IQV, foi necessário transformar os escores fatoriais obtidos na análise fatorial em valores positivos que variassem entre zero e um. O objetivo dessa transformação consistiu em evitar que escores fatoriais negativos pudessem interferir na magnitude dos índices e, portanto, distorcer os resultados. Tal transformação também foi baseada no estudo de Sabioni et al. (2016).

Após a transformação, foi então criado o Índice a partir da seguinte equação:

$$IQV_i = \frac{\sum_{j=1}^p \lambda_j F_{ji}}{\sum_j \lambda_j}$$

em que IQV_i é o índice do i -ésimo município, j é a j -ésima raiz característica, p é o número de fatores extraídos na análise, F_{ji} é o j -ésimo escore fatorial do i -ésimo município e $\sum \lambda_j$ é o somatório das raízes características referentes aos p fatores extraídos. A participação relativa do fator j na explicação da variância total captada pelos p fatores extraídos é indicada por $\frac{\lambda_j}{\sum \lambda_j}$.

O IQV é definido como uma *proxy* para analisar a qualidade de vida e compreende valores que vão de zero a um, sendo os municípios com maior nível de qualidade de vida àqueles que apresentarem indicadores mais próximos de um. As variáveis utilizadas para a construção do IQV são apresentadas a seguir:

Quadro 1 - Variáveis utilizadas no IQV

X1 = Taxa de alfabetismo 18 anos ou mais
X2 = População economicamente ativa
X3 = População em idade ativa
X4 = Renda per capita
X5 = Nível de escolaridade da população adulta
X6 = PIB per capita
X7 = % da população em domicílios com banheiro e água
X8 = % da população em domicílios com água e esgoto
X9 = % da população em domicílios com paredes adequadas
X10 = % da população em domicílios com água encanada
X11 = % da população em domicílios com energia elétrica
X12 = Taxa de envelhecimento
X13 = Número de estabelecimento de saúde per capita

Fonte: Dados da Pesquisa

1041

Tais variáveis foram coletadas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundação João Pinheiro (FJP) e do Departamento de Informática do SUS (DATASUS). As mesmas correspondem ao ano de 2010, por ser o ano contemplado pelo último Censo (IBGE).

3.3 Regressão

Com o intuito de verificar se as arrecadações de ICMS e FPM podem interferir na qualidade de vida dos municípios, foi realizar uma regressão linear múltipla (PESTANA; GAGEIRO, 2008). A expressão geral do modelo é dada por:

$$Y_i = B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + B_kX_k + s_i$$

em que i equivale a 1,2, ..., n. Y é a variável dependente ou a variável de resposta. X são as variáveis independentes, B corresponde à inclinação da reta e s_i é a variável aleatória residual que descreve os efeitos na variável dependente que não são explicados pela variáveis independentes.

As variáveis utilizadas para se realizar a regressão correspondem ao IQV e às cotas de ICMS e FPM de cada município. Cabe destacar que quanto a estas últimas, os dados foram coletados da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Construindo o IQV

A análise fatorial, como primeiro método a ser utilizado, foi realizada de modo a agrupar as 13 variáveis utilizadas no estudo. De forma a testar a correlação entre as variáveis escolhidas, foi realizado o teste estatístico de esfericidade de Bartlett eo teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO).

No teste de esfericidade de Bartlett, o valor obtido foi 1897,312 com significância igual a zero. Já o teste KMO apresentou um valor de 0,745. Deste modo, pode-se afirmar que a análise fatorial apresentou valores significativos, conforme apresentador por Hair et al. (2009).

A Tabela 2, a seguir, apresenta os fatores extraídos a partir da análise fatorial e as raízes características (λ) maiores que 1:

Tabela 2 - Número de fatores e raízes características.

Fator	Raízes Característica (λ)	Valores iniciais	Valores rotacionados
1	4,922	37,861	28,911
2	2,092	16,091	22,662
3	1,372	10,555	12,934
Total	8,386	64,507	64,507

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme pôde ser observado na Tabela 2, a explicação dos fatores extraídos corresponde a mais de 64%, o que valida o modelo e é considerado satisfatório. Com relação à rotação dos dados, destaca-se aqui que foi utilizado o método Varimax, que é um dos mais utilizados, conforme apresenta a literatura (BRITES, 2007).

A Tabela 3, a seguir, apresenta as variáveis utilizadas no estudo, bem como suas Cargas Fatoriais (CF) e as comunalidades obtidas:

Tabela 3 - Variáveis de estudo, cargas fatoriais e comunalidades

Variáveis	CF 1	CF 2	CF 3	Comunalidades
X1 - Taxa de alfabetismo 18 anos ou mais	,651	,371	,326	,668
X2 - População economicamente ativa	,895	-,125	-,117	,831
X3 - População em idade ativa	,896	-,126	-,115	,833
X4- Renda per capita	,767	,359	,326	,824
X5 - Nível de escolaridade da população adulta	,713	,386	,399	,816
X6 - PIB per capita	,548	,365	-,071	,439
X7 - % da população em domicílios com banheiro e água	,026	,778	,232	,659
X8 - % da população em domicílios com água e esgoto	,032	,702	,238	,551
X9 - % da população em domicílios com paredes adequadas	,086	,710	-,217	,559
X10 - % da população em domicílios com água encanada	,370	,536	,363	,556
X11 - % da população em domicílios com energia elétrica	,127	,664	-,137	,477
X12 - Taxa de envelhecimento	-,202	-,122	,780	,664
X13 - Nº de estabelecimento de saúde per capita	,359	,143	,601	,511

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme observado na Tabela 3, as variáveis que apresentaram maiores cargas fatoriais, apresentaram-nas em valores superiores a 0,5, o que indica que houve boa correlação entre os fatores que serão criados. Com relação às comunalidades, duas variáveis apresentaram valores inferiores a 0,5, sendo elas: PIB per capita e % da população em domicílios com energia elétrica. No entanto, tendo em vista sua proximidade com o valor de referência apresentado na literatura (0,5), optou-se por não excluir tais variáveis. A justificativa está na não perda de nenhuma variável inicialmente escolhida e ainda, na observância de que existem outras variáveis que podem ajudar na explicação dos fatores que serão criados.

1043

A partir das Cargas Fatoriais então apresentadas, foram nomeados os fatores. O Fator 1 (CF1) foi denominado "Educação, emprego e renda", pois compreende às variáveis X1, X2, X3, X4, X5 e X6. O Fator 2 (CF2) nomeado "Infraestrutura", compreende: X7, X8, X9, X10 e X11. O Fator 3 (CF3) nomeado "Saúde" compreende as variáveis X12 e X13.

Com as Cargas Fatoriais criadas, padronizadas e transformadas em valores positivos que variassem entre zero e um, foi então criado o Índice de Qualidade de Vida (IQV) dos municípios da Zona da Mata Mineira. A seguir é apresentada a tabela descritiva do IQV, que foi reparametrizado a partir do maior valor encontrado para o mesmo.

Tabela 4 - Estatística descritiva do IQV

Estatísticas Descritivas							
	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão	Variância	Assimetria	Curtose
IQV	23,32	100	46,39	10,28	105,84	1,09	4,36

Fonte: Dados da pesquisa.

Antes mesmo de fazer o ranking dos municípios já é possível observar a heterogeneidade da região a partir da Tabela 4. A média da região (46,39) é quase o dobro no mínimo encontrado (23,32). O máximo valor encontrado (100) é mais que o dobro da média (46,39). Isso denota o que foi ressaltado por Carneiro e Matos (2008, p. 10): "a ideia de uma Zona da Mata com forte homogeneidade interna não corresponde à sua realidade atual".

Apesar disso, com relação às medidas de dispersão e assimetria, pode-se observar que o valor do desvio padrão (10,28) consiste em um valor menor que um quarto da média (46,39), que é considerado um bom parâmetro. O valor de assimetria (1,09), por sua vez, é positivo, indicando que há uma aproximação da distribuição dos índices à curva da normal com concentração dos valores à esquerda.

1044

Devido ao número expressivo de municípios que a região possui, serão apresentadas, a seguir, análises dos 5 melhores e aos 5 piores municípios da região, tomando por base os valores do IQV.

Os 5 melhores municípios de acordo com o IQV, são: Juiz de Fora, Viçosa, Cataguases, Ubá e Ponte Nova. Esse resultado corrobora com o estudo de Carneiro e Matos (2008), na medida em que os mesmos afirmam que na região estudada, as cidades polos são as que apresentam melhores resultados com relação às demais.

O município de Juiz de Fora, atingiu o valor máximo do IQV. O condicionante principal que contribuiu para a excelente classificação do município foi o Fator 1, composto por variáveis relacionadas à educação, emprego e renda. A luz da literatura pode-se destacar também o estudo realizado por Carneiro e Matos (2008), pois os mesmos apresentam que a Microrregião de Juiz de Fora concentra a maior parte da atividade econômica e os mais altos índices de urbanização da Zona da Mata.

A segunda maior pontuação foi obtida pelo município de Viçosa, com o valor de 73,91. No caso deste município, mais de 70% do valor final do IQV pode ser explicado pelo Fator 1 (Educação, emprego e renda) e pelo Fator 2 (Infraestrutura).

É interessante ressaltar que Viçosa apresenta maior valor relativo à infraestrutura, inclusive ultrapassando Juiz de Fora.

Cataguases apresenta um IQV de 68,04. O Fator 2 (Infraestrutura) é o que melhor explica sua colocação.

Ubá é o quarto melhor município com 65,96, apresentando fatores que explicam o bom IQV relacionados aos mesmos fatores que explicam o IQV de Viçosa.

Ponte Nova aparece quinta posição, com um valor de IQV de 65,92. Seu bom indicador também está relacionado, principalmente ao Fator 2 (Infraestrutura).

Os 5 piores municípios da Zona da Mata Mineira são: Araponga, Pedra Bonita, Vermelho Novo, Alto Rio Doce e Simonésia.

Araponga apresentou um IQV com valor de 23,32 sendo o Fator 3 (Saúde) o que mais contribuiu para este baixo desempenho. Foi observado que o município apresentou o menor indicador relacionado à saúde, se comparado à todos os municípios do estudo.

1045

Pedra Bonita obteve um IQV igual a 29,33 com baixos valores em dois fatores, a saber: Fator 1 (Educação, emprego e renda) e Fator 3 (Saúde).

Vermelho Novo apresentou um IQV de 29,52 sendo o Fator 1 (Educação, emprego e renda) aquele que mais contribuiu para a baixo IQV apresentado.

Alto Rio Doce obteve IQV igual a 30,07, com valores semelhantes nos 3 Fatores, uma média de 10,00 para cada Fator. Desse modo, o município necessita melhorar como um todo, não sendo possível definir o condicionante que deixa o município na situação em que ele se encontra.

Simonésia apresentou um IQV de 30,08 sendo o Fator 1 (Educação, emprego e renda) aquele que mais contribuiu para a baixo IQV apresentado.

Ressalta-se que os resultados apresentados anteriormente buscam, de forma simples, apresentar quais seriam os fatores que mais afetam ou limitam o bom desempenho com relação ao IQV dos municípios. É claro que, principalmente os municípios que apresentam IQV baixo, devem melhorar todos os Fatores para que consigam ser equiparados aos municípios que apresentam melhor colocação no ranking.

Tomando por base o estudo realizado por Costa et al. (2012), pode-se dizer também que as disparidades aqui evidenciadas não dizem respeito apenas à região

estudada, mas também em um contexto municipal. Desse modo, como foi exposto no decorrer da análise do IQV, são perceptíveis diferentes níveis de desenvolvimento nos municípios que compõem a Zona da Mata.

4.2 Analisando a interferência do ICMS e do FPM ao IQV

Com relação à interferência do ICMS e do FPM ao IQV, cabe ressaltar que não foi possível realizar a regressão conforme era pretendido. Isso se deve ao fato de que a Cota de ICMS não atendeu a um dos pressupostos da regressão, a homocedasticidade.

Apesar do ocorrido, foi possível testar a interferência do FPM na qualidade de vida dos municípios da Zona da Mata, utilizando, portanto, o modelo de regressão linear simples. O resumo do modelo é apresentado na tabela 5, a seguir:

Tabela 5 - Resumo do modelo de Regressão

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Durbin-Watson
1	0,653	0,426	0,422	0,057	2,213

Fonte: Dados da pesquisa.

Por meio da Tabela 5 é possível concluir que 42,2% da variação do IQV podem ser explicados pelo valor do FPM recebido pelos municípios. Neste caso, corrobora-se com os estudos de Callado (2008), Costa et al. (2012) e Ferreira(2014), já que os mesmos apresentaram a importância do FPM para os municípios e até a dependência dos mesmos com relação aos valores recebidos pelo repasse do Fundo. No entanto, tomando por base a discrepância encontrada a partir do IQV e ainda, a heterogeneidade existente e já apresentada na literatura (CARNEIRO; MATOS, 2008), pode-se dizer que tais repasses não são suficientes para que os municípios assumam suas responsabilidades e se desenvolvam e ainda, que o FPM não tem contribuído para a homogeneidade da região. Neste ultimo caso, apesar de não haver dados comparativos (temporais/painel), é possível concluir com base no que a literatura já afirma, quando são encontrados estudos em Minas Gerais, como, por exemplo: Galvarro et al. (2009) e Massardi e Abrantes (2016).

1046

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste artigo, foi possível descrever a heterogeneidade existente na Zona da Mata Mineira e ainda, verificar que as arrecadações de FPM podem interferir no IQV, no entanto, não de forma a promover homogeneidade na região.

Por meio da análise fatorial, foi possível agrupar as variáveis utilizadas no estudo, construindo então fatores que foram considerados latentes (não observáveis e considerados ainda constructos). Além disso, por meio da construção do IQV, foi possível ranquear os municípios da Zona da Mata, de forma que aqui no estudo foram apresentados os 5 melhores e os 5 piores municípios com relação ao IQV. Além disso, foi possível ainda compreender como a região é considerada heterogênea, pois, como observado, o escore obtido para município de Juiz de Fora se diferencia muito dos outros, e mais ainda do escore do município de Araponga, que é considerado o pior município de acordo com o IQV.

Por meio da regressão foi possível perceber a importância das transferências intergovernamentais para os entes municipais e ainda, compreender que em alguns casos, elas acabam por intensificar a desigualdade entre os municípios, já que, como visto, as faixas de FPM são diferentes para os municípios estudados e dependem da população de cada um.

Por meio deste artigo, pretende-se então contribuir para os estudos que tratam das desigualdades regionais e das políticas públicas. Para a área das Ciências Sociais Aplicadas, o estudo contribui na medida de que utiliza de dados reais e ainda, constrói um indicador (IQV) capaz de auxiliar, por exemplo, gestores públicos na tomada de decisões. O estudo ainda chama atenção para a situação da região apresentada, entendendo que devem ser reunidos esforços para que a região consiga ser menos heterogênea e mais igualitária, refletindo em avanços na qualidade de vida dos municípios e das pessoas que neles residem.

1047

REFERÊNCIAS

NBER **Working Paper Series**, 5698, 1996.

BLOMQUIST, G. C; BERGER, M. C.; HOEHN, J. P. New estimates of quality of life in urban areas. **The American Economic Review**, p. 89-107, 1988.

BRITES, R. Manual de Técnicas e Métodos Quantitativos Tomo-1. **Programa PIR PALOP II/Projecto Consolidação das Capacidades da Administração Pública**. Lisboa, 2007.

CALLADO, M. Federalismo Fiscal: os efeitos dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) na distribuição de renda inter-regional e interpessoal no nordeste brasileiro. Artigo Apresentado No Seminário Internacional **"Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre as Regiões do Nordeste Brasileiro e a Baixa Califórnia, México"** Fortaleza, 2008.

CARDOSO, A. L. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. **Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UFRJ-FASE**, 2001.

CARNEIRO, P. A. S.; MATOS, R. E. S. A Heterogeneidade Interna Da Mata: Do Pioneirismo Estadual A Estagnação Intra-Regional. In: **Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 13th Seminar on the Economy of Minas Gerais]**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

CASTRO, J. F. M; DE ALENCAR, B. J; SOARES, T. L. Análise da infraestrutura socioeconômica e das áreas de influências da Zona da Mata de Minas Gerais (1991-2000). **Caderno de Geografia**, v. 22, n. 37, p. 29-46, 2012.

CASTRO, J. F. M; SOARES, T. L. **Análise Das Potencialidades Socioeconômicas Da Zona Da Mata De Minas Gerais (1991-2000): Uma Proposta Metodológica**. 2008.

COSTA, C. C. M; FERREIRA, M. A. M. F; BRAGA, M, J; ABRANTES, L. A. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 20, p. 52-88, 2012.

COSTA, I. S; SILVEIRA, S. F. R. Investigação dos Estágios de Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios do Estado do Paraná. In: XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 2011, Rio de Janeiro. **Anais**, 2011.

CHEIN, F; LEMOS, M. B; ASSUNÇÃO, J. J. Desenvolvimento desigual: evidências para o Brasil. **Revista brasileira de economia**, v. 61, n. 3, p. 301-330, 2007.

1048

DECRETO LEI nº 1881 de 1981. Disponível em:

<

DIENER, E; SUH, E. Measuring quality of life: Economic, social, and subjective indicators. **Social indicators research**, v. 40, n. 1-2, p. 189-216, 1997.

FERREIRA, J. L. D. Finanças Municipais E A Dependência Dos Recursos Federais E Estaduais No Paraná. **IX EPCT Encontro de Produção Científica e Tecnológica**. Campo Mourão, Paraná, 2014.

FIGUEIREDO FILHO, D. B; SILVA JÚNIOR, J. A. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. **Opinião Pública**, v. 16, n. 1, p. 160-185, 2010.

FIGUEIREDO, L. **Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro**, CEDEPLAR-UFMG, Belo Horizonte, 2004.

GALVARRO, Q. S; BRAGA, M. J; FERREIRA, M. A. M; RAMOS, S.F. Disparidades regionais na capacidade de arrecadação dos municípios do estado de Minas Gerais. **Revista de Economia e Administração**, v. 8, n. 1, 2009.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. **São Paulo**, v. 5, p. 61, 2002.

1049

HAIR, J. F. BLACK. W.C; BABIN, B. J; ANDERSON, R. E; TATHAM, A. R. L. **Análise multivariada de dados**. Bookman Editora, 2009.

LAND, K. C.; FERRISS, A. L. The sociology of social indicators. **The Handbook of 21st Century Sociology**, p. 518-526, 2007.

LESSMANN, C. Regional inequality and decentralization: an empirical analysis. **Environment and Planning A**, v. 44, n. 6, p. 1363-1388, 2012.

MASSARDI, W. O; ABRANTES, L. A. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 1, n. 6, p. 173-187, 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/cartilhas-de-transferencias-constitucionais>. Acesso em: dez. 2016.

NETO, L. G. Desigualdades E Políticas Regionais No Brasil: Caminhos E Descaminhos. In: **Planejamento E Políticas Públicas**, IPEA, n 15, 1997.

NOLL, H. Social indicators and Quality of Life research: Background, achievements and current trends. In: **Advances in sociological knowledge**. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. p. 151-181.

da Arrecadação do ICMS no Estado do Pará e o Comportamento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-IDH-M. **Encontro de Administração Pública e Governança-ENAPG**, São Paulo, 2006.

SABIONI, M; FERREIRA, M. A M; BRAGA, M. J; ALMEIDA, F. M. Contextos (in) adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 3, p. 477-500, 2016.

SACHS, I. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: **Garamond**, 2008.

SCHLESINGER, G; ROLIM, C. F. C. O Impacto das Transferências Intergovernamentais na Política Fiscal dos Municípios: Uma Análise Comparativa das Mesorregiões Norte Pioneiro e Sudoeste Paranaense. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 114, p. 33-52, 2011.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. **São Paulo: Cengage Learning**, v. 133, 2010.

1050

SILVA, R. V. A; MOURA, L. S; ROSS, S. D. **Reflexões sobre qualidade de vida dos municípios dos Estado do Rio de Janeiro e suas potenciais implicações para a formulação de políticas públicas**. In: XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 2011, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro, ANPAD, 2011.

SILVEIRA, B. C; DA SILVA, R. G; DE ARAÚJO CARVALHO, L. Índice relativo de qualidade de vida da Região Norte: uma aplicação da análise fatorial. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 4, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães**. São Paulo, 2002.

VIANA, A. L., FAUSTO, M.C. R & LIMA, L.D. **Política de saúde e equidade**. São Paulo Jan./Mar. 2003.

IDENTIFICAÇÃO DAS RECEITAS E CUSTOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EM UMA UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO DE SAÚDE – UPA

Luís Humberto S. Simões¹
Paulo César Pereira da Silva¹

RESUMO

Estudos apontam que os gastos com saúde pública no Brasil em relação ao PIB consome cerca de 2,8% de toda riqueza gerada no país. A administração correta e eficiente destes recursos pelos entes públicos torna-se fator preponderante de melhoria da saúde coletiva da sociedade e da gestão dos desembolsos. A identificação de componentes de custos e a relação com a receita auferida em uma organização de saúde é uma ferramenta de transparência interna, externa e social. Esta pesquisa buscou apresentar a composição das receitas, custos e despesas de uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA. O estudo procurou contribuir para a transparência e prestação de contas conforme é exigido pelos órgãos reguladores e principalmente auxiliar os responsáveis pela administração na gestão dos custos. Foi utilizado como campo de pesquisa uma UPA de Porte II que atende em média 250 pacientes em 24 (vinte e quatro) horas, os dados foram colhidos por meio de entrevista não estruturada e análises de documentos contábeis e gerenciais. As receitas repassadas para a UPA são originárias dos governos federal, estadual e municipal. Foi detectado uma porcentagem relevante de custos em relação às receitas e um pequeno percentual de despesas na organização, levando a perceber uma razoável gestão com os recursos auferidos. Perceberam-se também algumas limitações em relação à organização estudada onde podem ser consideradas como gargalos de gestão, física e de *softwares* para auxílio ao controle.

1051

Palavras-chave: Receitas e Custos. Serviços. Serviços Públicos.

¹ Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ).

1 INTRODUÇÃO

A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício, é o que diz o Artigo 6º da Constituição Federal de 1988, consubstanciado pelo Artigo 2º da Lei Nº 8.080/1990 que normatiza o Sistema Público de Saúde no Brasil.

Vive-se numa sociedade capitalista onde todos são obrigados a pagar impostos, mas em contrapartida tem-se o direito de saber para onde estão sendo destinados os recursos provenientes do pagamento destes impostos.

A Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) N.º 1.366/11 aprova e obriga que seja implantado nas entidades públicas a Norma Brasileira de Contabilidade-NBC T 16.11 que trata do subsistema de informação de custos aplicado ao setor público. É por meio de sistemas como esse que se pode evidenciar, auxiliar e apresentar não apenas a sociedade, como também aos gestores, os custos dos serviços oferecidos.

1052

A visão da composição e formação dos custos da prestação de serviços de saúde numa unidade de pronto atendimento de saúde seria uma das formas de tornar transparente a aplicação dos recursos públicos. Neste sentido o presente trabalho tem como questão problema de pesquisa: Quais os componentes de custos da prestação de serviços de saúde em uma Unidade de Pronto Atendimento e a relação com a receita total?

Este estudo deseja contribuir para a transparência e prestação de contas, seja para controle interno, externo ou social e, conseqüentemente, favorecer o auxílio aos gestores em no processo de tomada de decisão quanto as suas obrigações por meio dos custos e/ou dos sistemas de custos discutidos no presente trabalho.

Foi observado empiricamente que especialistas da área dizem que, saúde não tem preço, tem custo. O Conselho Federal de Medicina (CFM) fez um levantamento referente ao exercício de 2013, em que foi constatado que governos federais, estaduais e municipais gastaram R\$ 3,05 (Três reais e cinco centavos) ao dia com saúde, chegando a um total de R\$ 1.098,75 (Um mil, noventa e oito reais e setenta e cinco centavos) gasto *per capita* no ano. Indicadores como esse demonstram que os valores aplicados pelo Estado são insuficientes para suprir as

necessidades da população que depende única e exclusivamente dos sistemas de saúde pública. Diante desse cenário, este artigo teve por objetivo identificar os custos da prestação de serviços em uma Unidade de Pronto Atendimento e a relação com a receita da mesma.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Sistema Único de Saúde no Brasil e Unidade de Pronto Atendimento

O Sistema Único de Saúde (SUS) é uma conquista do povo brasileiro garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 196, por meio da Lei nº. 8.080/1990. O SUS é o único sistema de saúde pública do mundo que atende mais de 190 milhões de pessoas, sendo que 80% delas dependem exclusivamente dele para qualquer atendimento de saúde. O mesmo é financiado com os impostos pagos pela população, ou seja, com recursos próprios da União, Estados e Municípios e de outras fontes suplementares de financiamento, todos devidamente contemplados no orçamento da seguridade social com a finalidade de organizar e melhorar a estruturada rede de urgências e emergências do Brasil, o Ministério da Saúde criou uma Política Nacional de Urgência e Emergência, exatamente onde está inserida a Unidade de Pronto Atendimento – UPA estudada (SECRETARIA DO ESTADO DE SAÚDE – MINAS GERAIS 2016)

1053

Conforme publicação no Portal Saúde (2014), site administrado pelo Ministério da Saúde, “O objetivo principal é diminuir as filas nos prontos-socorros dos hospitais, evitando que casos que possam ser resolvidos nas UPAS, ou unidades básicas de saúde, sejam encaminhados para as unidades hospitalares”. Para que uma região possa obter uma UPA, é necessário apresentar alguns critérios de implantação exigidos pelo Ministério da Saúde. A Tabela 1 apresenta resumidamente como o UPA é classificada e as características principais de cada porte que ela se enquadra.

Tabela 1 - Demonstrativo do porte da UPA conforme número de habitantes (CONTINUA)

PORTE	PORTE I	PORTE II	PORTE III
Nº DE HABITANTES	50.000 a 100.000	100.001 a 200.000	200.001 a 300.000
ÁREA MÍNIMA (EM M ²)	700 m ²	1.000 m ²	1.300 m ²
Nº DE ATENDIMENTOS EM 24 HORAS	Média de 150	Média de 250	Média de 350
Nº MÍNIMO DE MÉDICOS (PLANTÃO DIURNO)	2	4	6
Nº MÍNIMO DE MÉDICOS (PLANTÃO NOTURNO)	2	2	3
Nº MÍNIMO DE LEITOS PARA OBSERVAÇÃO	7	11	15

Fonte: Adaptado Portaria Nº 342/2013 do Ministério da Saúde. Brasil (2013).

1054

A UPA 24h é construída e também ampliada, com recursos próprios do ente federativo, assim determina o Art. 12, parágrafo único, do inciso III, da portaria Nº 342/2013, do Ministério da Saúde, caso o custo final da construção da edificação, dos mobiliários e equipamentos seja superior ao incentivo repassado pelo Ministério da Saúde, a diferença resultante deverá correr por conta dos gestores locais e, em caso de financiamento conjunto entre Estado e Município, deverá ser pactuado na Comissão Intergestores Bipartite (CIB). A Tabela 2 demonstra melhor alguns custos referentes a UPA (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Tabela 2 - Discriminação dos Custos de Construção, Ampliação e/ou Reforma por Porte

Construção, Mobiliários e Equipamentos			Custo Mensal		
Porte	Nova	Ampliada	Nova		Ampliada
			Habilitada	Habilitada e Qualificada	Habilitada e Qualificada
I	R\$ 2.200.000,00	R\$ 1.500.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 170.000,00	R\$ 100.000,00
II	R\$ 3.100.000,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 175.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 175.000,00
III	R\$ 4.000.000,00	R\$ 3.500.000,00	R\$ 250.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 300.000,00

Fonte: Adaptado Portaria Nº 342/2013 do Ministério da Saúde

2.2 Gestão de Custos Aplicada ao Setor Público

A gestão de custos nas organizações públicas proporciona uma melhor visualização da situação financeira, auxiliando nas tomadas de decisões.

1055

No contexto da globalização, onde prosperam a eficácia e a qualificação, cabe as instituições públicas se adequarem às mudanças de tal maneira que possam se adaptar melhor às conjunturas, mercados, tecnologias, problemas e desafios que estão surgindo em uma crescente progressão, e estão sendo exigidos de forma mais rígida pela população, a qual depende de um serviço com funcionalidade e qualidade. (BLIESNER, 2008, p.10)

Alonso (1999, p. 05), afirma que “o conhecimento dos custos dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos. O desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos”.

A gestão de custos no setor público é constituída de procedimentos técnicos e complexos. Um dos principais desafios para os gestores das organizações públicas é que geralmente a administração é exercida por profissionais da saúde muitas vezes médicos, enfermeiros, que praticamente não possuem o mínimo de conhecimento técnico administrativo necessário para enfrentar os problemas existentes neste tipo de organização.

Neste sentido, Drucker (1998 apud BLIESNER, 2008) coloca o hospital como sendo a organização do futuro composta em grande parte por especialistas que dirigem e disciplinam o seu próprio desempenho, para que cada membro possa realizar um autocontrole, estas organizações precisam ser estruturadas em torno de metas que indiquem claramente as expectativas da direção para cada especialista, em torno de uma realimentação organizada que compara os resultados com estas expectativas de desempenho.

2.2.1 Classificação dos Custos e Despesas

Uma correta classificação entre custos e despesas é fundamental para um processo de geração de resultados, é importante para que a contabilidade possa emitir relatórios relevantes aos gestores que necessitam de subsídios nas atividades da administração.

Kaplan et. al. (1997, p. 89), conceituam custos e despesas da seguinte forma:

Custo: Valor monetário dos bens e serviços despendidos para obter benefícios correntes ou futuros;

Despesa: É relatado no Demonstrativo de Resultados e pode representar custos cujos benefícios já foram recebidos no período fiscal corrente, como custo dos produtos vendidos.

Direcionando para o setor de saúde pública, custo é todo e qualquer gasto relacionado a aquisição ou prestação de serviços, como por exemplo, gastos com os materiais utilizados nos atendimentos, energia elétrica, manutenção, etc.

Já as despesas são todos os gastos relacionados a administração da organização, ou seja, são gastos que a unidade de saúde precisa ter para manter a estrutura funcionando, porém não contribuem diretamente nos serviços que são ou que podem ser oferecidos.

É importante apurar corretamente os custos e as despesas, para que os gestores possam destacar e analisar se os valores que gastos para atender a população estão valendo a pena em relação a qualidade e os resultados que os serviços então sendo oferecidos.

1056

2.3 Subsistema de Informação de Custos do Setor Público

Através da adoção, pelo Brasil, das Normas Internacionais de Contabilidade passou a ser obrigado, desde 2012, em todas as entidades do setor público a implantação de um sistema de custos. A NBCT 16.11 (Normas Brasileiras de Contabilidade) estabelece os objetivos e as regras do Subsistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP), criado para mensurar e evidenciar os custos do setor público, consequentemente auxiliar na gestão das organizações.

O SICSP processa, evidencia e registra os custos dos bens e serviços oferecidos a sociedade por meio das entidades públicas.

As Normas Brasileiras de Contabilidade, emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, na NBC T 16.11, evidenciam que para atingir seus objetivos, o SICSP deve ter tratamento conceitual adequado, abordagem tecnológica apropriada que propicie atuar com as múltiplas dimensões (temporais, numéricas e organizacionais, etc.), permitindo a análise de séries históricas de custos sob a ótica das atividades-fim ou administrativas do setor público. Sua relevância causa impacto tanto no interesse público como em uma gestão pública.

1057

As informações adquiridas por meio da implantação desse sistema podem subsidiar a elaboração de relatórios de custos, inclusive em uma Demonstração do Resultado Econômico (DRE), que evidencia o resultado econômico, custos e despesas identificados com a execução da ação pública.

3 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de caso, onde buscou-se o aprofundamento de uma mensuração de custos na realidade da organização e caracteriza-se como sendo do tipo exploratório. Do universo em estudo, participou da pesquisa uma Unidade de Pronto Atendimento - UPA, de Porte II, localizada em uma comunidade de mais de 100 mil habitantes, onde se atende em média 250 pacientes em 24 horas. As variáveis investigadas consideradas para o processo de análise dos dados foi principalmente os custos, as despesas e as receitas e foram escolhidas previamente pelo pesquisador.

Os dados foram obtidos por meio de verificação de dados primários e secundários. Os primários foram colhidos por meio de entrevistas, enquanto que os secundários foram apanhados através de rastreamento bibliográfico como: consulta à livros, dissertações e busca eletrônica.

Os dados foram coletados através de visita *in loco* e de uma entrevista não estruturada com a diretora da UPA. Esses dados referem-se ao período de agosto a outubro do exercício de 2016, efetuando-se uma média ponderada para o período. Utilizou-se ainda análise documental em documentos contábeis e gerenciais de controles internos da Unidade de Pronto Atendimento.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A organização objeto do presente estudo foi uma prestadora de serviços de saúde, de complexidade intermediária, estabelecida entre a atenção primária à Saúde e a rede hospitalar. A mesma enquadra-se como sendo de Porte II, conforme determina a Portaria do MS nº 342/2013.

1058

Durante o período determinado para o presente estudo observou-se que a Unidade de Pronto Atendimento teve uma média de 9.015 (nove mil e quinze) atendimentos.

As receitas e as despesas para o custeamento da prestação de serviços da Unidade de Pronto Atendimento estão consignados nos orçamentos dos três entes federativos: Federal, Estadual e Municipal, cabendo a cada um à sua quota parte, conforme determina portaria anteriormente mencionada, assim, pertencem aos orçamentos do Ministério da Saúde e das Secretarias Estadual e Municipal de Saúde.

O orçamento previsto para o exercício de 2016, para as UPAS da grande João Pessoa no foi de R\$ 39.359.910,00 (trinta e nove milhões, trezentos e cinquenta e nove mil e novecentos e dez reais), para custeio (inclusos despesas e custos) e o valor de R\$ 7.174.979,00 (sete milhões, novecentos e setenta e quatro mil, novecentos e setenta e nove reais) para investimento.

As receitas para fazer face as despesas e os custos da UPA são repassados pelos três entes da federação, conforme demonstrado na Tabela 3, a seguir:

Tabela 3 - Distribuição das Receitas por ente da Federação (CONTINUA)

ENTE FEDERATIVO	VALOR DO REPASSE R\$
Governo Federal	300.000,00
Faturamento	90.150,00
Governo Estadual	175.000,00
Governo Municipal	333.412,37
TOTAL R\$	898.562,37

Fonte: Dados da pesquisa.

As receitas acima mencionadas estão distribuídas no escalonamento apresentado por força da Portaria do MS nº 342/2013, onde a mesma afirma que é de responsabilidade dos gestores locais (Governos Municipais) cobrir a diferença entre os valores das receitas dos entes Federal e Estadual, para efeito dos custos e despesas ultrapassarem esses valores.

Serão acrescidas as receitas acima o valor de R\$ 10,00 (Dez reais) por atendimento sendo este valor limitado ao total de R\$ 100.000,00 (Cem mil reais), esse total de faturamento resulta de cada atendimento efetuado, onde o atendimento superior ao limite não acarretará em um aumento do faturamento.

A média do total de receitas auferidas pela organização para o período estudado foi de R\$ 898.562,37 (Oitocentos e noventa e oito mil reais quinhentos e sessenta e dois reais e trinta e sete centavos), assim da composição total da receita cada ente da federação contribuiu conforme distribuição no gráfico 1, abaixo:

1059

Figura 1 - Gráfico de Participação por Ente Federativo



Fonte: Dados da pesquisa.

Da análise do gráfico acima se percebe que na composição total das receitas os dois entes com maior participação são os governos: Federal e Municipal, contribuindo cada um com o percentual de 43% (Quarenta e três) e 37% (Trinta e sete) pontos percentuais, respectivamente.

As despesas estão ligadas a operacionalização e manutenção da organização e os custos ao objeto fim da organização que é a prestação de serviços de saúde primária a sociedade, assim conforme dimensionado no objeto de estudo do presente trabalho identificou-se os componentes de custos demonstrados na tabela 4, abaixo:

1060

Tabela 4 - Componentes de Custos e Despesas (Continua)

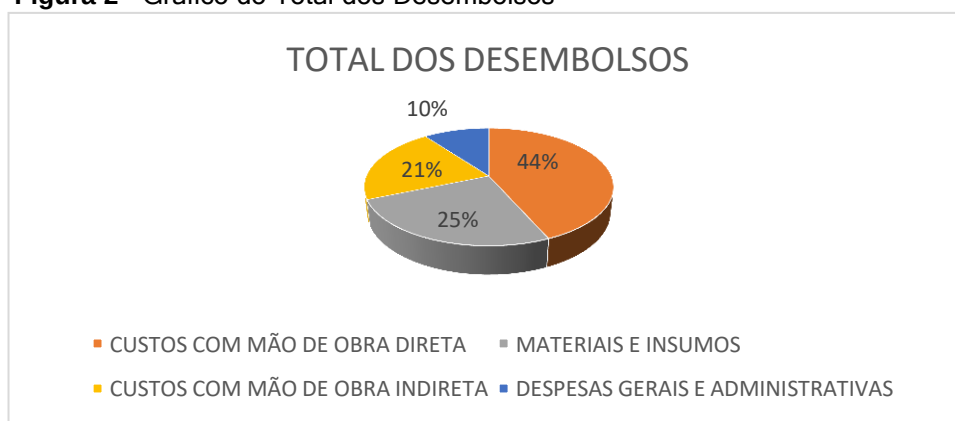
DESCRIÇÃO DOS GASTOS	VALOR R\$
CUSTOS COM MÃO DE OBRA DIRETA	
Médicos	256.500,00
Enfermeiros	44.160,00
Biomédicos	7.200,00
Farmacêuticos	3.600,00
Assistentes Sociais	8.400,00
Técnicos de Enfermagem	69.840,00
SUB-TOTAL R\$	389.700,00

MATERIAIS E INSUMOS	
Coleta de Resíduos	6.084,50
Gases Medicinais	31.490,09
Material Médico Hospitalar (inclusive medicamentos)	130.000,00
Manutenção Raio X	11.743,77
Leitos RTS (vermelho)	48.000,00
SUB-TOTAL R\$	227.318,36
CUSTOS COM MÃO DE OBRA INDIRETA	
Auxiliares Administrativo	190.300,00
SUB-TOTAL R\$	190.300,00
TOTAL DOS CUSTOS R\$	807.318,36
DESPESAS GERAIS E ADMINISTRATIVAS	
Almoço	21.506,25
Jantar	20.000,00
Telefonia	1.416,00
Água	11.043,54
Energia	21.934,22
Material de Expediente	1.500,00
Gêneros Alimentícios	1.866,00
Descartáveis	1.341,00
Informática	218,00
Material de Limpeza	10.419,00
TOTAL DAS DESPESAS R\$	91.244,01
TOTAL GERAL R\$	898.562,37

Fonte: Dados da pesquisa.

Após a identificação dos custos e despesas, conclui-se que na composição dos desembolsos totais da organização cerca de 90% (Noventa) pontos percentuais estão ligados a atividade fim da organização, pois conforme demonstra o gráfico 2 abaixo os custos com mão de obra direta representam 44% (Quarenta e quatro) pontos percentuais do total, os custos com mão de obra indireta participam com 25% (Vinte cinco) pontos percentuais e 21% (Vinte um) pontos percentuais, relativos a materiais e insumos.

Figura 2 - Gráfico do Total dos Desembolsos



Fonte: Dados da pesquisa.

1062

Quanto às despesas essas consomem cerca de 10% (Dez) pontos percentuais dos desembolsos totais da organização, levando-se a concluir que na composição total dos desembolsos os custos ganham maior relevância.

As Receitas são auferidas conforme os desembolsos, sendo assim, ao relacionar-se os receitas x custos x despesas chegou-se aos percentuais mencionados anteriormente, em referência a composição do total, chegando-se a contribuição de 90% (Noventa) pontos percentuais pela formação dos custos e de 10% (Dez) pontos percentuais pela formação das despesas, conforme se verifica no gráfico 03, a seguir:

Figura 3 - Gráfico de Receitas x Custos x Despesas



Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme mencionado anteriormente, as receitas são formadas na organização mediante os desembolsos, ou seja, se existem custos e despesas, necessita-se de recursos financeiros para a cobertura dos mesmos, na responsabilidade e no montante de cada ente da federação.

Ao concluir pode-se inferir que na composição total dos desembolsos os custos são itens de maior relevância em relação a receita auferida. Ainda, que dentro destes componentes de custos, guardam maior relevância, os desembolsos com mão de obra, comportando-se como os maiores gastos da organização. Desses desembolsos com mão de obra a maior relevância está atribuída a mão de obra direta, aquela que está ligada a atividade fim da organização.

1063

As despesas para a operacionalização e manutenção da organização por apresentar percentual baixo em relação a composição total da Receita auferida, leva a concluir que as mesmas não possuem relevância elevada em relação aos desembolsos e a identificação dos componentes de custos.

5 CONSIDERAÇÃO FINAIS

Durante a realização da pesquisa foram encontradas algumas limitações que impedem os membros da gestão de administrarem de forma mais eficiente. A UPA enfrenta um grande problema de estoque de remédios, devido a um *déficit* de pessoal, o que impede inclusive, a segregação de funções. Ainda, a falta de um sistema específico que controle melhor entradas e saídas, a mesma encontra-se com um armazenamento inadequado dos soros por não possuir mais espaços apropriados para estocagem deste insumo.

Uma grande maioria dos pacientes permanece na unidade mais do que deveria por falta de suporte dos outros hospitais receptores, ocasionado um aumento nos custos e nas despesas da organização e ainda o fato de atender uma quantidade relevante de pacientes de outros bairros e cidades vizinhas. Foi detectado também inexistência de ponto eletrônico e controle informal de consumo de energia e água dificultando a gestão em relação ao controle de eficiência dos funcionários e contenção de gastos.

É necessário e indispensavelmente a aquisição de um sistema integrado de gestão onde os mesmos pudessem controlar desde a aceitação do paciente até as receitas, custos e despesas, específico para organizações públicas de saúde, para auxiliar os gestores a solucionar problemas e a tomarem decisões com maior segurança, e assim, poderem aplicar de forma mais eficiente e proveitosa os recursos obtidos.

Sugere-se a segregação de funções, especialmente na área de controle de estoques e almoxarifados, evitando-se que a pessoa que despacha o material seja a mesma que dá entrada e saída.

1064

Percebe-se que os objetivos de estudos definidos para a presente pesquisa foram atingidos ao discriminar-se e analisar-se através dos gráficos e tabelas presentes na análise de resultados do presente trabalho, a exemplo, o gráfico 01 que discrimina de forma clara e objetivas as fontes de financiamentos para UPA por ente da federação e ainda a tabela 02 que discorre sobre os componentes de custos e despesas.

Como sugestão a pesquisas futuras sugere-se a verificação do custo unitário da prestação de serviços numa UPA, também a criação de *framework* para a implantação de um sistema integrado de custeamento aplicado ao setor público, especificamente a unidades de prestação de serviços de saúde.

REFERÊNCIAS

BLIESNER, M. **Gestão de custos na saúde pública: análise dos custos dos serviços de fisioterapia prestados pelo CEFIR do município de Balneário Camboriú-SC.** Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí/SC, 2008. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Magnus%20Bliesner.pdf>>. Acesso em: 10 de set. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.
Acesso em: 23 nov. de 2016.

_____. **Decreto Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 16 de ago. de 2016.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Aprova a NBC T 16.11 - **Sistema de Informação de Custos do Setor Público. Resolução CFC Nº 1.366, 25 de Novembro de 2011**. Disponível em:
<<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-cfc-1366-2011.htm>>.
Acesso em: 10 de set. 2016.

_____. **Normas Brasileiras de Contabilidade**: Contabilidade aplicada ao setor público - NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012. Disponível em:
<http://portalcfc.org.br/wordpress/wpcontent/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 10 de set. 2016.

1065

_____. Altera, inclui e exclui itens das NBCs T 16.1, 16.2, 16.4, 16.5, 16.6, 16.10 e 16.11. **Normas Brasileiras de Contabilidade**: Técnicas aplicadas ao setor público. Resolução CFC N.º 1.437/13. Brasília, 2013.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA - CFM. **Governo gasta em média R\$ 3,05 ao dia na saúde de cada habitante**. 2014. Disponível em:
<http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&id=24847:governo-gasta-em-media-r-305-ao-dia-na-saude-de-cada-habitante>. Acesso em: 20 de out. 2016.

CHING, H. Y. **Manual de Custos de Instituições de Saúde**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

COSTA, I. **SES Promove Curso de Gestão de Custos**. 2015. Disponível em:
<<http://portal.saude.pe.gov.br/noticias/secretaria-executiva-de-coordenacao-geral/ses-promove-curso-de-gestao-de-custos>>. Acesso em: 24 de nov. 2016.

GOODE, W; HATT, P. **Métodos em Pesquisa Social**. São Paulo: Nacional, 1973.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATTOS, P. L. C. L. de. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. **RAP**, Rio de Janeiro. v. 39, n. 4, p. 823-47, jul./ago., 2005. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6789>>. Acesso em: 20 de nov. 2016.

NUNES, Marcos Alonso. **Custos no Serviço Público**. Brasília: ENAP, 1998.

Disponível em:

<<http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/31texto.pdf/f5bc87c1-8185-4df3-ab7b-f0cff258ad09>>. Acesso em: 20 de nov. 2016.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC). Ministério de Planejamento do Governo Federal. **UPA – Unidade de Pronto Atendimento**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/upa-unidade-de-pronto-atendimento>>. Acesso em: 14 de nov. 2016.

PORTAL SAÚDE. **Unidade de Pronto Atendimento 24 horas – UPA 24h**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/959-sas-raiz/dahu-raiz/urgencia-e-emergencia/l2-urgencia-e-emergencia/13396-unidade-de-pronto-atendimento-24-horas-upa-24h>>. Acesso em: 29 de nov. 2016.

1066

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). **Entenda o SUS porque ele é seu também**. Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br/sus>>. Acesso em: 24 de nov. 2016.

INDICADORES DE DESEMPENHO APLICADOS AO ACOMPANHAMENTO DA PRODUTIVIDADE NOS LABORATÓRIOS DE BALÍSTICA FORENSE DO INSTITUTO DE POLÍCIA CIENTÍFICA DA PARAÍBA

Gabriella Henriques da Nóbrega¹

Ana Lúcia Carvalho de Souza¹

Arturo Rodrigues Felinto¹

RESUMO

O presente trabalho trata sobre os indicadores de desempenho como ferramentas de mensuração da produtividade. Os indicadores de desempenho são ferramentas essenciais para um sistema de controle de uma organização. Além de medir e avaliar o desempenho e a efetividade das ações, a atividade de controle tem como finalidade retroalimentar os gestores na tomada de decisão, de maneira que permita corrigir o rumo e interferir no processo, para assegurar o atingimento dos objetivos da organização, seja ela privada ou pública. O objetivo geral deste trabalho acadêmico é estabelecer os indicadores de desempenho aplicados ao acompanhamento da produtividade nos Laboratórios de Balística Forense do Instituto de Polícia Científica da Paraíba. A presente pesquisa de natureza exploratória, com um claro viés teórico e prático, apresenta as principais noções conceituais sobre indicadores de desempenho, sua utilização como ferramenta gerencial e a importância do seu uso no âmbito público. Após a identificação e análise do cenário existente da supervisão da produtividade nos Laboratórios de Balística Forense do Instituto de Polícia Científica do Estado da Paraíba, propõe seis indicadores de desempenho a serem aplicados para o adequado acompanhamento gerencial de ditos laboratórios.

1067

Palavras-chave: Indicadores de desempenho. Produtividade. Gestão.

¹ Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).
Grupo Temático 4:
Gerenciamento de Organizações Públicas

NÓBREGA, G. H.; SOUZA, A. L. C.;
FELINTO, A. R.

INTRODUÇÃO

não depende apenas de melhorar equipamentos para o trabalho ou de elevar salários. A criação de ambientes de trabalho adequados e o uso de ferramentas para mensuração de resultados sociais do serviço público são essenciais para elevar o impacto da produtividade dos servidores no cotidiano da população. A utilização de indicadores de desempenho para o acompanhamento da produtividade nas instituições públicas tem propiciado uma grande mudança nos gestores governamentais, haja vista que são ferramentas essenciais para um sistema de controle de qualquer organização independentemente da sua natureza. Através destes se consegue medir o atingimento das metas e realizar o monitoramento das ações.

1068

Tal realidade também se faz presente no Instituto de Polícia Científica do Estado da Paraíba – IPC/PB, órgão da Polícia Civil estadual, componente do sistema de Segurança Pública e Defesa Social. Compete com exclusividade ao IPC/PB a realização da produção da prova pericial em matéria criminal, que serve a toda persecução penal, desde o inquérito policial até a ação penal propriamente dita. Esta produção probatória é materializada através do laudo pericial e se dá no âmbito do IPC/PB nas diversas áreas da Criminalística. A criminalística é “a disciplina que tem por objetivo o reconhecimento e a interpretação dos indícios materiais extrínsecos relativos ao crime ou à identidade do criminoso” (DOREA, 2006, p. 14). De maneira prática, podemos dizer que criminalística é perícia criminal.

Como já mencionado, os indicadores de desempenho são ferramentas essenciais para um sistema de controle de uma organização, além de, medir e avaliar o desempenho e a efetividade das ações, a atividade de controle tem como finalidade retroalimentar os gestores com informações para a tomada de decisão, de maneira que permita corrigir o rumo e interferir no processo para assegurar o alcance dos objetivos organizacionais, seja ela privada ou pública. “O uso de indicadores de desempenho institucional no processo de tomada de decisão é um

elemento essencial na gestão de qualquer organização com foco em resultados" (ARAÚJO, 2011, p. 01).

Assim, o desenvolvimento de indicadores de desempenho aplicados aos Laboratórios de Balística Forense do IPC/PB para o acompanhamento de sua produtividade é fundamental para avaliação e medição dos resultados com base na análise do seu principal produto: o laudo pericial. Justifica-se, portanto, o presente trabalho em razão da necessidade do estabelecimento de instrumentos de avaliação da produtividade dos Laboratórios de Balística Forense do IPC/PB.

Apresenta-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: Quais os indicadores de desempenho aplicados ao acompanhamento da produtividade nos Laboratórios de Balística Forense do Instituto de Polícia Científica da Paraíba?

Em razão disso, a presente pesquisa, com um claro viés teórico e prático, após a identificação e análise do cenário existente do acompanhamento da produtividade nos Laboratórios de Balística Forense do IPC/PB, objetiva ao final propor os indicadores de desempenho a serem aplicados.

1069

O estudo realizado foi de natureza exploratória teórica com pesquisa de campo. Para a presente pesquisa, inicialmente foi realizada uma breve revisão bibliográfica sobre a fundamentação teórica em questão. Foram também realizadas análises documentais, de natureza quantitativa e qualitativa dos dados coletados junto aos Laboratórios de Balística Forense do Instituto de Polícia Científica do Estado da Paraíba – IPC/PB nos livros físicos e no Sistema de Gerenciamento de Laudos² (SGL), já em uso desde fevereiro do ano 2016 na cidade de João Pessoa e desde dezembro do mesmo ano nos núcleos de Campina Grande e Patos. A coleta dos dados foi realizada nas cidades de João Pessoa, Campina Grande e Patos, todas estas pertencentes ao Estado da Paraíba, especificamente nos Laboratórios de Balística Forense.

A amostra estudada consistiu na totalidade de servidores envolvidos na elaboração, gerenciamento e emissão dos laudos periciais produzidos nos três Laboratórios de Balística Forense do IPC/PB, nos últimos 02 (dois) anos.

² O SGL é um software que realiza o acompanhamento estatístico quantitativo dos laudos periciais lá produzidos, sendo catalogadas as informações a partir de variáveis diversas: por autoridade solicitante, por data de solicitação, por tipo de exame, por perito, por setor, etc., sendo possível inclusive saber quanto tempo levou do recebimento do vestígio até a conclusão do exame.

1 CARACTERIZAÇÃO GERAL E ATRIBUIÇÕES DO INSTITUTO DE POLÍCIA CIENTÍFICA

A perícia oficial criminal no Brasil é realizada pelas instituições periciais. Estas instituições são órgãos públicos, pertencentes ao Sistema de Segurança Pública, vinculados ou não às polícias com as quais trabalham. Atualmente, além de um órgão pericial federal, vinculado à Polícia Federal Brasileira, existem 27 (vinte e sete) unidades periciais nos 26 (vinte e seis) estados da federação e no Distrito Federal.

No Estado da Paraíba, a perícia oficial criminal é de competência exclusiva do Instituto de Polícia Científica do Estado da Paraíba – IPC/PB, órgão público, pertencente à Polícia Civil Estadual, vinculado ao Poder Executivo.

No que diz respeito à sua organização, o IPC/PB está dividido legalmente em vinte núcleos de quatro tipos, a serem instalados em João Pessoa, Campina Grande, Guarabira, Patos e Cajazeiras: Núcleos de Identificação Civil e Criminal (responsáveis pela elaboração das carteiras de identidade e dos antecedentes criminais), Núcleos de Medicina e Odontologia Legal (realizam perícias nos seres humanos, vivos ou mortos), Núcleos de Laboratórios Forenses (fazem exames periciais de DNA, química e biologia) e os Núcleos de Criminalísticas (a quem competem as perícias das demais áreas da Criminalística, como balística, documentos cópia, informática e outras). Atualmente já estão instalados 13 (treze) núcleos nas cinco cidades retro mencionadas. Nesse cenário estão em funcionamento 03 (três) Laboratórios de Balística Forense no IPC/PB, situados nos Núcleos de Criminalística das cidades de João Pessoa (1ª Região), Campina Grande (2ª Região) e Patos (3ª Região), que recebem anualmente em média mais de três mil armas de fogo para exames periciais diversos.

1070

2 BREVE ESTUDO SOBRE INDICADORES DE DESEMPENHO

2.1 O Processo de Medição de Desempenho, sua Importância, Atribuições e Limitações

Partindo da premissa de que avaliação é a comparação dos resultados obtidos com o desempenho pretendido e que, por sua vez, o monitoramento diz

respeito ao acompanhamento, ao longo do processo, dos resultados parciais obtidos, entendemos que a utilização de ferramentas de monitoramento e avaliação permite aos gestores diagnosticar os problemas, delimitar necessidades, planejar as ações, realizar as intervenções necessárias e reavaliar o processo. O funcionamento desse ciclo de gestão depende, portanto, de um processo de mensuração, o que garante sua retroalimentação.

Segundo a Fundação Nacional da Qualidade (FQN, 2012), um sistema de medição de desempenho tem como intuito servir de base para a análise proativa de problemas estratégicos, apoiar a tomada de decisão e a busca de novos caminhos estratégicos para a organização, dentre outras atribuições.

Um sistema de mensuração de desempenho é um conjunto estruturado de indicadores de desempenho, diretamente articulados com a estratégia da organização, complementados por práticas de trabalho capazes de tornar esses indicadores um efetivo instrumento de gestão (BRASIL, 2013, p. 14).

A mensuração do desempenho institucional é um elemento essencial para o processo gerencial, permitindo às organizações fazerem intervenções necessárias a partir de informações pertinentes e confiáveis. Todavia é importante perceber que a medição é um instrumento de gestão, não constitui um fim em si mesma.

1071

2.2 Indicadores de Desempenho: conceitos iniciais

O indicador é uma variável crítica. A partir dessa informação, iniciamos o presente tópico diferenciando dados e informações de indicadores.

Dado é um elemento informativo disponível, mas não organizado ou manipulado, ainda em seu estágio primário. Viabilizados por meio de coleta, são geralmente abundantes e sem foco na gestão. (UCHOA, 2013)

Informação é um dado que já passou por um primeiro nível de organização, de acordo com um interesse específico. São selecionadas em formatos de telas e/ou relatórios e viabilizadas geralmente por meio de softwares gerenciais, todavia com foco ainda muito abrangente e dispersivo. (UCHOA, 2013)

Por sua vez, indicador, como já dito, é uma variável crítica, uma informação quantitativa ou qualitativa que expressa o desempenho de um processo. São

manipulados matematicamente por meio de fórmulas e possuem foco no que é

Indicadores são expressões numéricas que refletem diferentes aspectos da ação e da realidade. Eles permitem medir, comparar e avaliar o desempenho da organização, auxiliando a tomada de decisão com base em critérios racionais (BRASIL, 2013, p. 19).

Os indicadores devem ser claros e capazes de medir aquilo que se pretende, isto posto, podemos afirmar que todo indicador deve ter bases mensuráveis, ou seja, quantitativas. Uma das propriedades fundamentais de um indicador é a sua relevância. Também se faz necessário avaliar se o indicador mede o que foi proposto, ou seja, a sua validade. Devem ser confiáveis, representativos da realidade em análise, de fácil entendimento, periodicamente avaliados e atualizados se necessário. Os indicadores também precisam ser sensíveis, capazes de refletir o que ocorre na realidade.

1072

2.3 Classificação dos Indicadores de Desempenho

Diversas são as maneiras de classificação dos indicadores de acordo com a sua natureza ou tipo.

Indicadores quantitativos são modos de representação da realidade baseados em fatos concretos, objetivos e, portanto, quantificáveis. Os indicadores qualitativos correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantadas em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão (BRASIL, 2013, p. 26).

Geralmente os processos de medição, acompanhamento e avaliação consideram tanto indicadores quantitativos como qualitativos, de forma a obter uma visão mais completa a partir da sua complementariedade.

Simple são os indicadores construídos a partir de uma estatística específica com duas variáveis na sua fórmula matemática. Os indicadores compostos utilizam

dois ou mais indicadores simples, fornecendo uma visão mais completa, todavia de

produzirão os resultados planejados, objetivando minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos. Já os indicadores de eficiência possuem estreita relação com produtividade, ou seja, medem o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados (a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos/serviços forem obtidos com a mesma quantidade de insumos). Por sua vez os indicadores de eficácia apontam o grau com que um programa atinge as metas e objetivos planejados, avaliando se estas foram atingidas ou superadas. Por fim, os indicadores de efetividade medem os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção. (BRASIL, 2012)

Ainda, os indicadores de desempenho podem ser considerados como aqueles que medem a consecução das metas e o monitoramento das ações e dos alvos estratégicos. Por outro lado, os indicadores de resultados medem a gestão em termos das consequências para a sociedade, empresa e para os indivíduos.

1073

2.4 Produtividade: noções gerais

"Aumentar a produtividade é produzir cada vez mais e/ou melhor com cada vez menos" (CAMPOS, 2004, p. 03).

A produtividade pode ser percebida, portanto, como uma medida de eficiência do processo de produção de uma empresa/organização.

No Brasil, a gestão da produtividade nas organizações públicas vem se tornando cada vez mais necessária em um ambiente de crescente necessidade de controle de gastos e transparência na gestão pública.

2.5 Indicadores de Desempenho e sua Utilização para o Acompanhamento de Produtividade

Um indicador de desempenho pode ser utilizado para demonstrar como está se desenvolvendo uma organização em relação a vários aspectos: economicidade,

Toledo e Oprime (1996) consideram os indicadores de produtividade como a relação entre os resultados e os recursos utilizados. Eles medem o esforço empregado para produzir algo.

A utilização de indicadores para a mensuração da produtividade tem se revelado uma importante ferramenta de gestão, beneficiando a efetivação do monitoramento das práticas de uma instituição e consecução ou não dos resultados desejados. Ao se avaliar continuamente o esforço e o resultado, é possível avaliar a efetividade e a qualidade dos serviços prestados à população, proporcionando um melhor planejamento para a adequada alocação de recursos, permitindo às organizações fazerem intervenções necessárias.

3 REQUISITOS BÁSICOS PARA A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPENHO

1074

Podemos elencar como requisitos essenciais de um sistema de mensuração de desempenho consistente (BRASIL, 2013, p. 35 - 36):

- A coerência com a estratégia da organização;
- O comprometimento dos gestores, estimulando a organização a utilizá-lo e o consequente envolvimento dos participantes da organização, a partir da compreensão dos benefícios reais que dele pode advir;
- Flexibilidade, haja vista a mensuração de desempenho ser um processo dinâmico, devendo haver revisão periódica dos indicadores;
- Facilidade de uso, devendo o sistema ser compreensível e acessível a qualquer momento;
- Devem ficar demonstradas as consequências entre o sistema de mensuração, a análise realizada a partir deste e as medidas corretivas consequentes, trazendo crédito à atividade de monitoramento;
- Adequação às necessidades da organização e suas particularidades.

Entendemos necessária a presença dos requisitos acima mencionados para a formatação de um sistema de desempenho equilibrado, capaz de fornecer indicadores hábeis aos seus propósitos.

4 UTILIZAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO COMO INSTRUMENTO DE SUPORTE PARA A GESTÃO PÚBLICA

4.1 A Necessidade e a Importância do Acompanhamento da Produtividade no Âmbito da Gestão Pública

A mensuração do desempenho por meio de indicadores é uma necessidade crescente em todos os tipos de organizações. O aumento do nível de exigência das partes interessadas/usuários, o aumento de bonificações a partir de políticas de reconhecimento de metas e a necessidade de maior velocidade na obtenção de informações de qualidade para a tomada de decisões aumentam a demanda por processos de medição mais objetivos e confiáveis. Isso também ocorre nas organizações públicas.

As organizações governamentais estão migrando ao longo do tempo do modelo organizacional burocrático para o modelo gerencial. (FREITAS, 2001). A gestão por resultados é uma modelo cada vez mais presente nas organizações públicas, e isso se dá em grande parte em razão da necessidade cada dia maior de transparência no serviço público. A gestão pública, cada dia mais questionada pela população, precisa produzir informações confiáveis, tanto para suprir a demanda do público, quanto para utilização gerencial.

1075

Assim, a utilização de indicadores na gestão pública além de contribuir para um melhor gerenciamento dos recursos disponíveis serve à prestação de contas/informação à sociedade sobre a utilização desses recursos, conferindo a transparência desejada e determinada por lei.

"Os indicadores são ferramentas úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas, bem como para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução". (BRASIL, 2012, p. 16)

4.2 Indicadores de Desempenho e a Produtividade da Balística Forense do Instituto de Polícia Científica da Paraíba

Conforme já mencionado no IPC/PB temos cinco Núcleos de Criminalística (a quem competem as perícias das demais áreas da Criminalística, como balística,

documentoscopia, informática e outras). Atualmente estão instalados e em funcionamento três Laboratórios de Balística Forense no IPC/PB, situados nos Núcleos de Criminalística das cidades de João Pessoa (1ª Região), Campina Grande (2ª Região) e Patos (3ª Região), que recebem anualmente em média mais de três mil armas de fogo para exames periciais diversos, cenário da nossa pesquisa.

Segundo Eliane Baruch (apud VELHO, 2012, p. 139) "Balística Forense é o segmento da criminalística dedicado à apreciação científica de vestígios e de indícios relacionados direta ou indiretamente à utilização de armas de fogo e de suas munições no cometimento de delitos".

Compete aos peritos de Balística Forense a realização de perícias de identificação de armas de fogo e munições, passando pela investigação de seu funcionamento, até seus efeitos mediatos e imediatos sobre o alvo e o atirador. (VELHO, 2012)

Quando da solicitação de um exame pericial a um Laboratório Balístico, o ofício e os vestígios em anexo encaminhados pela autoridade solicitante (policial ou judiciária) dão entrada no IPC/PB, no respectivo Núcleo de Criminalística, através do Setor de Protocolo, que, tradicionalmente registrava o exame e as informações pertinentes em um livro físico, escrito à mão. Atualmente, encontra-se implantado em todo Estado um Sistema Informatizado de Gerenciamento de Laudos – SGL. Tal software realiza o acompanhamento estatístico quantitativo dos laudos periciais lá produzidos, sendo catalogadas as informações a partir de variáveis diversas: por autoridade solicitante, por data de solicitação, por tipo de exame, por perito, por setor, etc., sendo possível inclusive saber quanto tempo levou do recebimento do vestígio até a conclusão do exame. Todavia, podemos perceber que se trata apenas de informações, dados trabalhados em um primeiro nível de organização, com foco ainda muito abrangente e sem possibilidade de comparação, ou seja, embora o SGL possa ser considerado um avanço, ainda não traz em si indicadores de desempenho estabelecidos. Ao final temos informações isoladas (mencionadas acima) e o quantitativo de exames solicitados e concluídos a cada mês.

Observou-se que, nos livros físicos de ocorrência, só existem dados brutos, como por exemplo, data de solicitação do exame, perito responsável pelo exame, tipo de exame solicitado, dentre outras. Já no SGL, além dos dados já mencionados

por laboratório e por perito.

Dito cenário dificulta sobremaneira, e por vezes até impossibilita, a consecução de informações gerenciais críticas de maneira tempestiva, de modo a subsidiar de forma adequada os gestores da perícia paraibana na tomada de decisões.

Diante da realidade levantada junto aos Laboratórios de Balística do IPC/PB onde não existe na atualidade indicadores de desempenho aplicados ao acompanhamento da sua produtividade, urge a implementação de um modelo inicial perante a gestão.

As diferenças de quantidade de exames solicitados e peritos lotados por laboratório nas três unidades trazem a necessidade de criação de indicadores apresentados em forma de percentual, para possibilitar uma comparação mais

fidedigna das realidades distintas. Atualmente estão lotados no laboratório de João Pessoa 08 (oito) Peritos Oficiais Criminais, em Campina Grande 03 (três) e em Patos 02 (dois), sendo o laboratório de João Pessoa responsável pela realização laboratório de Patos. No ano de 2015 foram recebidas para exame pericial 3.887 ~~dos exames de maior complexidade (controle balístico, das armas recebidas pelo~~ (três mil oitocentos e oitenta e sete) armas de fogo em todo o Estado, sendo 1.350 (mil trezentos e cinquenta) em João Pessoa, 1.720 (mil setecentos e vinte) em Campina Grande e 809 (oitocentas e nove) armas em Patos³. No ano de 2016, deram entrada para exame pericial 3.517 (três mil quinhentas e dezessete) armas de fogo em todo o Estado, sendo 1.171 (mil cento e setenta e uma) em João Pessoa, 1.591 (mil quinhentos e noventa e uma) em Campina Grande e 755 (setecentas e cinquenta e cinco) armas em Patos.⁴

1077

³ Dados fornecidos pela Direção Geral do Instituto de Polícia Científica do Estado da Paraíba – IPC/PB referentes ao ano de 2015, com fechamento em 31/12/2015.

⁴ Dados fornecidos pela Direção Geral do Instituto de Polícia Científica do Estado da Paraíba – IPC/PB referentes ao ano de 2016, com fechamento em 31/12/2016.

4.3 Modelos de Indicadores de Desempenho Propostos para Utilização nos Laboratórios de Balística Forense do Instituto de Polícia Científica da Paraíba

Considerando a necessidade de uma mensuração estadual e por laboratório e o quantitativo diferenciado de exames solicitados e de recursos humanos nos três laboratórios, sugerimos os indicadores de desempenho que se seguem para acompanhamento da produtividade nos Laboratórios de Balística Forense do IPC/PB. Saliente-se que, além do atendimento dos exames, há a necessidade do cumprimento dos mesmos respeitando prazos legais.

A construção dos modelos a seguir propostos partiu da necessidade de acompanhamento da produtividade dos três Laboratórios de Balística Forense do IPC/PB, levando em consideração que os dados e informações necessárias podem ser obtidos através do Sistema de Gerenciamento de Laudos, agora já implantado em todo Estado.

Foram criados 06 (seis) indicadores de desempenho capazes de acompanhar a produtividade dos Laboratórios de Balística Forense e dos peritos.

1078

Figura 1 - Percentual de exames solicitados por laboratório

Indicador	Percentual de exames solicitados por Laboratório de Balística Forense	
Definição	Indica o percentual de exames solicitados em cada Laboratório de Balística Forense considerando a totalidade dos exames solicitados no Estado.	
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Nº de exames solicitados por laboratório} \times 100}{\text{Nº total de exames solicitados no Estado}}$	
Unidade de medida	Fonte de dados	Periodicidade
Percentual	Direção Geral do IPC/PB e Laboratórios de Balística Forense	Mensal
Responsável pelo indicador	Responsável pela apuração	Uso
Secretaria da Direção Geral do IPC/PB	Assessoria da Direção Geral do IPC/PB	Avaliar a participação de cada laboratório na demanda dos exames balísticos do IPC/PB.

Fonte: Pesquisa direta (2016).

Indicador	Percentual de exames solicitados no Estado e concluídos dentro do prazo legal de 10 (dez) dias	
Definição	Indica o percentual de exames concluídos dentro do prazo legal considerando a totalidade dos exames solicitados no Estado.	
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Nº de exames concluídos em até 10 dias} \times 100}{\text{Nº total de exames solicitados no Estado}}$	
Unidade de medida	Fonte de dados	Periodicidade
Percentual	Direção Geral do IPC/PB e Laboratórios de Balística Forense	Mensal
Responsável pelo indicador	Responsável pela apuração	Uso
Secretaria da Direção Geral do IPC/PB	Assessoria da Direção Geral do IPC/PB	Avaliar a eficiência na realização dos exames balísticos do IPC/PB.

Fonte: Pesquisa direta (2016).

Figura 3 – Percentual de exames concluídos dentro do prazo legal por Laboratório de Balística Forense

Indicador	Percentual de exames solicitados no Laboratório de Balística Forense e concluídos dentro do prazo legal de 10 (dez) dias.	
Definição	Indica o percentual de exames concluídos dentro do prazo legal considerando a totalidade dos exames solicitados em cada Laboratório de Balística Forense.	
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Nº de exames concluídos em até 10 dias} \times 100}{\text{Nº total de exames solicitados no Laboratório de Balística Forense}}$	
Unidade de medida	Fonte de dados	Periodicidade
Percentual	Laboratórios de Balística Forense	Mensal
Responsável pelo indicador	Responsável pela apuração	Uso
Secretaria da Direção Geral do IPC/PB	Assessoria da Direção Geral do IPC/PB	Avaliar a eficiência na realização dos exames balísticos por Laboratório no IPC/PB.

1079

Fonte: Pesquisa direta (2016).

Figura 4 - Percentual de exames distribuídos por Perito

Indicador	Percentual de exames distribuídos por Perito em cada Laboratório de Balística Forense.	
Definição	Indica o percentual de exames distribuídos por Perito em cada Laboratório considerando a totalidade dos exames solicitados no Estado.	
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Nº de exames distribuídos por Perito} \times 100}{\text{Nº total de exames solicitados no Estado}}$	
Unidade de medida	Fonte de dados	Periodicidade
Percentual	Laboratórios de Balística Forense	Mensal
Responsável pelo indicador	Responsável pela apuração	Uso
Secretaria da Direção Geral do IPC/PB	Assessoria da Direção Geral do IPC/PB	Avaliar demanda de exames por Perito nos Laboratórios do IPC/PB.

Fonte: Pesquisa direta (2016).

Indicador	Percentual de exames balísticos concluídos por Perito.	
Definição	Indica o percentual de exames concluídos por Perito considerando a totalidade dos exames solicitados no Estado.	
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Nº de exames concluídos por Perito} \times 100}{\text{Nº total de exames solicitados no Estado}}$	
Unidade de medida	Fonte de dados	Periodicidade
Percentual	Laboratórios de Balística Forense	Mensal
Responsável pelo indicador	Responsável pela apuração	Uso
Secretaria da Direção Geral do IPC/PB	Assessoria da Direção Geral do IPC/PB	Avaliar a produtividade dos Peritos dos Laboratórios de Balística mensalmente.

Fonte: Pesquisa direta (2016).

Figura 6 - Percentual de exames concluídos por Perito dentro do prazo legal

Indicador	Percentual de exames balísticos concluídos por Perito dentro do prazo legal de 10 (dez) dias.	
Definição	Indica o percentual de exames concluídos por perito dentro do prazo legal considerando a totalidade dos exames solicitados no Estado.	
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Nº de exames concluídos por Perito em até 10 dias} \times 100}{\text{Nº total de exames solicitados no Estado}}$	
Unidade de medida	Fonte de dados	Periodicidade
Percentual	Laboratórios de Balística Forense	Mensal
Responsável pelo indicador	Responsável pela apuração	Uso
Secretaria da Direção Geral do IPC/PB	Assessoria da Direção Geral do IPC/PB	Avaliar a produtividade e eficiência na realização dos exames balísticos por Perito no IPC/PB.

Fonte: Pesquisa direta (2016).

1080

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso de ferramentas para mensuração dos resultados no serviço público é essencial. Além de proporcionar o acompanhamento da produtividade dos servidores e com isso também servir de estímulo a estes, alimenta a gestão de informações necessárias à tomada de decisões a respeito da melhor utilização dos insumos, do processo e dos resultados e auxilia na transparência da informação sobre o andamento do serviço público e os gastos a ele concernentes.

A utilização de indicadores de desempenho adequados ao acompanhamento da produtividade nas instituições públicas proporciona uma grande mudança nos gestores governamentais, possibilitando a mensuração do atingimento das metas e realização do monitoramento das ações.

Diante das informações obtidas junto aos três Laboratórios de Balística do IPC/PB, onde são recebidas anualmente mais de três mil armas para exame e não existe na atualidade indicadores de desempenho aplicados e nenhum modelo eficaz para acompanhamento da sua produtividade, é primordial a implementação de um modelo inicial perante a gestão.

Entendemos que a necessidade de uma mensuração da demanda, produtividade e eficiência nos Laboratórios de Balística Forense pode, inicialmente, ser suprida com a implantação dos 06 (seis) indicadores propostos nesse trabalho. Podemos aferir, humildemente, que essa implantação consistirá em um avanço significativo para a atividade gerencial do Instituto no que se refere ao acompanhamento gerencial e tomada de decisões, especificamente relacionado aos Laboratórios de Balística Forense.

Isto posto, acreditamos ter alcançado os objetivos dessa pesquisa ao identificarmos os métodos atuais de acompanhamento do desempenho e produtividade nos Laboratórios de Balística Forense do IPC/PB e suas limitações e, por fim ao estabelecermos os modelos de indicadores de desempenho compreendidos como adequados a necessidade de ditos laboratórios.

1081

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. G. S. **Utilização de indicadores de desempenho no setor público: estudo realizado na Controladoria Geral da União.** In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 11, São Paulo. Anais. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

BRASIL, Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Sistema de monitoramento de políticas de valorização profissional para operadores de segurança pública.** Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

BRASIL, Ministério do Planejamento. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores.** Brasília: Ministério do Planejamento, 2009. E-Book. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública.** Brasília: Ministério do Planejamento, 2012. E-Book. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 26 de setembro de 2016.

CAMPOS, V. F. **TQC - Controle da Qualidade Total (no estilo japonês).** Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços LTDA, 2004.

Administração Pública. Rio de Janeiro. v. 3. n. 41. maio/jun. 2007.

DOREA, L. E. **Criminalística.** 5ª Edição. Editora Millenium. 2012.

FREITAS, A. S. **Auditoria de gestão e estratégia no setor público.** Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP. v. 1. n. 4. out./dez. 2001.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Sistemas de Gestão.** São Paulo: FNQ, 2014. E-Book. Disponível em: <<http://www.fnq.org.br/informe-se/publicacoes/e-books>>. Acesso em: 28 de agosto de 2016.

_____. **Sistema de indicadores.** São Paulo: FNQ, 2014. E-Book. Disponível em: <<http://www.fnq.org.br/informe-se/publicacoes/e-books>>. Acesso em: 28 de agosto de 2016.

_____. **Indicadores de Desempenho – Estruturação do Sistema de Indicadores Organizacionais.** 3ª edição. São Paulo: FNQ, 2012.

GARCIA, R. L. M. **Eficiência em órgãos públicos: uma proposta de indicadores.** Rio de Janeiro: FGV:2008.

1082

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação – balancedscorecard.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5ª. edição. São Paulo: Atlas, 2003.

LUCINDA, M. A. **Qualidade: fundamentos e práticas para cursos de graduação.** Rio de Janeiro: Braspot, 2010.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** São Paulo: Atlas, 2004.

PALADINI, E. P. **Avaliação estratégica da qualidade.** São Paulo: Atlas, 2011.

PRODANOV, C. C. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2ª edição. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REZENDE, D. A. **Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas.** Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Programa D-Olho na qualidade.** Manual do empresário. Brasília: SEBRAE, 1995.

Florianópolis: UFSC, 2005.

UCHOA, C. E. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional**. Brasília: ENAP, 2013.

TOCHETTO, D. **Criminalística – procedimentos e Metodologia**. 6ª edição. Campinas: Editora Millenium, 2014.

TOLEDO, J. C.; OPRIME, P. C. **Sistema de indicadores de desempenho da qualidade do produto e do processo: concepção e implantação em uma empresa do setor de autopeças**. ENANPAD, 1996.

VELHO, J. A. **Ciências Forenses: uma introdução às principais áreas da criminalística moderna**. Campinas: Editora Millenium, 2012.

O DESENVOLVIMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Allan Barreto¹
João Victor M. Fialho¹

RESUMO

Este artigo tem o propósito de analisar o modelo atual das chamadas compras públicas sustentáveis (CPS) na Administração Pública do Brasil, na perspectiva dos órgãos e das entidades públicas que participam desses procedimentos, também denominados licitações sustentáveis. A inserção da ideia de sustentabilidade nas aquisições e contratações realizadas por pessoas jurídicas de direito público interno é o problema central deste trabalho, tomando como referência os atos administrativos e as normas legais relativos às compras públicas. A metodologia adotada, nesse estudo, teve como base a pesquisa documental e bibliográfica, à medida que se fez uso de fontes acadêmicas e literárias, embasadas pela legislação vigente, caracterizando como uma pesquisa exploratória e descritiva um tema estritamente inserido na operacionalização diária da administração pública, esboçando em seus resultados uma análise generalizada sobre o que permeia o paradigma das Compras Públicas Sustentáveis em seu cotidiano.

1084

Palavras-chave: Compras e licitações públicas. Compras públicas sustentáveis. Desenvolvimento sustentável.

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF).

O DESENVOLVIMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS

¹ *Universidade Federal Fluminense (UFF).*

1 INTRODUÇÃO

Em 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (CNUMH), realizada em Estocolmo, na Suécia. A CNUMH constituiu a primeira reunião de relevância internacional a tratar de questões ambientais, como a prevenção da poluição e a relação entre meio ambiente e desenvolvimento. Esse encontro teve como aspecto distintivo o embate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre os limites do crescimento econômico. A tese do "crescimento zero", então sustentada pelas nações avançadas, era a de que países populosos e de recente industrialização, como Brasil e China, deveriam interromper seu processo de desenvolvimento a fim de preservar os recursos naturais disponíveis em seus territórios.

A tese do "crescimento zero" não atendia às demandas dos países em desenvolvimento, que, à época, demonstravam índices elevados de pobreza, inclusive maiores do que os atuais. A oposição entre a necessidade da conservação ambiental e o enfrentamento da pobreza passou a encontrar alguma solução no fim da década de 1980, com a publicação, em 1987, do Relatório "Nosso Futuro Comum" (também conhecido com Relatório Brundtland, em referência à sua autora, Gro Harlem Brundtland). Nesse documento, a ideia de desenvolvimento sustentável é definida como "o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades" (ONU, 2017).

Constata-se, também, no Relatório Brundtland, a recomendação para que a ONU organizasse uma reunião para tratar das principais questões que afetavam naquele período, o meio ambiente em âmbito global. Essa reunião ficou conhecida como Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que teve lugar no Rio de Janeiro, em 1992. Na CNUMAD (ou "Rio-92" ou "Eco-92"), em contraste com a CNUMH, o desenvolvimento e o meio ambiente deixavam de serem consideradas categorias excludentes. A partir dessa reunião, o conceito de desenvolvimento sustentável passou a se sobrepor à tese do "crescimento zero", no contexto da agenda ambiental. Essa sobreposição

permaneceu nas duas principais cúpulas que se seguiram à CNUMAD, a Cúpula

Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, África do Sul, 2002), e à Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro, 2012).

Ressalte-se que é na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (ou "Rio +10") que se adquiriu relevância a noção de "compras verdes" (COUTO e RIBEIRO, 2016). De acordo com o Plano de Implementação da "Rio + 10", as autoridades públicas, em diversos níveis da gestão governamental, deviam adotar parâmetros sustentáveis, "inclusive no planejamento do desenvolvimento nacional e local, nos investimentos em infraestrutura, no desenvolvimento empresarial e nas compras públicas" (ONU, Johanesburgo, 2002). Ainda como decorrência desse Plano, menciona-se a emergência da proposta denominada *10 Years Framework Program* (10YFP), que consiste em um conjunto de iniciativas, a serem implementadas pelos países membros da ONU, voltadas à modificação dos atuais padrões de consumo e de produção (BRASIL, 2017).

No início de 2003, foi instituído o Processo de Marrakesh, que gerou o conceito de Produção e Consumo Sustentáveis (PCS) e que passou a exigir elaboração de um plano de ação por parte de cada país que tomasse parte do Processo. Esse plano deveria estar em consonância com a proposta 10YFP. O Brasil aderiu ao Processo de Marrakesh em 2007 e, em seguida, publicou a Portaria MMA nº 44, de 13 de fevereiro de 2008, que estabeleceu, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Comitê Gestor de Produção e Consumo Sustentável (CGPCS), órgão composto por representantes de entidades governamentais e da sociedade civil.

Caracterizada por temas como a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (ou "Rio + 20") teve como texto-síntese o documento denominado "O Futuro que Queremos". Apesar de não se constatar, nesse texto, referência direta às compras ou licitações sustentáveis, há nele um tópico que trata do consumo e da produção sustentáveis, em que se enfatiza a importância da implementação do 10YFP (ONU, 2012).

Em uma acepção tradicional, a compra pública pode ser definida como procedimento que permite aos órgãos e às entidades públicas adquirir bens,

1086

contratar serviços e executar obras, em condições que atendam ao menor preço e à qualidade do objeto licitado. Com o advento do conceito das CPS, passou-se a exigir os benefícios sociais e ambientais como critérios a serem considerados por compradores e por gestores públicos que participam dos procedimentos licitatórios.

No plano jurídico, as compras e as licitações públicas sustentáveis e não sustentáveis têm como fundamento as seguintes normas: a Constituição Federal de 1988; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; a Instrução Normativa (IN) SLTI/MPOG nº 1, de 19 de janeiro de 2010; a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010; a INI SLTI/MPOG nº 10 de 2012; e o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012 .

Entre os atos normativos mencionados, destacam-se a Lei nº 12.349/2010, que alterou o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, e que define a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios a serem observados nos procedimentos licitatórios executados por órgãos e entidades públicos; a IN SLTI/MPOG nº 1/2010, que trata da inclusão dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, na contratação de serviços e na execução de obras pela Administração Pública federal; e o Decreto nº 7.746/2012, que estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), cuja atribuição consiste em fixar critérios e práticas de logística sustentável.

1087

No Brasil, estima-se que as compras públicas representam cerca de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), segundo Adriana Magalhães de Moura (2012), o que demonstra a relevância do tema que é objeto deste estudo. Outro aspecto que reafirma essa importância refere-se ao fato de as CPS, apesar de inseridas há algum tempo na agenda de governos e de organizações internacionais, serem ainda pouco abordadas, de maneira sistemática, pela literatura acadêmica. Em alguma medida, o presente artigo visa a contribuir para superar parte dessa lacuna.

Em termos de organização textual, além desta Introdução, este artigo está dividido em cinco partes, como se verifica a seguir: Referenciais Teóricos, Metodologia, Análise e Discussão dos Resultados, Considerações Finais e Referências Bibliográficas. Em Referenciais Teóricos, são analisados os conceitos de compra pública em sentido geral e a ideia das CPS, com base na perspectiva de

pesquisadores renomados e de órgãos governamentais. Em Metodologia, apresentam-se os métodos e as técnicas de pesquisa que permitiram um melhor entendimento dos dados analisados. A relação entre os pressupostos teóricos, os dados coletados e os resultados encontrados ao longo desta pesquisa é tratada na seção Análise e Discussão dos Resultados. Um resumo dos principais tópicos analisados ao longo do texto é apresentado em Considerações Finais. Em Referências Bibliográficas, são listados os livros acadêmicos, os periódicos científicos e as publicações oficiais e jornalísticas que fundamentarem a elaboração deste artigo.

2 REFERENCIAIS TEÓRICOS

2.1 As compras e as licitações públicas e sua amplitude

De maneira resumida, a licitação, conforme Vagner Bertolli (2009) consiste em um procedimento que permite às Administrações Públicas federal, estadual, municipal e distrital selecionar a proposta mais vantajosa entre as apresentadas por particulares (em geral, empresas privadas). O ato de licitar é obrigatório para órgãos e para entidades integrantes da Administração Pública direta e indireta que realizam compras, contratam serviços e executam obras. Embora a legislação vigente preveja situações em que a compra direta (dispensa e inexigibilidade de licitação) é permitida, as compras e as contratações públicas devem, quase sempre, ser precedidas pela licitação pública, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da CF/1988.

1088

Além de ser procedimento, a licitação deve atender aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade e aos princípios legais da probidade administrativa, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório (edital ou convite). Trata-se de um procedimento composto por diversos atos e fatos relacionados à Administração e à empresa licitante. Por parte da Administração, mencionam-se os atos de elaboração do instrumento convocatório, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, homologação e adjudicação. Di Pietro conceitua a licitação como:

[...] é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual. Por parte da Administração, o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além de outros atos intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, anúncios, atas etc. Por parte do particular, a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos, as impugnações (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2013, p. 373).

A licitação pública pode ser classificada em modalidades e tipos. De acordo com a legislação atual, as modalidades de licitação são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão (presencial e eletrônico), e os tipos de licitação constituem: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta. As modalidades convite e tomada de preços, conforme o artigo 23, inciso I e II, da Lei nº 8.666/93, devem atender aos seguintes requisitos:

- I - para obras e serviços de engenharia:
 - a) convite - até R\$ 150.000,00;
 - b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00
 - c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00;
- II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
 - a) convite - até R\$ 80.000,00
 - b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00
 - c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (BRASIL, art. 23, incisos I e II, 1993)

1089

O concurso consiste em uma modalidade que objetiva a seleção de trabalho técnico, artístico e científico. Trata-se de uma modalidade que deve ser, preferencialmente, escolhida para os “contratos de prestação de serviços técnicos profissionais especializados, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração” (DI PIETRO, 2013, p.414). O leilão é a modalidade empregada na venda de bens móveis inservíveis ou de produtos penhorados ou apreendidos, assim como na alienação de bens imóveis (*Id. Ibidem*, 2013). O pregão, por seu turno, aplica-se à aquisição de bens e serviços comuns; diferentemente das demais modalidades, ele é disciplinado pela Lei nº 10.520/2002.

Em relação aos tipos de licitação, o julgamento da proposta é o de menor preço, quando a Administração Pública pretende selecionar o licitante que apresenta o menor valor entre os concorrentes. Esse tipo é o mais comum, pois possibilita aos órgãos e entidades públicas fazer a escolha mais objetiva (*Id. Ibidem*, 2013). Os tipos de melhor técnica e técnica e preço são aplicáveis em situações em que o

objeto licitado é serviço de aspecto predominantemente intelectual, como formulação de projetos básicos e executivos, consultorias especializadas e estudos técnicos (*Id. Ibidem*, 2013).

É importante ressaltar que o procedimento da licitação constitui uma etapa precípua da compra pública, sem se confundir com ela, pois a licitação também pode ocasionar execução de uma obra ou contratação de um serviço. Em uma acepção legal, a compra pública consiste em "toda aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente" (BRASIL, art.6º, inciso III, 2017).

O conceito de CPS complementa o sentido convencional de compra pública, à medida que se propõe a abranger não somente critérios econômicos, mas, também, sociais e ambientais, em todas as fases das aquisições e das contratações públicas. Nesse sentido, esse conceito inclui novos aspectos no ato público de comprar, que antes não deveriam ser priorizados por administradores públicos, como a conservação do meio ambiente para as futuras gerações e a promoção da distribuição equânime da renda. Por meio das CPS, o Estado brasileiro faz uso do seu poder de compra a fim de promover o crescimento econômico, assim como para gerar benefícios socioambientais.

1090

2.2 Aspectos conceituais, legais e administrativos das CPS

As CPS são concebidas como uma compra que integra critérios econômicos, sociais e ambientais em todos os seus estágios, a fim de reduzir os impactos à saúde, ao meio ambiente e aos direitos humanos (BIRDEMAN *et al*, 2008), ou seja, constitui um meio para se promover o desenvolvimento nacional sustentável. Para Bernardo de Oliveira e Luís dos Santos (2014), são exemplos de critérios econômicos: a relação custo-benefício, o preço e a qualidade do produto ou serviço; de critérios sociais: a erradicação da pobreza, condições de trabalho e a proteção dos direitos humanos; e de critérios ambientais: o ciclo de vida do produto e o impacto do produto ou do serviço sobre o meio ambiente.

O modelo atual das CPS pressupõe que compradores demandem produtos de alta qualidade, gerados sob circunstâncias socialmente justas e com menor dano

ambiental possível. Exige, igualmente, que as aquisições sejam eficientes, isto é, deve-se comprar apenas o que é realmente necessário, que os gestores considerem o ciclo de vida dos produtos (extração do recurso natural, produção, transporte, consumo/uso reuso e descarte) e os custos ambientais e econômicos da oferta mais vantajosa para Administração Pública (BIDERMAN *et al*, 2008; DRUMOND *et al*, 2012, p.6).

As CPS, de acordo com a perspectiva da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apresentam um duplo objetivo, ou seja, melhorar a qualidade dos recursos disponíveis no meio ambiente e oferecer ao mercado uma clara indicação do que os consumidores e produtores desejam comprar e vender (OCDE, 2000). Convém destacar, ainda, o conceito de “compras verdes”, que consiste em “promover políticas de contratação pública que favoreçam o desenvolvimento e a difusão de mercadorias e serviços favoráveis ao meio ambiente” (ONU, 2002).

Em relação à terminologia, neste estudo, optou-se por fazer uso do termo CPS, uma vez que a compra, a nosso ver, é um dos atos que compõem o procedimento licitatório como um todo. Além disso, esse termo é, preferencialmente, empregado por órgãos federais como o MMA e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e, de acordo Rossato e Van Bellen (2011), distingue-se semanticamente da denominação “compras verdes”, que tende a considerar somente os aspectos ambientais das aquisições e contratações sustentáveis.

A ideia das compras públicas como mecanismo de promoção de padrões de consumo e de produção sustentável constitui aspecto central no conteúdo normativo da IN SLTI/MPOG nº 1/2010, da IN SLTI/MPOG nº 10/2012, e do Decreto nº 7.746/2012. Essas normas regulamentares, juntamente com a CF/1988 e a Lei nº 8666/1993, representam o conjunto de atos normativos que confere embasamento jurídico para o desenvolvimento das CPS no Brasil. Esses atos normativos estão abaixo dispostos no Quadro 1, que tem o propósito de resumir a evolução legislativa das CPS em âmbito federal, em ordem cronológica.

1091

Quadro 1 - Evolução Legislativa das CPS no Âmbito Federal

Ano	Ato Normativo	Descrição	Aplicabilidade
1988	Constituição Federal de 1988.	Confere tratamento diferenciado para produtos e serviços conforme impacto ambiental.	União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
1993	Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993.	Estabelece normas gerais de licitações e contratos públicos.	União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
2002	Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.	Institui o pregão (presencial e eletrônico).	União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
2010	Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19 de janeiro de 2010.	Dispõe sobre critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Federal.	União
2010	Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.	Institui a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como princípio da licitação pública.	União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
2012	Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012	Estabelece critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio da CPS e institui a CISA.	União
2012	Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10, de 12 de novembro de 2012.	Institui o Plano de Gestão Logística Sustentável (PLS) na Administração Federal.	União

Fonte: Sintaxe das leis pertinentes ao tema abordado, compilação elaborada pelos autores (2017).

1092

No contexto federal, os dois principais órgãos públicos que coordenam e estabelecem diretrizes para a execução das políticas relativas às CPS, em atendimento às normas constitucionais, legais e infralegais, são o MPDG e o MMA. No âmbito do MPDG, mencionam-se as ações promovidas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), instância responsável pela implementação do Programa de Compras Públicas Sustentáveis (PCPS). No MMA, deve-se destacar as iniciativas decorrentes do Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que tem as Contratações Sustentáveis com um dos seus eixos temáticos.

2.3 As CPS na administração pública federal, estadual e municipal

O tema das CPS adquiriu relevância nas Administrações Públicas estadual e municipal, no ano de 2007, quando foi criado o Projeto "Fomentando Compras Públicas Sustentáveis no Brasil" (CPS/Brasil), iniciativa decorrente de acordos entre a Associação Internacional Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI) e o Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Fundação Getúlio Vargas

(FGV). Integra essa iniciativa os governos do estado e do município de São Paulo e do estado de Minas Gerais, que figuram entre os três maiores PIBs do país, depois da União (ICLEI, 2017). Entre os propósitos do referido projeto, estão estimular a inovação no setor privado e promover a introdução de produtos sustentáveis no mercado nacional (ICLEI, 2017).

No estado de São Paulo, representa um marco importante das práticas sustentáveis a introdução do Selo Socioambiental (Decreto nº 50.170, de 4 de novembro de 2005), que passou a exigir a inserção de critérios como economia de consumo de água e de energia e redução de emissão de gases poluentes, nos itens que compõem o Catálogo de Materiais (CADMAT) desse estado. Nesse contexto, a ICLEI e a Secretaria do Meio Ambiente (SMA) têm envidado esforços para incluir cerca de 900 produtos ambientalmente sustentáveis no sistema estadual de compras públicas (ICLEI, 2017).

Em relação ao município paulistano, cabe ressaltar as ações da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), com vistas à regularização do uso de madeiras em obras públicas; ainda nesse sentido, menciona-se a criação do Programa Ambientes Saudáveis e Verdes (PAVS), que inclui medidas voltadas à capacitação de servidores e de elaboração de um projeto de lei sobre as CPS (ICLEI, 2017).

As CPS vêm adquirindo expressão em Minas Gerais por meio do desenvolvimento do Catálogo de Materiais do Estado de Minas Gerais, que está disponível na rede mundial de computadores (internet). Nesse catálogo, as empresas licitantes e os cidadãos têm acesso a cerca de 359 itens, cujas especificações técnicas atendem aos parâmetros socioambientais.

No que concerne à União, o Programa A3P do MMA constitui importante iniciativa em matéria de CPS, pois objetiva melhorar a eficiência dos órgãos e entidades federais e, ao mesmo tempo, reduzir os impactos ambientais da gestão pública. O eixo Contratações Sustentáveis da A3P lista os seguintes aspectos a serem considerados na decisão de um comprador público sustentável: os custos dos produtos ao longo de todo o ciclo de vida, a eficiência, as compras compartilhadas, a redução dos impactos ambientais e problemas de saúde e o desenvolvimento e a inovação (BRASIL, 2017).

Por fim, deve-se enfatizar as ações do MPDG favoráveis à consolidação das CPS na Administração Pública federal. Além da publicação das mencionadas INs,

que são aplicáveis a todos os órgãos e entidades da União, o MPDG mantém um Portal de Contratações Públicas Sustentáveis, que reúne informações relativas a estudos, relatórios, modelos de editais e boas práticas em CPS, entre outras. Esse sítio eletrônico também recebe o apoio institucional da ICLEI e da Embaixada Britânica em Brasília.

3 METODOLOGIA

O presente estudo caracterizou-se pelo método que Gil (2008) concebe como pesquisa exploratória, ou seja, técnica de pesquisa que visa a “esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, p.27). A metodologia adotada teve o objetivo de, por meio da consulta bibliográfica e documental, assegurar uma perspectiva geral sobre as CPS no contexto brasileiro, tema que é ainda pouco investigado no campo das ciências sociais aplicadas. Ele também é uma pesquisa descritiva, na medida em que teve “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (*Id. Ibidem* 2007, p. 42).

1094

A organização dos dados apresentados neste artigo decorreu de consulta à bibliografia especializada, à legislação atual sobre compras públicas, ao Portal de Contratações Públicas Sustentáveis e ao Painel de Compras do MPDG, ao Portal de Licitações Sustentáveis do MMA e aos manuais sobre o tema, publicados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV²), pela Advocacia Geral da União (AGU³) e pela Justiça do Trabalho⁴. Esses dados foram organizados em tabelas e gráficos, de modo a tornar mais compreensíveis alguns trechos do texto.

² Guia de Compra Pública Sustentável.

³ Guia Prático de Licitações Sustentáveis.

⁴ Guia de Sustentabilidade nas Contratações.

Grupo Temático 4:

Gerenciamento de Organizações Públicas

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O primeiro resultado obtido neste estudo demonstra que o modelo atual das CPS apresenta vantagens ("objetivos" e "benefícios") e desvantagens ("obstáculos" e "barreiras") que convêm ser identificadas para que esse paradigma possa, efetivamente, tornar-se uma prática mais recorrente no setor público brasileiro. O segundo, como se poderá inferir da análise sobre os dados coletados do Painel de Compras, revela que esse modelo representa um percentual muito reduzido em relação ao valor total das compras governamentais. O terceiro indica que as CPS se concentram no nível federal de governo, embora não se devam ignorar algumas iniciativas importantes nos níveis regionais (estados) ou locais (municípios).

Moura (2013) identifica, como vantagens das CPS, a redução dos gastos futuros dos governos por meio de políticas de reparação de danos ambientais, a contenção de despesas orçamentárias com a manutenção de bens adquiridos, o estímulo ao surgimento de mercados e empregos "verdes", diminuição da poluição em outros países e o potencial de melhorias sociais (melhores condições de trabalho). Em relação às desvantagens (obstáculos), Moura (2013) ressalta a percepção do aumento dos custos das aquisições, a visão de compradores públicos sobre restrições à competitividade nas licitações, inexistência ou insuficiência de conhecimento por parte dos licitantes sobre requisitos socioambientais e as dificuldades inerentes à cultura organizacional.

1095

Couto e Ribeiro (2016) não fazem alusão às vantagens das CPS, embora enumerem os objetivos a serem alcançados pelo modelo. Esses objetivos são, entre outros: gerar práticas de produção e de consumo mais sustentáveis entre os agentes econômicos (famílias e empresas), melhorar a imagem institucional, estimular a inovação tecnológica, conscientizar os servidores públicos sobre a questão ambiental e garantir a efetividade dos direitos humanos e sociais. De acordo com esses autores, são alguns "obstáculos" às CPS a falta de capacitação dos servidores, a normatização insuficiente do tema, o preço de mercado usualmente superior dos itens sustentáveis e o conflito entre os critérios de sustentabilidade e de competitividade no procedimento licitatório.

No Guia de Compras Públicas Sustentáveis: Uso do Poder de Compra do Governo para a Promoção de Desenvolvimento Sustentável, são enumerados como

benefícios decorrentes das compras sustentáveis, no setor público, a melhoria da imagem político-institucional da organização pública, a ampliação da eficiência organizacional, a promoção do desenvolvimento local, a adequação à legislação internacional e o incremento da conscientização ambiental na sociedade (BIRDEMAN, Rachel *et al*, 2008). Conforme essa publicação, a inexperiência e a desinformação do consumidor (comprador) são tidas como uma das barreiras das aquisições públicas socioambientais.

Toma-se por perspectiva, neste artigo, a maneira similar à que foi proposta por Couto e Ribeiro (2016), reconhecendo que o modelo das CPS está relacionado a três níveis de análise que são os seguintes: aspectos jurídico-administrativos, aspectos socioeconômicos e conhecimento e informação. No Quadro a seguir, esses aspectos podem ser visualizados de acordo com as respectivas vantagens e entraves. Convém ressaltar que essa tabela não é exaustiva, visa apenas a ilustrar as potencialidades e as dificuldades desse paradigma.

Quadro 2 - Resumo das Vantagens e dos Entraves à Implementação das CPS no Brasil

1096

Aspectos Jurídicos-Administrativos		Aspectos Socioeconômicos		Conhecimento e Informação	
Vantagens	Entraves	Vantagens	Entraves	Vantagens	Entraves
Contenção de Custos e Despesas Orçamentárias no longo prazo	Percepção do Aumento dos Custos no Curto Prazo	Reparação de danos ambientais; Surgimento de Mercados e Empregos "Verdes"	Preços de mercado usualmente superiores dos produtos sustentáveis	Aumento da Conscientização dos Servidores Públicos sobre a Questão Ambiental;	Inexistência ou Insuficiência de Conhecimento dos licitantes sobre as características da Sustentabilidade Socioambiental
Melhoria da imagem institucional	Visão sobre Restrições à Competitividade e à Oferta de Produtos e Serviços	Diminuição da Poluição no Brasil e no Mundo	Prevalência de Práticas Não Sustentáveis no Meio Econômico e Social	Incremento da Conscientização Ambiental na Sociedade	Inexperiência ou Desinformação do Agente Público sobre CPS
Ampliação da Eficiência Organizacional	Dificuldades Inerentes à Cultura Organizacional	Melhoria nas Condições de Trabalho			Desconhecimento da Legislação Pertinente e das Boas Práticas
	Falta de Capacitação de Servidores Público				

Fonte: Resumo comparativo elaborado pelos autores (2017).

O segundo resultado obtido por este estudo refere-se ao fato de as CPS, ainda, constituírem um percentual pouco expressivo em comparação com as compras públicas realizadas no Brasil. No âmbito da União e em referência ao período de 2012 a 2016, conforme o Painel de Compras do Governo Federal, apura-se o quantitativo de 685.905 processos de compras públicas em um montante de R\$ 287.559.718.990,06, onde apenas aproximadamente 2 bilhões (ou seja, 0,76%) relacionam-se às compras de itens sustentáveis. Cirqueira (2016), a partir da análise dos bancos de dados do MPDG, confirma essa conclusão de que as CPS representaram, entre 2012 e 2016, menos de 1% do total de despesas com aquisições públicas não sustentáveis. Esses valores percentuais são ratificados pelos dados da Figura abaixo:

Figura 1. Processos de Compras Públicas do Governo Federal (2012-2016)



Fonte: Painel de Compras do Governo Federal (2017).

Embora se deva considerar que tenha havido um crescimento dos dispêndios públicos relativos às CPS e uma queda das despesas orçamentárias com as compras públicas convencionais (CIRQUEIRA, 2016), no ultimo lustro, não se pode negligenciar o fato de que o percentual das compras públicas sustentáveis continua bastante inferior se comparado à parcela que corresponde às aquisições não sustentáveis. Sobre o percentual das CPS apurado neste estudo, pode-se afirmar, complementarmente, que a maior parte dessas compras decorreu de licitações na modalidade pregão eletrônicas realizadas, particularmente, pelo Ministério da Educação (CIRQUEIRA, 2016).

O terceiro resultado concerne à concentração das CPS em nível federal. A maioria das iniciativas governamentais, com vistas à promoção das aquisições de produtos e serviços sustentáveis, é conduzida por órgãos e entidades Federais, com exceção dos exemplos paulista (Estadual e Municipal) e mineiros (Estadual) e de experiências ainda incipientes nos estados do Rio de Janeiro⁵ e da Bahia⁶. Enfatiza-se que em um Estado federativo como o Brasil, formado por 27 unidades federadas e 5.570 municípios, é de suma importância a ampliação do escopo das políticas e das práticas das CPS, para se garantir a efetividade do princípio do desenvolvimento nacional sustentável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As compras e as aquisições governamentais constituem um dos procedimentos mais comuns realizados pela Administração direta, autárquica e fundacional, em todos os entes federados, a fim de impulsionar o desenvolvimento sustentável, uma vez que os gastos públicos (que é um dos componentes do PIB) podem ser, simultaneamente, um mecanismo de indução do crescimento econômico e de promoção de padrões de consumo e de produção que sejam benéficos à sociedade e ao meio ambiente.

1098

Como se observou neste artigo, o modelo atual das CPS adquire expressão por meio de dispositivos constitucionais, legais e infralegais e de programas que têm o MMA e o MPDG como seus principais formuladores e executores, no âmbito federal. De maneira semelhante, no plano subnacional, destacam-se as funções exercidas por órgãos de planejamento, de gestão e de meio ambiente, dos respectivos entes federados, para a promoção de aquisições e licitações sustentáveis. Em todos os casos, deve-se reiterar as contribuições prestadas pela ICLEI.

Em termos metodológicos, este estudo constituiu uma pesquisa exploratória e descritiva, que conduziu a algumas conclusões importantes acerca das CPS que precisam ser consideradas, tanto para fins analíticos, quanto para efeitos práticos,

⁵ Subsídios à Implementação de Gestão e Insumos para Construção e Compras Públicas Sustentáveis no Estado do Rio de Janeiro (Construção e Compras Públicas Sustentáveis/CCPS).

⁶ Projeto Implementando Compras Públicas Sustentáveis no Estado da Bahia (CPS/BA).

no sentido de proposição de mudanças que aprimorem o modelo vigente. Em resumo, os três resultados alcançados foram: o paradigma atual apresenta vantagens e entraves para sua implementação, as CPS representam um percentual muito reduzido do valor global das compras sustentáveis e essas aquisições estão centradas na experiência administrativa federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

B=TIOL, Luciana Stocco. **Compras Sustentáveis: a Força do Consumo Público e Empresarial para uma Economia Verde e Inclusiva**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80063/CompraSust_FGV.pdf>. Acesso em: 7 de fevereiro de 2017.

BERTOLLI, Vagner. **Licitações Sustentáveis**. Disponível em <<http://www.licitacoessustentaveis.com/2010/01/licitacoes-sustentaveis-vagner-bertoli.html>>. Acesso em: 7 de fevereiro de 2017.

BIDERMAN, R.; BETIOL, L.; MACEDO, L.; MONZONI, M.; MAZON, R. (Org.). **Guia de compras públicas sustentáveis. Uso do poder de compra do governo para a promoção de desenvolvimento sustentável**. 2a Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. ICLEI.

1099

BRAMMER, Stephen; WALKER, Helen. **Sustainable procurement practice in the public sector: an international comparative study**. Bath: University of Bath Online Publication Storem, 2007 (Working paper). In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **AS Compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil**. Boletim regional, urbano e ambiental. Rio de Janeiro Jan./Jun. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 de março de 2016.

_____. Presidência da República. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 22 de junho de 1993. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 21 de março de 2016.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). **Guia Prático de Licitações Sustentáveis**. Disponível em

<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/14134636>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2017.

_____. JUSTIÇA DO TRABALHO. **Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho**. Disponível: <<http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c-6fcf316c9e8e&groupId=955023>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2017.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Processo de Marrakesh. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPDG). **Painel de Compras do Governo Federal**. Disponível em: <http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=Local&anonymous=true>. Acesso em 21 de fevereiro de 2016.

CIRQUEIRA, Jefferson Correia. **Compras Públicas Sustentáveis: Uma Análise na Evolução no Governo Federal Brasileiro**. Disponível em <<http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41197.pdf>> Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

1100

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: **Agência 21**. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides; RIBEIRO, Francis Lee. **Objetivos e Desafios da Política de Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: Opinião dos Especialistas**. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, v.50, p. 331-343, mar./abr. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, José C. S. **Um estudo sobre a reconfiguração da função compras em empresas do setor automotivo**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia) — Departamento de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **O Papel das Compras Sustentáveis na Economia Verde**. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2746:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

_____. **As Compras Públicas Sustentáveis e sua Evolução no Brasil**. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, v. 7, Jan./Jun. 2013

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C.M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. **Compras Públicas como Política para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf>>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf. Acesso em: 11 de fevereiro de 2017.

_____. **O Futuro que Queremos**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2017.

_____. PNUD. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

1101

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Greener public purchasing: issues and practical solutions**. Paris: OECD Publications, 2000.

PERERA, Oshanieta. **State of play in sustainable public procurement**. IISD; Teri, 2007. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **AS Compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil**. Boletim regional, urbano e ambiental. Rio de Janeiro Jan./Jun. 2013.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PIMENTEL, Cleusa; ITANI, Elza; D'AMICO, Valéria. **Curso de licitação sustentável: modulo I e II: licitações e contratações sustentáveis**. São Paulo: FUNDAP. 2009, p.7.

ROSSATO, Jaqueline; VAN BELLEN, Hans Michel. **Licitações Sustentáveis: Um Levantamento das Iniciativas Adotadas na Administração Pública**. Disponível em < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ESO2131.pdf>>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2017.

SILVA, Renato C.; BARKI, Teresa V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 2, p. 157-175, 2012.

In:
OLIVEIRA, Bernardo Carlos S.C.M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras
públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Rev. Adm.
Pública**, v.49,1, Rio de Janeiro, Jan./Feb. 2015.

PERFIL DE LIDERANÇA DOS GESTORES E MODELO ESTRATÉGICO EM UMA IFES

Denise Ribeiro de Almeida¹
Leonardo Ribeiro de Almeida²

RESUMO

O artigo analisa relações entre mudança estratégica e liderança, na UFBA, tendo como questão: Quais as relações entre a estratégia da UFBA e o perfil de liderança dos reitores no período 1946-2014? O referencial divide-se em estratégia e mudança estratégica, liderança e perfil dos líderes e suas relações com a estratégia. Metodologicamente, é um caso único com coleta de dados através de análise documental, entrevistas com gestores e observação não participante. Os dados foram analisados com base na análise de conteúdo categorial temática baseada nas dimensões da mudança estratégica de March (1991) e da liderança modelo de Quinn (2013), a partir daí, categorizaram-se os eventos do período dividido em quatro ciclos. Os resultados apontam para a presença de relações mudança estratégica-perfil de liderança ao longo da história da universidade, percebe-se ainda não haver um melhor perfil de líder. As limitações do estudo podem ser superadas realizando-se trabalhos em outras IES públicas e privadas.

1103

Palavras-chave: Mudança estratégica. Liderança. IFES.

¹ Universidade Federal da Bahia (UFBA).

² Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho parte da concepção de que o contexto em que ocorre a mudança estratégica a partir dos anos de 1950 se complexifica e acelera com efeitos sobre as organizações e suas dimensões estratégicas. Ou seja, as mudanças econômicas, políticas, sociais, tecnológicas e culturais mais amplas e imprevisíveis tornam mandatória a adoção de estratégias que atendam às demandas sociais de maneira mais aderente para se garantir a expansão da organização.

Tomando-se por base a afirmação de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) de que a estratégia deve ser um dos principais focos dos gestores, adota-se neste artigo o conceito de Mintzberg (1978, p.94) de que a estratégia "pode ser vista como um conjunto de comportamentos coerentes por meio do qual a organização estabelece um tempo para o seu lugar no ambiente". Ou seja, conforme Quinn (1978), a adoção de determinada opção estratégica guarda estreita relação com a avaliação do ambiente competitivo no qual a organização atua tomando por base o foco analítico adotado por seus gestores. Desta forma, considera-se, ainda em consonância com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), a importância de se desenvolverem estudos que visem analisar as relações entre estratégia e liderança organizacional.

1104

Tem-se ainda, a visão que as políticas públicas educacionais recentes levaram muitos países, inclusive o Brasil, a adotarem uma forma de alocação de recursos públicos no setor pautada pelo viés gerencial, com efeitos diretos sobre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Assim, as IFES passam por um processo onde coexistem fatores de pressão externos e internos, levando-as a adotar padrões de qualidade/quantidade rígidos e pautados pela relação produtividade-eficiência-qualidade. Estas demandas acirram sua vulnerabilidade às pressões, tornando necessário um processo de mudança estratégica profissional, justificando-se a realização do estudo, com base na história da Universidade Federal da Bahia (UFBA), organização, segundo Almeida (2011 e 2013), tradicional no segmento.

Com base nestas concepções, tem-se como questão de pesquisa: **Quais as relações entre a estratégia da UFBA e o perfil de liderança dos reitores no período 1946-2014?** Para responde-la, dividiu-se a história da IFES em ciclos contendo os diferentes contextos por ela vividos. O artigo, além da introdução, traz seu quadro teórico seguido pela metodologia. Na quarta seção apresentam-se os resultados da pesquisa de campo, finalizando-se com a apresentação de reflexões finais, limitações e possíveis trabalhos futuros.

2 CAMINHOS TEÓRICOS

Esta seção subdivide-se em: estratégia e mudança estratégica e relações entre estratégia e liderança.

2.1 Estratégia e mudança estratégica: algumas reflexões

Ressalta-se a diversidade de conceitos relativos à estratégia no campo acadêmico, realidade que faz com que a estratégia seja vista como um conceito polissêmico, contudo, consideram-se aqui autores seminais que se debruçam sobre o tema, os quais terão alguns de seus conceitos a seguir explorados.

Conforme Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), a estratégia contempla diferentes perspectivas e formas de operacionalização, podendo, contudo, ser vislumbrada como uma forma de superação dos concorrentes atuais ou potenciais da organização. Porter (1999) corrobora tal concepção ao entender que o processo de operacionalização de um modelo estratégico tem por objetivo final permitir que a organização que o implementa atinja uma posição de destaque em relação aos seus concorrentes, garantindo-lhe com isso sua diferenciação e sustentabilidade ao longo do tempo. Apresentando um interessante modelo-síntese de algumas das principais concepções teóricas sobre o processo estratégico para além do que foi dito pelos autores anteriores, Silva e Machado (2013, p.4) afirmam que a estratégia deve ser vista como um esforço consistente de planejamento racional ancorado em um processo de aprendizagem organizacional guiada por um modelo incremental elógico que resultará em uma estratégia emergente.

1105

Por sua vez Mintzberg e Petigrew, em diferentes obras sobre o tema, consideram que a estratégica possui laços com o esforço de planejamento e com o perfil empreendedor/adaptativo dos gestores, fazendo com que o processo estratégico possua aspectos artesanais e vinculados à realidade da organização. Em trabalho mais recente, Mintzberg; Ahlstrand; Lampel (2010) citam a presença de escolas estratégicas: design, planejamento, posicionamento, empreendedora, cognitiva, aprendizado, poder, cultural, ambiental e de configuração.

Ainda segundo Silva e Machado (2013), apesar de vieses distintos, os diferentes autores possuem como convergências importantes em seus trabalhos: o esforço de planejamento, a importância da relação aprendizagem/incrementalismo, a necessidade de adaptação ao ambiente de atuação e o comportamento empreendedor do gestor. Ou seja, deve-se considerar que a formulação e sucesso de estratégias organizacionais guarda estreita relação com as características organizacionais, o ambiente interno e externo da organização e com o perfil de liderança predominante em cada um dos momentos vivenciados pela organização.

Em relação ao processo de mudança estratégica, optou-se neste artigo, em consonância com Almeida (2013) pela adoção da vertente teórica desenvolvida por March (1991), que entende ser o conteúdo da mudança estratégica classificado como: de exploração (experimentam-se novas alternativas com retornos incertos em um período mais longo) e de exploração (a organização por dominar seu ambiente, direciona esforços, no curto prazo, para aprimorar/ampliar competências e habilidades, buscando retornos previsíveis). Destaca-se que não há uma melhor modalidade de mudança, o que há é a necessidade de equilíbrio e adequação do seu segundo a realidade vivenciada pela organização ao longo de sua trajetória.

Para Pettigrew (1985 e 1987), a importância do papel do líder como ator apto a por em curso e garantir as condições necessárias à operacionalização da mudança organizacional mais adequada ao contexto organizacional, torna necessária a análise da relação liderança-estratégia em contextos teórico-práticos.

1106

2.2 Liderança e estratégia

Chandler (1998) afirma que, apesar da organização ter suas características, estas são influenciadas pelos indivíduos que nela atuam, principalmente pelas ações dos seus líderes, enquanto atores responsáveis pelas atividades de coordenar, avaliar e planejar não somente atividades cotidianas, como também o seu futuro. Contudo, liderar é muito mais do que simplesmente mandar e ser obedecido, o líder deve ter habilidades/competências que despertem o melhor nos liderados, visando atingir os objetivos organizacionais em um período amplo. Em outras palavras, o líder deve ser capaz de aproximar os objetivos organizacionais dos objetivos dos liderados, respeitando demandas internas e externas.

Como a estratégia, a liderança também é um conceito polissêmico, ou seja, diferentes autores consideram distintas relações entre motivação, influência e persuasão na composição do perfil de liderança mais adequado ao contexto. Assim, pela necessidade de se estabelecer um conceito de liderança, considera-se a como a capacidade do líder influenciar o grupo liderado em direção ao alcance dos objetivos organizacionais em diferentes níveis.

Nesta linha, Mintzberg (1998) sistematiza dez papéis a serem desempenhados pelo líder, dividindo-os em três dimensões: **informacionais** (monitor, disseminador e porta-voz); **decisórios** (empreendedor, alocador de recursos, controlador de distúrbios e negociador) e **interpessoais** (chefe nominal e ligação entre diferentes indivíduos e grupos). Destaca-se que, para ele, o maior desafio de liderar é conseguir, através do conhecimento das expertises organizacionais, avaliar e conduzir a organização sob uma perspectiva estratégica. Ainda no campo da classificação dos estilos de liderança, Rowe (2002) traz três tipologias: **gerencial**, na qual se busca a estabilidade, a ordem e a manutenção do *status quo*; **visionária**, onde o foco é criatividade, inovação e desordem, ou seja, a mudança do *status quo*; e **estratégica** dividida entre estratégias de curto prazo e a manutenção de metas de longo prazo, visando este mix ao aumento da viabilidade e eficiência da organização, criando valor para a mesma.

Sistematizando estas tipologias, o Modelo de Quinn (Quinn, 2013) agrega os estilos de liderança, a partir de 8 combinações de habilidades/competências do líder

1107

classificadas no eixo vertical pelo binômio flexibilidade-controle, e no horizontal, pela perfil voltado ao ambiente externo-interno.

Figura 1 - Papéis na organização



Fonte: Elaboração própria, 2014, a partir de Quinn, 2013.

Considera-se à luz destas reflexões, que apesar de não haver um melhor perfil para um líder, há algumas competências básicas:

- a. Visão transdisciplinar, que lhe permita encarar problemas e desafios sob uma perspectiva holística e integrada.
- b. Boa comunicação vertical/horizontal, garantindo a disseminação e compreensão correta das mensagens.
- c. Princípios éticos, contemplando aspectos pessoais, profissionais e organizacionais.
- d. Capacidade de motivar a equipe frente a desafios, visando atingir os objetivos organizacionais da melhor forma possível.

A seção seguinte apresenta o percurso metodológico utilizado no artigo.

3 CAMINHOS METODOLÓGICOS

O estudo visa analisar o papel de diferentes líderes no processo de mudança da estratégia UFBA. Ao se considerar que a mudança estratégica e o papel da liderança são fenômenos processuais, entende-se que devam ser observados sob uma perspectiva temporal (VAN DE VEN, 1992), o que faz com se analise o período 1946-2014, intervalo que vai do momento da criação da instituição como universidade, ao final do último período de reitorado completo. O trabalho é um

estudo de caso único, o que, segundo Yin (2010), justifica-se ao se considerar o contexto desta organização como representativo do fenômeno que se pretende analisar.

A coleta dos dados deu-se através da análise de documentos da UFBA no período estudado. Foram feitas entrevistas semiestruturadas com gestores que atuaram em diferentes momentos da história da organização, exercendo papéis de liderança. Em consonância com indicações de Vergara (2006) para melhor conduzir as entrevistas, elaboraram-se roteiros individuais, garantindo-se a melhor exploração dos aspectos relevantes à compreensão do problema. Utilizou-se ainda a observação não participante em relação aos fatos reportados no último ciclo institucional, momento no qual um dos autores já atuava na organização.

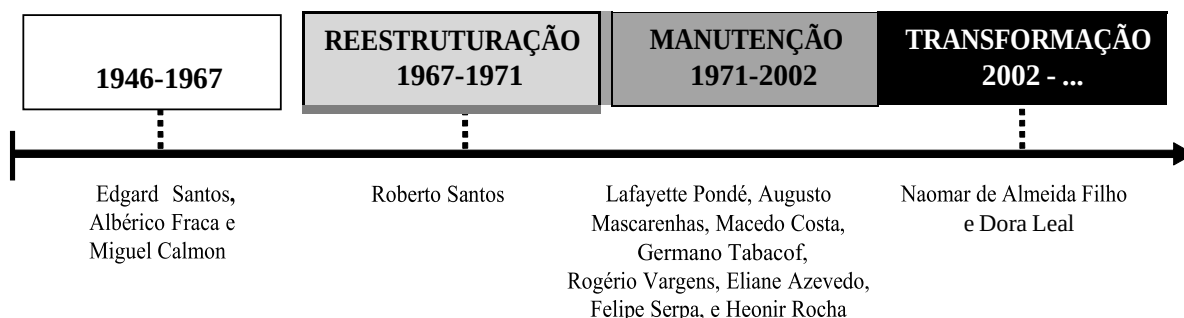
Para análise dos dados, usou-se a análise de conteúdo categorial temática, tomando-se as dimensões da mudança estratégica de March (1991) e da liderança do modelo de Quinn (2013). Tal opção decorreu da compreensão de que tais propostas sintetizam as demais classificações apresentadas no referencial. Assim, categorizaram-se os principais eventos do período analisado (dividido em quatro ciclos). A partir daí, delinearam-se as características da estratégia e da mudança estratégica, assim como das lideranças em cada momento da história da organização, tecendo-se reflexões sobre suas relações, fazendo-se uma análise dos achados de campo em cada um dos ciclos à luz do referencial teórico, conteúdo trazido a seguir.

1109

4 ESTRATÉGIA, MUDANÇA ESTRATÉGICA E LIDERANÇA: o caso UFBA

Esta seção subdivide-se em quatro subseções, contemplando o contexto e principais eventos críticos vivenciados pela UFBA em seu processo de mudança estratégica e os estilos de liderança presentes. Antes da apresentação das subseções, para melhor compreensão, traz-se uma linha do tempo que delimita este período, seus ciclos e reitores.

Figura 2 - Ciclo histórico e reitores da UFBA, no período 1946-2014



Fonte: Elaboração própria, 2013.

4.1 Criação: 1946-1967

No primeiro ano deste período, conforme Santos (2010) e Ribeiro (2011 e 2013), a criação da UFBA é favorecida por um contexto externo influenciado por três aspectos: o fim da Segunda Guerra, a queda do Estado Novo e a redemocratização do Brasil. Além disto, o fato de um professor da Escola de Medicina da Bahia ser o ministro da Educação e da Saúde, pelo seu estreito vínculo com Edgar Santos (diretor desta escola nos 10 anos anteriores) acelera a criação da primeira universidade baiana, tendo Edgar Santos como reitor.

Em sua formação, a IFES adota a estratégia de incorporar unidades de ensino, emergindo deste processo de formação resistências das tradicionais escolas de Medicina, Direito e Politécnica, gerando conflitos entre estas unidades e também com as que foram incorporadas à universidade. Este contexto conflituoso onde estavam presentes embates característicos entre tradição e inovação poderia levar ao fracasso da estratégia de criação da universidade. Contudo, na verdade, houve a minimização destes problemas em muito pelo perfil do reitor, visto tanto como “um homem sedutor que envolvia as pessoas com seu charme especial” (BOAVENTURA, 2010, p.14), quanto pela sua relação com o meio político. Assim, sua habilidade no trato das disputas internas minimizou resistências, tornando o ambiente harmônico, viabilizando a estratégia de incorporar novas unidades, tornando a UFBA modelo de integração de unidades isoladas replicado em iniciativas similares em outros estados.

1110

Segundo Santos (2010) e Almeida (2011 e 2013) o primeiro processo de mudança estratégica na IFES inicia-se no fim dos anos de 1950, a partir de propostas do reitor. Como base deste processo, priorizou-se a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, vista por ele como fundamental à qualidade do ensino superior e à garantia de aderência das atividades universitárias às demandas sociais, permitindo a aproximação Universidade-Sociedade. Ao assumir tal postura, o reitor pressupunha que o ensino superior devia extrapolar a priorização de profissões específicas, considerando que além de formação acadêmica final, os discentes deveriam ter uma formação cultural que lhes permitisse apropriar-se da cultura local e nacional.

Na prática, este conceito de ensino superior, para Santos (2010) e Boaventura (2010), consolida um modelo acadêmico-organizacional, que tem a cultura como eixo da criação de cursos e unidades. Para tanto, direcionam-se recursos para intercâmbio com países de diferentes continentes, vistos então como nações mais afins à realidade baiana e brasileira. Esta busca de identidade institucional diferenciada se dá, ainda segundo esses autores com a criação de institutos extensionistas; restauração e incorporação de museus ao patrimônio da IFES; criação dos Seminários Livres de artes; criação do hospital universitário; atendimento aos discentes através do Serviço Médico, da Residência Estudantil, do Restaurante Universitário etc.

1111

No ensino, ainda para estes autores, é significativa a criação do Instituto de Geociências objetivando maior aproximação Universidade-Empresa, através de pesquisas sobre exploração do petróleo, em decorrência da importância econômica e política desta atividade. Tem-se ainda como estratégia de expansão a criação da Escola de Administração visando atender às demandas de um novo modelo de Estado e às multinacionais que ingressam no país. Atento aos debates sobre o ensino superior, incorporam-se concepções de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro para a formação de professores, criando-se os Institutos de Ciências Básicas com a oferta de disciplinas profissionalizantes. Com esta iniciativa, torna-se a primeira IES a implantar institutos na Bahia e uma das pioneiras no Brasil.

Em termos organizacionais a IFES, sob a influência norte-americana, formaliza no de 1946 a coexistência dos departamentos e cátedras nas unidades de

ensino, prevendo a formação dos Colegiados como órgãos que garantissem o trabalho dos departamentos segundo a estratégia organizacional para se evitar o desperdício e a má alocação de recursos. Contudo, em muito refletindo o peso da tradição na universidade, o peso das cátedras e o pouco poder dos colegiados fez com que permanecesse um modelo autocrático centrado em características dos gestores.

Uma síntese deste reitorado pode ser vista como: "a incorporação, participação e pacificação das unidades; a criação de novas unidades e órgãos; sua adequação às novas demandas tecnológicas, a descoberta do petróleo e os apoios advindos da primeira fase da industrialização na Bahia" (ALMEIDA FILHO, 2010, p.6). Considera-se que a implementação da estratégia de formação da universidade e as mudanças seguintes caracterizam uma estratégia de exploração com base em March (1991), priorizando um modelo onde o foco está nas alternativas inovadoras com retornos incertos no longo prazo. Em outras palavras, as mudanças implementadas.

Fica claro na análise da sua forma de atuação que o reitor agrega algumas das tipologias de lideranças de Quinn (2013), notadamente as de mentor, inovador, negociador e conciliador. Ou seja, o professor Edgar Santos tem um estilo de liderança onde o foco direciona-se à inovação e difusão de novas ideias, associando tais características à preocupação em criar relações institucionais e individuais harmônicas e sólidas, sendo este mix de perfis de liderança adequado à adoção de um modelo de mudança estratégica de exploração. Na análise da trajetória dos seus dois sucessores, pouco é feito, caracterizando-se a presença de um modelo de exploração com foco segundo March (1991), na manutenção do *status quo*, fazendo com que o perfil destes reitores seja visto, conforme Quinn (2013), como dividido entre moderador e coordenador, adotando-se uma perspectiva voltada à condução de processos e atendimento de demandas internas.

1112

4.2 Reestruturação: 1967-1971

Este ciclo contempla o reitorado de Roberto Santos, caracterizado por sua habilidade e alinhamento com o meio político, seu trânsito junto aos burocratas do setor público e legitimidade/prestígio interno, fruto da sua atuação em diferentes

áreas da IFES. Seu perfil pode ser sintetizado como o de um reitor com "muita experiência e conhecimento e dotado de formação científica" (BOAVENTURA, 2010, p.8).

Para Almeida (2011 e 2013), assume o cargo em um cenário diverso do anterior: o aporte de recursos públicos escasseava e intensificava-se a polarização político-ideológica como resultado da ditadura. Ademais, outro fator desestabilizador consistia no processo de transformação legal que visava reestruturar administrativo-pedagogicamente as universidades. Assim, as palavras de ordem desta gestão foram: "reformular, inovar e implantar" (BOAVENTURA, 2010, p.5). Como a UFBA já trabalhava desta forma, tornou-se a primeira IFES a aprovar um Plano de Reestruturação e Estatuto e Regimento Geral baseados no uso racional de recursos.

Internamente, criaram-se órgãos objetivando implantar e monitorar processos administrativos e uma nova dinâmica pedagógica (regime de créditos). Para ancorar esta reestruturação, desenvolve-se, com recursos do BID, um projeto de otimização do uso do espaço físico, construindo-se novas instalações. O acesso a este financiamento externo só foi possível segundo Boaventura (2010), a 10 IFES, sendo a UFBA contemplada pela sua proatividade e pela boa relação do reitor com o governo federal. Por conta desta mudança estratégica, a IFES, passa de 5.249 matriculados, em 1967, para 11.051 em 1971, tornando-se a maior do Nordeste.

Criam-se cursos de Graduação visando aproximar a universidade das empresas regionais, destacando-se o de Engenharia Mecânica para formar mão de obra especializada para o projeto de industrialização com o Centro Industrial de Aratu. Com um olhar voltado ao mercado de trabalho, e também visando maior qualificação docente, surgem, a partir de 1968 os cursos de mestrado (SANTOS, 1973, p.100). A extensão se fortalece, conforme Santos (1973), com unidades vinculadas à cultura (Teatro, Música e Dança), ofertando cursos de formação/qualificação de professores; e também com eventos artísticos para a comunidade. Para o sucesso destas iniciativas foram vitais as verbas dos convênios nacionais com o Ministério do Planejamento, MEC-USAID e SUDENE e, internacional firmado entre UFBA-Secretaria da Saúde da Bahia-Fundação Kellogg visando integrar o Hospital Universitário à rede de atendimento de saúde na capital e interior.

1113

Com base neste contexto, considera-se que esta gestão caracteriza-se, segundo March (1991), como adotando estratégias de exploração em menor intensidade do que a primeira, pois, seu foco, apesar das inovações, concentra-se na reestruturação de processos e na eficiência no uso de recursos públicos, ou seja, era mais presente o modelo de exploração direcionado à sobrevivência no curto prazo. Com esta forma de gerir, o reitor atua, segundo Quinn (2013), mais como um líder dotado de perfil em alguns momentos inovador e empreendedor, porém majoritariamente como moderador e coordenador, buscando otimizar processos e demandas internas, à semelhança dos dois gestores que o precederam.

4.3 Manutenção: 1971-2002

Conforme Almeida (2011 e 2013), neste momento em que poucas IFES haviam concluído sua reestruturação segundo os novos parâmetros legais, o contexto institucional da UFBA garantiu-lhe diferenciação no segmento. Externamente os problemas decorrentes do fracasso do milagre econômico afetam o ensino superior, interrompendo projetos com a adoção de uma política de redução do aporte de recursos financeiros, demarcando o início da privatização do segmento. Após a saída de Roberto Santos da reitoria, ele assume distintas funções públicas garantindo durante os mandatos de Lafayette Pondé (1971-1975) e Augusto Mascarenhas (1975-1979), a manutenção do modelo adotado durante seu reitorado.

1114

Contudo, a seguir, segundo Almeida (2011), tem-se a gestão Macedo Costa (1979-1983), crítico da estratégia vigente, o que faz com que promova a descontinuidade de medidas operacionalizadas, dentre elas o esvaziamento dos institutos e o foco na cultura regional. Seu sucessor, Germano Tabacof (1984-1988), influenciado pelo processo de redemocratização nacional, adota uma gestão participativa, pouco fazendo em termos de mudanças estratégicas nos demais aspectos da organização. Descontinua-se este processo de participação com a imposição de Rogério Vargens como reitor (1988-1992), quem, juntamente com sua sucessora - Eliane Azevedo - mantém a criação de novos cursos como estratégia institucional, pouco avançando em mudanças outras. Em geral, estas gestões sofrem greves docentes, discentes e dos quadros técnicos e a perda de docentes para as IES privadas. O foco na participação da comunidade acadêmica é retomado

com Felipe Serpa (1993-1997), através de medidas informais, sem alterações estatutárias ou regimentais. Este reitorado e o que o sucede - Heonir Rocha (1998-2002) - caracterizam-se pelo agravamento da crise financeira e sucateamento das IFES, apesar de medidas isoladas de busca por convênios.

Tais análises levam à conclusão de que apesar de distintas, as gestões deste ciclo, à exceção das duas primeiras, caracterizam-se pela ausência de alterações institucionais, caracterizando-se pela pouca inovação e grande inércia. Ou seja, nos momentos em que houve algum comportamento estratégico, ele limitou-se a garantir a sobrevivência no curto prazo, revelando a presença da estratégia de exploração. Em termos de liderança, percebe-se que apesar das diferenças ideológicas, os comportamentos dos gestores demarcam a presença de um perfil, quando muito caracterizado como de monitor, enfocando controles internos e o fluxo de informações para garantir a gestão de processos e manutenção dos padrões vigentes. Uma exceção têm-se reitorados Germano Tabacof e Felipe Serpa, líderes com características, segundo Quinn (2013), de produtores por buscarem implementar mudanças que viabilizassem criar um ambiente interno que permitisse a presença de funcionários motivados, comprometidos e produtivos.

1115

4.4 Transformação: 2002-2014

Este ciclo inicia-se com a gestão Naomar de Almeida Filho sob um cenário externo de escassez de recursos, e interno desfavorável fruto da oposição às concepções tidas como inovadoras em um contexto conservador. As matrículas haviam crescido apenas 25% nos últimos 30 anos e, o modelo administrativo-pedagógico era o mesmo da gestão Roberto Santos, com a rigidez curricular da Graduação direcionada à formação em carreiras profissionais tradicionais. Este cenário interno associado ao cenário turbulento do ensino superior federal fez com que a IFES pusesse em curso discussões com vistas à mudança estratégica.

Segundo Almeida (2011 e 2013) e Almeida Filho (2010), inicialmente fez-se um diagnóstico visando sanear financeira e administrativamente a IFES, adotando-se um processo gestor racional com a definição de quatro eixos: cumprimento da missão social da universidade; promoção da excelência acadêmica; respeito à

diversidade e integração entre saberes e; competência na gestão acadêmica e administrativa, formalizados em um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Conforme Ribeiro (2011 e 2013), o primeiro eixo operacionalizou-se através do Programa de Inclusão Social com a proposta de ações afirmativas voltadas a garantir o acesso e permanência de alunos em situação de vulnerabilidade social. Destaca-se aqui a habilidade do reitor em travar discussões paralelas em comissões compostas pela comunidade interna e representantes dos principais beneficiados do programa, o que favoreceu à adoção da política de cotas no vestibular de 2005. O segundo eixo se viabilizaria com investimentos na infraestrutura tecnológica das atividades fim e com esforços para romper a hegemonia dos campos tradicionais do conhecimento. Visando maior diversidade e integração entre atores - terceiro eixo - criam-se centros interdisciplinares de Pesquisa e Extensão dotados de financiamento próprio. O quarto eixo - competência da gestão - implicava em modificações baseadas na transparência; maior controle social; publicização de decisões colegiadas e eficiência gerencial.

Em paralelo a tais alterações, considerava-se básica a revisão do arcabouço legal em vigor, sob pena de não se efetivar o processo de mudança estratégica pretendido. Além disso, o modelo administrativo deveria ser simplificado tornando a gestão acadêmica mais ágil e menos burocrática, sendo fundamental o fortalecimento das congregações e colegiados como instâncias decisórias.

No segundo mandato, propôs-se a mudança do perfil institucional a partir de três pilares. No primeiro - o caráter público da Universidade - a oferta do ensino era vista como instrumento de redução da desigualdade social através de ações que garantissem acesso aos excluídos. O segundo - a transparência - incluía parâmetros acadêmicos, financeiros, de pessoal e de escolha de gestores, visando à sustentabilidade. O último - diversidade e pluralidade - buscava estreitar os laços Universidade-Sociedade contribuindo para o papel transformador da primeira.

A fim de operacionalizar esta proposta, a equipe gestora traz como diretrizes a renovação e integração do ensino de Graduação e Pós; a ênfase na pesquisa, criação e inovação; o fortalecimento do compromisso social; a modernização administrativa com a gestão participativa em todos os níveis; define-se ainda, a partir dos nós críticos, a viabilização de um processo de mudança estratégica através de

1116

três focos: o Plano UFBA Nova, o Plano Diretor Físico e Ambiental e os programas voltados ao Ensino-Pesquisa-Extensão. A operacionalização deste modelo exige mudanças nos desenhos curriculares tradicionais e conservadores; no perfil de cursos e vagas e no processo seletivo de ingressos.

O modelo de planejamento ancorava-se na criação de cursos de Graduação interdisciplinares e na aproximação entre cursos de Graduação, e da Graduação com a Pós, garantindo-se a adesão da IFES ao REUNI com o aporte de R\$ 300 milhões para investimento. Neste cenário de mudança estratégica reformulam-se o Estatuto e Regimento Geral, criando-se um modelo de governança voltado à recuperação da capacidade regulatória com o fortalecimento dos órgãos superiores, diretorias, congregações e colegiados.

Em geral, a UFBA retoma um processo de mudança estratégica próximo do adotado no primeiro reitorado. É um momento de transformações com a hegemonia de estratégias de exploração. O reitor pode ser visto como um líder de perfil híbrido que reúne características das oito tipologias de liderança de Quinn (2013), atuando em diferentes papéis segundo as demandas postas à IFES, ou seja, suas características pessoais o habilitam a agir segundo o contexto externo e interno, destacando-se sua habilidade em montar equipes com diferentes expertises, o que lhe dava segurança na condução de atividades cotidianas da universidade.

1117

Na sequência, o reitorado da professora Dora Leal, em geral, repete o ocorrido na maioria das gestões do ciclo anterior, ou seja, mantém algumas estratégias, mas por não ter fôlego nem apoio institucional, e por seu perfil conservador e tímido, descontinua o processo de mudança do seu antecessor. A partir do segundo semestre de 2014, João Carlos Sales assume a reitoria, contudo, pelo pouco tempo à frente da IFES, considera-se não haver condições para uma avaliação de sua gestão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o período analisado, verifica-se que as estratégias se operacionalizaram com objetivos diferentes, segundo a gestão. Sob duas delas - Edgard Santos e Naomar de Almeida Filho – há o foco, para March (1991), nos

processos de formulação e mudança estratégicos de exploração, pois estes gestores direcionaram esforços para conduzir a IFES a vivenciar alternativas no campo acadêmico e na estruturação de modelos de governança mais descentralizados, foco nos resultados nas atividades fim e meio, na mudança dos marcos legais etc; mudanças dotadas de alto grau de incerteza, além de perspectiva de longo prazo.

Já na gestão Roberto Santos, apesar do uso de estratégias de exploração, esse se deu com menor intensidade do que nas duas anteriores, com a prevalência do direcionamento para a reestruturação de processos e eficiência no uso de recursos. Prevalece a estratégia de exploração visando à sobrevivência no curto prazo. Considera-se ainda, que as demais gestões da UFBA, na maioria, deram pouca importância à estratégia, por vezes replicando formatos anteriores e, mais frequentemente, retomando modelos administrativo-pedagógicos tradicionais e pouco adequados a um contexto turbulento e em constante mudança.

Quanto ao perfil de liderança dos reitores na condução de uma estratégia ou mudança organizacional, destaca-se, segundo Quinn (2013), que Edgar Santos e Naomar de Almeida Filho agiram como líderes híbridos, reunindo diferentes características e mostrando-se aptos a lidarem com demandas do contexto externo e interno. Por sua vez, o professor Roberto atuou de maneira menos híbrida, sendo em poucos momentos inovador e, caracterizando-se como um líder moderador e coordenador, focado na otimização de processos e atendimento às demandas internas. Destaca-se que os demais reitores da IFES foram, em sua maioria, gestores dotados de perfil de monitores, direcionando esforços à gestão de processos e manutenção de modelos tradicionais de gestão.

Tais achados confirmam a concepção de Chandler (1998) de que características do líder influenciam na estratégia organizacional, pois, apesar do tradicionalismo da UFBA, lideranças empreendedoras possibilitaram mudanças que tornaram a IFES inovadora e referencial no segmento. Ou seja, entende-se que, no período analisado, comprovou-se que o perfil do líder teve influência no processo estratégico. Outro achado consiste na ausência de um perfil ideal de líder, concepção de Chandler (1991), Mintzberg (1998), Pettigrew (1985 e 1987) e Quinn (2013), pois dos resultados percebe-se que diferentes perfis podem ser os mais

1118

adequados para a organização segundo seus contextos externo/interno. Assim, os professores Edgar Santos e Naomar de Almeida Filho, dotados de perfil de liderança mais completo e direcionado à inovação e ao empreendedorismo, e o professor Roberto Santos com um perfil mais operacional são vistos como reitores emblemáticos no processo estratégico da UFBA. Por se entender que uma limitação do artigo reside na análise de um fenômeno complexo à luz da realidade de um caso único, sugere-se a realização de estudos que explorem outras IES privadas e públicas, aprofundando-se o conhecimento da temática no segmento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Denise. **Trajatória institucional da universidade brasileira – a UFBA como reflexo e modelo**. 2011, 284 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

_____, Denise. Mudança Estratégica nas Instituições Federais de Ensino Superior: o Caso UFBA. In: Encontro de Estudos em Estratégia, 3Es, 4, Bento Gonçalves. **Anais...** Bento Gonçalves, ANPAD, 2013.

1119

ALMEIDA FILHO, Naomar de. **Naomar de Almeida Filho** (depoimento, 2010). Salvador, CIAGS, 2010, 50 p.

BOAVENTURA, Edivaldo. **Edivaldo Machado Boaventura** (depoimento, 2010). Salvador, CIAGS, 2010, 28 p.

CHANDLER, Alfred D. Introdução a strategy and structure. In: **Ensaio para uma teoria histórica da grande empresa**. Rio de Janeiro, FGV, 1998, p. 119-140.

MARCH, James G. Exploration and exploitation in organizational learning. **Organization Science**, v. 2, n. 1, p. 71-86, 1991.

MINTZBERG, Henri. Patterns in strategy formation. **Management Science**, v.24,n.9, p.934-948, may, 1978.

_____. Henri A criação artesanal da estratégia. In: PORTER, Michael e; MONTGOMERY, C. A. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro, Campus, 1998, p.419-437.

_____, Henri; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

PETTIGREW, Andrew. Examining Change in the Long-Term Context of Culture and Politics. In PENNINGS, J.M. & Associates. **Organizational Strategy and Change:**

new views on formulating and implementing strategic decisions. San Francisco, Jossey-Bass, 1985.

_____, Andrew. Context and action in the transformation of the firm. **Journal of Management Studies**, v.24, n.6, p.649-670, 1987.

PORTER, Michael E. **Competição**: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro, Elsevier, 1999.

QUINN, Robert. **O processo de mudança**: ferramentas para ser um profissional preparado para transformações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROWE, W. Glenn. Liderança estratégica e criação de valor. São Paulo, **RAP**, v. 42, n. 1, Jan/Mar. 2002.

SANTOS, Roberto. A Universidade e os novos propósitos da sociedade brasileira. Salvador, Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Publicações. 1973.

_____, Roberto. **Roberto Santos** (depoimento, 2010). Salvador, CIAGS, 2010, 26 p.

SILVA, Simone Costa e MACHADO, André Gustavo Carvalho. O Papel da Liderança no Processo de Formação de Estratégia: Um Estudo na Embrapa Algodão no Período de 1980 a 2010. In: Encontro de Estudos em Estratégia, 3Es, 4, Bento Gonçalves. **Anais...** Bento Gonçalves: ANPAD, 2013.

1120

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo, Atlas, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre, Bookman, 2010.

POR UM SISTEMA ÚNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Vitor Cândido Leles de Paulo¹

RESUMO

Este artigo visa esboçar um Sistema Único de Administração Pública, compreendendo que este arranjo institucional seria o mecanismo adequado para que a gestão pública se torne agenda perene, independente dos governos, e a máquina estatal seja espaço de progressiva profissionalização ao substituir a lógica da patronagem e do empreguismo pela capacitação e formação dos quadros governamentais. Sugere-se uma organização articuladora, que modifique os atuais valores empregados ao setor público, dotando-os de novos parâmetros éticos, técnicos e políticos, buscando que a gestão pública seja espaço democrático e republicano à burocracia, da política e da sociedade, dirimindo o corporativismo dos grupos de interesse e sindicatos e o clientelismo político. Dessa forma, a proposta de um Sistema deve-se basear em marco legal, instituições participativas, financiamento e transparência por robusto conjunto de dados e informações paraplano, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

1121

Palavras-chave: Sistema Único de Administração Pública. Gestão Pública. Burocracia.

¹ Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social / MG.

Grupo Temático 4:

Gerenciamento de Organizações Públicas

1 INTRODUÇÃO

A administração pública, principalmente, em momentos de crise econômica e/ou política sempre é demonizada enquanto o antro da ineficiência, da má aplicação dos recursos públicos, do excesso de burocracia, da baixa confiabilidade e morosidade. O servidor público, comumente, é retratado como figura que não inspira confiança, tem baixa produtividade, que busca somente a estabilidade do vínculo empregatício, recebe vencimentos relativamente superiores em relação ao mercado e que prioriza os interesses privados e corporativistas aos públicos, demonstrando baixa vocação. Mesmo que pesquisas, boas experiências e uma relativização cuidadosa em relação às comparações ao setor privado sejam feitas, esta caracterização do Estado e do serviço público embasa argumentos políticos e visões econômicas em relação ao papel reservado ao Estado e suas funções específicas.

De certo, o que pode se afirmar é que esta narrativa pode ser complementada por algumas situações fáticas em relação à gestão pública. Seja pela necessidade de contínuo ajustamento federativo; pela ausência de indicadores e índices de gestão pública que reflitam a capacidade burocrática e os resultados em políticas públicas; a fragmentação das políticas públicas e a falta de visão holística para os problemas coletivos; as descontinuidades em relação à projetos, programas e políticas devido ao descompasso entre a visão eleitoral de curto prazo e o longo prazo que requer as mudanças duradouras.

Toda essa narrativa em relação ao Estado, o cenário econômico internacional, os receituários das agências internacionais, o contexto socioeconômico nacional, o sistema político e a Constituição vigente foram importantes componentes para ditar as iniciativas e os conteúdos das tentativas de reforma do aparelho do Estado no Brasil. Quase todos os governos apresentaram diretrizes nessa perspectiva, porém três se destacam: (i) Getúlio Vargas com o modelo Daspiiano; (ii) o Decreto-lei 200 no período militar; e (iii) o Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado – PDRAE organizado pelo MARE no governo Fernando Henrique Cardoso.

Em uma interpretação da trajetória da administração pública e Estado brasileiro, a partir dos trabalhos de Bresser-Pereira (1998), Paes de Paula (2005), Abrucio (2007), Costa (2008), Abrucio, Pedroti e Pó (2010), Graef (2010), Loureiro,

1122

Olivieri e Martes (2010), Nunes (2010) e Carneiro e Menicucci (2011), percebeu-se justamente a necessidade de buscar alternativas que tornem a administração pública uma agenda mais perene e institucionalizada, que não fique a cargo e submissa a veleidades partidárias e eleitorais ou a interesses corporativistas/classe, tornando-se efetivamente agenda de Estado.

A hipótese deste artigo é que, ao estruturar um Sistema Único de Administração Pública, os entes federados tenderiam a igualdade através da melhoria de suas capacidades estatais e a efetividade das políticas formuladas e implementadas, estabelecendo novo patamar em relação ao bem-estar social, pois, considerando que há uma inseparabilidade entre fins e meios, as desigualdades socioeconômicas e regionais refletem-se nas capacidades estatais políticas e técnico-administrativas que impactam diretamente na prestação de serviços públicos e na qualidade do ciclo de políticas públicas.

Por conseguinte, o objetivo geral nesta proposição é uma tentativa de esboçar o que poderia constituir um Sistema Único de Administração Pública, buscando argumentos: (i) na trajetória da administração pública do Brasil; a partir do (ii) marco político-institucional no Brasil; e (iii) nos sistemas de políticas públicas setoriais (SUS, SUAS e sistema educacional), atrelando a importância da melhoria das capacidades estatais para o sucesso nas políticas públicas e, consequentemente, no bem-estar social. A perspectiva de um propor um Sistema surge da percepção de que a melhoria da máquina pública é uma agenda política esquecida no Brasil e que aparece de forma inconsistente e incompleta nos períodos de crises econômicas com o mote da redução das funções do Estado.

Embora não seja regra, em sentido mais local e estadual, a máquina pública ainda é permeada por patronagem/empregoismo, práticas patrimonialistas e clientelistas, além de contar com quadros pouco politizados, mas partidarizados e de baixa qualificação profissional. Nesse sentido, um Sistema teria a capacidade de regulamentar esta área buscando dar uniformidade nas contratações; procedimentos mais ágeis e democráticos; universalidade nos processos seletivos e elegibilidade das políticas públicas; e transparência aos gastos e à gestão da máquina.

1123

2 SISTEMA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: construindo um caminho contínuo e ininterrupto

A administração pública brasileira por ser dividida em antes de 1930 e depois de 1930. Vinda de um período colonial e da Primeira República de desarticulação, fragmentação e patrimonialismo, a trajetória da administração pública está imbricada ao processo de *State Building* nacional e é marcada por três momentos que representam as tentativas de modernização e reforma do aparelho de Estado: (i) em 1938 com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP no Estado Novo; (ii) em 1967 com o decreto-lei 200 no período militar; e (iii) em 1995, com a reforma gerencial no governo FHC, o PDRAE e a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – (ou 1998, ano da promulgação da Emenda Constitucional nº 19).

As duas primeiras aconteceram em períodos de profunda centralização política e administrativa, características dos períodos ditatoriais, e sob visão desenvolvimentista do Estado. E a terceira, de cunho mais liberal foi implementada no início da Nova República, após dismantelamento da máquina administrativa federal no governo Collor, mas limitada por condicionantes políticos do presidencialismo de coalizão e de agenda política (Costa, 2002). Todos os processos reformistas conviveram com os desafios do clientelismo, da patronagem e do corporativismo, utilizando-se do insulamento burocrático para blindar áreas e órgãos centrais à estratégia de governo ou promovendo procedimentos mais universais (como os concursos públicos, por exemplo) para refrear o patrimonialismo que caracterizou a administração pública no século XX (NUNES, 2010).

Estas tentativas ainda são marcadas pelo histórico de descentralização e recentralização nos períodos ditatoriais; a baixa participação dos partidos políticos na formulação e planejamento das reformas, vinculadas à alta burocracia insulada em ilhas de excelência; a ausência de participação social ou conselhos de políticas públicas na área; o enfoque quase exclusivo no governo federal (os governos estaduais tiveram um ímpeto reformista já nos anos 2000 e os municípios, em geral, estão distantes desta discussão); e o inexistente financiamento ou poucos incentivos para que estados e municípios empreendessem uma agenda de profissionalização dos seus quadros, reforma administrativa e institucional.

Todo este legado das reformas de Estado implementadas contribuíram em diversos estudos, debates e recomendações. A análise deste histórico reformista ofereceu campo vasto para a elaboração de receituários para futuras reformas de Estado. Dentre elas, destacam-se as mais recentes, que se basearam no último fôlego e ímpeto reformista da década de 1990.

A lição básica dos mais de vinte anos de ímpeto reformista é que a trajetória institucional (path dependence) das burocracias importa. Além da tradição estatal/constitucional e política de cada país, fatores como as características organizacionais da administração pública, suas relações com o governo e a sociedade civil, são cruciais para compreender o sentido das reformas tanto organizacionais como gerenciais. (COSTA, 2002, p. 12).

Valeriano Costa (2002) atenta-se para: (1) a influência da dinâmica institucional que condiciona as relações entre a administração pública e os poderes constitucionais – Executivo, Legislativo e Judiciário – e; (2) para o padrão de interação entre as lideranças políticas (ministros, secretários, secretários-executivos, subsecretários) e burocráticas responsáveis pela gestão. O Brasil, por exemplo, que detém um sistema político com ampla negociação, apresenta chances reduzidas de sucesso de reformas administrativas amplas. A criação ou extinção de ministérios e realocação de funções entre órgãos, não resulta do corolário reformista, mas sim de modificações do jogo político (partidos que entram ou saem da base de governo, alterações na composição do legislativo, etc.). Assim, implementar uma reforma administrativa de amplo escopo deve ter, basicamente, duas motivações: (1) ou pela necessidade de recuperar ou aumentar o controle sobre a burocracia e em busca de coordenação governamental - classificado como *capacidade administrativa* -; (2) ou pela necessidade de dar visibilidade e espaço equitativo às forças políticas de acordo com seu poder, ou realocar grupos políticos, dando sustentação às bases políticas – classificado como *apoio político*.

1125

Abrucio (2007) e Graef (2010) apontam para questões também importantes no sentido do desenvolvimento de uma Reforma de Estado no Brasil. Abrucio (2007, p.79-85) aponta para quatro eixos estratégicos de modernização: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/*accountability*. Em cada eixo, o autor aponta uma série de ações a serem implementadas: profissionalização (redução de cargos em comissão, fortalecimento de carreiras estratégicas, investimentos em

capacitação e regulação do direito de greve); eficiência (adequação do orçamento, fortalecimento do governo eletrônico e desburocratização); efetividade (implementar sistemas de monitoramento e avaliação, prezar pela intersectorialidade, melhorar a cooperação intergovernamental e a regulação de serviços públicos); e, por fim, a transparência (efetivar a participação e o controle exercido por conselhos, ouvidorias e tribunais de contas; melhorar a atuação da produção de conhecimento para dar aos setores organizados, boas informações sobre a qualidade da administração pública). Já Graef (2010), no mesmo sentido, complementa que:

A reforma de Estado e a implementação do novo pacto federativo revela não só a necessidade de rever conceitos de administração pública, no sentido de compreendê-la como uma totalidade que envolve os três poderes da República e as três esferas de governo, mas também, no sentido da inseparabilidade entre fins e meios, entre as políticas públicas e os processos e instrumentos de gestão. A substituição da estrutura sistêmica atual, excessivamente especializada e segmentada, por um sistema integrado de políticas públicas e gestão governamental, ou simplesmente de gestão governamental, é uma reforma que clama por ser efetuada e constitui uma das tarefas urgentes para a administração pública (GRAEF, 2010, p.59).

1126

A partir da trajetória da administração pública, das recomendações para novos processos reformistas e com o intuito de dar perenidade e continuidade à melhoria das capacidades estatais dos entes federados, os sistemas únicos e a Educação surgem como oportunidades de observação e exemplo, enquanto arranjo institucional. Observa-se que no Brasil, os sistemas são arranjos que dão coerência às políticas públicas, alinhamento e coordenação intergovernamental. Com base nas experiências brasileiras de articulação federativa através do Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o "Sistema Educacional", busca-se referência para embasar um olhar mais sistêmico à gestão pública, ordenando seus marcos legais, financiamento, estrutura hierárquica, formas de pactuação e participação social. Esta concertação federativa redefine papéis na federação, com a União substituindo sua função de provisão e controle para uma de coordenação e redistribuição. Estes arranjos empoderam estados e municípios e os dotam de certa autonomia, além de dar celeridade à oferta de serviços públicos, instituindo repasses diretos e fundo a fundo em detrimento da morosidade dos convênios (GRAEF, 2010).

Assim como a saúde, a assistência social e a educação básica de forma mais ampla. A cultura também criou o seu e a segurança pública e o trabalho tentam implementar sistemas únicos. Dessa forma, define-se quatro eixos em que o Sistema Nacional de Administração Pública poderia ser estruturado: (i) Marco Legal; (ii) Financiamento; (iii) Controle Social; e (iv) Dados e indicadores para monitoramento e avaliação. Brevemente, detalhe-se o cenário atual, considerado fragmentado e desorganizado, para uma estrutura sistemática que determine responsabilidades dos entes, leis e princípios gerais, incentivos a adesão e instâncias de controle social, promovendo mais coordenação e cooperação. Atenta-se que, diferentemente dos sistemas únicos atuais que se baseiam na setorialização, o Sistema de Administração Pública deve promover a intersetorialidade e a visão transversal/horizontal da máquina pública.

Em relação ao marco legal da administração pública, a Constituição Federal prevê nos artigos 37 a 42, incluídos em grande parte pela Emenda Constitucional nº 19, princípios da administração pública, requisitos para investidura no cargo, diretrizes gerais em relação aos concursos públicos, à estrutura remuneratória, à necessidade das Escolas de Governo, questões previdenciárias, estabilidade e especificidades ao serviço militar. Em relação à estrutura administrativa e de pessoal, cada ente federado estabelece ainda: os Estatutos dos Servidores Públicos e as leis que preveem a estrutura organizacional. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina os limites de gasto com pessoal e a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece parâmetros para a transparência e disponibilização de informações do Estado para a sociedade.

No âmbito do governo federal ainda foram aprovados dois decretos que, embora não sejam aplicados obrigatoriamente aos demais entes, compõem instrumentos importantes de melhoria da capacidade técnico-administrativa e da melhoria de processos organizacionais.

Em 2006, o governo federal aprovou o decreto 5.707 que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional que envolvem: conceitos básicos; finalidades da política; incentivo e apoio à capacitação enquanto instrumento de desenvolvimento profissional do servidor, sugerindo que a capacitação se torne meio para promoções e avaliações de desempenho; definição das Escolas de Governo como locus precípua à realização das capacitações;

instrumentos de gestão da Política como planos anuais, relatórios de gestão e sistema de gestão por competências; Comitê Gestor; entre outros pontos (BRASIL, 2006). Já o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, instituído pelo decreto nº 5.378 em 2005, voltou-se mais a implementação de medidas gerenciais de fortalecimento da gestão interna em órgãos e entidades públicas.

Seguindo a lógica da Lei Orgânica da Administração Pública Federal - LOAPF, já discutida no governo Sarney em 1985/86 (COSTA, 2008, p.857) e a proposta em 2009 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), resultado da Portaria nº 426/2007; deveria ser aprovada Lei Orgânica prevendo: definições e objetivos; princípios; competências dos entes; instituição de conselho, fundo e plano pelos entes federados; competências do Ministério coordenador; e diretrizes para o financiamento de políticas de gestão pública. Assim como a saúde e a assistência social que definem níveis de complexidade dos serviços (atenção básica, média e alta complexidade) ou proteções (básica, especial média complexidade e especial alta complexidade), aliado aos benefícios, projetos e/ou programas, a Lei Orgânica deveria definir os eixos de organização da administração pública, por exemplo: (i) Pessoas; (ii) Monitoramento e Avaliação; (iii) Transparência; (iv) Governo Eletrônico; (v) Gestão Fazendária; (vi) Controle social e (v) Controle interno.

1128

Resultado de Plano Nacional que pudesse diagnosticar a administração pública nacional, a Lei Orgânica deve ser acompanhada de Normas Operacionais Básicas que a detalhem. Vale ressaltar que nestas NOB's as Escolas de Governo poderiam ganhar novo impulso nos estados, municípios de maior porte e em conjuntos de municípios para estabelecer a formação e capacitação continuada de seus servidores públicos, promovendo híbridos de cursos técnicos, graduação, pós-graduação e residências, a depender da capacidade do ente federado e da diferenciação entre as atividades das burocracias de: alto escalão, médio e burocracia de rua. As NOB's também poderiam estabelecer atividades em que carreiras intersetoriais são fundamentais e outras que são necessárias formações específicas, além de introduzir possibilidades de formação entre o momento da aprovação em concurso e a inserção no exercício da função pública.

No que tange ao financiamento, somente a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites ao gasto com pessoal. Cada ente federado organiza e gere seu próprio orçamento, e não há repasse regulares e automáticos entre entes especificamente para atividades de gestão pública. PNAGE, PNAFE e PROMOEX foram programas em parceria com Bancos de Financiamento que apoiaram, respectivamente, às Gestão Pública, Fazenda e o Controle Externo. Entretanto, ambos não têm caráter continuado e somente o PROMOEX atende aos municípios. PNAGE e PNAFE se restringem aos Estados e Distrito Federal. Observa-se ausência de estrutura de financiamento regular e automática composta por blocos ou pisos de financiamento, atrelado aos índices de gestão dos municípios e estados, e mediante aplicação nos eixos definidos em Lei Orgânica. Na Assistência Social, o Programa Bolsa Família, por exemplo, tem seu respectivo bloco de financiamento junto aos entes federados, o IGD-M, justamente para fortalecer a melhoria do Cadastro Único e atividades destinadas aos beneficiários do programa, conforme Portaria 113 do MDS (BRASIL, 2015). E, quanto mais o município tiver melhor taxa de atualização cadastral e atenção às condicionalidades, melhor a situação dos índices e, conseqüentemente, maior o volume de recursos repassados.

1129

Marcado pelo insulamento burocrático, a política de administração pública sempre esteve a par da sociedade. Partidos políticos e organismos do terceiro setor pouco debatem ou influenciam a temática, ficando blindada pela burocracia. Como instâncias de deliberação e controle social, fazem parte o CONSAD (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Administração) e CONSEPLAN (Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento). Entretanto, ambos não tem objetivos definidos e caráter deliberativo, não tem poder para elaborar regulamentos ou resoluções que se apliquem automaticamente aos entes federados. A administração pública também não conta com instâncias de negociação e pactuação como Comitês Intergestores Bipartite nos Estados e Tripartite na União, além de não realizar Conferências Nacionais que sejam resultado de um amplo e longo processo de participação social por conferências municipais e estaduais.

A criação de instâncias de negociação e pactuação, e deliberação e controle social permitem definição de regulamentos e resoluções com efetiva aplicação aos entes federados, contando com a representatividade dos Estados, municípios e União. Além disso, representa um ponto de enfraquecimento ao corporativismo, visto

que carreiras com amplos poderes como as jurídicas, policiais, de fiscalização e tributação conseguem benesses e facilidades a despeito das demais, mesmo em momentos de arrocho fiscal e contenção de gastos por negociarem diretamente com o governo ou fazendo lobby e pressão perante os legisladores. Outra vantagem é que a administração pública seria processo contínuo e perene, deixando de lado processos de "reforma" e "choques" como alternativas ao tema.

Os Observatórios Sociais ainda são experiências raras incipientes, mas podem ser absorvidos enquanto possibilidades de controle social da sociedade civil organizada. Já os Conselhos Municipais de Políticas Públicas precisam de ações que visem dar condições para a atuação e participação efetiva, dotando os conselheiros de condições para exercício de suas funções, mínimo conhecimento sobre a qualidade da gestão pública, compreensão do papel exercido, processos de planejamento e orçamento, e fiscalização das ações governamentais. Os conselhos também precisam dar mais transparência às atas de reuniões, processos eleitorais, regimentos internos e ações desenvolvidas.

1130

Para o monitoramento e avaliação da política do Sistema Nacional, poderiam fazer parte: a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregado – CAGED e os sistemas municipais de Recursos Humanos na área de RH. Além deles, as pesquisas MUNIC e ESTADIC do IBGE buscam fazer um levantamento minucioso da estrutura e dinâmica institucional dos municípios e Estados brasileiros. Os dados são organizados em eixos como: recursos humanos das administrações, comunicação e informática, educação, saúde, direitos humano, entre outros. Os Índices FIRJAN de Desenvolvimento Municipal ou mesmo o Índice de Desenvolvimento Humano não são exemplos adequados para a análise da Administração Pública, pois não refletem as capacidades técnico-administrativas, a qualidade dos conselhos de políticas públicas ou qualquer outro quesito organizacional.

A estrutura atual estatística é dispersa e não há compreensão sobre: o que e quem são os servidores públicos do Brasil, qual a média e as desigualdades salariais, qual a proporção de servidores comissionados e todas as formas de provimento, qual a escolaridade dos servidores, dados que permitam perceber as disfunções entre responsabilidades e formação acadêmica ou a rotatividade no serviço público. Também não se tem qualquer dado sobre variáveis que permitam

construir indicadores e metas que favoreçam a *accountability* e indiquem níveis de desenvolvimento da gestão pública e que possam servir de parâmetro para a ação de gestores públicos e políticos em relação ao tema, ou que possam ser referência de qualidade da administração pública para recebimento de financiamentos, repasses de transferências voluntárias, fundos de participação, concessão de empréstimos intergovernamentais ou assinatura de termos de cooperação.

Nesse sentido, um Sistema Único de Administração Pública seria organizado na direção dos eixos apontados. Cabendo salientar que, garantindo a autonomia dos entes federados, somente com a adesão voluntária é possível enquadrar União, Distrito Federal, estados e municípios em uma mesma diretriz que possa continuamente modernizar a gestão pública, aperfeiçoando os recursos humanos, materiais, institucionais e instrumentos de gestão. Uma das principais justificativas da instituição de um Sistema é que os municípios, prioritariamente centrados na gestão e execução de políticas públicas desenhadas em plano federal, necessitam de ter capacidade gerencial para tal e orientações em relação a políticas de aumento das suas capacidades técnico-administrativas. Repetidas vezes na trajetória da descentralização e recentralização no Brasil, a justificativa da baixa qualificação dos quadros técnicos municipais e a exposição à práticas clientelistas e patrimonialistas devido a fragilidade institucional de estados e municípios foi utilizada para concentrar recursos e responsabilidades na União (ARRETCHE, 2012b; GRAEF, 2010).

1131

Entretanto, ressalta-se a necessidade de coalizões políticas que possam garantir factibilidade ao Sistema, mediante a aprovação e posterior implementação. Sindicatos de servidores públicos, corporações de cursinhos preparatórios para concursos públicos, políticos clientelistas, partidos políticos fisiológicos e setores da imprensa são potenciais opositores e atores de veto a propostas desta amplitude. Entretanto, organizações de novo tipo como o Movimento do Campo de Públicas (Pires et al, 2014), a Rede Nacional de Escolas de Governo, Comissões legislativas de administração pública, políticos que tenham discurso atinente à pauta, Universidades e *Think Thanks* podem ser parceiros para a construção e aprovação congressional.

3 CONCLUSÕES

Os estudos posteriores a este artigo devem seguir uma linha lógica que permita esboçar de forma mais detida a trajetória da administração pública, o ambiente institucional que sirva de base à atuação dos atores e grupos de interesses, além dos arranjos institucionais que sejam exemplos de cooperação intergovernamental e alinhamento federativo. Não menos importante, é fundamental promover e incentivar a construção de estudos científicos que demonstrem o impacto da utilização dos instrumentos de gestão para a efetividade e "sucesso" nos serviços e políticas públicas.

É necessário dar um olhar mais amplo à administração pública, partindo de adequada investigação, pois somente dessa forma é possível encontrar respostas mais adequadas aos dilemas sociais brasileiros. Diagnósticos inconsistentes, diminutos, simplistas levam a soluções com mesmos adjetivos, se não piores, visto que as soluções ainda gastam recursos humanos, financeiros, políticos para resultados pouco expressivos e frustrantes que continuam a reforçar o preconceito premente em relação às intervenções estatais e sua dita "ineficiência". Portanto, obriga-nos a estabelecer relações de causa-efeito e de causa-consequência estabelecendo uma linha de raciocínio lógica, didática e pedagógica para não cairmos em "modismos", formalismos acadêmicos e sermos absorvidos em projetos elitistas de sociedade que desconsideram a importância do Estado na promoção do bem-estar social, no desenvolvimento e crescimento econômico, e na provisão de serviços públicos.

Em busca de alternativas que possam compor uma agenda de desenvolvimento sustentável e perene para o Brasil, é necessário definir um ponto de partida: um país desenvolvido carece de uma administração pública de alta capacidade e padrão. Assim, ao definir o caráter singular e sincrético do processo histórico brasileiro, este trabalho que partiu de longa reflexão e observação, pretendeu apontar para as boas experiências dos sistemas públicos, como uma forma de solucionar parte das fragilidades da administração pública brasileira. A busca foi por compreender que meios e fins são inseparáveis e a melhoria das instituições e da capacidade de Estado condiciona a qualidade dos serviços públicos, como bem mostra Batista (2015) ao analisar os relatórios de

1132

monitoramento da Controladoria Geral da União nos municípios que receberam transferências federais.

O Sistema Único de Administração Pública é uma proposta de arranjo institucional que promove a entrada do tema na agenda governamental e promove seu debate contínuo através das instâncias de pactuação e deliberação e dos conselhos. Embora o país passe por fragilidades técnicas em relação à gestão da máquina pública, alguns problemas são de caráter eminentemente sociológico/institucional, tendo a ver com o corporativismo, o clientelismo e o patrimonialismo (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 8; NUNES, 2010). Dessa forma, um Sistema também deve ser esboçado para que tenha regras formais, universais, inclusão da sociedade civil no controle à gestão pública, promoção da inovação e incentivo à produção intelectual e acadêmica. Ou seja, é preciso que se crie e fortaleça uma nova cultura republicana ao serviço público e a forma de lidar com o Estado no Brasil.

Do ponto de vista político, é preciso reconhecer que a administração pública é ambiente em que técnica e política são indissociáveis. Desta forma, é preciso que o tema tenha adesão e participação de políticos, partidos políticos e sociedade civil para que o Sistema Único de Administração Pública tenha viabilidade e seja factível politicamente. Em 2018, abre-se nova agenda política para a introdução de pautas com esse conteúdo. Não menos importante citar que os desdobramentos de operações contra a corrupção também abrem o debate para a melhoria e ética nas instituições públicas.

1133

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, 2007.

_____; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. "A Formação da Burocracia Brasileira: A Trajetória e o Significado das Reformas Administrativas", In. M. R. LOUREIRO; Fernando, ABRUCIO; Regina R., PACHECO (orgs.), **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp. 27-71, 2010.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012a.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In. ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012b.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, jul/set., ano 66, v. , nº3, 2015. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/571/723>>. Acesso em 10 de abril de 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, jan./abr., ano 47, v. 120, no 1, Brasília: ENAP, 1996

_____; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: Editora FGV, 1998.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, out./dez., ano 50, nº4, Brasília: ENAP, 1999.

1134

BRASIL. Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005, Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm>. Acesso em 11 de março de 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm>. Acesso em 11 de março de 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social E Combate À Fome. Gabinete Da Ministra. Portaria nº 113, de 10 de dezembro de 2015. Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2014/08/08-12-15-Portaria-de-Blocos-de-Financiamento_CONF_VF.pdf>. Acesso em 11 de março de 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração. Disponível em: <

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/comissao_jur/arquivos/090729_segues_arq_leiorganica.pdf/view>. Acesso em 10 de abril de 2017

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma M. G. Gestão Pública no século XXI: as reformas pendentes. **Texto para discussão** 1686. Brasília: IPEA, dezembro de 2011.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n.5, p.829-874, Oct. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122008000500003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 de março de 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GRAEF, Aldino. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 1, p. p. 35-66, 2010.

LASSANCE, Antônio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado . In: LINHARES, Paulo de Tarso; MENDES, Constantino; LASSANCE, Antônio (orgs). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: IPEA, 2012.

1135

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (orgs). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n.1, p. 36-49, 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2017.

PIRES, Valdemir; SILVA, Suylan de A. Midlej; FONSECA; Sérgio Azevedo; VENDRAMINI, Patrícia; COLEHO, Fernando de Souza. Dossiê-Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014.

PRÁTICAS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS COMO INDUTORES DA GOVERNANÇA DE TI NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Ariadna Mikaelly de Lima Silva¹
Bruno Campelo Medeiros²

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar as práticas de gerenciamento de projetos com indutores da Governança da Tecnologia da Informação em instituições públicas do Brasil. O estudo torna-se conveniente à medida que trabalhos recentes apontam a existência de uma relação entre essas duas práticas, tornando necessário maior investigação a fim de contribuir para a melhoria de processos, alinhamento estratégico e melhoria da gestão das instituições. Assim, foram analisadas 373 organizações que participaram da avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito das práticas de governança utilizadas. A metodologia adotada é de cunho quantitativo e deu-se através da aplicação dos métodos de análise fatorial e regressão múltipla. Os resultados obtidos demonstram que algumas práticas de gerenciamento de projetos contribuem para a realização de autoria de TI, além de influenciar no pessoal de TI. No entanto, não foi constatada grande relação entre as variáveis de gerenciamento de projetos e as de governança de TI.

1136

Palavras-chave: Gerenciamento de projetos. Governança de TI. Setor Público.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

² Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN).

1 INTRODUÇÃO

Em meio a um contexto de grande complexidade no cenário global, o setor público brasileiro vive um momento de mudanças na estrutura das organizações, baseadas nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP), iniciada em meados dos anos 1990, com práticas gerenciais comuns ao setor privado e gestão orientada a resultados, que visam desburocratizar a “máquina pública” e romper com o modelo tradicional. Tais práticas incluem uma série de medidas e ações com novos arranjos estruturais alinhados à necessidade de uma maior eficiência (ALONSO; CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2015), e, sobretudo, uma melhor prestação de serviços ao cidadão (GRIN, 2015; LIMA; JACOBINI; ARAÚJO, 2015).

Atualmente, a Tecnologia da Informação (TI) representa uma ferramenta de grande valor para as organizações no que diz respeito à obtenção de vantagem competitiva. A governança na área de Tecnologia da Informação dentro da empresa é responsável por alinhar os objetivos da área aos objetivos organizacionais, proporcionando uma melhoria na gestão de TI da mesma forma que ajuda a controlar os processos referentes à área (LUNARDI; BECKER; MAÇADA, 2010). No setor público, a governança de TI atua ainda como uma forma atingir metas e trazer qualidade de vida para os cidadãos (SETHIBE; CAMPBELL; MCDONALD, 2007).

1137

Nesta realidade, observa-se um crescimento na adoção de práticas de gerenciamento de projetos dentro desta realidade como uma tentativa de ajudar no processo de modernização e eficiência do estado, tendo em vista que tais práticas afetam diretamente no desempenho organizacional (HOBDAI, 2005; CARVALHO, 2016), além de ter a possibilidade de atuar de diferentes formas dentro da organização, inclusive como ferramenta de controle (VERAS, 2014).

Práticas de controle exercem um papel importante dentro de uma organização, principalmente quando se trata da área de Tecnologia da Informação (TI), onde os investimentos são elevados e precisam garantir o retorno em termos de serviços e suporte para as organizações, já que este setor engloba grandes compradores de soluções tecnológicas e serviços de TI de uma forma geral (ROSACKER; ROSACKER, 2010). No entanto, há poucos estudos que indicam a relação entre a adoção de práticas de gerenciamento de projetos e os aspectos de governança, sobretudo na área de TI e no setor público (EVARISTO; FENEMA,

1999; CARVALHO, 2016).

Dentro deste contexto, o presente estudo tem como objetivo identificar quais práticas de gerenciamento de projetos são indutoras do aumento da governança de TI no setor público brasileiro, analisando as 373 instituições avaliadas através de um questionário, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), baseado no modelo COBIT () que consiste em um guia de boas práticas de governança e gerenciamento empresarial de TI, a fim de medir o nível de governança e gestão de TI nas organizações públicas federais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.2 Governança de TI e práticas de gerenciamento de projetos

A TI é o conjunto de todas as atividades que circundam os processos relativos ao tratamento das informações. O uso da TI tem migrado de um papel meramente operacional para um papel mais estratégico e de apoio a tomada de decisão (MAÇADA; BECKER; LUNARDI, 2010). A governança dos processos relacionados a TI surge como a continuidade da governança corporativa, que se originou no início do século XX, como solução ao problema gerado pela substituição do poder administrativo dos proprietários por executivos contratados, o que acarretou conflitos.

1138

No setor público, a governança de TI é descrita como uma prestação de serviço público (LANE, 2006), ou seja, diferentemente do setor privado, onde todas as atividades são realizadas visando o capital, nas instituições públicas essas atividades surgem como um meio de melhoria na qualidade de vida dos cidadãos (AL QASSIMI; RUSU, 2015). Levando em consideração os desafios advindos das diferenças entre política e governos que envolvem a administração pública (WILKIN; EAST; CAMPBELL, 2010; AL QASSIMI; RUSU, 2015) as instituições deste setor têm percebido os retornos advindos da adoção da governança de TI e vem adotando tais práticas.

Alguns estudos ressaltam a importância do alinhamento dos processos de TI com as estratégias organizacionais, apresentando inclusive modelos de alinhamento

através da utilização da governança de TI (FERNANDES; ABREU, 2014). As práticas de governança podem influenciar na eficiência dos projetos, impacto e benefícios que os mesmos trarão para a empresa, apontando assim para uma estreita relação entre práticas de governança e sucesso nos projetos (JOSLIN; MÜLLER, 2015).

As práticas de gestão de projetos também podem ser desenvolvidas como mecanismos de controle, levando em conta que a transformação das metas em projetos possibilita a sistematização das decisões contribuindo assim para algo importante dentro das organizações, que é a simplificação dos processos (WEILL e

ROSS, 2004; VERAS, 2014). Neste sentido, Veras (2014) aponta a utilização de portfólio de projetos como uma forma de trabalhar os investimentos em TI, que consistem em uma grande parcela dos investimentos de uma organização, tendo em vista que tal estratégia "orienta a governança, que define o portfólio e prioriza os projetos".

Em um relatório da GAO-U.S. (*Government Accountability Office – U.S.*) é descrita uma empresa que registrou, em 3 anos, um aumento de 14 vezes no retorno sobre seus investimentos nos projetos de TI, após a adoção das práticas de gerenciamento de portfólio (GAO, 1994), que auxiliam na priorização de projetos de acordo com a realidade da empresa.

1139

Mais recentemente, em um estudo realizado por Medeiros, Danjour e Sousa Neto (2016) foi constatado que as práticas de gerenciamento de portfólio, podem contribuir para a melhoria da governança de TI, na medida em que as decisões envolvem membros da alta direção, contribuindo assim, para o alinhamento estratégico. Considerando também que a utilização destas práticas possibilita a mitigação dos riscos e posteriormente a readequação aos investimentos em caso de mudança (VERAS, 2014).

3 METODOLOGIA

Neste estudo foi utilizado o método Survey, de natureza quantitativa, geralmente utilizado quando deseja-se obter informações sobre ações, dados ou opiniões de determinado grupo de pessoas, que a venham representar uma população (FREITAS *et al.*, 2000). Tal método geralmente faz uso de um instrumento de pesquisa, o qual tratou-se de um questionário elaborado pelo Tribunal de Contas da União, com o intuito de avaliar as práticas de Governança de TI das instituições públicas brasileiras.

Embora haja muitos estudos que tratam da relação entre as práticas de gerenciamento de projetos e práticas de governança, existe uma carência de trabalhos que abordam esses assuntos de forma mais consolidada. Sendo assim, esse estudo possui cunho exploratório, pois objetiva familiarizar-se com o tema abordado, abrindo espaço para novas possibilidades de pesquisa (LEITE, 2008; FREITAS *et al.*, 2000). Neste caso, buscou-se tratar da relação das práticas acima mencionadas em somente um modelo de análise, a fim de obter melhores resultados.

1140

O universo da pesquisa compreende as instituições públicas brasileiras avaliadas pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI), do Tribunal de Contas da União (TCU), através do IGOV, avaliação realizada a cada dois anos desde 2010, com o objetivo de traçar o perfil das instituições públicas analisadas a respeito da adoção das práticas de governança de TI. Os dados aqui utilizados advêm dos resultados do questionário aplicado no ano de 2014, onde foram avaliadas 373 instituições públicas federais, que foram escolhidas baseando-se em critérios de representatividade e estrutura (Acórdão Nº 3117/2014-TCU- Plenário).

Os dados utilizados são de natureza secundária e foram coletados no *site* do Tribunal de Contas da União. O questionário eletrônico utilizado é composto por uma escala *Likert*, que mede a intensidade de concordância ou discordância do respondente em relação a determinada afirmação (LEITE, 2008). No questionário aplicado, a escala encontra-se disposta de forma a medir, através de cinco pontos, o nível de adoção de cada prática de governança utilizada.

Nesta pesquisa, as questões restringem-se à Governança e de Tecnologia da

Informação, além das questões referentes às práticas de Gerenciamento de Projetos. O tratamento dos dados deu-se em duas etapas: a primeira foi constituída por uma análise fatorial, que corresponde a uma técnica estatística que avalia variáveis, detectando relações de dependência entre elas, assim, podendo reduzi-las em um número menor de fatores (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007). Esta técnica foi utilizada para diminuir a quantidade de variáveis referentes às práticas de governança de TI, visando facilitar a segunda etapa da análise dos dados constituída por uma regressão múltipla.

A regressão múltipla é responsável por analisar a dependência estatística de uma variável - um dos fatores de governança - em relação a duas ou mais variáveis independentes - relativas ao gerenciamento de projetos. Por fim, em ambas as etapas foram realizados testes de confiabilidade cabíveis aos métodos, a fim de validar os resultados obtidos.

4 RESULTADOS

1141

4.1 Caracterização do objeto da pesquisa

O objeto de pesquisa abrange as instituições públicas avaliadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), relativo ao período de 2014. O TCU, por meio da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI), enquanto órgão federativo de fiscalização estabelece uma avaliação bienal acerca do nível de governança dos processos de TI, realizada nos diversos órgãos da administração pública brasileira, onde são avaliados diversos aspectos relativos às práticas de governança e de gestão de TI, e, com base na nota atribuída à organização avaliada, tem-se o nível de maturidade da governança destas instituições.

O Acórdão Nº 3117/2014-TCU-Plenário, contém os principais resultados acerca da avaliação da governança de tecnologia da informação na administração pública federal, bem como recomendações gerais e oportunidades de melhoria no processo de avaliação. Realizada desde o ano de 2007, edição na qual participaram 255 organizações públicas federais, a avaliação de 2014 contou com 373 organizações da administração pública federal, tendo como principais critérios a representatividade destas organizações no orçamento da União, e a autonomia da

governança de TI destas instituições (BRASIL, 2014).

Entre estes critérios, alguns são destinados a avaliar as práticas de gerenciamento de projetos de TI destas instituições, considerando o seu gerenciamento de portfólio, a formalização e uso de metodologias específicas para gerenciamento de projetos, a presença de indicadores de desempenho e a adoção de Escritórios de Gerenciamento de Projetos.

4.2 Análises

4.2.1 Análise Fatorial

A análise dos dados foi feita inicialmente utilizando o método de Análise Fatorial, que é uma técnica estatística que agrupa as variáveis que apresentam altas correlações, gerando um número menor de fatores (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007). Na pesquisa, a Análise Fatorial foi utilizada com o intuito de reduzir o número de variáveis de Governança de TI, consideradas na pesquisa, a fim de facilitar o tratamento dos dados na segunda etapa onde se utilizou a regressão múltipla.

A fim de avaliar o grau de relação entre as variáveis para observar se seria conveniente a aplicação da análise fatorial, foi realizado o cálculo da matriz de correlação, conforme a Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Teste KMO e Bartlett

Kaiser-Meyer-Olkin	Adequação	,899
Teste de Bartlett - Esfericidade	Approx. Qui-quadrado	4976,126
	Df	120
	Sig.	,000

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Através do teste KMO e Bartlett, que indica a explicação dos dados a partir dos constructos, foi encontrado um coeficiente no valor de 0,899, indicando assim que os fatores conseguem descrever de forma satisfatória as variáveis, considerando que “um grau de explicação menor que 0,5 significa que os fatores não conseguem descrever os dados originais” (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007). Na parte inferior da tabela encontra-se a tabela de significância (Sig.) onde

Corrar (2007) afirma que para se obter uma boa Análise Fatorial deve-se ter o valor de Sig < 0,5.

Tabela 2 – Total de variância explicada

Variáveis	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% de variância	Acumulado %	Total	% de variância	Acumulado %	Total	% de variância	Acumulado %
1	7,916	35,981	35,981	7,916	35,981	35,981	3,845	17,479	17,479
2	3,034	13,789	49,771	3,034	13,789	49,771	3,291	14,958	32,437
3	2,076	9,436	59,207	2,076	9,436	59,207	3,135	14,249	46,686
4	1,647	7,487	66,694	1,647	7,487	66,694	2,586	11,755	58,440
5	1,230	5,591	72,285	1,230	5,591	72,285	2,214	10,064	68,504
6	1,090	4,955	77,240	1,090	4,955	77,240	1,922	8,736	77,240
7	,664	3,016	80,256						
8	,532	2,420	82,675						
9	,474	2,154	84,829						
10	,450	2,046	86,875						
11	,405	1,843	88,717						
12	,364	1,653	90,370						
13	,316	1,436	91,806						
14	,294	1,336	93,143						
15	,271	1,230	94,373						
16	,241	1,094	95,467						
17	,225	1,023	96,490						
18	,206	,936	97,426						
19	,172	,783	98,209						
20	,148	,673	98,882						
21	,138	,627	99,509						
22	,108	,491	100,000						

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

É possível observar na tabela acima os coeficientes obtidos após o tratamento dos dados utilizando o método *varimax*, que é um tipo de rotação ortogonal que minimiza a ocorrência de uma variável apresentar alta correlação com diferentes fatores (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007), facilitando a interpretação. Foram extraídos seis fatores, nos quais foram agrupadas todas as 22 variáveis.

Tabela 3 – Modelo final da análise fatorial (Continua)

Variáveis	Fatores					
	1	2	3	4	5	6
1.1a. a organização define e comunica formalmente papéis e responsabilidades para a governança corporativa.						,758
1.1b. a organização dispõe de um comitê de direção estratégica formalmente instituído.						,730
1.1c. a organização realiza avaliações sobre a definição e compreensão dos papéis e responsabilidades organizacionais.						,718
1.2b. a organização dispõe de um comitê de TI formalmente instituído, composto por representantes de áreas relevantes da organização.				,876		
1.2c. o comitê de TI realiza as atividades previstas em seu ato constitutivo.				,913		
1.2d. a organização prioriza as ações de TI com apoio do comitê de TI (ou colegiado equivalente), que atua como instância consultiva da alta administração.				,849		
1.4.a. a organização define formalmente as diretrizes para gestão dos riscos de TI aos quais o negócio está exposto.		,850				
1.4.b. a organização define e comunica formalmente papéis e responsabilidades pela gestão de riscos de TI.		,853				
1.4.c. a organização define formalmente os níveis de risco de TI aceitáveis na consecução de seus objetivos (apetite a risco).		,850				
1.4.d. a organização toma decisões estratégicas considerando os níveis de risco de TI definidos.		,785				
1.5.a. a organização define formalmente diretrizes para garantir o desenvolvimento de competências e a retenção de gestores de TI.			,822			
1.5.b. a organização define formalmente diretrizes para garantir o desenvolvimento de competências e a retenção do pessoal técnico de TI.			,858			

Variáveis	Fatores					
	1	2	3	4	5	6
1.5.c. a organização define formalmente diretrizes para avaliação e incentivo ao desempenho de gestores de TI.			,766			
1.5.d. a organização define formalmente diretrizes para avaliação e incentivo ao desempenho de pessoal técnico de TI.			,796			
1.7.c. a organização realiza avaliação periódica de sistemas de informação.					,788	
1.7.d. a organização realiza avaliação periódica de segurança da informação.					,782	
1.7.e. a organização realiza avaliação periódica de contratos de TI.					,774	
1.8.a. a auditoria interna possui pessoal capacitado para avaliar a governança e a gestão de TI.	,855					
1.8.b. a auditoria interna monitora as ações de governança e de gestão de TI.	,864					
1.8.c. a organização aprova, de forma periódica, plano de auditoria que inclua avaliação da governança e da gestão de TI.	,870					
1.8.d. a auditoria interna avalia a gestão de riscos de TI.	,870					
1.8.e. a auditoria interna avalia os riscos considerados críticos para o negócio e a eficácia dos respectivos controles.	,779					

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

A tabela 3 mostra o modelo final da análise fatorial, onde foram extraídos seis fatores. O Fator 1 é composto por cinco variáveis sendo elas 1.8.a, 1.8.b, 1.8.c, 1.8.d e 1.8.e. Nomeado como "Realização de auditoria interna", esse fator trata de como a auditoria interna atua na organização, especialmente na governança e gestão de TI. O Fator 2 engloba quatro variáveis: 1.4.a, 1.4.b, 1.4.c e 1.4.d. Interpretado como "Gestão de riscos", onde avalia se a empresa possui estratégias alinhadas com o nível de riscos. O Fator 3, "Gestão do pessoal de TI" também agrupou quatro variáveis, que são 1.5.a, 1.5.b, 1.5.c e 1.5.d, as quais tratam da retenção, avaliação

e desempenho do pessoal técnico de TI.

O Fator de número 4, denominado de "Definição do sistema de governança de TI" possui três variáveis-1.2.b, 1.2.c e 1.2.d- que diz respeito a existência e atuação de um comitê que realize a governança de TI. O Fator 5 é composto por três variáveis e foi interpretado como "Monitoramento da governança e gestão de TI". O último, Fator 6, tal como os dois anteriores também é composto por três variáveis, sendo elas 1.1.a, 1.1.b e 1.1.c. onde é medido se a empresa possui um sistema de governança corporativa.

Posteriormente foi medida a correlação média dos itens agrupados nos constructos através do *Alfa de Cronbach*, onde foi feita uma análise de confiabilidade, que é o grau em que uma escala produz resultados consistentes onde o coeficiente obtido está entre 0 e 1, e quanto mais próximo de 1 seu valor, maior a fidedignidade das dimensões do constructo (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007).

Tabela 5 – Indicadores de consistência dos fatores

Fatores	Nº de itens	Alfa de Cronbach
Realização de auditoria interna (AuditTI)	5	0,915
Gestão de riscos de TI (RiscosTI)	4	0,920
Gestão do pessoal de TI (PessTI)	4	0,886
Definição do sistema de governança de TI (GovTI)	3	0,898
Monitoramento da governança e da gestão da TI (MonitTI)	3	0,835
Definição do sistema de governança corporativa (GovC)	3	0,724

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

1146

Na tabela 4 é possível observar que relação estabelecida entre as variáveis é positiva, pois os coeficientes de consistência gerados apresentam valores elevados, sendo todos superiores ao mínimo ideal de 0,7 considerado por Hair Jr. *et al.* (2005).

4.2.2 Análise de Regressão Múltipla

Após a realização da análise fatorial, foram extraídos seis fatores de governança. Para a análise de regressão múltipla, foram gerados seis modelos de regressão, tendo como variável dependente um dos fatores de governança e como variáveis independentes os indicadores relativos às práticas de gerenciamento de projetos das instituições analisadas, de acordo com a equação abaixo:

$$\text{Gov} = \beta_0 + \beta_1\text{PortProj} + \beta_2\text{GerProj} + \beta_3\text{IndProj} + \beta_4\text{RevProj} + \beta_5\text{ForProj} + \beta_6\text{EGP} + u,$$

Onde “Gov” representa a variável dependente de governança que está sendo analisada; “PortProj” significa a adoção da gestão de portfólio de projetos; “Gerproj” se refere à execução de processos de gerenciamento de projetos; “IndProj” se refere à utilização de indicadores de gerenciamento de projetos; “RevProj” trata de processos de revisão da gestão dos projetos; “ForProj” se refere à formalização das práticas de gerenciamento de projetos pelas instituições; e “EGP” significa a adoção de escritórios de gerenciamento de projetos. Tais resultados são apresentados na Tabela 5 em seguida:

Tabela 6 – Análise de Regressão Múltipla

Variáveis	(1) AuditTI	(2) RiscosTI	(3) PessTI	(4) GovTI	(5) MonitTI	(6) GovC
PortProj	0.0013 (0.45)	-0.0032 (-0.97)	0.0016 (-0.52)	0.0091*** (3.19)	0.0036 (1.02)	0.0003 (0.09)
GerProj	0.0036 (0.95)	0.0001 (0.04)	0.0071* (1.80)	0.0027 (0.68)	0.0010 (0.24)	0.0025 (0.58)
IndProj	-0.0004 (-0.09)	0.0012 (0.31)	0.0008 (0.20)	0.0003 (0.07)	0.0063 (1.55)	0.0041 (0.94)
RevProj	-0.0034 (-0.78)	0.0117*** (2.72)	0.0058 (1.35)	-0.0076* (-1.88)	0.0043 (1.00)	0.0052 (1.24)
ForProj	0.0722** (2.00)	0.0086*** (2.59)	0.0006 (0.18)	0.0030 (1.01)	0.0023 (0.68)	0.00037 (0.12)
EGP	0.0036 (1.54)	-0.0022 (-0.97)	0.0015 (0.62)	0.0059*** (2.81)	-0.0022 (-0.93)	-0.0021 (-0.88)
_cons (β ₀)	-0.7732 (-4.00)	-0.9139 (-5.27)	-0.9244 (-5.07)	0.9394 (-4.16)	-0.9541 (-5.31)	-0.6520 (-3.38)
R ²	0.0661	0.1145	0.0729	0.1082	0.0869	0.0467
Estatística F	4.09	8.00	4.31	7.30	6.20	3.16
Breusch-Pagan	1.99 (0.1588)	4.21 (0.0401)	7.62 (0.0058)	20.78 (0.0000)	0.41 (0.5224)	4.81 (0.0283)
Ramsey	0.21 (0.8871)	0.64 (0.5876)	0.86 (0.4624)	4.06 (0.0074)	0.78 (0.5030)	0.48 (0.6972)
Shapiro-Wilk	0.01073	0.00000	0.02485	0.00000	0.29594	0.00241
Observações	372	372	372	372	372	372

*p<0,10, **p<0,05, ***p<0,01.

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Após avaliação dos dados percebeu-se que alguns dos modelos gerados apresentam significância estatística. No modelo 1, observou-se significância de 5% da variável ForProj (Formalização dos projetos) sobre AuditTI, demonstrando sua influência sobre no aumento da adoção de processos de auditoria na a área de TI das instituições analisadas. No modelo de regressão 3 apenas uma variável, sendo ela GerProj, apresentou significância com relação a PessTI, assim, indicando que as práticas de Gerenciamento de Projetos afetam o controle do pessoal de TI.

Para validar os resultados dos modelos de regressão, foram realizados, basicamente, os testes que avaliam os pressupostos de homocedasticidade, ausência de variáveis omitidas e normalidade dos resíduos. Para verificar o pressuposto de homocedasticidade, foi realizado o teste e *Breusch-Pagan*, considerando a hipótese nula de que a variância dos resíduos é constante (WOOLDRIDGE, 2010). Após a realização do teste, foi observado que os modelos 3 e 4 apresentaram significância a 1%, rejeitando, assim, a hipótese de homocedasticidade. Para corrigir este problema, foram gerados os modelos robustos na regressão.

1148

Em relação ao teste de ausência de variáveis omitidas, foi realizado o teste de *Ramsey*, cuja a hipótese nula é de que os modelos gerados não possuem variáveis omitidas. Os resultados mostraram que apenas o modelo 4 apresentou o problema de variáveis omitidas, sendo justificável pelo fato de que esses dados são de fonte secundária, sendo inviável incluir outras variáveis.

Por fim, foi realizado o teste de *Shapiro-Wilks*, considerando a hipótese nula de que a distribuição dos resíduos é normal, influenciando na validade dos testes estatísticos. Os resultados apontaram que 2 e 4 apontaram problemas de normalidade, não sendo possível validar os testes estatísticos envolvendo estes modelos.

4.3 Discussão dos resultados

Os resultados obtidos após o tratamento dos dados apontam para o lado contrário dos estudos recentes, e apesar de ter sido identificada relação entre formalização das práticas projetos sobre a realização de auditoria de TI e as próprias práticas de gerenciamento de projetos sobre o controle de pessoal de TI, não foi

possível constatar a relevância das outras práticas de gestão de projetos sobre a governança de TI nas instituições analisadas.

Com relação à influência da formalização das práticas de gerenciamento de projetos sobre a realização de auditoria de TI, Rabechini Jr. *et al.* (2009) afirma a importância da formalização das práticas, como meio de aumentar a probabilidade de sucesso. Com o resultado, sabendo que existe uma influência, abre-se espaço para uma investigação mais consolidada a respeito de como a formalização dos projetos afeta a realização de auditoria de tecnologia da informação.

Referente à variável relativa ao gerenciamento de projetos e sua influência no maior controle de do pessoal de TI, este é um resultado que corrobora com os estudos de Weill e Ross (2004), Veras (2014) e Medeiros, Danjour e Veras (2015), os quais apontam a utilização das práticas de gerenciamento de projetos como mecanismos de controle, levando em conta a sistematização de decisões que tais práticas possibilitam, permitindo observar e priorizar objetivos.

Paralelo a isso, com a não validação dos modelos de regressão 2 e 4, após os testes de normalidade, os demais modelos não constataram relação entre as variáveis de gerenciamento de projetos e as práticas de governança de TI, se distanciando dos estudos existentes. Pesquisas relatam a adoção de práticas de Escritórios de Gerenciamento de Projetos como meio de trazer melhoria da governança, devido ao monitoramento e alinhamento estratégico e dos projetos com os objetivos organizacionais, que esta ferramenta possibilita (VERAS, 2014; JOSLIN; MÜLLER, 2015; MEDEIROS; DANJOUR, SOUSA NETO, 2016).

Além disso, Veras (2014) escreveu sobre a influência das práticas de portfólio sobre as práticas de governança, onde resultados demonstram melhoria no desempenho dos processos de governança de TI após a adoção das práticas de gerenciamento de portfólio. No entanto, o principal resultado encontrado no presente estudo, foi que as práticas de gerenciamento de projetos não trazem grandes contribuições no que diz respeito ao controle na área de TI, não funcionando como indutores das práticas de governança nas instituições avaliadas.

1149

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo analisar as práticas de gerenciamento como indutores da governança de TI nas instituições analisadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito das práticas de governança, no ano de 2014. Identificou-se relação apenas entre a variável de formalização de projetos sobre a realização de auditoria de TI, e do gerenciamento de projetos sobre a melhoria no controle do pessoal de TI, contrariando assim, as pesquisas já realizadas. De forma prática, sugere-se que nas instituições consideradas na pesquisa existe uma necessidade de investigação de como as práticas de gerenciamento de projetos estão sendo realizadas, analisando seus métodos de aplicação, para que haja uma melhoria nos resultados após a adoção destas práticas.

Como principal limitação deste estudo, destaca-se a utilização de dados secundários como base, o que acabou por restringir a forma de articulação dos dados. Buscou-se avaliar a existência da relação da adoção das práticas de gerenciamento de projetos com a adoção das práticas de governança de TI, no entanto não foi possível explicar os motivos pelos quais existe uma ausência de influência, que foi demonstrada nos resultados.

1150

Neste sentido, sugere-se para pesquisas futuras a adoção de métodos explicativos para estudar os meios envolvidos na adoção de práticas de gerenciamento de projetos e de que forma essas práticas estão sendo desenvolvidas dentro das empresas, a fim de se obter resultados claros que possibilitem a abstração das razões pelas quais existe uma pouca influência na governança de TI. Além disso, a busca de mais variáveis relacionadas a outros tipos de práticas e ferramentas de gerenciamento de projetos podem ser importantes para a obtenção de um resultado mais consistente em análises futuras.

REFERÊNCIAS

AL QASSIMI, N.; RUSU, L. IT Governance in a Public Organization in a Developing Country: A Case Study of a Governmental Organization. **Procedia Computer Science**, v. 64, p. 450-456, 2015.

ALONSO, J. M.; CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. The impact of New Public Management on efficiency: an analysis of Madrid's hospitals. **Health Policy**, v. 119,

n. 3, p. 333-340, mar. 2015.

BARCAUI, A. B. **PMO-Escritórios de Projetos, Programas e Portfólio na prática**. Brasport, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de Levantamento. Avaliação da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. Subsídio às atividades de fiscalização do TCU. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Acórdão, 12 nov. 2014.

CARVALHO, K. E. M. Impactos do PMO no Desempenho da Organização Pública: O Caso de uma Instituição de Ensino Superior. **Revista de Gestão e Projetos-GeP**, v. 6, n. 2, p. 71-84, 2016.

CARVALHO, M. M.; RABECHINI Jr, R. Uma análise comparativa dos modelos de maturidade em gestão de projetos. **Biblioteca Digital de la Asociación Latino-Iberoamericana de Gestión Tecnológica**, v. 1, n. 1, 2003.

CARVALHO, R. B.; FERREIRA, M. A. T. **Tecnologia da informação aplicada à gestão do conhecimento**. 2013. Disponível em: <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/venancib/paper/view/2115/1250>. Acesso em: 30/01/2017.

1151

CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise multivariada**: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. São Paulo: Atlas, 2007.

DAVIES, A.; HOBDDAY, M. **The business of projects**: managing innovation in complex products and systems. Cambridge University Press, 2005.

EVARISTO, R.; VAN FENEMA, P. C. A typology of project management: emergence and evolution of new forms. **International Journal of Project Management**, v. 17, n. 5, p. 275-281, 1999.

FERNANDES, A. A.; ABREU, V. F. **Implantando a Governança de TI**: Da estratégia à Gestão de Processos e Serviços. Rio de Janeiro: Brasport, 2014.

FRAME, J. D. **Project management competence: Building key skills for individuals, teams, and organizations**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1999.

FREITAS, H.; OLIVEIRA, M.; SACCOL, A. Z.; MOSCAROLA, J. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, v. 35, n. 3, p. 105-112, 2000.

GOMES, W. O. **Gestão de projetos**: proposta de modelo para implantação em organização híbrida com estrutura matricial leve. Campinas: Dissertação de Mestrado. Faculdade de Engenharia Mecânica. Universidade Estadual de Campinas, 2004.

GREMBERGEN, W. V.; SAUL, R. Aligning business & IT through the balanced scorecard at a major Canadian financial group: its status measured with an ITBSC

HAIR, J. F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. Bookman Editora, 2005.

JOSLIN, R.; MÜLLER, R. Relationships between a project management methodology and project success in different project governance contexts. **International Journal of Project Management**, v. 33, n. 6, p. 1377-1392, 2015.

KERZNER, Harold R. **Strategic planning for project management using a project management maturity model**. John Wiley & Sons, 2002.

LEITE, F. T. **Metodologia científica: métodos e técnicas de pesquisa: monografias, dissertações**. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2008.

LIMA, J. M. C.; JACOBINI, J. P. R.; DE ARAÚJO, M. A. D. Reestruturação organizacional: os principais desafios para o Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1507-1530, 2015.

1152

LUNARDI, G. L.; BECKER, J. L.; MAÇADA, A. C. G. Impacto da adoção de mecanismos de governança de tecnologia de informação (TI) no desempenho da gestão da TI: uma análise baseada na percepção dos executivos. **Revista de Ciências da Administração**, v. 12, n. 28, p. 11, 2010.

MAYER-SCHÖNBERGER, V.; CUKIER, K. **Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think**. Houghton Mifflin Harcourt, 2013.

MEDEIROS, B. C.; DANJOUR, M. F.; SOUZA NETO, M. V. Project management: contributions for IT governance in brazilian public sector. In: International Conference on Information Systems and Technology Management (CONTECSI). 13. São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2016.

MOORE, J. H.; WEATHERFORD, L. R. **Tomada de decisão em administração com planilhas**. Bookman, 2005.

RABECHINI Jr., R. Desenvolvimento de capacidades: o caso do escritório de projetos da Transpetro.. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 8, n. 4, 2009.

ROSACKER, K. M.; ROSACKER, R. E. Information technology project management within public sector organizations. **Journal of Enterprise Information Management**, v. 23, n. 5, p. 587-594, 2010.

TIWANA, A.; KONSYNSKI, B.; VENKATRAMAN, N. Special issue: Information technology and organizational governance: The IT governance cube. **Journal of Management Information Systems**, v. 30, n. 3, p. 7-12, 2013.

VERAS, M. **Project Model Canvas (PMC)**. Rio de Janeiro: Brasport, 2014.

WEILL, P.; ROSS, J. W. **IT governance**: How top performers manage IT decision rights for superior results. Harvard Business Press, 2004.

WILKIN, C. L.; EAST, C.; CAMPBELL, J. Corporate governance of IT: a case study in an Australian government department. **Corporate Governance**, v. 1, p. 1-2010, 2010.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria**: uma abordagem moderna. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

1153

DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

um estudo sobre as irregularidades encontradas
pelo TCE-PE no período de 2008 a 2009

Letícia Alves de Melo¹

Romilson Marques Cabral¹

Magna Regina dos Santos Lima²

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é identificar os motivos que levaram as prestações de contas anuais dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de municípios do Estado de Pernambuco serem julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), como irregulares ou regulares com ressalvas. Diante da missão que o RPPS tem de garantir no mínimo o pagamento dos benefícios previdenciários previstos constitucionalmente, torna-se imprescindível para a gestão previdenciária à busca incessante de medidas eficazes de controle que minimizem e eliminem erros, que comprometam a viabilidade do RPPS. Utilizou-se o método dedutivo por meio de pesquisa exploratória visando ao cumprimento do objetivo proposto. Quanto aos procedimentos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica. Também foi utilizada a técnica de análise documental, utilizando os acórdãos relativos as prestações de contas dos RPPS pernambucanos dos exercícios de 2008 e 2009, disponíveis na página eletrônica do TCE-PE. Os resultados da análise indicaram que as irregularidades apontadas pelo TCE-PE frente às Prestações de Contas do RPPS são oriundas de uma gestão pública ineficaz. Ficando confirmado nesta pesquisa, que dentre todas as irregularidades, o responsável principal é o gestor previdenciário, e diante de tamanha responsabilidade, provavelmente desconhecia as especificidades do RPPS e por isso não buscou medidas de atender as determinações vigentes à época. Acrescenta-se a isto, a constatação de que a ausência de profissionais contábeis com qualificação e competência técnica específica atuando no órgão previdenciário, pode ter comprometido significativamente o resultado do julgamento das prestações de contas.

1154

Palavras-chave: Regime Próprio de Previdência Social, Gestão Pública, Gestão Previdenciária, Prestação de Contas, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

¹ Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

² Centro Universitário Maurício de Nassau (UNINASSAU).

PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL

¹ *Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).*

² *Centro Universitário Maurício de Nassau (UNINASSAU).*

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é identificar os motivos que levaram as Prestações de Contas Anuais dos RPPS do Estado de Pernambuco serem julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), como irregulares ou regulares com ressalvas. Diante da missão principal que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tem de garantir no mínimo o pagamento dos benefícios previdenciários previstos constitucionalmente, torna-se imprescindível para a gestão previdenciária a busca incessante de medidas eficazes de controle que minimizem e eliminem os possíveis erros existentes, evitando principalmente que estes comprometam a viabilidade do RPPS. Diante da obrigatoriedade de prestar contas pelo gestor público, e considerando que o julgamento das contas regulares com ressalvas ou irregulares é o reflexo de práticas de gestão que prejudicam a entidade previdenciária, sejam gerando consequências imediatas ou em longo prazo.

Diante do exposto tem-se o propósito é contribuir com a disseminação do conhecimento sobre gestão previdenciária e suas consequências para o regime próprio de previdência, proporcionando uma discussão aos diversos interessados na viabilidade do RPPS.

1155

Além desta introdução, o artigo é composto das seguintes partes: Sistema Previdenciário Brasileiro, Controle na Administração Pública, o Ato de Prestar Contas, Resultados e Discussão e Conclusões.

2 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

O Sistema Previdenciário Brasileiro se divide em dois subsistemas básicos: o público e o privado. O público é de natureza estatutária e o privado é de natureza contratual (MODESTO, 2004, P.22).

De acordo com Vieira (2004, p. 38), regime é a forma como o Sistema Previdenciário se organiza, indicando beneficiários, forma de aquisição de benefícios, modo de contribuir. O mesmo é dividido em: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC), os quais apresentam as seguintes especificidades:

- RGPS – Conforme artigos n.º. 21, 22, 24 da CF, é administrado pela União através do Instituto Nacional de Previdência Social, é responsável pela cobertura de todos trabalhadores que exercem atividade remunerada (exceto aqueles cobertos pelo RPPS). Atende principalmente o setor privado, estando, obrigatoriamente, vinculados a esse regime previdenciário os empregadores, empregados assalariados, domésticos, autônomos e trabalhadores rurais.

- RPPS – Conforme art. n.º. 40 da CF, é aquele estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegura ao servidor público titular de cargo efetivo, no mínimo, os benefícios previstos constitucionalmente, tendo como princípio o equilíbrio financeiro e atuarial. Trata-se de um modelo opcional, podendo o ente federativo optar por manter seus servidores vinculados ao RGPS. Contudo, uma vez instituído o RPPS, o ente deve assumir tanto a administração dos recursos como o pagamento das aposentadorias e pensões de seus segurados.

- RPC – Conforme art. n.º. 202 da CF trata-se de Sistema Previdenciário de caráter facultativo o que o difere dos demais regimes. Tem como objetivo complementar os proventos de aposentadoria pagos pelo sistema de previdência pública. São classificados em dois tipos: Fechados (sem fins lucrativos) e Abertos (com fins lucrativos).

1156

Sendo o Regime Próprio de Previdência Social o foco de estudo deste artigo, serão abordadas adiante algumas características deste regime.

2.1 Regime Próprio de Previdência Social

A Constituição Federal de 1988³ possibilitou aos entes públicos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) instituírem um sistema próprio previdenciário para seus servidores, assegurado pela Constituição Federal de 1988. As regras gerais para organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social surgiram somente após dez anos da sua promulgação com a edição da Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, seguida da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Depois dessas alterações o debate sobre a reforma do sistema previdenciário tem enfatizado a reforma do sistema de previdência dos

³ O artigo nº 39 da CF, tornou obrigatória a instituição do Regime Único para nortear as relações entre a união, os estados e os municípios e seus respectivos funcionalismos.

servidores públicos (RPPS) tida como mais urgente segundo Fernandes e Gremaud (2003, p. 5).

Diante da sua missão o RPPS deve garantir o pagamento dos benefícios previstos constitucionalmente para isso deve contar com a utilização de mecanismos de controle eficazes, que minimizem e eliminem os erros existentes. São esses controles que possibilitam a viabilidade do RPPS.

3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesta seção apresentam-se alguns conceitos, os tipos de controle e o papel de cada órgão que exerce o controle na Administração Pública, relacionados ao Regime Próprio de Previdência Social.

Interno - Exercido pelo Controle Interno do Ente (podendo também ser chamado de Controladoria) e pelo Conselho Municipal de Previdência, Conselho Administrativo e Fiscal.

Externo - Exercido pelo Ministério da Previdência Social, Ministério Público do Estado e Tribunal de Contas, estes dois últimos de acordo com a sua esfera de governo, podendo ser da União, Estado. Os Tribunais específicos dos municípios existem apenas nos Estados da Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo.

1157

4 O ATO DE PRESTAR CONTAS

Desde a idade média, conforme afirma Pacheco Silveira e Pires Caiado (2010, p.49) já era obrigatório que os funcionários fossem chamados a prestar contas. Os autores afirmam, ainda, que cabia a todos os que administravam os bens e rendas do reino a sua comparecimento à casa dos contos para apresentar as contas por gerência.

Segundo o código das melhores práticas de Governança Corporativa, citado por Slomski (2007. Pag. 133) mais do que a obrigação de informar a administração deve cultivar o desejo de informar, e neste sentido o ato de prestar contas pode ser considerado também um valioso ato de informar, que auxilia os trabalhos dos órgãos de fiscalização interna e externa. E sobre o ato de Prestar Contas, também

conhecido como *accountability*, em Slomski (2007) encontra-se o seguinte esclarecimento:

Os agentes de governança corporativa devem prestar contas de sua atuação a quem os elegeu e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos. O cumprimento deste princípio na gestão pública é essencial não só com relatórios exigidos pela legislação, mas também com instrumentos que facilitem a transparência dos atos, de maneira espontânea, com relatórios que façam com que o cidadão possa fazer comparações com resultados privados, e assim, sentir-se confortável ao ver que a gestão pública está sendo eficiente no gasto dos recursos públicos, no curto prazo, haja vista que a eficácia dos atos da administração pública somente será perceptível a médio e em longo prazo.

Neste esclarecimento, Slomski (2007) traz importantes reflexões sobre o ato de prestar contas, e também sobre a importância da transparência para comparar resultados e como os atos da gestão podem influenciar o seu desempenho não só no curto prazo, mas principalmente no médio e longo prazo. Do mesmo modo, e talvez em maior intensidade, os atos da gestão previdenciária podem prejudicar a viabilidade do regime, podendo este depender de repasses do ente para se manter, ao invés de ter seus recursos próprios disponíveis para honrar com o pagamento dos benefícios.

1158

Sendo a prestação de contas um mecanismo de controle, Reis (2004. Pag. 90) chama atenção para algo essencial, ou seja, que a atual concepção de controle está voltada apenas para o aspecto financeiro de uma questão muito mais ampla que é o desempenho governamental como um todo.

Em síntese, o ato de prestar contas pelo administrador público compreende não só fornecer informações importantes do período que compõe o exercício financeiro, bem como tornar transparentes os fatos ocorridos durante este período. O TCE detém competência para julgamento interno, pelos seus conselheiros, conforme normas estabelecidas no Regimento Interno do Tribunal, e sobre o julgamento o Tribunal em seus art. 20, diz:

As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, organizadas com os elementos imprescindíveis à sua análise, de acordo com normas estabelecidas no Regimento Interno.

O TCE-PE estabelece, de acordo com as especificidades que norteiam uma entidade previdenciária, através de Resoluções publicadas anteriormente ao prazo final de entrega das prestações de contas, quais os documentos e informações que deverão compor a prestação de contas anuais dos RPPS jurisdicionados. Quanto ao julgamento o TCE-PE com respaldo no artigo nº 58 de sua Lei Orgânica, decide se estas são regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, definindo, conforme o caso, a responsabilidade civil dos interessados.

A partir daí, percebe-se que a responsabilidade do gestor previdenciário, no exercício de sua função pública, enseja no ato de prestar contas, sendo este uma demonstração consolidada dos atos e fatos durante o exercício de sua função, e este por ser um mecanismo de controle é passível de penalidades, a qual necessita de ações preventivas, ao invés de corretivas para que não ensejem em Prestações de Contas julgadas Irregulares, ou Regulares com Ressalvas, e ainda mesmo que os erros sejam passíveis de recomendações a reincidência pode levar ao julgamento irregular futuro.

1159

Nascimento Cruz (2008) ressalta que o TCE além de monitorar as informações disponibilizadas pelo Ministério da Previdência Social, o TCE-PE promove fiscalizações in loco e auditorias de Prestações de Contas.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho utilizou o método indutivo, onde de acordo com Silva (2006, p. 34), o método indutivo é a indução de parte de registros menos gerais para enunciados mais gerais.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica que, segundo Silva (2006, p.55) é um tipo de pesquisa que explica e discute um tema ou problema com base em referências teóricas já publicadas em livros, revistas, periódicos, artigos científicos, etc.

A pesquisa utilizou um levantamento de dados, através de estudo de caso, onde de acordo com o mesmo autor, é um estudo que analisa um ou poucos fatos com mais profundidade. O caso se refere as Prestações de Contas dos RPPS de Pernambuco fruto da ação do TCE-PE. As unidades analisadas foram os acórdãos, que resultam do julgamento das Prestações de Contas Anuais.

Para a coleta de dados foi realizada consulta à página virtual do Tribunal de Contas de Pernambuco no período de 05 de janeiro de 2013 a 15 de fevereiro de 2013. O período considerado para análise deste estudo foi compreendido pelos exercícios/anos de 2008 e 2009, e a escolha deste período se deu por ser considerado o período mais recente, com maior número de prestações de contas julgadas pelo TCE-PE, tendo em vista que numa análise amostral o período de 2010 e 2014 ainda existem muitas contas sem julgamento.

Foram consultado os acórdãos disponíveis na página virtual do TCE-PE relativos as Prestações de Contas de todos os RPPS's do Estado de Pernambuco, afim de verificar quais as irregularidades apontadas por estes órgão que motivarão o julgamento das contas como "Irregulares" ou "Regulares com ressalvas".

Segundo dados disponíveis na página virtual do Ministério da Previdência Social, consultada em 06 de janeiro de 2016, e cuja última atualização havia sido disponibilizada em 11 de novembro de 2014, são 2.051 Entes com RPPS no Brasil, sendo 147 municípios Pernambucanos que instituíram o RPPS, dos 185 municípios existentes no Estado, conforme dados quantitativos do IBGE. No entanto, foram analisados 145 RPPS, considerando que 2 deles foram criados após o período de análise desta pesquisa.

1160

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos acórdãos disponíveis relativos ao período em análise, pôde-se identificar na Tabela 1, logo abaixo, que somando os dois exercícios houve 264 Prestações de Contas julgadas, sendo 134 em 2008 e 130 em 2009, ficando outras 14 ainda pendentes de julgamento. Com relação às irregularidades constata-se que foram 38 prestações julgadas irregulares sendo 26 em 2008 e 12 em 2009, já as regulares com ressalvas foram 202, sendo 103 em 2008 e 99 em 2009. Em relação às contas sem Julgamento, acredita-se que devido a limitação de pessoal no âmbito do TCE- PE o lapso temporal entre entrega e julgamento da contas não ocorra com a efetividade esperada, o que inviabiliza até ações de cobrança ao gestor responsável, nos casos de dano ao erário público.

Tabela 1 - Quantitativo, por situação, das Prestações de Contas analisadas.

Situação	Em 2008		Em 2009		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	
1 - Regular	5	3	19	13	24
2 - Regular com Ressalva	103	71	99	68	202
3 - Irregular	26	18	12	8	38
Sub-Total	134		130		264
4 - Sem Julgamento	4	3	10	7	14
5 - RPPS Não existia	6	4	5	3	11
6 - RPPS Não Prestou Contas	1	1	0	0	1
Total	145		145		290

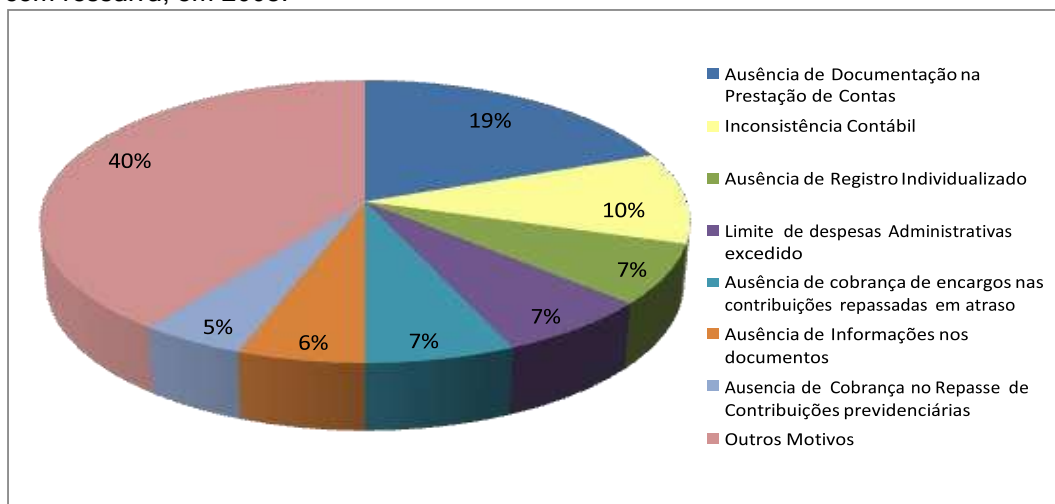
Fonte: TCE. Elaboração: Pelos autores.

6.1 Principais constatações sobre as irregularidades

A análise constatou que os sete principais motivos que levaram as Prestações de Contas do Exercício de 2008 das entidades previdenciárias serem julgadas irregulares ou regulares com ressalvas, serão demonstrados na Figura 01.

1161

Figura 1 - Principais motivos que levaram as Prestações de Contas dos sistemas de previdência municipais do Estado de Pernambuco serem julgadas irregulares ou regulares com ressalva, em 2008.



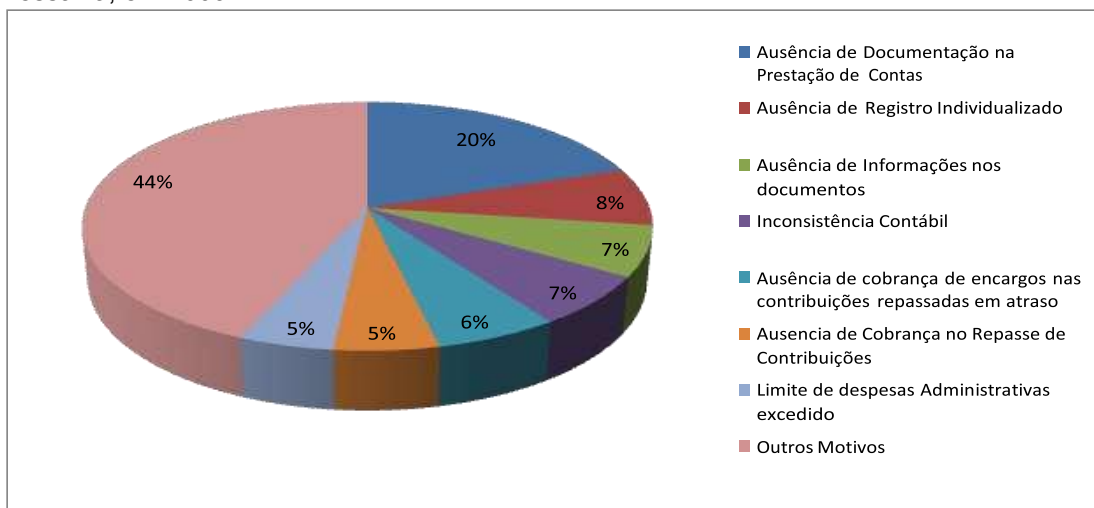
Fonte: TCE-PE. Elaboração: Pelos autores.

A figura 01 demonstra que a irregularidade mais praticada na prestação de contas de 2008 foi a ausência de documentação na prestação de contas, com 19% ,

seguida de Inconsistência Contábil representando 10% os demais motivos juntos, com variáveis entre 5% e 7%, representam 30% dos motivos.

Já em relação ao exercício de 2009, pode ser observado o seguinte resultado, conforme se observa na Figura 02.

Figura 02 - Principais motivos que levaram as Prestações de Contas dos sistemas de previdência municipal do estado de Pernambuco serem julgadas irregulares ou regulares com ressalva, em 2009.

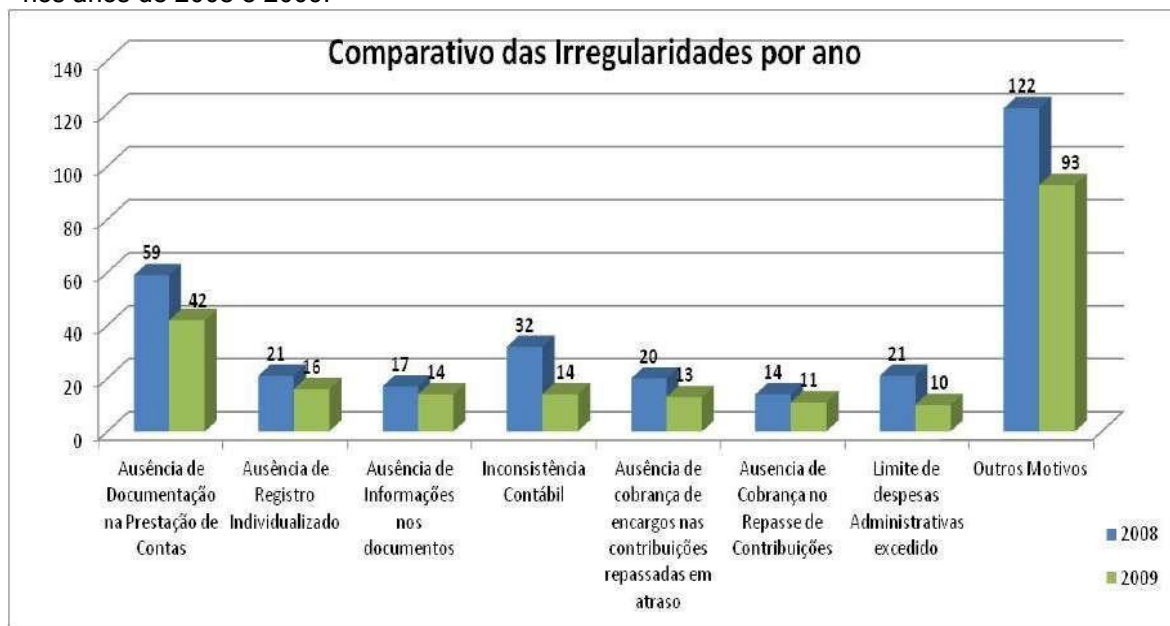


Fonte: TCE-PE. Elaboração: Pelos autores.

A Figura 02 demonstra que a irregularidade mais comum no exercício de 2009 também a ausência de documentação na prestação de contas representando 20%. Já a segunda mais praticada foi a ausência de registro individualizado representando 8%. As demais juntas representam 37%, enquanto os outros motivos diversos representam 44%.

Objetivando ter uma visão geral dos dois anos em estudo, pode ser observado no Gráfico 03 o comparativo entre o quantitativo, por ano, das principais inconsistências praticadas que levaram as prestações de contas serem julgadas regular com ressalvas ou irregular pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, vejamos:

Figura 3 - Comparativo por ano entre as principais causas de julgamentos irregular ou regular com ressalvas nas Prestações de Contas das previdências municipais do estado de Pernambuco nos anos de 2008 e 2009.



Fonte: Os autores.

Na Figura 03 destaca-se a irregularidade “Ausência de Documentação na Prestação de Contas”, nos dois anos analisados, bem como destaca também que a irregularidade “Inconsistência contábil” que em 2009 reduziu em 44% em relação ao ano anterior.

1163

Dentre os principais motivos que levaram ao julgamento das prestações de contas irregulares e regulares com ressalva, percebe-se diversos tipos de erro, relacionando a vários aspectos, os quais alguns serão comentados a seguir:

- **Ausência de Documentação e Informações na Prestação de Contas** - esta irregularidade resulta da falta de observância as exigências contidas na Resolução do TCE-PE que trata da composição das contas anuais, e como o gestor previdenciário muitas vezes não elabora as prestações de contas, e estas por serem compostas de muitos documentos, provavelmente o gestor após recebê-las do profissional contábil, não os confere individualmente, acreditando talvez na competência da assessoria responsável pela realização do serviço.

- **Ausência de Registro individualizado** - o cumprimento do art. 1, inciso VII da Lei 9.717/1998, disciplinado pelo art. 18, da Portaria MPS n 402/2008, o Tribunal de Contas de Mato Grosso, através do voto em relação ao processo 13872-0/2011, afirma que estas normas exigem “a manutenção do registro individualizado das

contribuições mensais do servidor e do ente federativo, não sendo necessariamente registro contábil propriamente dito, mas de natureza contábil, ou seja, registro auxiliar e analítico”, no entanto, o atendimento a esta norma depende de *software*, um sistema informatizado que gerencia e emite tais informações e a disponibilidade no mercado de *softwares* específicos que integrassem as informações geradas pela folha de pagamento com os registros contábeis ainda poderiam ser considerados escassos, já atualmente acredita-se que essa determinação é atendida com maior facilidade, tendo em vista um maior número de *softwares* disponíveis no mercado.

- **Inconsistência Contábil** - Segundo o TCE-PE as inconsistências impedem que haja a devida visão da situação financeira e patrimonial do sistema, e mesmo sendo considerado por muitos uma responsabilidade direta da assessoria contábil da entidade esta conduta. Segundo o próprio TCE em consulta aos acórdãos, tem sido passível de multa a muitos gestores previdenciários, pois o TCE-PE tem entendido que este é responsável pela contratação do profissional, e deve prezar pela qualificação técnica e competência do profissional. Assim, como a maioria dos gestores não possui conhecimento técnico específico de contabilidade, fica impossibilitado de analisar os erros nos registros contábeis. Esse fato talvez se justifique, pela burocracia no ato de contratação, que envolve a abertura de um processo licitatório, dificultando por vezes a seleção e contratação de profissionais qualificados e com referências positivas na área de atuação ou ainda a contratação baseada em favores políticos, entre gestores e contadores.

1164

- **Ausência de cobrança no repasse das contribuições** – No tocante a omissão do gestor previdenciário, mesmo sendo a responsabilidade do repasse pelo chefe do poder executivo, cabe ao gestor previdenciário, acompanhar a realização dos devidos repasses e intervir quando de sua ausência, sendo considerada esta uma medida de controle interno. Acredita-se que esta omissão no controle e na cobrança acontece por ausência de conhecimento ou mesmo a irresponsabilidade do gestor previdenciário, tendo em vista que existem muitos dos gestores exercem cargos comissionados, o que causa uma inibição no ato de cobrança ao representante do ente, pois foi ele quem o nomeou como gestor previdenciário.

- **Limite de despesas administrativas excedido** – As despesas administrativas de uma entidade previdenciária são aquelas necessárias ao funcionamento do RPPS, seja com telefone, água, energia, aluguel, material de

Orientação Normativa MPS 002/2009. No entanto, muitas vezes, pela falta de controle nos gastos por parte do gestor previdenciário, o gasto ultrapassa o limite estabelecido, o que requer medidas que priorizem as despesas imprescindíveis, e que apresentem a melhor relação custo-benefício.

Dentre os "outros motivos" que levaram ao julgamento das contas irregulares ou regulares com ressalvas, nos exercício de 2008 e 2009 destacam-se: Descumprimento das Determinações/recomendações do TCE-PE; não adoção de alíquotas para custeio sugeridas na avaliação atuarial; contratação de serviços sem processo licitatório; falta de elaboração do Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial - DRAA; ausência e/ou atraso de repasse das contribuições devidas da parte patronal e servidor; deficiência no controle interno; prestação de contas entregue fora do prazo; Divergências entre informações enviadas ao MPS e informada na Prestação de Contas; irregularidades no Sistema de Informações dos Regimes Próprios de Previdência Social - CADPREV e ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária-CRP; ausência de compensação previdenciária; gestão financeira irregular e deficiente; transferência indevida dos recursos do RPPS para o Ente; Prorrogação de contratos irregulares; entre outras relacionadas a fatos contábeis, formação e atuação de conselhos, processos licitatórios, recolhimento de contribuições, parcelamentos de débitos previdenciários e omissões diversas por parte do gestor.

1165

Sobre a irregularidade "ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária", Viana e Santos (2008) afirmam, após estudo realizado no início do exercício de 2008, que dos 138 municípios analisados na pesquisa apenas 38 se encontravam regulares perante o MPS, enquanto 90 estavam irregulares, salientando a situação preocupante em que se encontravam os RPPS com CRP irregular perante o MPS e a sociedade, impactando primordialmente na responsabilidade social e atuarial. Assim, a pesquisa demonstrou que as irregularidades no MPS não são a exceção, e sim uma realidade comum nos RPPS dos municípios Pernambucanos.

No cenário atual, o setor público possui como principal desafio a inclusão de conceitos gerenciais da iniciativa privada em seu escopo. Constantemente é identificada uma situação que necessite de um aprimoramento do controle, ou às vezes até mesmo, a inclusão de um modelo de controle.

Um controle interno eficaz, capaz de conectar os anseios da administração com os ditames estabelecidos pela legislação fortalece o RPPS, ajuda a construir uma administração pública mais eficiente e uma sociedade mais justa, equitativa e republicana. Compreender o papel do controle interno em sua essência é entender que o cumprimento espontâneo da legislação encontra nesta atividade uma oportunidade única de ser entronizado no dia-a-dia dos gestores públicos e privado, afirma o auditor do MPS.

1166

7 CONCLUSÕES

Na pesquisa percebeu-se que as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco frente às Prestações de Contas do RPPS são oriundas de uma gestão pública ineficaz. Ficando confirmado nesta pesquisa, que dentre todas as irregularidades o responsável principal é o gestor previdenciário, e diante de tamanha responsabilidade, provavelmente desconhecia as especificidades do RPPS e por isso não buscou medidas de atender as determinações vigentes a época. Acrescente-se a isto, a constatação de que a ausência de profissionais contábeis com qualificação específica na equipe comprometeu significativamente o resultado do julgamento das prestações de contas.

Nesse contexto, as habilidades e competências do gestor previdenciário ganham papel de destaque não só na organização, no âmbito interno do RPPS, mas também como elemento chave para sustentabilidade do regime previdenciário.

Atualmente entidades educacionais de renome no Estado de Pernambuco, como por exemplo a Escola de Contas Barreto Guimarães, proporcionam cursos de qualificação direcionados aos gestores previdenciários, possibilitando uma formação

específica, e diante da responsabilidade previdenciária, por intermédio das regras

tornando o conhecimento basilar para estabelecer uma gestão pautada em responsabilidade, através da adoção de ações planejadas e transparentes capazes de antecipar o risco e corrigir desvios que venham a afetar o alcance e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Por isso, torna-se inevitável a adoção de medidas gerenciais que prezem pela eficiência do RPPS, buscando a capacitação permanente dos servidores, reestruturação do regime visando sua sustentabilidade no médio e longo prazo, critérios para fazer escolhas assertivas na contratação de serviços especializados, e atuação de um controle interno eficaz. Neste sentido, cabe ressaltar que o Tribunal de Contas de Pernambuco realizou um pacto com o MPS, a fim de alinharem as estratégias de controle e fiscalização externa, a fim de coibir práticas que inviabilizem a sustentabilidade do RPPS. E utilizando ferramentas tecnológicas, o TCE-PE, tem adotado o recebimento de informações eletrônicas, com periodicidade mensal, relacionadas a atos de pessoal, contabilidade, licitações e folha de pagamento. Além disto, em 2014 iniciou a recepção da Prestação de Contas Anual em formato eletrônico, uma prática que favorece a celeridade na atuação do controle externo, além tornar acessível os atos da gestão pública para a sociedade. Assim, esse conjunto de ações busca efetividade no controle externo exercido por parte do TCE-PE, e favorece o bom desempenho dos gestores previdenciários e principalmente dos RPPS.

1167

Os resultados desta pesquisa poderão seguir como um propulsor, principalmente para os gestores dos RPPS do Estado de Pernambuco, de políticas previdenciárias visando o alcance da excelência na gestão pública previdenciária, e consequentemente o equilíbrio financeiro e atuarial, tão desejado e necessário para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários atuais e futuros. E ainda, motivar pesquisas futuras na área de gestão pública dos RPPS, nos seguintes aspectos: qualificação do gestor público previdenciário e sua equipe; modelo de gestão norteado por práticas responsáveis a médio e longo prazo; práticas que minimizem as irregularidades frente ao MPS e TCE's; estender a pesquisa a municípios de outros estados, e até outras esferas governamentais. Tais pesquisas

poderão contribuir com a melhoria da gestão pública especificamente na gestão

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manuel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas**. 1. ed. Brasília: 2006. par. 1. p. 21-80.

BARACHO, Maria Amarante Pastor. **A Importância da Gestão de Contas Públicas Municipais sob as premissas da Governance e Accountability**. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/233845/baracho.pdf>>, Acesso em: 16 dez. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 40, de 30 de maio de 2003. Brasília, DF, Senado.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Banco de Dados Estados**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pe>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. Ministério da Previdência Social. **Relação dos Entes com RPPS**. Estatísticas. Atualizado em 11 de novembro de 2014, às 7hs. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/cadprev_uf_regime_quantidade.xls>. Acesso em: 17 dez. 2015.

FERNANDES, Reynaldo. GREMAUD, Amaury Patrick. **Regime de Previdência dos Servidores Públicos: Equilíbrio Financeiro e Justiça Atuarial**. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A140.pdf>. Acesso em 01 mar. 2013. 19:55.

NASCIMENTO CRUZ, José Humberto do. Responsabilidade Previdenciária: Um estudo sobre irregularidades previdenciárias nos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Pernambucanos. 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4889/1/2008_JoseHumbertoNascimentoCruz.pdf>. Acesso em 03 jan. 2016.

MODESTO, Paulo (org.). **Reforma da Previdência: Análise e crítica da Emenda Constitucional nº 41/2003**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

OLIVEIRA, Debora Cristovão Gomes de. **Gestão do Regime Próprio da Previdência Social do Município de Camaragibe: Uma Análise do Nível de Acesso e Compreensão dos Servidores Sobre as Informações Previdenciárias**. São Paulo. 8º Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade. Disponível em: <http://www.congress USP.fipecafi.org/artigos112011/380.pdf>. Acesso em 24 jan. 2013.

14 de junho de 2004. Disponível em
<http://www.tce.pe.gov.br/internet/dmdocuments/Lei-Organica-atualizada_2012.pdf>.
Acesso em: 15 dez. 2012.

PIRES CAIADO, António C. ; PACHECO SILVEIRA, Olga C. . **Elaboração da prestação de contas intercalar nas entidades públicas** - um contributo. Disponível em: <
http://www.occ.pt/downloads/files/1263824328_49a52contabilidade.pdf > Acesso em: 15 dez. 2015.

REIS, Heraldo da Costa. **Contabilidade e Gestão Governamental**; estudos especiais. Rio de Janeiro: IBAM, 2004. p. 87-96.

ROSA, Denis. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a17.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2012. 16:52:00.

SERRA NEGRA, Carlos Alberto; SERRA NEGRA, Elizabete Marinho. **Manual de Trabalhos Monográficos de Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 238 p.

1169

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 180 p.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 140 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Processo 13872-0/2011. 2011. Disponível em:
<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/138720/ano/2011/numero_chamado/0/ano_chamado/0>. Acesso em 14 mar. 2013.

VIANA, Suellen Pinheiro. SANTOS, Josenildo dos. **Gestão Previdenciária Municipal com responsabilidade social: uma análise descritiva sobre as irregularidades previdenciárias.** Disponível em:
<<http://www.contabeis.ufpe.br/propesq/images/conic/2008/conic/pibic/60/076021390SCPP.pdf>>. Acesso em 05 mar. 2013. 18:50.

QUALIDADE NA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL NA PERCEPÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS:

um estudo de caso na Guarda Municipal de Caruaru/PE

Cristiane Ana da Silva Lima¹
Alessandra Carla Ceolin¹

RESUMO

O presente artigo realiza uma pesquisa sobre a satisfação dos agentes públicos quanto à qualidade do serviço prestado por eles na Guarda Municipal de Caruaru/PE, bem como levantar dificuldades que porventura existam e influenciem na qualidade do serviço prestado à população. Como procedimentos metodológicos, a fim de atender ao objetivo desse artigo foi utilizado uma pesquisa de campo exploratória. Os dados foram coletados por meio da aplicação de um questionário fechado, de múltipla escolha, em uma escala *Likert* de cinco pontos, aplicado aos Guardas Municipais (GM) e também através de entrevistas com os GMs. Os resultados apontam que a qualidade do serviço atualmente não agrada a um percentual alto desses servidores, sendo que entre os principais pontos levantados estão a falta de treinamento, reciclagem, equipamentos e o número insuficiente de Agentes.

1170

Palavras-chave: Guarda Municipal, Qualidade, Segurança Pública, Pernambuco.

¹ Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos discute-se cada vez mais a necessidade de uma maior participação dos municípios na segurança pública, utilizando-se dos Guardas Municipais (GMs).

De acordo com Constituição Federal (CF) de 1988 é responsabilidade dos municípios, os serviços de interesse local como: saúde, educação, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, políticas de desenvolvimento e ordenamento do espaço urbano, sendo essas atribuições indispensáveis para a segurança pública, fazendo que os municípios passem a ser parte integrante ou corresponsável da segurança pública (RICARDO; CARUSO, 2007 p. 102-119),

Esse artigo aborda a qualidade no serviço público, na área de segurança pública municipal, utilizando como base para esse estudo a GM da Cidade de Caruaru - cidade que recebe o título de Metrópole do Agreste e fica localizada no interior de Pernambuco (PE). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), Caruaru possui uma área de 920.611 km² com uma média de 314.912 habitantes, tem uma das maiores feiras do Brasil que recebeu o título de Patrimônio Cultural Imaterial Brasileiro pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e possui o título de maior centro de arte figurativa das Américas pela *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (THECITIES, 2015; IPHAN, 2015).

1171

A GM de Caruaru possui 35 servidores com as seguintes atribuições de acordo com a Legislação Municipal nº 4.819:

Garantir as políticas, diretrizes e programas de Segurança Pública, no que diz respeito a garantir o pleno exercício dos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivas, sociais e políticas e ainda a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica Municipal; contribuir para a prevenção e a diminuição da violência e da criminalidade, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos; promover a proteção dos bens, serviços e instalações municipais de Caruaru; promover a proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural, ecológico e paisagístico do Município; prestar colaboração, em operações de defesa civil do Município; realizar patrulhamento preventivo permanente no território do Município para a proteção da população, agindo junto à comunidade objetivando diminuir a violência e a criminalidade; prevenir e inibir atos delituosos que atentem contra os bens e serviços e instalações municipais, priorizando a segurança escolar; estabelecer mecanismos de interação com a sociedade civil para

discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança nas comunidades; praticar demais atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgada ou delegada por Decreto pelo Prefeito Municipal; desempenhar outras atribuições afins (BRASIL, 2009).

Diante do exposto sobre a cidade e sobre as atribuições da GM, torna-se instigante analisar se a GM consegue atender, com qualidade e excelência, as necessidades da população, da cidade e cumprir com suas funções. Para isso, nesse artigo, verificou-se junto aos 35 servidores da GM (clientes internos) a satisfação em relação ao serviço que eles prestam, bem como quais as dificuldades que por ventura existam na execução e cumprimento de suas atribuições e como essas dificuldades influenciam na qualidade do serviço prestado à população, objetivando demonstrar a importância da GM e contribuir de alguma forma para a melhoria da instituição.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

1172

2.1 Qualidade no Serviço Público

Campos (1999, p. 2) relata que “um produto ou serviço de qualidade é o que atende perfeitamente, de forma confiável, acessível, segura e no tempo certo às necessidades do cliente”. Maximiano (2000) afirma que “qualidade significa o melhor que se pode fazer o mais elevado desempenho”, e Miranda (2010) corrobora que a “qualidade deve ser definida pelo consumidor, pelos reflexos de suas necessidades e expectativas que deveriam nortear a busca da qualidade nas organizações”.

De acordo com Meirelles (2004), “serviço público é todo aquele prestado pela Administração pública com normas e controle estatal com o intuito de satisfazer as necessidades secundária ou essenciais para a coletividade ou para conveniência do Estado”.

Os princípios inerentes ao serviço público são: continuidade, ou seja, a prestação do serviço não pode ser interrompida; regularidade o serviço deve ser prestado de forma regular, correto e de acordo com a regulamentação; igualdade, manter igualdade a todos que estejam na mesma condição e impessoalidade, o serviço é para todos (VENTRIS, 2010).

2.1.1 A importância do servidor e da GM para um serviço público de qualidade

De acordo com o manual de Instrumento de Avaliação da Gestão Pública ciclo 2008/2009 (2008), "as organizações são uma complexa combinação de recursos humanos onde o desempenho de cada um pode influenciar positivamente ou negativamente no desempenho da organização". Por este motivo é importante para uma organização saber lidar com seus usuários e parceiros, valorizar novas ideias, e a criatividade. Os "recursos humanos são a principal riqueza de qualquer organização" (PATRÍCIO; BRITO, 2006). Os agentes públicos são de grande importância para um serviço público de qualidade, pois são eles que fazem a grande máquina pública funcionar, e é a qualidade do serviço prestado por eles que vai definir a qualidade do atendimento ao cidadão, cabendo à gestão lhe fornecer ambientes favoráveis e motivadores, ferramentas e acessórios que agregue valor ao seu serviço.

Almeida e Mota (2011) "comentam que a GM pode ser vista atualmente como um instrumento de grande importância do poder público local para efetivar o trabalho de segurança preventiva nas comunidades".

1173

As Guardas com melhores resultados são as que possuem comandantes de carreira e com acesso direto ao Prefeito, permitindo uma troca de informações e por consequência tomada de decisões mais rápidas e mais eficazes, mais raros são as prefeituras que possuem a visão de melhorar a qualidade do serviço prestado à população.[...] E que a qualidade do serviço só seria possível de ser alcançada mediante treinamento e desenvolvimento dos GMs, afirma ainda que as Guardas Municipais têm realizado um notável serviço junto às comunidades, como ações junto às escolas, eventos cívicos, inclusão digital, promoção de cursos, oficinas e programas esportivos, objetivando a inclusão social através da recuperação da autoestima. (VENTRIS,2010)

Moraes (1992) afirma que "as Guardas Municipais podem e devem ser incrementados pelos prefeitos inteligentes e comprometidos com o povo". A GM poderá contribuir de forma decisiva para a segurança pública, por ser uma polícia preventiva, desde que seja bem capacitada e equipada, bem estruturada e administrada, e com boa remuneração, ou seja, que possua profissionais valorizados, isso influenciará no bem-estar da população que por consequência irá usufruir de um serviço público de qualidade.

3 METODOLOGIA

Para Gil (1999) a “pesquisa é um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, tendo como objetivo fundamental descobrir respostas para problemas através de procedimentos científicos”. Para o desenvolvimento desse artigo utilizou-se de uma pesquisa exploratória por se tratar de investigação, em uma área que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado, sendo o primeiro passo para quem não conhece o campo que pretende abordar.

Esse artigo é um estudo de caso pois:

Estudo de caso é um conjunto de dados que descrevem uma fase ou a totalidade do processo social de uma unidade, em suas várias relações internas e nas suas fixações culturais, quer seja essa unidade uma pessoa, uma família, um profissional, uma instituição social, uma comunidade ou uma nação. (YOUNG, 1960)

Utilizou-se ainda a pesquisa de campo por se tratar de uma pesquisa empírica realizada no local onde ocorre o fenômeno.

Não deve haver nenhuma interferência significativa do pesquisador, sendo o seu trabalho compreender o evento a ser estudado e desenvolver teorias mais genéricas a respeito dos aspectos característico do fenômeno em observação. (FIDEL, 1992)

Para a coleta de dados foi desenvolvido um questionário fechado, de múltipla escolha com 22 itens, em uma escala *Likert* de cinco pontos. As respostas foram distribuídas em: Discordo Totalmente (DT), Discordo Parcialmente (DP), Indiferente (IND), Concordo Totalmente (CT) e Concordo Parcialmente (CP), onde as respostas receberam peso respectivamente 1, 2, 3, 4, e 5. Realizado junto aos servidores da GM, os quais são considerados clientes internos.

Dessa forma, trata-se de uma pesquisa quantitativa, pois foi traduzido para números as opiniões e informações coletadas, sendo posteriormente analisadas e classificadas, utilizando-se técnicas estatísticas. De acordo com Roesch (1996) quantitativo é o que pode ser mensurável e observável. Utilizou-se ainda de material publicado em livros, redes eletrônicas, ou seja, em material acessível ao público, utilizando fontes primárias e secundárias, percebido a necessidade também foi

utilizado o método qualitativo através de entrevistas semiestruturadas, pois as questões tinham uma flexibilidade nas respostas, possibilitando ao entrevistador realizar perguntas que estavam fora do questionário.

Para Lakatos e Marconi (1991) amostra é uma porção ou parcela convenientemente selecionada de um universo ou de uma população. Desta forma, o questionário foi aplicado aos servidores, obtendo-se uma amostra de 34 respondentes, do total de 35 servidores, o que representa 97,14% do total de servidores da cidade de Caruaru. Esse questionário foi aplicado no período de 29/05/2015 a 21/06/2015. Paralelamente foi realizada entrevista com 07 servidores o que corresponde a 20% do total, sendo 03 GMs, 01 Inspetor-GM e 03 Subinspetores GM.

4 RESULTADO E DISCUSSÕES

4.1 Análises dos resultados dos questionários e entrevistas realizadas com os servidores

1175

O questionário foi aplicado a 34 servidores, sendo 91,17% homens e 8,82% mulheres, mais de 70% em sua maioria estão entre 31 e 40 anos de idade.

4.1.1 Pontos positivos encontrados

Os pontos positivos encontrados estão dispostos no quadro 1.

Quadro 1 - Pontos positivos encontrados no questionário aplicado aos Servidores

PERGUNTAS		%		%		%		%		%
padrão. Você concorda que o fardamento identifica vocês?	2	5,88	2	5,88	1	2,94	7	20,59	22	64,71
O Serviço fornecido pela Guarda Municipal de Caruaru traz um diferencial para Caruaru?	0	0,00	5	14,71	2	5,88	8	23,53	19	55,88
Você concorda que seus colegas GMs fornecem um serviço de forma segura e eficiente, passando confiabilidade para o cidadão?	1	2,94	4	11,76	3	8,82	16	47,06	10	29,41
Você concorda que a abertura de um novo concurso seria o suficiente para melhorar a qualidade do serviço?	6	17,65	2	5,88	1	2,94	13	38,24	12	35,29

*4 Perguntas do questionário de 22 receberam pontuação superior a 3,5 de acordo com a escala *Likert*

Fonte: Elaborado pelos autores

Ao analisar as questões do quadro 1, verifica-se que 76,47% acreditam que seus colegas fornecem um serviço de forma segura e eficiente, passando confiabilidade para o cidadão. Percentual confirmado também na fala do Subinspetor: *"A GM de Caruaru tem um papel tão importante na sociedade Caruaruense, que vai muito além de simplesmente cuidar de prédios públicos, se deparam com situações e ocorrências nas quais na sua quase totalidade, não é possível atender com eficiência e qualidade devido a falta de treinamento e equipamento, aparatos necessários para intervir na situação, porém as poucas situações que é possível intervir, são feitas com eficiência e qualidade pelos seus agentes"* (Subinspetor). 85,30% dos servidores acreditam que o fardamento os identifica e 79,41% afirmam que o serviço da GM é um diferencial para Caruaru. 73,53% concordam que a abertura de um novo concurso seria o suficiente para melhorar a qualidade do serviço.

Na entrevista com o subinspetor, o mesmo entende que *"Para melhorar a qualidade não só um concurso público, mais sim qualificação para os servidores que já existem. Se fosse para aumentar a capacidade de atuação da Guarda, sim, eu concordaria. Como a pergunta se refere à qualidade, nesse caso a quantidade de agentes não vai influenciar na qualidade. Não adianta ter muitos Guardas em Caruaru e eles não terem uma boa diretriz, ter um plano, ter uma boa distribuição, setorizar, ter grupamentos específicos e especializados"*.

1176

4.1.2 Pontos negativos encontrados

Os pontos negativos encontrados estão dispostos no quadro 2.

Quadro 2 - Pontos negativos encontrados no questionário aplicado aos Servidores

PERGUNTAS	DT	%	DP	%	IND	%	CP	%	CT	%	Escala
Atualmente existem menos de 40 GMs Você concorda que essa quantidade de GMs seja suficiente para atender a cidade de Caruaru?	32	94,12	1	2,94	1	2,94	0	0	0	0,00	1,09
Você se sente seguro fazendo ronda nas ruas estando desarmado?	32	94,12	1	2,94	1	2,94	0	0	0	0,00	1,09
Atualmente vocês trabalham utilizando Colete e Cassetete. Você concorda que estão bem equipados?	30	88,24	2	5,88	0	0,00	2	5,88	0	0,00	1,24
No dia a dia do trabalho você possui todos os aparatos necessários para prestar um serviço de qualidade?	23	67,65	8	23,53	1	2,94	2	5,88	0	0,00	1,47
A Guarda Municipal possui 04 Veículos para realizar rondas e atender a ocorrências. Você concorda que seja um bom número?	26	76,47	3	8,82	1	2,94	2	5,88	2	5,88	1,56
Você acha desnecessário passar por programas de atualização e aprimoramento?	28	82,35	1	2,94	0	0,00	0	0	5	14,71	1,62
Você está devidamente equipado para garantir o atendimento de ocorrência emergências, ou prestá-la direta e imediatamente quando deparar-se com elas?	19	55,88	9	26,47	0	0,00	6	17,65	0	0,00	1,79
Fora o salário vocês recebem alguns benefícios, você está satisfeito com eles?	18	52,94	9	26,47	2	5,88	5	14,71	0	0,00	1,82
Você concorda que o salário pago ao Guarda Municipal de Caruaru faz jus a suas atribuições?	18	52,94	8	23,53	4	11,76	2	5,88	2	5,88	1,88
Você concorda que a população de Caruaru conhece as atribuições dos GMs e sua importância para a sociedade?	17	50,00	9	26,47	1	2,94	6	17,65	1	2,94	1,97
Você se sente valorizado, como sendo um profissional de grande importância para a segurança pública do Município?	17	50,00	6	17,65	4	11,76	7	20,59	0	0,00	2,03
Você concorda que o serviço da GM é bem explorado/utilizado em Caruaru?	17	50,00	6	17,65	3	8,82	8	23,53	0	0,00	2,06

1177

conforme o prometido e esperado?	10	29,41	12	35,29	3	8,82	7	20,59	2	5,88	2,38
Você está devidamente treinado para garantir o atendimento de ocorrência emergências, ou prestá-la direta e imediatamente quando deparar-se com elas?	11	32,35	9	26,47	3	8,82	11	32,35	0	0,00	2,41
A Guarda Municipal consegue exercer todas as suas atribuições com qualidade?	12	35,29	7	20,59	2	5,88	10	29,41	3	8,82	2,56
Você acredita que a Guarda Municipal esteja sendo bem utilizada de forma a atender a população com qualidade, mesmo com o efetivo que dispõe?	8	23,53	12	35,29	4	11,76	6	17,65	4	11,76	2,59
Todas as ocorrências do dia são atendidas com qualidade e excelência?	4	11,76	14	41,18	5	14,71	8	23,53	3	8,82	2,76

*17 Perguntas do questionário de 22 receberam pontuação inferior a 3 de acordo com a escala *Likert*
Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao analisar o quadro 2, percebe-se que 17 das 22 questões receberam notas inferiores a 3 na escala *Likert*, demonstrando um índice elevado de insatisfação com a qualidade do serviço prestado.

1178

Para 85,29% dos servidores a instituição possui um número insuficiente de veículos para realizar rondas e atender a ocorrência, 88,24% confirmam que estão mal equipados. Fala de um entrevistado: *“Em uma cidade onde a criminalidade é crescente, a gente exige e percebe a ausência de equipamentos necessários para proteger nossa vida e a do cidadão”* (Inspetor).

Quanto ao número de GM, 94,12% também acreditam que 35 servidores é um número insuficiente para atender a Cidade de Caruaru e 58,82 % admitem que com o efetivo existente não seja possível atender a população com qualidade, e que por este motivo a GM não estaria sendo bem utilizada. 82,35% acreditam ser interessante passar por programas de atualização e aprimoramento. Essa necessidade é levantada por um dos entrevistados *“O que falta hoje é uma capacitação para se ter os recursos necessários para a atividade policial. Caruaru ainda não tem todos os recursos necessários para a atividade, falta os equipamentos e as capacitações”* (Guarda Municipal).

64,70% concordam que o serviço fornecido atualmente pela instituição não é realizado conforme prometido e esperado. No ponto de vista do Subinspetor *“A GM*

já nasceu com uma instituição ineficaz no cumprimento das suas atribuições" *"É importante o poder executivo conhecer, saber e pôr em prática as verdadeiras ações da GM no âmbito das suas competências"*. 55,88% acreditam que a instituição não consegue exercer todas as suas atribuições com qualidade e 53,56% concordam que não é possível atender a todas as ocorrências com qualidade e excelência.

Um ponto que merece destaque pelo alto índice negativo é que 91,18% acreditam não possuir aparatos necessários para a prestação de um serviço de qualidade. Esse índice elevado é percebido na fala de um dos entrevistados, *"Para uma GM ter aparatos necessários para a prestação de um serviço de qualidade, que não é o caso de Caruaru, pois a GM não tem equipamentos suficientes para o trabalho. Deve se ter no mínimo alguns equipamentos para o uso progressivo da força, o que está bem claro na lei 13.060, onde relata que os armamentos não letais devem fazer parte do trabalho do policial, seja ele municipal, estadual ou federal. E também pela portaria interministerial 4226 que revela que o agente de segurança pública policial deverá ter no mínimo dois instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção necessários à atuação específica, independentemente de portar ou não arma de fogo. E nesse aspecto seria interessante o GM de caruaru portar o espargidor de pimenta e arma de incapacitação neuromuscular, além da tonfa. E o armamento letal. Caruaru caminha a passos muito curtos no tocante a essa aparelhagem"* (Guarda Municipal).

1179

76,47% servidores respondentes da pesquisa entendem que a população de Caruaru não conhece as atribuições e a importância da GM para a cidade de Caruaru. Quanto à utilização do serviço da GM, 67,65% acreditam que o serviço da GM não é bem utilizado, podendo ser mais bem explorado. Na opinião do Subinspetor *"A missão da GM vai além da proteção ao patrimônio material. A proteção ao meio ambiente, à comunidade escolar, a manutenção da ordem e da paz, o combate à violência de forma preventiva e ostensiva e a proteção do maior bem da cidade que são os munícipes, devem ser os objetivos principais da GM."* *"Uma GM que não tem treinamento constante, efetivo suficiente, viaturas, materiais necessários de combate e defesa, objetivos, metas, compromisso e responsabilidade com a segurança pública do município, se torna uma instituição falida e mal utilizada"*.

Quanto a valorização, 67,65% não se sentem valorizados, mesmo sendo profissionais de grande importância para a segurança pública do Município. A entrevista com o subinspetor confirma esse índice, *"Não me sinto valorizado, pois não existem incentivos de atualização, na capacitação e treinamento, falta equipamento, efetivo e incentivo salarial"* (Subinspetor).

Ao investigar sobre salários, 76,47% afirmam que o salário não faz jus às suas atribuições e 79,51% não estão satisfeitos com os benefícios que recebem. Novamente verifica-se o porquê desses altos índices na fala do subinspetor: *"Único benefício que recebemos é o auxílio de alimentação. O qual é muito baixo, para realizar refeições na rua, lembrando que realizamos mais de uma refeição, pois trabalhando no plantão de 24 horas. Seria interessante ter benefícios que também abrangessem a família do servidor por exemplo plano de saúde, seguro de vida, já que nos ariscamos. Adicional para compra de fardamento que são exemplos de outras corporações, atualmente acontece de trabalhamos com a roupa toda maltrapilha. Acredito que isso seja o básico"* (Subinspetor) *"Com todo esse leque de atribuições que a guarda pode exercer, e comparado com os valores de outras corporações o salário atual não faz jus às nossas atribuições"* (Subinspetor).

1180

82,35% dos servidores relatam que não estão devidamente equipados para garantir o atendimento de ocorrências emergenciais ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas 58,82% acreditam que também não estejam devidamente treinados para essas situações. Segundo um dos entrevistados, *"precisamos de reciclagem e equipamentos para atender a população. Me falta a arma letal e não letal, todos os equipamentos que estão à disposição na nossa profissão que se chama pirâmide do uso progressivo da força, nós devemos estar devidamente equipados desde da tonfa até uma arma letal. Então se a população solicita o meu serviço para que eu me depare com uma situação onde o marginal encontrasse armado eu não vou poder fazer nada"* (Subinspetor).

Com relação ao não uso de armamento, 97,06% concordam que não se sentem seguros fazendo rondas nas ruas estando desarmados. A insegurança parece ser constante entre os GMs *"A violência na cidade de Caruaru vem crescendo gradativamente a cada ano e para exercer uma atividade policial mesmo que de forma preventiva, é necessário que o GM esteja armado, munido não apenas de*

arma de fogo, mas de outros aparatos necessários para combater e prevenir a violência, sendo extremamente perigoso fazer uma atividade de polícia preventiva, de combate à violência estando desarmado" (Subinspetor).

"Os equipamentos e aparatos eles podem ser do fardamento até um equipamento mais sofisticado na área de segurança pública, que seja adequado e completo, além de tonfas, espajedor de pimenta, arma de incapacitação neuromuscular, armas de fogo de vários calibres, até viaturas e outros. E equipamentos que sejam conforme os objetivos dos grupamentos especializados, por exemplo: grupamento de meio ambiente, escolar, patrimonial, preventivo e ostensivo, moto patrulha, de choque. Ou seja, todos os equipamentos que são necessários para o exercício pleno da função a qual foi destinado" (Subinspetor).

Conforme verificado em reportagem:

Segundo o delegado da divisão de homicídios de Caruaru, Bruno Vital "em abril, fizemos um diagnóstico da situação porque os números já sinalizavam um aumento nas mortes, os assassinatos estão ligados em sua maioria ao tráfico de entorpecentes" Houve um aumento geral da criminalidade na cidade de Caruaru em 2015 (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2015).

1181

O que vem a confirmar o que o GM - Subinspetor informou sobre a violência em Caruaru.

4.1.3 Pontos divergentes encontrados

O ponto de maior divergência de opiniões foi a respeito da seguinte pergunta: Você concorda que vocês estão bem qualificados e preparados? Os resultados estão dispostos no quadro 3.

Quadro 3 - Pontos divergentes encontrados no questionário aplicado aos Servidores

PERGUNTAS	D T	%	D P	%	IN D	%	C P	%	C T	%	Escal a
Você concorda que está bem qualificado e preparado?	2	5,8	11	32,3	4	11,7	15	44,1	2	5,8	3,11

*1 Perguntas que receberam pontuação superior a 3 inferior a 3,5 de acordo com a escala Likert

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao analisar, percebe-se que os agentes não estão seguros sobre sua qualificação e preparo o que pode ser consequência da falta de treinamento e aprimoramento de suas atividades.

4.2 Discussão dos resultados

De acordo com Ventris (2010) a GM é o cartão de visita de uma cidade, e ainda de acordo com o autor, a grande falha nas Guardas Municipais está na sua criação, ou seja, o mal é originário e consequência da falta de definição previa do que exatamente o município deseja e o que devesse fazer para atingir o resultado esperado, sendo necessária a criação de Missão, Valores, Objetos e Metas.

De acordo com a opinião do público entrevistado, o cenário atual é de servidores arriscando suas vidas e a sociedade a mercê da violência urbana, consequência de os agentes não estarem devidamente equipados, treinados e capacitados para presta um serviço de qualidade a população.

Por meio das entrevistas realizadas aos servidores nota-se a importância de equipar esses servidores não apenas com armamento letal, mais também com tonfa, espargidor de pimenta, arma de incapacitação neuromuscular, chegando à conclusão que para a prestação de um serviço de qualidade é necessário várias ações como: aumentar efetivo, ter um plano de cargo e carreira, ter uniforme novo, realizar e fortalecer ações de força-tarefa entre a Guarda e outras instituições de segurança pública federal e estadual, criar programas de ronda escolar, criar grupamentos, e talvez até um centro de formação e especialização, aumentar o número de viaturas, entre outros.

1182

Foi observado que os profissionais se encontram desmotivados com o sentimento de desvalorização. De acordo com Herzberg (1997) para diminuir a insatisfação no trabalho a instituição deve atuar sobre as necessidades dos colaboradores exemplo: boa remuneração, bons benefícios, melhores condições de trabalho, segurança. Para motiva-los criar condições organizacionais adequadas para o crescimento psicológico exemplo: enriquecimento do cargo, realização, reconhecimento, responsabilidade, desenvolvimento.

A GM é uma instituição de grande potencial, e o município de Caruaru poderia tomar como modelos outras instituições para melhorar a qualidade do serviço prestado ao cidadão. Um exemplo é o Prefeito da Cidade de Mogi das Cruzes do Estado de São Paulo, ao visitar a nova academia da GM Bertarolli diz que "Academia permitirá que os guardas municipais façam treinamento físico e se mantenham em forma, com orientação de um profissional especializado e

equipamentos modernos. Um guarda em boa forma física e psicológica vai realizar o seu trabalho e resolver os problemas que surgirem com mais eficiência. Com isso, a Prefeitura oferece melhores condições de trabalho a estes servidores, pois a Guarda tem um papel importante e crescente no município" (MOGI, 2015). Ventris (2010) diz que o "Prefeito é a autoridade máxima da GM, uma espécie de "Comandante-em-chefe" da GM." Em Feira de Santana Estado da Bahia a GM utiliza bicicleta como meio de transporte, a ciclo patrulha tem como objetivo reforçar a segurança das pessoas que praticam o ciclismo nas principais avenidas (ACORDACIDADE, 2015); A GM de Macaé estado do Rio de Janeiro conta com a Tropa de Elite própria, grupo de apoio operacional que são treinados para atuar nas diversas circunstâncias sejam elas ostensivas ou preventivas. Sendo os agentes reciclados regularmente, recebendo noções táticas, estratégicas militares, primeiro-socorros, legislação entre outros, eles são preparados até para conter multidões. O grupamento foi criado pela necessidade de atender demandas especiais existentes e para evitar a burocracia existente ao pedir apoio a outros órgãos de segurança pública, atualmente se forma lista de espera para ingressarem na Tropa de elite e também são referência para a população (MACAÉ, 2015) existindo tantos outros exemplos a serem seguidos.

1183

A instituição da GM de Caruaru fere os princípios de Regularidade e Igualdade, não conseguindo cumprir com esses princípios que de acordo com Ventris (2010), o "Princípio da Regularidade é prestar um serviço de forma regular e correto de acordo com regulamentação vigente e o Princípio da Igualdade é fornecer um serviço para a população em igualdade de condições, a todos que estejam na mesma condição", porém se a instituição não possui aparatos e efetivo suficiente como ira agir conforme esses princípios., Moraes (2008, p. 51) afirma que "mas já é tempo de uma boa polícia para o povo e sob seu controle: civil, uniformizada, com hierarquia e disciplina, identificada com a cidadania, com os municípios, a quem deve sua manutenção. A GM, com sua formação própria, pode e deve ser essa polícia".

5 CONCLUSÕES

Esse artigo teve como objetivo mostrar a importância do profissional da área de segurança pública que arisca suas vidas em *prol* do cidadão, demonstrar a importância da pesquisa de satisfação de qualidade como instrumento de grande valor para um gestor público, colaborar com outros projetos que venham a surgir com temas próximos ao abordado e demonstrar como é importante verificar a qualidade de um serviço. A Guarda Municipal de Caruaru não consegue atender com qualidade e excelência a população e a cidade, além de também não exercer todas as suas atribuições, as quais estão listadas na lei federal e municipal, são muitos os problemas enfrentados pelos servidores na execução de suas atribuições. Fato esse que talvez ocorra por descaso, falta de preparo ou conhecimento por parte dos gestores, ou consequência da falta de missão, valores, objetivos e metas claros que guiem a instituição. Das 22 perguntas feitas aos servidores, 17 se enquadraram em um alto índice de insatisfação, pois os servidores sentem a necessidade de ampliar o efetivo e se equipar devidamente, além da necessidade de serem valorizados, qualificados e aperfeiçoados.

1184

REFERÊNCIAS

ACORDA CIDADE. **Ciclo patrulha da Guarda Municipal se destaca em Feira Científica**. Disponível em: <<http://www.acordacidade.com.br/noticias/143533/ciclo-patrulha-da-guarda-.html>>. Acesso em: 17 Jun. 2015.

ALMEIDA, R. O. BRASIL, G. M. **Formação da Guarda Municipal: Uma aventura**. Artigo. Disponível em: <http://www.uece.br/covio/dmdocuments/formacao_da_guarda_municipal>. Acesso em: 22 Mai. 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.819**. Dispõe sobre o concurso Público para provimento dos cargos efetivos e cria a corregedoria da autarquia Municipal de defesa social, trânsito e transportes – DESTRA, altera a lei nº 4.773 e dá outras providências. 10 Jul. 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.078**. 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 12 Jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA**.

Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública - 2008/2009. Versão 1/2008. Brasília: MP, SEGES, 2008.

CAMPOS, Vicente Falconi. TQC - **Controle de qualidade total**. 8. ed. Belo Horizonte: EDG, 1999.

CARUARU, **Site Institucional**. Prefeitura de Caruaru. Disponível em: <<http://www.caruaru.pe.gov.br/>>. Acesso em: 23 Mai. 2015.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Doze mortes em 12 dias em Caruaru**. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/06/15/interna_vidaurbana>. Acesso em: 16 Jun. 2015.

FIDEL, R. **The case study method: a case study**. In: GLAZIER, J. D.; POWELL, R. R. Qualitative research in information management. Englewood, CO: Libraries Unlimited, 1992.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HERZBERG, F. **Mais uma vez: como motivar seus funcionários**. In: VROOM, Victor. Gestão de pessoas, não de pessoal. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico. **Pernambuco, Caruaru, infográficos: dados gerais do município**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=260410>> Acesso em: 24 Mai. 2015.

1185

IPHAN, Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Feira de Caruaru**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/61>> Acesso em: 25 Mai. 2015.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MIRANDA, C.L. **Satisfação do cliente em supermercados: a avaliação da qualidade dos serviços**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, SC. 2010.

MORAES, B. B. **Estado e Segurança Diante do Direito**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2008.

MORAES, B. B. **Polícia, governo e Sociedade**. Ed. Sonda. São Paulo, 1992.

MACAÉ. O Debate Diário de Macaé. **Tropa de elite da Guarda Municipal se destaca em ações**. Disponível em: <<http://www.odebateon.com.br/site/noticia/>>

detalhe/33516/tropa-de-elite-da-guarda-municipal-se-destaca-em-acoes>. Acesso em: 19 Jun. 2015.

PATRÍCIO, C.; BRITO, C. Que desafios à distribuição do serviço público? III Congresso Nacional de Administração Pública. **Anais...** Lisboa: Instituto Nacional de Administração, 2006.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: **Despesas – Programas**. Disponível em: <http://cloud.publica.inf.br/clientes/caruaru_pm/portaltransparencia/?p=2.5&entidade=8&inicio=01/01/2015&fim=31/12/2015>. Acesso em: 21 Jun. 2015.

PREFEITURA DE MARABÁ. **Site Institucional**. Acesso em: <<http://maraba.pa.gov.br/cao-da-guarda-municipal-se-destaca-em-treinamento-em-belem/>>. Disponível em: 18 Jun. 2015.

PREFEITURA DE MOGI DAS CRUZES. **Site Institucional**. Disponível em: <<http://www.mogidascruzes.sp.gov.br/comunicacao/noticia.php?id=8115>>. Acesso em: 19 Jun. 2015.

RICARDO, C. M., CARUSO, H. Segurança pública: Um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 1, no 1, p. 102-119. 2007.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio do curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 1996.

1186

THECITIES. **Cidade Caruaru**. Disponível em: <<http://www.thecities.com.br/artigo/Brasil/Pernambuco/Caruaru/480/>>. Acesso em: 22 Fev. 2017.

VENTRIS, O. **Guarda Municipal poder & Competência: Ensaios e pareceres**. Ed. Canal6. São Paulo, 2010.

YOUNG, P. **Métodos científicos de investigación social**. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad del México, 1960.

ROTATIVIDADE DE PESSOAL NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO: breve revisão da literatura

Elainy Danielle Guedes Pereira¹
Carlos Alano Soares de Almeida¹

RESUMO

Esse estudo objetiva a realização de um exame teórico quanto aos principais aspectos da rotatividade (*turnover*) na administração pública, refletindo os possíveis motivos que a proporciona. Desse modo, o trabalho desenvolveu-se através de pesquisa exploratória, de enfoque bibliográfico, verificando as principais contribuições teóricas e empíricas existentes sobre o assunto. Conhecer as possíveis causas para a saída dos servidores pode promover uma revisão nos processos e políticas de organização e gestão das Instituições, de modo a identificar e desenvolver estratégias de combate à rotatividade e aos custos organizacionais dela decorrentes. Destarte, apesar da importância de identificar os fatores influenciadores da rotatividade e considerando a relevância e os principais efeitos desta no processo organizacional, é possível constatar a carência de estudos e políticas de gestão inerentes ao *turnover* na gestão de pessoas no setor público. Essa carência de estudos e de estratégias organizacionais que permeiam a temática nas organizações públicas é, portanto, uma questão crítica a ser analisada. Os estudos existentes apontam que as causas da rotatividade são variáveis, podendo ser identificadas como ausência de reconhecimento ou de oportunidades de crescimento, insatisfação salarial ou discordância com as políticas da organização.

1187

Palavras-chave: Gestão de Pessoas. Rotatividade de Pessoal. Administração Pública.

¹ Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

1 INTRODUÇÃO

Em um panorama de competição organizacional e período de crise, a rotatividade de pessoal (*turnover*), evento relacionado aos fluxos de admissões e egressões de servidores, deve ser considerada uma preocupação para as organizações de modo geral. Frequentemente podem surgir ofertas e oportunidades de empregos no setor privado ou público, o que acarreta a ocorrência de entradas e saídas de pessoas.

Conhecer as possíveis causas para a saída desses servidores permite que haja uma revisão nos processos e políticas de organização e gestão das Instituições, de modo a identificar possíveis erros e desenvolver estratégias de combate à rotatividade e aos custos organizacionais dela decorrentes, que resultem na promoção de novas ações de melhoria da gestão de pessoas. O conhecimento do *turnover*, e o uso de políticas que conduzam à valorização e permanência de profissionais, tende a evitar ou diminuir os casos de desligamento na instituição e os passivos emocionais, financeiros, de conhecimento, e de vantagem competitiva advindos dessa saída (ECKERT, *et al.*, 2011; ZOPIATIS, CONSTANTIN e THEOCHAROUS, 2014).

1188

Diante do exposto, a pesquisa tem como objetivo desenvolver uma revisão de literatura quanto aos principais aspectos da rotatividade (*turnover*) na administração pública, demonstrando, à luz da teoria, os fatores fundamentais que a proporcionam. Desse modo, o trabalho desenvolveu-se através de pesquisa exploratória, com levantamento bibliográfico, buscando descrever as principais contribuições teóricas e empíricas existentes sobre o assunto.

Para Martins e Theóphilo (2009), a pesquisa bibliográfica pode ser considerada um importante meio de formação científica, na medida em que, busca explicar e discutir um determinado assunto ou tema, baseando-se em referências publicadas em livros, periódicos, revistas, jornais, sites etc. Gil (2008) esclarece que a pesquisa bibliográfica é um exame realizado a partir de estudos já desenvolvidos, como livros e artigos científicos. Nesse sentido, ainda que seja possível encontrar elementos dessa natureza em quase todos os estudos, algumas pesquisas são elaboradas exclusivamente a partir da análise do conteúdo de fontes bibliográficas já existentes.

Assim, serão citados no decorrer do trabalho, com o propósito de contribuir com a criação do pensamento crítico sobre o assunto, alguns tópicos quais sejam: as peculiaridades da gestão de pessoas no serviço público, os principais motivos de *turnover*, seu reflexo nas organizações e qual o papel do gestor de pessoas diante dos desafios da área no setor público.

No que se refere aos trabalhos realizados, pode-se perceber que os motivos que justificam a rotatividade variam e podem ser desde a necessidade de maior responsabilidade no cargo, discordância com as políticas institucionais, insatisfação salarial e falta de reconhecimento até desmotivação, falta de oportunidades de crescimento e relacionamento interpessoal (CAMPOS e MALIK, 2008; MEDEIROS, *et al.*, 2010; SIQUEIRA, *et al.*, 2012; COBÊRO e PEREIRA, 2013; LINHARES, 2014; ABBAS, *et al.*, 2014; RODRIGUES, 2015; SIQUEIRA e ALVES, 2016).

O *turnover* pode afetar o cenário institucional e o perfil dos profissionais, devendo ser apurados cuidadosamente os custos operacionais e financeiros desse fenômeno. Entretanto, apesar da rotatividade de pessoal possuir relevância no processo organizacional, uma vez em que este envolve pessoas, despesas, conhecimentos e toda a organização, há poucos estudos que analisam essa temática nas organizações, em especial nas públicas (SIQUEIRA, *et al.*, 2012; SIQUEIRA e ALVES, 2016).

1189

2 GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO

A atribuição da Gestão de Pessoas visa descobrir, atrair e manter os profissionais de que a instituição carece. Para isso, a atividade envolve processos que se iniciam antes da admissão e se estendem até após o desligamento do servidor (MAXIMIANO, 2009). A Gestão de Pessoas pode ser compreendida como a forma em que a instituição se organiza para conduzir o fator humano no ambiente organizacional (SIQUEIRA e ALVES, 2016).

Como sendo um conjugado de forças humanas assinaladas para a execução das atividades produtivas, gerenciais e estratégicas de uma organização, a gestão de pessoas é uma atividade de nível gerencial que objetiva a promoção da colaboração das pessoas para o alcance dos escopos organizacionais e individuais. Desse modo, tal área é responsável pela procura e gestão de novos profissionais,

recrutando-os e mantendo-os na organização, de modo a capacitá-los e adaptá-los para o atendimento das necessidades organizacionais (GIL, 2009; FRANÇA, 2013; COBÊRO e PEREIRA, 2013).

Alinhando essas definições para a esfera pública, Bergue (2010, p. 18) afirma que:

Uma definição possível para Gestão de Pessoas no setor público é: esforço orientado para o suprimento, a manutenção, e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem. [...] Nesse contexto, a gestão de pessoas envolve um conjunto de ações preliminares de planejamento das necessidades mútuas entre a organização e as pessoas, o arranjo dos recursos necessários à satisfação dessas necessidades, seguido dos esforços de direção desse conjunto, orientados pelo vetor resultante do produto dos objetivos institucionais e individuais, constantemente balizado pelo cotejo entre o desempenho efetivo e previsto com vistas às correções de curso do processo.

Considerando que a gestão pública envolve múltiplos stakeholders², o ideal seria a aplicação de gestão participativa, na qual as pessoas entendam a necessidade de cooperarem entre si buscando alcançar um objetivo global (SERRA, et al., 2010). No entanto, o estudo realizado pelos pesquisadores Leite, Galas e Silva Filho (2004) identificou que as organizações públicas não estão preparadas, em sua maioria, para uma gestão participativa. Dificuldades como o individualismo, falta de comprometimento e resistência à mudanças são alguns obstáculos para o desenvolvimento de ações estratégicas e participativas na área de gestão de pessoas.

1190

3 A ROTATIVIDADE DE PESSOAL NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A rotatividade de pessoal (*turnover*) faz jus à proporção de empregados que se desligam da organização em determinado intervalo de tempo (MEDEIROS, et al., 2010). O desligamento, objeto do presente artigo, observados os termos da Lei nº 8.112/1990, pode decorrer da Instituição, via redistribuição, ou do cargo público, por exoneração ou vacância por posse em outro cargo inacumulável.

² Os *stakeholders* (em português, partes interessadas) são aqueles que podem influenciar ou são influenciados por uma determinada organização (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

As pesquisas sobre rotatividade tiveram avanço com a descoberta de evidências na relação entre *turnover* e absenteísmo, nascendo com Brayfield e Crockett (1955) e Herzberg, Mausner, Peterson e Capwell (1959). Vroom (1964) foi um dos primeiros a expor uma dependência inversa e negativa existente entre a satisfação no trabalho e a intenção de rotatividade (AGAPITO, POLIZZI FILHO e SIQUEIRA, 2015).

A rotatividade é tratada de diversos pontos de vistas e com várias denominações conceituais. Na literatura, a expressão Rotatividade é citada de várias formas distintas, sendo usada com múltiplos sinônimos, quais sejam: Intenção de Rotatividade, Taxa de Rotatividade, Taxa Líquida de Substituição etc. A rotatividade é cotada como sendo o grau do número de trabalhadores que entram e saem dos postos de trabalho num dado intervalo de tempo. Em referência à intenção de rotatividade, esta indica a probabilidade de um indivíduo abandonar seu emprego em um determinado período de tempo (LINHARES, 2014).

Para o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2011, p. 11), "a rotatividade representa a substituição do ocupante de um posto de trabalho por outro, ou seja, a demissão seguida da admissão, em um posto específico, individual, ou em diversos postos, envolvendo vários trabalhadores". Também conhecida como *turnover*, palavra do idioma inglês que compreende a circulação de entrada e saída de servidores, independentemente se essa movimentação seja determinada por decisão do servidor ou da Instituição, a rotatividade pode ser expressa por meio de índices mensais ou anuais e refere-se a entrada e a saída de pessoas de uma determinada organização em um dado período de tempo (PINHEIRO e SOUZA, 2013; MAXIMIANO, 2015; RODRIGUES, 2015).

1191

3.1 Causas da rotatividade de pessoal

Diversos motivos influenciadores da rotatividade de pessoal podem existir, como: remuneração e recompensas, rotinização, conflitos, satisfação dos colaboradores, motivação e até mesmo o processo de seleção e recrutamento realizado pela empresa. Entre os fatores motivadores, a correlação entre a rotatividade e a satisfação no trabalho destaca-se como o mais pesquisado,

podendo esse descontentamento ser decorrente de inúmeros elementos do trabalho (CAMPOS e MALIK, 2008; ECKERT, *et al.*, 2011; AMARAL e LOPES, 2014; ZOPIATIS, CONSTANTINI e THEOCHAROUS, 2014; ECKERT, *et al.*, 2015; AGAPITO, POLIZZI FILHO e SIQUEIRA, 2015).

Os possíveis motivos que levam um servidor público a se desligar de uma organização são variáveis e estão vinculados, além da expectativa do trabalhador, à sua visão da instituição. O servidor pondera pontos como o grau de influência de grupos de interesse na organização e se a ocupação das funções comissionadas ocorre por indicação política ou por mérito (RODRIGUES, 2015). Na compreensão de Crossley *et al.* (2007), um evento inesperado pode ser também um acontecimento motivador do *turnover*, como receber uma oferta de trabalho, ser negligenciado em seleção para promoção ou a ocorrência de nascimento ou morte na família.

3.2 Os efeitos nas organizações

1192

O DIEESE (2011) demonstra que a taxa de rotatividade na Administração Pública direta e autárquica, descontados os desligamentos por transferência, aposentadoria, morte e demissão, ascendeu de 6,6% para 10,6% entre 2001 e 2009, chegando a 11,4% em 2008. Esse dado ratifica a teoria de que apesar da estabilidade garantida no serviço público, os servidores permanecem em procura de novas oportunidades.

Em relação aos índices de rotatividade considerados adequados, autores destacam que ao ser superior a 26%, essa rotatividade produz altos custos e impactos financeiros. Quando se encontra com ocorrência acima de 50%, há risco de comprometer a produtividade e a qualidade da organização. Contudo, um número que defina o índice ideal de rotatividade de pessoal não tende a ser válido para todas as organizações, observadas as características de cada instituição, setor da

economia, contexto externo e local, entre outros aspectos. O índice de rotatividade pode ser considerado ideal quando a instituição obtém êxito na retenção do pessoal qualificado, substituindo aqueles de desempenho inferior (CAMPOS e MALIK, 2008; SANCHO, *et al.*, 2011/2012; RODRIGUES, 2015).

No que concerne às vantagens, a rotatividade no serviço público pode ser boa

por três principais motivos, a saber: propiciar novas soluções para problemas existentes - ao admitir servidores de outra carreira, setor ou instituição; evitar a familiaridade entre os servidores com atividades ilícitas - quando a admissão de servidores adversos e provocantes à "cultura organizacional" pode funcionar como um corretivo às ações praticadas na instituição; e, por último, para oxigenação de novas ideias e competências, ao agregar ao quadro servidores mais qualificados e com perfis e objetivos alinhados às ações institucionais. Todavia, como argumentos negativos ao *turnover*, pode-se mencionar que a rotatividade permite que se perca a expertise de especialistas em determinados assuntos, atrapalha a implementação de avaliação do desempenho funcional, promove perda de produtividade, diminuição na lucratividade, perda no capital intelectual, possível aumento no risco de acidentes e doenças ocasionado pela sobrecarga de atividade aos demais servidores, impactos na motivação, no comprometimento e na imagem da organização e, ainda, pode tornar órgãos com rotatividade alta pouco atraentes para servidores mais qualificados, prejudicando a eficiência organizacional (CROSSLEY, *et al.*, 2007; ECKERT, *et al.*, 2011; PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2012; COBÊRO e PEREIRA, 2013; AMARAL e LOPES, 2014; LINHARES, 2014; ABBAS, *et al.*, 2014; RODRIGUES, 2015).

1193

A saída de um servidor que já domina os processos internos da organização pode demorar a ser reparada. Nesse ensejo, a rotatividade se apresenta como um problema para muitas organizações, postos os custos para o empregador, especialmente nas atividades que requerem treinamento específico aos seus profissionais (CAMPOS e MALIK, 2008; ECKERT, *et al.*, 2011; LINHARES, 2014).

Maximiano (2015, p. 21) adverte as implicações negativas da rotatividade de pessoal. Para a autora, quando o nível de *turnover* é considerado alto, a organização pode estar em uma situação vulnerável, uma vez que sua "força de trabalho poderá ser reduzida a inexperiência, acarretando novos custos". Song, Huckman e Barro (2016) entendem que os custos do *turnover* também estão relacionados a importância dos papéis que o servidor ocupa dentro da organização, assim, uma determinada saída pode gerar um impacto maior ou menor no desempenho operacional.

De tal modo, torna-se importante que a organização conheça os custos econômicos e financeiros envolvidos na rotatividade de pessoal. Esse conhecimento

do custo é fundamental para que seja possível analisar o quanto a empresa perde ou deixa de ganhar com a entrada e saída de funcionários. Entretanto, embora seja necessário para auxiliar no processo de controle, avaliação de desempenho e tomada de decisão institucional, poucas organizações realizam a análise desses custos. (ECKERT, *et al.*, 2011; COBÊRO e PEREIRA, 2013; ZOPIATIS, CONSTANTI e THEOCHAROUS, 2014).

Assim sendo, para suavizar os índices de rotatividade são indicadas ações como: melhoria do ambiente de trabalho, análise do desempenho, relação de confiança entre gestores e servidores e emponderamento do servidor através de investimento em capacitação. A percepção deste apoio por parte da gestão pode promover uma atitude positiva dos servidores no desempenho do seu trabalho, aumentando, portanto, o compromisso organizacional (SIQUEIRA e ALVES, 2016; SILVA e DIAS, 2016; KIM e FERNANDEZ, 2017).

4 O PAPEL DO GESTOR DE PESSOAS E OS DESAFIOS DO SETOR PÚBLICO

1194

A administração pública vem introduzindo gradualmente novos padrões conforme os quais o serviço público deve pautar-se. Surge um novo padrão gerencial fundamentado em conceitos contemporâneos de administração e eficiência. Com a *New Public Management* e a decorrente formação no Brasil de um Estado democrático e gerencial, houve progresso em todas as áreas. Na Reforma gerencial ou da Gestão Pública, em 1995, a administração pública assume o aspecto gerencial. O modelo balizado por uma hierarquia rigorosa é substituído por um modelo de gestão pautado nos resultados e na satisfação dos usuários dos serviços públicos, focando na profissionalização e no desempenho com qualidade e produtividade (BRESSER-PEREIRA, 2001, 2007; VANDERLEY, 2010).

Nessa conjuntura, a área de gestão de pessoas planeja um contínuo desafio para as organizações, e, por essa razão, tem lidado com evoluções ao longo da história. O desafio inicial encontra-se na admissão das pessoas. Com planejamento e dimensionamento, ao lotar as pessoas certas nos lugares certos, os gestores poderão evitar desligamentos, aumentando ainda a motivação das pessoas. Esse planejamento também visa aferir as necessidades futuras de pessoal, promovendo e fortalecendo o processo de seleção interna, com o devido preparo e treinamento de

peçoal para possíveis promoções. (ECKERT, *et al.*, 2011; SIQUEIRA e ALVES, 2016).

No entanto, abordando a Administração Pública, as ações de recrutar e reter pessoas são ainda mais desafiadoras, tendo em vista que "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego", nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (art. 37, I ao IV e de VIII ao IX, CR).

Assim, ainda que o gestor de pessoas esteja atento ao índice de rotatividade, as causas que o geram e as prováveis consequências, a gestão de pessoas dos órgãos da administração pública continua regulada principalmente pelos fatores burocráticos, impessoais e tecnicistas, sendo norteadada por uma visão na qual os servidores são considerados como seres incompletos. Dessa forma, as manifestações de insatisfação dos servidores e o seu comportamento desmotivado refletem que esta maneira de gerir pode ser vista como a principal causa da ineficiência da gestão de pessoas nos órgãos públicos (GOMES e QUELHAS, 2003; ECKERT, *et al.*, 2011).

1195

Desse modo, no estudo das motivações do *turnover*, é importante que o gestor não priorize somente nos aspectos técnicos do trabalho, como capacitação, desempenho e adequação do ambiente físico. As relações sociais (liderança, relacionamento interpessoal, identidade organizacional etc.) exercem uma influência crítica sobre a rotatividade de pessoal (CHANG, WANG e HUANG, 2013).

Conforme Robbins (2005, p. 5), "os executivos precisam ter capacidade mental para analisar e diagnosticar situações complexas [...] e desenvolver soluções alternativas para corrigi-las". Para Becker, Huselid e Ulrich (2001), os gestores de pessoal estão aptos a desempenhar o papel de sócios estratégicos da organização, quando agregam valor, focando nos resultados e não nas atividades tradicionais e burocráticas, adaptando as políticas e práticas de Gestão de Pessoas ao funcionamento institucional e às mudanças. Do mesmo modo, Robbins (2005, p. 5) entende que o gestor precisa possuir habilidades humanas, como "a capacidade de trabalhar com outras pessoas, compreendendo-as e motivando-as, tanto individualmente como em grupos". No entendimento do autor, alguns gestores são proficientes quanto à técnica, mas incapazes quanto aos relacionamentos

interpessoais.

Ressalta-se que o funcionalismo público federal é composto, em sua maioria, por servidores com formação de nível médio e superior. Nesse sentido, Maslow (2001, p. 337 apud COBÊRO e PEREIRA, 2013, p. 3), observa que "quanto mais desenvolvidas as pessoas, menos as políticas da gestão autoritária vão funcionar e mais as pessoas as detestarão". Logo, é possível o pensamento defendido por Cobêro e Pereira (2013), os quais afirmam que o uso de técnicas de gestão delimitadas pela desatenção ao que os servidores pensam e sentem é impotente.

Considerando que toda organização depende da atuação humana para obter êxito em seus produtos ou serviços e que as mudanças nas organizações e em seu ambiente são intensas e velozes, o papel do gestor de pessoas pode representar a diferença em como a instituição irá reagir aos possíveis impactos e como será entendida a necessidade dessa organização reavaliar seus pressupostos e padrões institucionais (FRANÇA, *et al.*, 2002). Ademais, com a compreensão das organizações públicas em termos políticos é possível perceber que estas possuem interfaces políticas, internas e externas, em sua gestão, assim, "aceitamos o fato de que a política é um aspecto inevitável da vida corporativa. Aprendemos que dirigentes eficazes são atores políticos habilidosos que reconhecem o contínuo jogo entre interesses concorrentes e que usam o conflito como uma força positiva" (MORGAN, 2011, p. 177).

1196

Nesse contexto, analisando que as instituições públicas possuem dimensão técnica e social, é presumível que seja associada a função de direção à ação de conduzir pessoas para o alcance dos objetivos institucionais. Na visão de Bergue (2010, p. 434), o gestor de pessoas pode ser visto como "um ícone de comportamento e desempenho para as pessoas. Nessa perspectiva, atributos éticos e de postura pessoal e profissional constituem o substrato essencial da personalidade do líder como um indivíduo confiável". Lacombe (2005) corrobora com esse pensamento ao alegar que gestores capazes são mentores de seus subordinados, devendo agir pautados na imparcialidade, justiça e ética, de modo a serem modelos de comportamento para os seus liderados.

Sendo assim, o gestor de pessoal deve concretizar a realização de entrevistas de admissões e desligamentos, com o objetivo de obter informações necessárias ao desenvolvimento de políticas de gestão de pessoas no serviço

público, restando talentos e gerando comprometimento e desenvolvimento do quadro de pessoal (SIQUEIRA, et al., 2012). De tal modo, França (2013, p.4-6) afirma que o gestor de pessoas precisa ter uma "visão integrada das pessoas e de questões fundamentais, como: as expectativas sobre as relações de trabalho, o contrato psicológico entre o que a pessoa quer da empresa e o que esta quer de seu pessoal [...], entre outros aspectos ligados à vida social".

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A rotatividade de pessoal (*turnover*) está presente em organizações de todo tipo e tamanho, sejam elas da esfera pública ou privada. Denominada como a movimentação de entrada e saída de servidores e podendo ocorrer por decisão do servidor ou da Instituição, essa circulação de pessoas pode gerar impactos diretos e indiretos, positivos e negativos, ao órgão. Percebe-se que não há uma taxa ou índice ideal de rotatividade que seja aplicável a todas as organizações. As causas e impactos podem variar conforme as características específicas de cada instituição ou indivíduo.

1197

Este artigo objetivou realizar uma revisão teórica quanto às peculiaridades da rotatividade (*turnover*) na administração pública, desvendando os motivos basilares que a proporcionam. Do mesmo modo, foram ponderadas as características da gestão de pessoas no serviço público, identificando os principais impactos da ocorrência de *turnover* nas organizações, e em que medida o perfil do gestor de pessoal pode auxiliar a instituição ante os desafios da área no setor público.

O trabalho demonstrou que as causas da rotatividade são variadas e podem se apresentar como: falta de reconhecimento; falta de oportunidades de crescimento; necessidade de maior responsabilidade no cargo; insatisfação salarial; desmotivação; discordância com as políticas da empresa; e problemas no relacionamento interpessoal.

Foi demonstrado ainda que reconhecer as motivações para a saída de servidores é essencial para a melhoria nos processos de organização e gestão das Instituições, de modo a ocasionar políticas de valorização e permanência de profissionais.

Destarte, muito ainda precisa ser estudado sobre as causas e os impactos do

turnover na gestão pública, examinando com profundidade os custos operacionais e financeiros desse fenômeno e aperfeiçoando as práticas de gestão de pessoas no setor público brasileiro e ainda como esse fenômeno se dá em diferentes ambientes de trabalho.

REFERÊNCIAS

- ABBAS, M. et al. Combined Effects of Perceived Politics and Psychological Capital on Job Satisfaction, Turnover Intentions, and Performance. **Journal of Management**, v. 40, n. 7, p. 1813-1830, 2014.
- AGAPITO, P. R.; FILHO, A. P.; SIQUEIRA, M. M. M. Bem-estar no trabalho e percepção de sucesso na carreira como antecedentes de intenção de rotatividade. **REV. ADM. MACKENZIE [On Line]**, São Paulo, v. 16, n. 6 Edição Especial, p. 71-93, 2015.
- AMARAL, L. A.; LOPES, S. M. A. Rotatividade de Pessoal no Serviço Público Federal: um estudo de caso na UFPE. In: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: [s.n.], 2014.
- BECKER, B. E.; HUSELID, M. A.; ULRICH, D. **Gestão estratégica de pessoas com scorecard: interligando pessoas, estratégia e performance**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. ed. Caxias do Sul: Educs, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 jan. 2017.
- _____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 1-12.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, et al. **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acesso em: 14 Out. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. **Rev. Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 9-30, 2007.
- CAMPOS, C. V. D. A.; MALIK, A. M. Satisfação no trabalho e rotatividade dos médicos do Programa de Saúde da Família. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 347-368, 2008.

CHANG, W. A.; WANG, Y.; HUANG, T. Work design-related antecedents of turnover intention: a multilevel approach. **Human Resource Management**, v. 52, n. 1, p. 1-26, 2013.

COBÊRO, C.; PEREIRA, T. S. Análise das Causas da Rotatividade de Colaboradores em uma Indústria Têxtil de Pequeno Porte no Interior de São Paulo. In: X Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT, 2013. **Anais....** [S.l.]: [s.n.]. 2013.

CROSSLEY, C. et al. Development of a global measure of job embeddedness and integration into a traditional model of voluntary turnover. **Journal of Applied Psychology**, v. 92, n. 4, p. 1031-1042, 2007.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2011.

ECKERT, A. et al. As Motivações e os Reflexos do Turnover em Termos Contábeis e Econômicos numa entidade sem fins lucrativos do município gaúcho de Caxias do Sul. In: XIII Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2011, Caxias do Sul. **Anais...** Caxias do Sul: [s.n.]. 2011.

_____. Gastos com a rotatividade de funcionários na construção civil: um estudo de caso no Vale do Caí-RS In: XV Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2015, Bento Gonçalves. **Anais...** Bento Gonçalves: [s.n.]. 2015.

FRANÇA, A. C. L. **Práticas de Recursos Humanos - PRH: conceitos, ferramentas e procedimentos**. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. et al. **As pessoas na organização**. 14. ed. São Paulo: Gente, 2002.

GIL, A. C. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, A. A. P.; QUELHAS, O. L. G. Motivação dos recursos humanos no serviço público: um estudo de caso sob dois ângulos teóricos. **REAd - Revista Eletrônica de Administração [On Line]**, v. 9, n. 5. Edição 35, 2003.

KIM, S. Y.; FERNANDEZ, S. Employee Empowerment and Turnover Intention in the U.S. Federal Bureaucracy. **American Review of Public Administration**, v. 47, n. 1, p. 4-22, 2017.

LACOMBE, F. J. M. **Recursos humanos: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEITE, F. T.; GALAS, E. S.; FILHO, F. F. D. D. S. A gestão pública participativa na perspectiva dos sujeitos do processo: um estudo na Prefeitura de Fortaleza/CE. In:

III EnEO - Encontro de Estudos Organizacionais, 2004, Atibaia. **Anais eletrônicos...** Atibaia, 2004. Disponível em:
<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2004/2004__ ENEO74.pdf>.
Acesso em: 03 Fev. 2017.

LINHARES, L. M. **Rotatividade no serviço público: estudo de caso do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento**. 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2014.

MARTINS, G. D. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAXIMIANO, R. L. D. S. **Rotatividade de pessoal: análise na empresa Interlagos na cidade de Mossoró/RN**. 2015. 70 f. Relatório Final de Curso (Graduação em Administração) Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mossoró: UERN, 2015.

MEDEIROS, C. R. G. et al. A rotatividade de enfermeiros e médicos: um impasse na implementação da Estratégia de Saúde da Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 15 (Supl. 1), p. 1521-1531, 2010.

1200

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. **Academy of Management Review**. v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. Tradução de Geni G. Goldschmidt. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PINHEIRO, A. P.; SOUZA, D. A. D. **Causas e efeitos da Rotatividade de Pessoal/Turnover: Estudo de caso de uma microempresa do setor de educação**. In: X Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT, 2013. **Anais** [S.l.]: [s.n.]. 2013.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos estudos - CEBRAP [online]**, n. 94, p. 91-107, 2012.

ROBBINS, S. P. **Comportamento organizacional**. Tradução de Reynaldo Marcondes. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

RODRIGUES, G. B. **Rotatividade de Pessoal na Universidade Federal de Pernambuco**. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) Universidade Federal de Pernambuco. Recife: UFPE, 2015.

SANCHO, L. G. et al. Rotatividade na Força de Trabalho da Rede Municipal de Saúde de Belo Horizonte, Minas Gerais: um estudo de caso. **Trab. Educ. Saúde**,

Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 431-447, 2011/2012.

SERRA, F. A. R. et al. **Gestão estratégica das organizações públicas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SILVA, R. E.; DIAS, A. L. the role of organizational training on organizational commitment. the case of private security employees working remotely. **European Journal of Business and Social Sciences**, v. 5, n. 8, p. 14-30, 2016.

SIQUEIRA, W. R. D. et al. Rotatividade de servidores públicos: estudo realizado em um campus universitário do interior de Goiás, In: XXIII ENANGRAD, 2012, Bento Gonçalves. **Anais....** Bento Gonçalves, 2012.

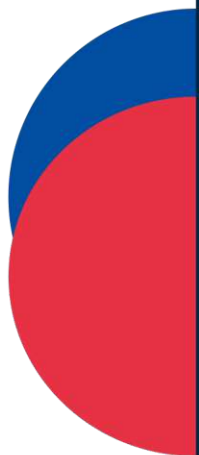
_____; ALVES, L. C. F. Rotatividade de professores universitários: o estudo de um campus fora da sede.. **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 7, n. 2, p. 94-107, 2016.

SONG, H.; HUCKMAN, R. S.; BARRO, J. R. **Cohort Turnover and Operational Performance: The July Phenomenon in Teaching Hospitals**. (Working Paper 16-039) Harvard Business School, 2016. Disponível em: <http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/16-039_a0651b04-18be-4a91-9bf9-a1d4cb12c540.pdf>. Acesso em: 3 Fev. 2017.

1201

VANDERLEY, L. G. **Capital Humano: a vantagem competitiva**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

ZOPIATIS, A.; CONSTANTI, P.; THEOCHAROUS, A. L. Job involvement, commitment, satisfaction and turnover: Evidence from hotel employees in Cyprus. **Tourism Management**, v. 41, p. 129-140, 2014.



Grupo Temático 5

Casos de Ensino em Administração Pública

Aborda as novas estratégias de ensino aplicadas ao estudo da administração pública e analisa casos de ensino relevantes a disciplina sob uma perspectiva prática e multidisciplinar, dentre outros.

ANÁLISE DE REDES SOCIAIS NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Donizetti Calheiros Marques Barbosa Neto¹
João Antônio da Rocha Ataíde¹
Claudio Zancan¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo identificar as redes sociais estabelecidas entre pesquisadores, durante os anos de 2010-2012, para produção científica dos programas de pós-graduação em administração pública brasileiros. Para isso, utilizou-se as técnicas bibliométrica e sociométrica em um estudo descritivo, contemplando 113 docentes permanentes, vinculados a 9 cursos de mestrado, mestrado profissionalizante e doutorado de 7 instituições de ensino superior, públicas e privadas. A estatística descritiva foi usada no procedimento de análise de dados através do *software* UCINET®6, no qual foram produzidos gráficos demonstrando as redes sociais de produção de artigos científicos entre os docentes dos programas investigados. Os resultados da pesquisa demonstram (i) a rede de produção científica de artigos em periódicos se deu de forma dispersa e a penetração em veículos internacionais foi considerada tímida; e (ii) a centralidade da redesocial, no que se refere às instituições de ensino, foi ocupada pela Fundação Getúlio Vargas (SP), que deteve 31,3% dos laços formados nos periódicos de maior prestígio na área. Diante do exposto, conclui-se que as redes de produção científica em administração pública são desconexas, com ligações esparsas e densidade baixa. A articulação entre os docentes permanentes dos programas encontra-se em evolução, sobretudo devido ao surgimento da maior parte dos programas nos últimos 6 anos.

1203

Palavras-chave: Programas de pós-graduação em administração pública. Redes sociais. Produção científica.

¹ Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os estudos na área da Administração Pública foram iniciados no Rio de Janeiro, a partir da criação da EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública, com auxílio da ONU e inserida na Fundação Getúlio Vargas, em 1944. Pretendia-se aliar escolarização e experiência visando à meritocracia, com o acesso aos cargos públicos sendo viabilizado por meio de seleções por provas e titulação. Devido ao perfil dos discentes entrantes, logo a FGV ampliou seu escopo, passando seu foco para a administração como um todo e alterando o nome da escola para EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.

A pós-graduação na área é relativamente recente e encontra-se em expansão. O primeiro curso de mestrado foi instituído apenas em 1990, na Fundação Getúlio Vargas. O programa da FGV em Administração Pública e Governo contempla também doutorado na área instituído em 2002, em São Paulo. Segundo a CAPES (2014), existem 14 programas de pós-graduação stricto sensu na área de administração pública no triênio analisado.

1204

A expansão da área de administração pública ainda carece de maior qualidade em termos de publicações no que se refere ao rigor metodológico e científico. No entanto, tem contado com a contribuição das redes sociais de produção científica, composta por pesquisadores e acadêmicos que atuam conjuntamente em projetos de pesquisa. Diante do exposto, considera-se como o objetivo desta pesquisa identificar como se dá a construção de redes de produção científica relacionadas aos cursos de pós-graduação em administração pública brasileiros no triênio 2010-2012, período dotado de dados consolidados pela avaliação trienal da CAPES.

Para isto, deve-se ter em mente a questão de pesquisa, que deverá ser respondida com a realização do estudo: Como são formadas e quais os componentes das redes sociais de produção de conhecimentos científicos dos programas de mestrado, mestrado profissional e doutorado em gestão pública no Brasil no triênio 2010-2012? Realizou-se um levantamento das publicações definitivas dos programas que compõe a amostra, foram analisadas as pesquisas publicadas em periódicos indexados pelo Qualis CAPES no período de estudo que

fora definido, assim como se analisou o processo de formação de redes sociais pelos programas de pós-graduação do período selecionados para fazerem parte deste estudo.

As pesquisas desta natureza demonstram sua importância à medida que servem como um instrumento de diagnóstico para a investigação do fortalecimento de programas de pós-graduação. Ressalta-se ainda que estes estudos podem contribuir para ampliar o efeito multiplicador destes programas, além de auxiliá-los no cumprimento das propostas pedagógicas e científicas. Por meio da análise de redes sociais formadas pelos pesquisadores é possível identificar a estrutura e a evolução científica de um campo do conhecimento, impulsionado pelos aspectos interdisciplinares.

Esta pesquisa está estruturada com as seguintes seções: (i) introdução; (ii) revisão bibliográfica (iii) estudos realizados acerca do tema; (iv) Procedimentos metodológicos utilizados; (v) conclusões da pesquisa a partir das análises e sugestões para novas pesquisas desta natureza que venham a ser realizadas no futuro.

1205

2 O CONCEITO DE REDES SOCIAIS E SUA APLICABILIDADE À PRODUÇÃO CIENTÍFICA

Estudar as ligações relacionais entre atores sociais de um determinado contexto é o objetivo da Análise de Redes Sociais (ARS), um método que permite estabelecer uma visão relacional acerca de um fenômeno e não apenas dos atributos particulares dos indivíduos.

O conceito de Análise de Redes Sociais (ARS) pode ser utilizado em diversas áreas de estudo como uma ferramenta para análise da interação entre os elementos de uma rede. Para Balestrin e Verschoore (2014) o termo rede passou a ser empregado na perspectiva sociológica, para explicar os fenômenos de relações recíprocas entre seres humanos. "Uma rede social tem a ver com um conjunto de pessoas, organizações etc. ligados através de um conjunto de relações sociais de um tipo específico (amizade, transferência de fundos etc. Para Burt (1992) a estrutura de redes não prevê diretamente atitudes ou

comportamentos, ela prevê semelhança entre atitudes e comportamentos dos seus elementos.

Essas definições têm raízes e bases que partiram do relacionamento entre outras ciências. Segundo Wasserman e Faust (1994) os conceitos de análise de redes sociais se desenvolveram a partir de uma reunião entre a teoria social aplicada, com formulas matemáticas, estatística e metodologia computacional. Logo, tornou-se possível estudar através da teoria sobre redes sociais, como os laços sociais formados entre os atores de determinada rede podem afetar o desempenho de uma organização, Balestrin, Verschoore e Junior (2014). Para que esses laços e parcerias se fortaleçam é necessária uma atenção especial com o fluxo da informação na rede. Burt (1992) aponta a confiança como essencial para o fluxo de informações dentro da estrutura de uma rede.

Alguns conceitos dos elementos de uma rede são fundamentais no estudo de redes sociais. São eles: atores, laço relacional, díade, tríade e grupo. Atores ou Nós são as entidades sociais que se relacionam em uma rede, podem ser pessoas em um grupo, departamentos em uma corporação e etc. Wasserman e Faust (1994). O posicionamento de um ator na rede, representado pelo número de inter-relações com outros atores, poderá reforçar as relações de poder diante dos atores marginais da rede, Balestrin, Verschoore e Junior (2014). Porém, esses posicionamentos não são imutáveis, para Peci (1999) as redes estão em um processo de contínua mudança e podem ser construídas, reproduzidas e alteradas como resultado das ações dos atores que a compõem.

1206

O laço relacional pode ser definido como o elo entre um par de atores. Wasserman e Faust (1994). Esses laços podem ser chamados de fortes quando uma rede é compreendida de um mesmo indivíduo e os demais atores que formam uma densa malha de relacionamentos, em que muitos dos possíveis laços relacionais estão presentes Nascimento e Beuren (2011). Uma díade é um vínculo entre dois atores, é a compreensão dos laços entre pares e uma tríade é um vínculo com três ou mais atores Wasserman e Faust (1994).

A metodologia de redes para os estudos em produção científica é adequada porque adquire duas grandes funções: serve para a análise da sua própria produção científica, da mesma forma que para qualquer área do conhecimento e, ao mesmo tempo, constitui uma ferramenta complementar

àquelas já empregadas nas análises bibliométricas (SILVA, 2006; ROSSONI, HOCAYEN-DA-SILVA e JÚNIOR, 2008; GUIMARÃES)

Diante do exposto, evidencia-se a utilização da técnica de Análise de Redes Sociais (ARS) em estudos voltados à pesquisa científica e ao processo de produção do conhecimento. Seguem alguns exemplos dessa aplicação.

Silva et al. (2006) aplicaram a ARS para estudar as redes de co-autoria de 23 professores do PPGCI/UFGM na forma de artigos para revistas e congressos, apresentados a partir de 1997 até 2004. O objetivo era identificar a participação desses professores na rede de colaboração da área, queriam examinar a densidade da rede e o nível de colaboração entre os professores de diferentes linhas de pesquisa. Os programas apresentam ligações com outras áreas do conhecimento, porém existe um grupo reduzido de professores que respondem pela maior parte da produção, a colaboração é mais intensa entre professores de uma mesma linha de pesquisa. A rede de colaboração é bastante esparsa e muita produção se dá entre colaboradores preferenciais.

1207

Nascimento e Bauren (2011) fizeram seu estudo na área de contabilidade, para identificar a formação das redes sociais na produção científica dos programas de pós-graduação em ciências contábeis do Brasil entre 2007 e 2009. Para isso, consideraram 199 docentes permanentes de 21 cursos de mestrado e doutorado distribuídos em 17 instituições de ensino superior. Encontraram como resultados que a evolução da produção científica definitiva do período foi maior nos programas com conceito 3, identificaram também que a produção científica apresenta-se de forma dispersa nas estratificações do Qualis CAPES, que a centralidade da rede é ocupada pelo programa da USP e que os programas de pós-graduação em ciências contábeis apresentam ligações fracas, esparsas e pouco densas.

A análise desses estudos sobre a produção científica evidencia que a Análise de Redes Sociais pode trazer uma visão mais aprofundada e diferenciada dos demais procedimentos metodológicos comuns.

3 MÉTODO

A pesquisa foi realizada com o objetivo de revelar as redes sociais de produção científica dos programas de pós-graduação em administração pública do Brasil. Para tanto, foi adotado um caráter descritivo, identificando conexões entre autores de publicações em gestão pública no triênio de 2010-2012. O triênio foi escolhido privilegiando os dados provenientes da avaliação trienal da CAPES junto aos programas de pós-graduação.

Como forma de obtenção de dados, utilizou-se o levantamento documental. Este estudo dedicou-se à apreciação de periódicos indexados pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Ensino Superior (CAPES) na área temática de Administração, Ciências Contábeis e Turismo.

O procedimento de análise de dados se deu a partir das técnicas bibliométrica e sociométrica. A pesquisa contou com a abordagem quantitativa direcionada a análise de redes sociais (ARS) para perceber a interação entre os autores, elemento característico das redes; analisar os dados; e realizar a interpretação das informações para atingir aos fins propostos pela pesquisa.

1208

O estudo teve uma população de 14 programas de mestrado e doutorado em administração pública com recomendação da CAPES (2014). Este estudo não incluiu o Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, devido ao seu início apenas no último trimestre de 2014.

Na Tabela 1 estão contidos os 9 cursos de pós-graduação na área de administração pública que compõem a amostra desta pesquisa, em consonância com a lista atualizada em 9 de dezembro de 2014 pela CAPES que é a responsável pelo reconhecimento e monitoramento dos programas de pós-graduação no Brasil.

Tabela 1 - Programas estudados

Qtde.	Programa	Curso	Universidade	Estado
1	Adm. Pública	Mestrado	Fundação João Pinheiro (FJP)	MG
2	Adm. Pública	Mestrado Profissional	Fundação Getúlio Vargas (FGV)	RJ
3	Adm. Pública	Mestrado Profissional	Universidade Federal de Lavras (UFLA)	MG
4	Adm. Pública e Governo	Mestrado	Fundação Getúlio Vargas (FGV)	SP
5	Adm. Pública e Governo	Doutorado	Fundação Getúlio Vargas (FGV)	SP
6	Gestão de Organizações Públicas Gestão e Políticas	Mestrado Profissional	Universidade Federal de Santa Maria (UFESM)	RS
7	Públicas	Mestrado Profissional	Fundação Getúlio Vargas (FGV)	SP
8	Gestão Pública	Mestrado Profissional	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	RN
9	Gestão Pública	Mestrado Profissional	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	ES

Fonte: Relação dos cursos recomendados e reconhecidos pela CAPES (2014).

Para a identificação das redes sociais formadas entre os programas de pós-graduação selecionados, foi necessário identificar os componentes do corpo docente permanente destes programas. Docentes permanentes são aqueles que possuem cumulativamente as seguintes características: mantém vínculo de emprego com a instituição de ensino que hospeda o programa; estão sujeitos a regime trabalhista de 40 horas semanais, no mínimo, ou estão enquadrados como pesquisadores de agências de fomento estaduais e federais; ou, no caso de ser aposentado, mantém termo de compromisso firmado com a instituição de ensino ou cessão oficial por meio de convênio para atuação como docente do(s) curso(s).

Os docentes permanentes foram identificados no site da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através do módulo Caderno de Indicadores, onde foi possível verificar a atuação do docente e o tipo de vínculo que mantém com o respectivo programa de pós-graduação.

Usou-se ainda o Caderno de Indicadores CAPES para o procedimento de coleta dos dados relacionados à produção científica do triênio 2010-2012 dos docentes que compõem a amostra do estudo. O processo ocorreu no período de janeiro de 2015. A produção deveria ser classificada como definitiva, ou seja,

livros, capítulos de livros, artigos aceitos em periódicos e artigos publicados em periódicos. Preferiu-se pesquisar especificamente a produção científica definitiva dos artigos publicados em periódicos, por ser fator de grande relevância tanto para avaliação dos programas como para a disseminação do conhecimento científico gerado na área.

A estatística descritiva foi usada para a análise quantitativa dos dados de produção científica permanente de artigos publicados em periódicos indexados e classificados pelo Qualis da CAPES. A análise das redes sociais formadas pelos docentes permanentes dos programas contou com o software UCINET® 6.

4 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

4.1 Redes de produção científica em administração pública, periódicos e principais autores

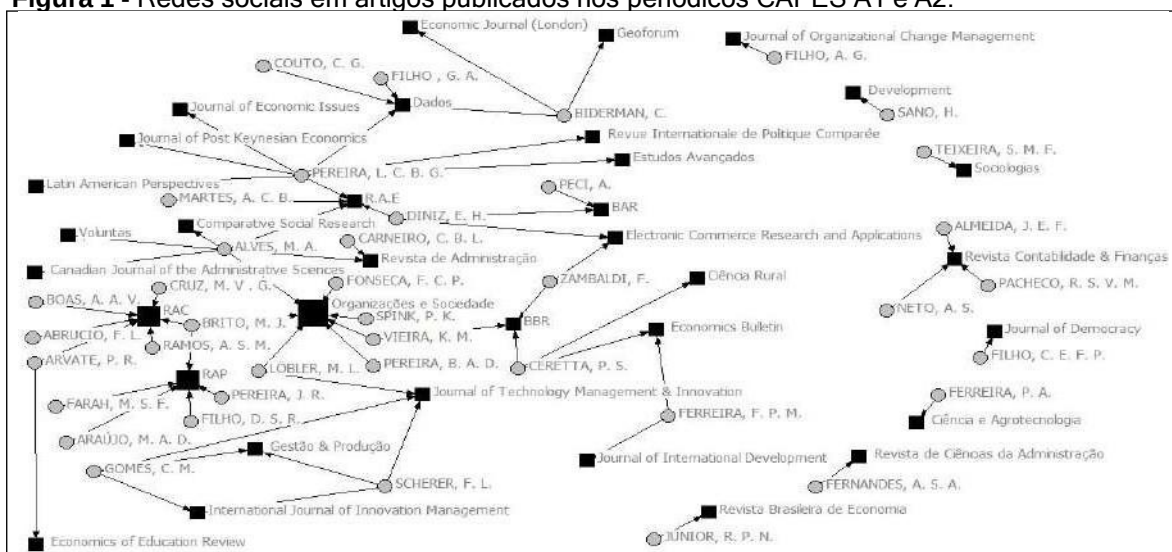
1210

A qualidade da produção científica nos periódicos é classificada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior por meio do Qualis. Este serve como indicador e segmentador da produção intelectual, que classifica os periódicos científicos sem estratos. A pontuação, partindo da mais elevada em termos de qualidade, segue a seguinte ordem, de acordo com as classificações: A1, 100 pontos; A2, 80 pontos; B1, 60 pontos (CAPES, 2014). As seções a seguir apresentam a formação de redes sociais entre os programas de pós-graduação em administração pública subdividida de acordo com os estratos.

a) Redes em Periódicos CAPES A1 e A2

As redes sociais formadas para a produção de artigos científicos nos periódicos CAPES nos estratos A1 e A2 são apresentadas na Figura 1, considerando-se os docentes permanentes dos programas de pós-graduação que compõe a amostra. Não são considerados na análise os discentes, professores em colaboração vinculados a outras instituições ou ainda pesquisadores desvinculados dos programas.

Figura 1 - Redes sociais em artigos publicados nos periódicos CAPES A1 e A2.



Fonte: Dados da pesquisa.

Segundo Wasserman & Faust (1994) o número de *ties* (laços) determina o posicionamento dos integrantes de uma rede no que se refere à centralidade, considerando as conexões existentes entre os diversos atores. Neste sentido, focalizaram-se os periódicos como meio de identificar a centralidade das publicações, visando perceber em quais destes meios de divulgação concentram-se os artigos científicos dos docentes vinculados aos programas de pós-graduação em administração pública brasileiros.

1211

O foco nos periódicos CAPES como meio de veiculação de conhecimento na análise das redes de co-autoria de artigos científico tomou por base o estudo de Nascimento e Beuren (2011). As autoras partiram do pressuposto de que há a possibilidade das publicações possuírem aproximações por padrões e/ou critérios geopolíticos. A separação por estratos confere maior riqueza no detalhamento das redes, em virtude da quantidade de atores e periódicos envolvidos, conferindo alto grau de complexidade.

A Figura1 demonstra os periódicos que detêm a centralidade da rede. O primeiro neste aspecto é o Organizações & Sociedade (O&S), vinculado à Universidade Federal da Bahia (UFBA), com periodicidade de publicação trimestral e classificação A2 no Qualis CAPES. Posteriormente, surge a Revista de Administração Contemporânea (RAC), vinculada à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), com periodicidade bimestral e também classificada no estrato A2. Em seguida, aparece a Revista de

Administração Pública (RAP), da FGV, com edições bimestrais e assim como as anteriores, inserida no estrato A2. O número de publicações em periódicos internacionais foi significativamente inferior aos nacionais, demonstrando um nível de aceitação mais baixo da produção brasileira por parte dos revisores estrangeiros. Os periódicos internacionais que possuem maior destaque na rede são: *Electronic Commerce Research and Applications* (A1), *Economics Bulletin* (A2), *International Journal of Innovation Management* (A2), *Journal of Technology Management & Innovation* (A2).

Na Tabela 3 pode-se observar os docentes que publicaram nos periódicos que ocupam a centralidade da rede, com destaque para a FGV, instituição que detém o maior número de docentes entre os que publicaram naqueles.

Tabela 3. Publicação docente triênio 2010-2012

Periódico		Docentes	Instituição
Organizações & Sociedade	ALVES, M. A.	Mário Aquino Alves	FGV
	FONSECA, F. C. P.	Francisco César Pinto da Fonseca	FGV
	SPINK, P. K.	Peter Kevin Spink	FGV
	BRITO, M. J.	Mozar José de Brito	UFLA
	LÖBLER, M. L.	Mauri Leodir Löbler	UFSM
	PEREIRA, B. A. D.	Breno Augusto Diniz Pereira	UFSM
	VIEIRA, K. M.	Kelmara Mendes Vieira	UFSM
Revista de Administração Contemporânea (RAC)	ABRUCIO, F. L.	Fernando Luiz Abrucio	FGV
	ARVATE, P. R.	Paulo Roberto Arvate	FGV
		Marcus Vinicius Gonçalves da	
	CRUZ, M. V. G.	Cruz	FJP
	BOAS, A. A. V.	Ana Alice Vilas Boas	UFLA
	BRITO, M. J.	Mozar José de Brito	UFLA
	RAMOS, A. S. M.	Anatália Saraiva Martins Ramos	UFRN
Revista de Administração Pública (RAP)	FARAH, M. S. F.	Marta Ferreira Santos Farah	FGV
	FILHO, D. S. R.	Duarte de Souza Rosa Filho	UFES
	BRITO, M. J.	Mozar José de Brito	UFLA
	PEREIRA, J. R.	José Roberto Pereira	UFLA
	ARAÚJO, M. A. D.	Maria Arlete Duarte de Araújo	UFRN

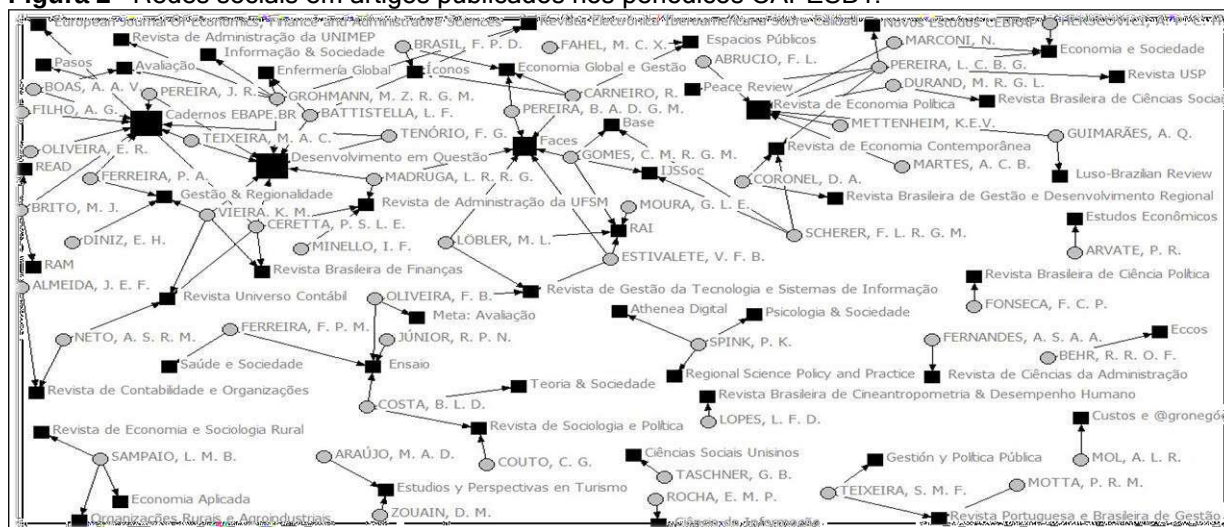
1212

Fonte: dados da pesquisa.

b) Redes em Periódicos CAPES B1

A Figura 2 demonstra a formação das redes sociais dos programas de pós-graduação em administração pública em periódicos científicos classificados no estrato B1 no sistema de avaliação Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Figura 2 - Redes sociais em artigos publicados nos periódicos CAPESB1.



Fonte: dados da pesquisa.

A Figura 2 apresenta as redes sociais formadas na produção de artigos classificados como B1 no Qualis CAPES. Nota-se que os periódicos que ocupam a centralidade da rede são Desenvolvimento em Questão e Cadernos EBAPE.BR, ambos com 8 ligações. O primeiro periódico é vinculado ao Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação da UNIJUÍ, com publicações quadrimestrais, enquanto o segundo pertence à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE), com edições a cada trimestre.

Pode-se perceber a forte atuação da FGV nas redes formadas para a produção científica em administração pública entre os periódicos A1, A2 e B1. Quanto à rede social formada nos dois estratos mais relevantes, a maior parte dos autores dos principais periódicos é vinculada àquela instituição. Em relação ao estrato B1, nota-se que na posição central da rede encontra-se o periódico Cadernos EBAPE.BR, que pertence à Fundação Getúlio Vargas. Burt (1992)

afirma que a criação de lacunas estruturais atua na rede como uma vantagem competitiva para os atores que realizam a conexão entre as diferentes redes, pois os indivíduos não conectados, não realizam a troca de informações com os demais atores. Logo, o elevado número de periódicos que formam a rede neste estrato (57) resultou na formação de conexões esparsas e em uma rede social de baixa densidade.

4.2 Instituições de maior relevância nas redes sociais formadas pelos programas

Para identificar as instituições de ensino (IEs) de maior relevância nas redes sociais para produção científica na área de administração pública no Brasil, selecionaram-se os periódicos de maior qualidade e impacto na divulgação dos conteúdos gerados. O critério de seleção foi de acordo com a classificação Qualis CAPES das publicações, sendo considerados de alta relevância aqueles periódicos contidos nos estratos A1, A2 e B1. O número de laços estabelecidos pelos docentes das instituições de ensino foi o fator determinante para a definição daquelas que ocupam a centralidade da rede.

1214

A Tabela 4 apresenta a lista de instituições de ensino, em ordem decrescente, de acordo com o critério de centralidade escolhido como fator de relevância das IEs nas redes sociais de produção científica.

Tabela 4 - Quantidade de laços das instituições analisadas

IEs	Laços A1-A2	Laços B1	Laços Total	%	Posição
FGV/SP	32	25	57	31,3%	1ª
UFSP	14	42	56	30,8%	2ª
FJP	5	16	21	11,5%	3ª
UFLA	6	11	17	9,4%	4ª
FGV/RJ	4	9	13	7,1%	5ª
UFRN	4	6	10	5,5%	6ª
UFES	3	5	8	4,4%	7ª
Total	68	114	182	100%	

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 4 observa-se que a centralidade da rede é ocupada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), que detêm o maior número de *ties* (ligações) entre docentes permanentes e periódicos de alto impacto inseridos nos estratos A1, A2 e B1 do Qualis CAPES, com 31,3% do total, Scott (2000) afirma que o ator pode ser considerado central na rede pela quantidade de conexões que ele apresenta com os outros pontos. Considerando apenas os dois primeiros estratos, a predominância é ainda maior, uma vez que a IE detém cerca de 47% de todos os relacionamentos estabelecidos na rede social formada pelos periódicos A1 e A2.

O fato de deter o programa mais antigo e mais prestigiado em operação no país, com mestrado acadêmico e doutorado, ambos com conceito igual a 5, corrobora a compreensão de que o Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo da FGV/SP é o de maior relevância no âmbito das redes sociais formadas para produção científica entre todos os que compõem a amostra pesquisada.

5 CONCLUSÕES

1215

O objetivo do estudo foi perceber como ocorre a formação de redes sociais na produção científica definitiva de artigos publicados em periódicos CAPES no triênio 2010-2012. Foi realizada pesquisa documental, usando-se as técnicas bibliométrica e sociométrica para identificar as relações estabelecidas pelos 113 docentes permanentes dos 9 cursos de mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado em administração pública, pertencentes às 7 instituições de ensino públicas e privadas que compõem a amostra. O procedimento de coleta de dados, realizado em janeiro/2015, se deu a partir do Caderno de Indicadores da CAPES, módulo informatizado de publicação dos resultados da avaliação trienal dos cursos de pós-graduação no Brasil, com dados consolidados do triênio 2010-2012. A análise dos dados contou com a utilização do software UCINET® 6, onde foram elaboradas as redes sociais de co-autoria.

Sobre os periódicos que se sobressaíram em cada estrato, tomando-se como referência o indicador Qualis CAPES e analisando a centralidade na rede social, temos como principais veículos os seguintes: (i) A1 e A2 – Organizações & Sociedade, Revista de Administração Contemporânea e Revista de Administração

Pública; (ii) B1 -Cadernos EBAPE.BR e Desenvolvimento em Questão. A produção de artigos científicos em periódicos se deu de forma dispersa e a penetração em veículos internacionais foi considerada tímida.

No que concerne à relevância das instituições de ensino (IEs), tomou-se por base a inserção da produção científica em periódicos de alto impacto, ou seja, aqueles inseridos nos estratos A1, A2 e B1 do Qualis CAPES. A posição central foi ocupada pela Fundação Getúlio Vargas (SP), que deteve 31,3% dos laços formados nos periódicos de maior prestígio na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, para a qual se destina a produção científica em administração pública. Posteriormente, aparecem a UFSM (30,8%), FJP (11,5%) e UFLA (9,4%). Nota-se que as duas primeiras instituições mencionadas, que ocupam a centralidade da rede em periódicos de alto impacto, são as mesmas que estão à frente na pontuação da produção científica dos programas de pós-graduação em administração pública como um todo, ou seja, considerando-se os demais estratos (vide Tabela 2).

Os resultados da pesquisa demonstram o caráter desconexo das redes de produção científica em administração pública, com ligações esparsas e densidade baixa. Do total de 14 cursos de pós-graduação em gestão pública, em operação ou sendo iniciados, 11 deles (78,5%) entraram em atividade apenas a partir de 2011. O crescimento recente impacta a formação das redes sociais para produção científica na área, que se encontram distantes do seu potencial de maturidade. A articulação entre os docentes permanentes dos programas encontra-se em desenvolvimento e transformação, sobretudo devido ao surgimento de novos programas, alguns deles de grande dimensão, como o PROFIAP, que em seu primeiro ano contemplará 9 instituições de ensino em 4 regiões do país.

As conclusões devem ser ponderadas dentro das especificidades estabelecidas na estratégia de pesquisa, que perpassaram a escolha dos artigos científicos publicados em periódicos indexados pelo Qualis CAPES como unidade de medida, o recorte dos docentes permanentes como os principais atores das redes sociais estabelecidas, o período analisado no estudo, triênio 2010-2012, privilegiando os dados provenientes da avaliação trienal da CAPES junto aos programas de pós-graduação, com dados consolidados e disponibilizados por meio do módulo Caderno de Indicadores. Devido ao grande volume de programas de

1216

pós-graduação em administração pública em iniciação no Brasil, sugere-se para futuros estudos a análise comparativa da produção científica definitiva e a formação de redes sociais, considerando a avaliação a ser conduzida no período 2013-2016.

REFERÊNCIAS

ALEJANDRO, V.A. O.; NORMAN, A. G. **Manual Introdutório à Análises de Redes Sociais: Medidas de Centralidade**. 2005

BALESTRIN, A., VERSCHOORE, J. R., & REYES, E., Jr, Redes são Redes ou Redes são Organizações? **Revista de Administração Contemporânea, Rio de Janeiro**, v. 18, n. 4, PP. 523 – 533, Jul/ Ago, 2014.

BERTERO, C. O. **Ensino e pesquisa em administração**. SãoPaulo: Thomson Learning, 2006.

BURT, R. S. 2 **The Social Structure of Competition**, p. 57 – 91, 1992.

CAPES. Caderno de Indicadores. Disponível em:
<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/CadernoAvaliacaoServlet>. Acesso em 21 de janeiro de 2015.

1217

CAPES. Relação dos cursos recomendados e reconhecidos. Disponível em:
<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarles&codigoArea=60200006&descricaoArea=&descricaoAreaConhecimento=ADMINISTRA%C7%C3O&descricaoAreaAvaliacao=ADMINISTRA%C7%C3O%2C+CI%C3%A2NCIAS+CONT%C3%A1BEIS+E+TURISMO#>. Acesso em 9 de dezembro de 2014.

GUIMARÃES, T. A., GOMES, A. O., ODELIUS, C. C., ZANCAN, C., & CORRADI, A. A. (2009). A rede de programas de pós-graduação em administração no Brasil: análise de relações acadêmicas e atributos de programas. **Revista de Administração Contemporânea**, 13(4), 564-582.

MARTINS, G. S.; ROSSONI, L.; MARTINS, Michele Esteves; CSILLAG, J. M. ; PEREIRA, S. C. F. . Gestão de operações no Brasil: uma análise do campo científico a partir da rede social de pesquisadores. **RAE Eletrônica (Online)**, v. 9, p. 8, 2010.

NASCIMENTO, S; BEUREN, I. M. Redes Sociais na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação de Ciências Contábeis do Brasil.**Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15 n. 1, art. 3, PP 47 – 66, Jan/ Fev, 2011

PECI, A. Emergência e Proliferação de Redes Organizacionais: marcando mudanças no mundo dos negócios, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 33 (6); 7 – 24, Nov/Dez, 1999.

ROSSONI, L.; HOCAYEN-DA-SILVA, J. A.; JÚNIOR, I. F. Aspectos estruturais da cooperação entre pesquisadores no campo de administração pública e gestão social: análise das redes entre instituições no Brasil, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42 (6): 1041-67, Nov/Dez, 2008.

SCOTT, J. Social network analysis: a handbook. 2. Ed. London: Sage Publications, 2000.

SILVA, A. B. O., MATHEUS, R. F., PARREIRAS, F. S., & PARREIRAS, T. A. S. Análise de redes sociais como metodologia de apoio para a discussão da interdisciplinaridade na ciência da informação. *Ciência da Informação*, 35(1), 72-93, 2006.

SILVA, A. K. A.; BARBOSA, R. R.; DUARTE, E. N. Redes de colaboração científica no campo da ciência da informação: um estudo de caso. In: XI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2010, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos**.

WASSERMAN, S; FAUST, K. **Social Network Analysis: Methods and Applications**. New York: Cambridge Press, 1994.

ZANCAN, C. ; SANTOS, P. C. F. ; CAMPOS, V. O. . As Contribuições Teóricas da Análise de Redes Sociais (ARS) aos Estudos Organizacionais. *Revista Alcance* (Online), v. 19, p. 62/ 5-82, 2012.

1218

FORMAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL:

uma análise exploratória nos municípios baianos¹

Daisy Lima de Souza²
Lindomar Pinto da Silva¹
Miguel Rivera Castro¹

RESUMO

Esta pesquisa buscou identificar a relação entre o desempenho municipal avaliado pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e a formação do gestor público. O IFDM foi utilizado como variável explicada enquanto formação do gestor foi usada como variável explicativa juntamente com outras tais como gênero, idade e ocupação anterior. O período analisado abrange os anos de 2009, 2011 e 2013. Os dados foram analisados utilizando abordagem quantitativa, através da regressão linear múltipla. Os resultados indicam que a formação de nível superior e pós-graduação do gestor explica os níveis de desenvolvimento dos municípios. A implicação principal deste trabalho é o fortalecimento da profissionalização da função pública através da educação formal de nível superior.

1219

Palavras-chave: Gestão Pública. Eficiência. Gestor Público. Formação.

¹ Trabalho escolhido como melhor artigo do Grupo Temático "Casos de Ensino em Administração Pública" do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública.

² Universidade Salvador (UNIFACS).

1 INTRODUÇÃO

A eficiência na gestão pública tem sido um tema recorrente nos debates tanto dentro dos governos, quanto na sociedade e na academia. Diversos trabalhos já foram publicados com resultados de pesquisas na tentativa de mensurar o grau de eficiência que as administrações públicas apresentam nos níveis federal, estadual e municipal. Isto é possível constatar pela quantidade de artigos disponíveis nos sites de periódicos nacionais como a Revista de Administração Pública, específica da área de administração Pública, e nos eventos da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração e Contabilidade (ANPAD): ENANPAD, ENAPG, entre outros.

Eficiência corresponde à relação entre os recursos utilizados e a quantidade de produtos e serviços produzidos. Na administração pública, deve-se ter a mesma preocupação haja vista que os recursos utilizados são públicos, provêm dos cidadãos e devem ser utilizados para a população em termos de saúde, educação, geração de emprego e renda entre diversas outras áreas nas quais o poder público deve atuar.

1220

Além disso, sabe-se que há um conjunto de fatores que podem contribuir para a melhoria da eficiência da gestão pública. Entre estes fatores, pode-se mencionar a própria capacidade de administrar do gestor. Infere-se que esta capacidade é influenciada pelo nível de formação que ele possui. Neste sentido, espera-se que gestores municipais com formação de nível superior tenham desempenhos melhores do que aqueles sem formação deste nível. Assim sendo, este artigo busca fortalecer por um lado a profissionalização da gestão pública, e por outro o fortalecimento das escolas de governo no sentido de ampliar a sua ação junto à sociedade. Diante deste cenário, o objetivo do artigo é avaliar a relação entre o desempenho municipal medido pelo IFDM e a formação do gestor municipal. Para o alcance do objetivo, o artigo é composto pela introdução, acompanhada do referencial teórico. Em seguida, tem-se a metodologia, seguida da apresentação dos resultados e as conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Eficiência na Gestão Pública

A gestão pública tem como missão garantir para sociedade o maior acesso a bens e serviços que o Estado disponibiliza. Para Costa et al (2015), esse acesso visa beneficiar a sociedade por todos os tributos provenientes dos seus esforços. Nesse sentido, constitui-se em um desafio a capacidade de manter esse acesso à sociedade de forma eficiente e eficaz, sendo uma atitude indispensável para manutenção do bem-estar dos cidadãos. A melhor alocação dos serviços públicos, capacidade de produzir bens e serviços, fazer as entregas dos serviços de forma eficiente e a efetividade dos resultados alcançados, alcançando o desenvolvimento econômico no resultado final, são os principais passos para o alcance da eficiência pública.

Importante salientar que a eficiência na gestão pública tem sido alvo de discussões especialmente a partir da década de 1990 com a implementação da reforma gerencial no Brasil. Segundo Bresser Pereira (1997) a reforma da gestão pública teve o intuito de consolidar um estado mais eficiente, que pudesse atender à sociedade com uma resposta mais efetiva. Neste sentido, o desafio do gestor público é a busca pela maximização da eficácia, efetividade e eficiência. Esta, na gestão pública, é a procura do equilíbrio entre os custos e benefícios, buscando o saber fazer para obter uma melhor forma de prestação de serviços, para assim, atingir o interesse da sociedade (CAMPELO, 2010). Assim, eficiência é a capacidade de saber fazer ou fazer a coisa certa de forma que alcance o resultado final, sendo esse resultado final chamado de eficácia (FONSECA ET. AL, 2013; BOUERI ET AL, 2015).

1221

2.2 Gestor público municipal

O gestor público municipal no Brasil, conhecido como prefeito, tem a missão de gerir os municípios de modo que estes possam alcançar os objetivos para os quais foram criados. Especialmente após a constituição de 1988, que repassou aos municípios diversas atribuições anteriormente concentradas no nível federal e

estadual, com os processos de descentralização, cada vez mais se fortalece a figura do gestor municipal como agente não somente político, mas também no papel de gestor administrativo, financeiro, que propicie melhoria das condições de vida da sua população, através de gestões mais eficientes, eficazes e efetivas.

Ainda sobre as mudanças patrocinadas pela constituição de 1988, não somente as atividades foram descentralizadas, mas também o processo de gestão destas atividades, que representam um conjunto significativo de mudanças na forma de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, que ainda que elaboradas e financiadas pelo poder central, parte da gestão se dá no nível local. Entre estas políticas, por exemplo, destacam-se políticas de saúde como o Serviço Único de Saúde (SUS), Serviço Móvel de Urgência (SAMU), educação básica, financiada pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), programas assistenciais como o Bolsa Família, entre outros.

Por outro lado, com a necessidade cada vez maior de tornar a gestão do dinheiro público mais transparente para tornar mais efetivo o seu uso, tem aumentado o número de instrumentos de controle da gestão pública no Brasil. Entre estes instrumentos podem se destacar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a inserção na gestão pública da Governança Pública, a criação de conselhos municipais de saúde, educação, entre outros. Este conjunto de mudanças ocorridas eleva a complexidade do processo de gestão dos prefeitos. E isto demanda deles cada vez mais competências que possam lidar com esta complexidade. Neste sentido, avaliar as competências ou habilidades dos gestores municipais tem se tornado um processo cada vez mais importante.

Ainda é possível perceber que além da própria mudança decorrente dos processos acima, percebeu-se uma onda de processos de modernização que envolveu todos os níveis de governo no Brasil, desde o federal, passando pelo estadual e chegando ao nível municipal. Todo este movimento inicia com a reforma gerencial nos anos 1990, e a partir daí, acabou sendo propalada por quase todas as administrações públicas no Brasil. Desse conjunto de processos de modernização, destacam-se a implementação de planejamento estratégico, criação de indicadores de gestão, programas patrocinadas por agências multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que viabilizou processos de modernização em muitos estados e municípios tais como os programas Programa

1222

Nacional de Apoio a Modernização Administrativa e Fiscal dos Estados Brasileiros - PNAFE e o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM. E a condução destes processos exige dos gestores níveis de capacitação cada vez maiores.

Por isto, cada vez mais, espera-se que estes gestores públicos sejam dotados de qualificação necessária para o desempenho de suas funções e promovam o desenvolvimento do município sob sua responsabilidade. Por outro lado, sabe-se que um conjunto de qualificações pode ser esperado destes gestores. Entre estas qualificações, Keinert (1994) destaca: **habilidade humana**: capacidade de liderança, comunicação, negociação, administração de conflitos, enfrentar crises e lidar com mudanças descontínuas; **habilidade profissional**: envolve visão estratégica, incentive a criatividade e a inovação, capacitação técnica para o desenvolvimento de tecnologias administrativas adequadas às especificidades do setor público; **habilidade pública**: envolve responsabilidade social, ética, democracia e de compromisso com um projeto político nacional fundado na noção de cidadania (BUZATTO, VALADÃO JÚNIOR E LOPES, 2013).

1223

Na mesma linha Newcomer (1999) destaca que o gestor público deve possuir conhecimentos de direito constitucional, ética no serviço público, direito processual em gestão de recursos humanos, procedimentos de alocação de recursos, instituições governamentais e econômicas, direito internacional, políticas de grupo de interesse, modelagem econômica, e teoria da liderança e da gestão. Por outro lado, espera-se do gestor, habilidades como planejamento estratégico, mensuração de desempenho, monitoramento de contratos, utilização de dados e estratégias para avaliação de programas, prestação de contas, administração financeira, envolvimento dos cidadãos, solução de conflitos e negociação, criação de consenso, motivação e animação de pessoal e análise de problemas, inclusive técnicas de estatísticas e de custo benefício.

Desta forma, a formação do administrador público torna-se importante tanto para o desenvolvimento de políticas públicas quanto no desenvolvimento do município na medida em que precisa apropriar-se de uma quantidade significativa de conhecimentos para dar conta de suas atribuições (SOARES et. al, 2011). Segundo o autor é necessário que o gestor público, além dos conhecimentos técnicos, tenha também, conhecimento político para o desenvolvimento das suas atividades, pois

seu papel não é apenas o de executar, mas o de também contribuir com a formulação das políticas públicas, o que exige alto grau de negociação com uma diversidade de atores nelas interessados (DENHARDT, 2012).

A formação adequada para o gestor público deve levar em consideração o contexto atual em que este gestor está inserido, já que seu trabalho, por mais que seja de gestão possui especificidades que o setor privado não possui (BOURGAUT, 2006; DENHARDT, 2012). A importância do conhecimento político na formação do administrador público, juntamente com o conhecimento técnico é fator importante para se alcançar a eficiência (SOARES et. al, 2011, p. 88).

Ter conhecimento político é saber criar articulações, mediar conflitos e capacidade para criar e desenvolver políticas públicas em benefício da sociedade. Ter conhecimento técnico é possuir o conhecimento teórico/metodológico que constitui no saber e no fazer. Logo, os gestores públicos são fundamentais no alcance dos objetivos dos municípios e no atendimento das demandas dos cidadãos (PEREIRA E SILVA, 2011). Diante desses aspectos, ressalta-se a necessidade da formação dos gestores públicos e a importância de instituições específicas para este fim (COELHO, 2008).

1224

2.3 Escolas de governo

É inescandível o esforço para qualificação, capacitação e formação dos gestores públicos pelas escolas de formação em gestão pública as chamadas escolas de governo (ALVES, 2016). Dentre as escolas de formação do governo, destacam-se a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Escola de Administração Fazendária - ESAF, Instituto Rio Branco e a Fundação João Pinheiro – FJP. Escola de governo é definida por Pacheco (2000) como instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos.

Nesse sentido, as escolas de governo são responsáveis na administração pública pelo aperfeiçoamento profissional dos funcionários públicos em todas as esferas do governo: Federal, Estadual e Municipal, assim também como, na melhoria da máquina estatal, tendo o estado o dever de prestar um serviço público com eficiência e qualidade. As escolas visam preparar um corpo técnico capaz de

responder às demandas da sociedade e a ela prestar serviços essenciais (DIAS E GUIMARÃES, 2015).

Kerr do Amaral (2006) considera a capacitação no setor público como necessidade para criar "valor público". A autora defende a importância de se produzir serviços que criem confiança na sociedade. Valor público refere-se à relação entre estado e cidadão, no que tange a prestação do serviço e sua efetividade, através da inclusão social, geração de emprego e renda, transparência na gestão, entre outros. Por isso, faz-se necessária a formação profissional e acadêmica do gestor público e a existência das escolas de governo.

Nesse contexto, espera-se que as escolas de governo possam estabelecer uma conexão entre formação e desenvolvimento dos servidores públicos, estimulando atitudes que desencadeiem no servidor o desempenho necessário tanto para técnica quanto para gestão. O papel do gestor público é importante diante da administração pública e mais ainda perante a sociedade. As escolas de governo procuram difundir ideias, conhecimento, valores, comportamentos e técnicas para os servidores públicos desenvolverem ações e políticas que contribuam para melhorar a vida da sociedade.

1225

3 METODOLOGIA

Este trabalho classifica-se como exploratório e quantitativo em função de seu caráter inicial e utiliza apenas um estado da Federação do Brasil para avaliar a relação entre formação do gestor municipal e desempenho dos municípios. A amostra utilizada neste trabalho é constituída por todos os municípios do Estado da Bahia, envolvendo os prefeitos eleitos nas eleições de 2008, com início de mandato no ano de 2009, e os eleitos na eleição de 2012, com início de mandato no ano de 2013.

Os dados dos prefeitos referentes à idade, gênero, ocupação, bens, estado civil, escolaridade, foram coletados junto ao Tribunal Superior Eleitoral, enquanto as variáveis de IFDM, índice de gasto com pessoal foram coletados junto ao sistema Firjan. Os dados da população do município e o total de funcionários da administração direta foram coletados junto ao Instituto de Geografia e Estatística (IBGE). O quadro 1 indica as variáveis, suas definições e as fontes.

Quadro 1 - Variáveis do modelo econométrico

Sigla/sinal esperado	Nome	Fonte
Variável dependente		
IFDM	Índice de Desenvolvimento Municipal	FIRJAN
Variáveis explicativas		
Escol (+)	Formação do gestor	IBGE
Idade	Idade do Gestor	TSE
BENS	Bens do gestor declarado à justiça eleitoral	TSE
OCUPA	Ocupação do gestor	TSE
TFAD	Total de funcionário da administração direta	IBGE
IFGF GP (+)	Gasto com Pessoal	FIRJAN
Variáveis dummy		
Gênero	Sexo dos prefeitos (as)	TSE
Est_civil	Estado civil do prefeito	TSE

Fonte: Elaborado pelos autores

A variável escolaridade(ESCOL) foi codificada em ordem crescente em função do nível de formação, sendo 1- nível fundamental incompleto, 2- nível fundamental completo, 3- nível médio incompleto, 4-nível médio completo, 5-nível superior incompleto, 6-nível superior completo, e 7-nível de pós-graduação. Por outro lado, a variável ocupação anterior do gestor (OCUPA) possui os códigos 1- político, 2- educador, 3- profissional do campo, 4-profissional da saúde, 5- profissional do comércio, 6- profissional com nível superior, 7-outros, e 8- empresário.

1226

3.1 Modelo econométrico

O modelo estatístico utilizado na análise da relação entre o IFDM e a sua relação com a formação do gestor municipal é a análise de regressão, pois é uma ferramenta útil para avaliar a relação entre uma ou mais variáveis explicativas e uma única variável resposta. A regressão linear múltipla é dada por:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \beta X + \varepsilon \quad (1)$$

Onde y é o IFMD dos municípios baianos e x1, x2 e x3 são as variáveis relacionadas à formação do gestor municipal e X é o vetor de variáveis explicativas de controle. Todas as variáveis estão referenciadas por municípios e por um dos anos de estudo no banco de dados, e (ε) é o erro termo de erro, que é assumido normalmente distribuído com média zero e variância σ² (HAIR et al, 2009). O

da melhor forma a variável resposta a partir de uma combinação das variáveis explicativas, ou seja, deseja-se encontrar os valores dos β 's que melhor se ajustem aos dados do problema (HAIR et al, 2009). Encontrados os β 's, é necessário validar o modelo de regressão, que consiste em verificar se sinais e magnitude dos coeficientes fazem sentido no contexto do fenômeno estudado (WOOLDRIDGE, 2002).

Nem sempre é possível aplicar um modelo de regressão linear em estudos sociais, devido ao caráter não linear da variável resposta ou à estrutura da mesma. Nestes casos, geralmente utilizam-se as classes de modelos que oferecem uma alternativa para a transformação de dados, chamadas de modelos lineares generalizados (McCULLAGH; NELDER, 1989). Os modelos lineares generalizados (MLG) representam a união de modelos lineares e não-lineares com uma distribuição da família exponencial (McCULLAGH; NELDER, 1989). Nesse sentido, Para tal estimação usamos o modelo de regressão beta, o qual se torna apropriado em situações em que a variável de resposta é uma taxa restrita ao intervalo (0,1), como ocorre com a variável IFDM. Para esse tipo de situação Ferrari e Cribari (2004) propuseram uma classe de modelos de regressão beta, em que a variável resposta (y) possui distribuição beta e a estrutura e procedimentos inferenciais do modelo são similares aos dos modelos lineares generalizados (MCCULLAGH E NELDER, 1989).

1227

4 RESULTADOS DA REGRESSÃO

Os dados explicitados na tabela 1, apresentam os resultados da regressão beta gerados através do software livre R utilizando o IFDM como variável a ser explicada e as demais variáveis como variável explicativa.

Tabela 1 - Resultados da regressão

Variáveis	Estimador	Erro padrão	z valor	Pr(> z)	Significância
(Interceptor)	-5.15E-01	7.68E-02	-6.708	1.97E-11	***
factor(OCUPA)2	-1.19E-01	4.72E-02	-2.519	0.01178	*
factor(OCUPA)3	-6.69E-02	3.03E-02	-2.209	0.02716	*
factor(OCUPA)4	-3.97E-02	3.32E-02	-1.198	0.231	
factor(OCUPA)5	-9.32E-04	3.32E-02	-0.028	0.97758	
factor(OCUPA)6	-3.16E-02	3.34E-02	-0.947	0.34359	
factor(OCUPA)7	-7.07E-02	3.08E-02	-2.295	0.02172	*
factor(OCUPA)8	-5.91E-02	3.20E-02	-1.847	0.06474	.
IDADE	4.06E-03	9.60E-04	4.224	2.40E-05	***
factor(CIVIL)1	-1.57E-02	2.03E-02	-0.774	0.43896	
factor(GEN)1	2.05E-03	2.80E-02	0.073	0.94148	
BENS	4.35E-10	2.25E-10	1.939	0.05252	.
factor(ESCOL)2	1.17E-02	5.66E-02	0.206	0.83644	
factor(ESCOL)3	-2.37E-02	6.70E-02	-0.354	0.72366	
factor(ESCOL)4	9.62E-03	4.05E-02	0.238	0.81208	
factor(ESCOL)5	1.20E-01	5.03E-02	2.391	0.01682	*
factor(ESCOL)6	7.03E-02	4.03E-02	1.745	0.08102	.
factor(ESCOL)7	1.51E-01	5.31E-02	2.844	0.00446	**
TFAD	6.32E-05	9.32E-06	6.789	1.13E-11	***
factor(PE)1	2.66E-01	2.10E-02	12.663	< 2e-16	***
IFGFGP	1.75E-01	4.02E-02	4.337	1.44E-05	***
Pop	2.73E-07	6.00E-08	4.554	5.26E-06	***

Fonte: Dados da pesquisa.

4.1 Discussão dos Resultados

Da amostra, constam os 417 municípios do Estado da Bahia. Dos gestores, 12,28% são do gênero feminino, enquanto 87,72% são do gênero masculino. 6,06% não possuem nem o nível fundamental de ensino, 4,36% possuem apenas o nível fundamental, 2,75% possuem nível médio incompleto, 35,14% possuem nível médio completo, 7,35% possuem nível superior incompleto, 38,05% possuem nível superior completo, e 6,30% possuem nível de pós-graduação. Além disso, 67,69% são casados e 32,31% são de solteiros, divorciados, ou outras formas de estado civil.

As ocupações estão assim distribuídas na amostra: 23,34% são políticos; 4,28% são educadores, 13,97% são profissionais que atuam no campo, 10,42% profissionais de saúde, 9,85% são profissionais do comércio, 9,69% são profissionais de nível superior, que não se enquadram em nenhuma das ocupações

definidas, 11,07% são empresários e 12,84% compõem o grupo outros, onde estão os servidores públicos municipais, estaduais e federais. Da amostra, a idade média dos prefeitos foi de 49,42 anos em 2009, 51,42 anos em 2011 e 51 anos em 2013. Por outro lado, a média do IFDM foi de 0,4490 em 2009, 0,4848 em 2011 e de 0,5167 em 2013.

O modelo apresentou R-quadrado de 23,63%, indicando que o modelo consegue explicar 23,63% da variabilidade da variável dependente IFDM com as variáveis utilizadas neste modelo. Os dados indicam que algumas características dos gestores são explicativas do desempenho geral do município medido pelo Índice Firjam de desenvolvimento Municipal (IFDM). Entre estas características, destacam-se a escolaridade (ESCOL 5; ESCOL 7), variável que mais interessa a este trabalho, as ocupações político(OCUPA2), educador(OCUPA3) e outros(OCUPA7), aqui incluindo os servidores públicos de um modo geral, a idade, além de fatores utilizados como controle como o total de funcionários da administração direta (TFAD), o índice de gestão fiscal do valor gasto com pessoal (IFGGP) e a população (POP) do município. Por outro lado, o estado civil do gestor, o gênero, o valor do bem do gestor, apresentado durante a candidatura, não se mostraram explicativas do desempenho do município. Os resultados significativos são aqueles nos quais o p-valor está abaixo de 0,05, representado na última coluna da tabela 1.

1229

A variável de interesse deste trabalho, formação do gestor, é categorizada em 7 níveis de formação. Abrange indivíduos que apenas leem e escrevem, ou tem apenas o ensino fundamental incompleto, até aqueles com formação no nível de pós-graduação. Os dados sinalizam que os municípios com melhor nível de desenvolvimento, medido pelo IFDM, são aqueles nos quais seus gestores possuem pelo menos nível superior incompleto. Tomando como base para os indivíduos com apenas nível fundamental, os indivíduos com nível superior incompleto e com pós-graduação apresentaram significância estatística positiva, sinalizando que indivíduos com este nível de formação conseguem apresentar resultados melhores do que aqueles com nível de formação com no máximo ensino médio.

Ainda que não tenha ficado com p-valor abaixo de 0,05, os indivíduos com apenas formação superior completa ficaram próximo de alcançar significância estatística, diferente dos demais níveis de formação, o que indica que a formação superior representa um fator importante na obtenção de resultados para os

municípios aqui analisados. Por outro lado, destaca-se outro aspecto importante dos resultados, que mostra a importância de uma formação maior, que é o coeficiente apresentado por cada uma das variáveis escolaridade no nível superior incompleto e pós-graduação. Enquanto a escolaridade superior apresentou coeficiente de 1,203, o coeficiente da escolaridade pós-graduação foi de 1,511, ligeiramente maior do que a de superior incompleto. Isto significa que o impacto no desempenho do município será maior cada vez que o indivíduo que exerce o cargo de gestor tiver formação de nível de pós-graduação.

A ocupação dos gestores também merece destaque como explicativa do desempenho dos municípios. Ainda que de forma de menor impacto do que a ocupação do político, aqui indicando aqueles indivíduos que anteriormente já foram prefeitos, deputados ou vereadores, as ocupações educador e outros mostraram-se significativas na explicação do desempenho do município. No caso do político e outros (inserindo os servidores públicos), a experiência na gestão pública, especialmente o de prefeito, conta a favor do gestor, já que a experiência acumulada facilita suas gestões futuras. No caso do educador, incluindo aqui professores dos diversos níveis de ensino, é possível que sua atuação favoreça a compreensão dos processos gerenciais do município e isso contribua com ações que melhorem o seu desempenho. Ainda mais que a maioria dos professores têm formação superior e pós-graduação, o que coloca estes profissionais no grupo daqueles que apresentaram relação significativa com o desempenho dos municípios.

1230

Em função dos resultados deste trabalho, recupera-se aqui a discussão apresentada no referencial teórico. O senso comum e os dados encontrados nesta pesquisa, no que se refere aos indivíduos que se encontram no cargo de prefeito, sinalizam que ainda é possível acreditar que a formação do gestor não é importante para o seu bom desempenho. Na amostra utilizada, 48,30% dos 1.238 gestores possuem apenas o nível médio de formação. Dentro deste grupo, 75 deles não possuem nível fundamental completo, 54 possuem apenas o nível fundamental completo, 34 possuem nível médio incompleto, e 435 prefeitos possuem apenas o nível médio completo. Entretanto, os resultados mostraram que aqueles indivíduos com nível superior mesmo incompleto e com nível de pós-graduação explicam os níveis de desenvolvimento dos municípios.

Desta forma, reforça-se assim o esforço que a academia vem fazendo no sentido de promover a profissionalização da gestão pública, especialmente valorizando a formação acadêmica destes gestores. Isto porque, apesar de se reconhecer a importância da experiência que muitos gestores possuem, ou do próprio exercício do cargo ou das ocupações anteriores, a formação superior parece garantir o desenvolvimento de competências como as descritas por Keinert (1994) e Valadão junior e Lopes (2013).

No mesmo direcionamento, Newcomer (1999) já sinalizava um conjunto de conhecimentos e habilidades que o gestor público deveria desenvolver, sendo que muitos destes conhecimentos e habilidades não estão disponíveis em qualquer espaço, mas certamente no ambiente acadêmico serão encontrados. Entre estes conhecimentos e habilidades podem se destacar direito constitucional, direito processual, direito internacional, planejamento estratégico, monitoramento de contratos, entre outros. Este mesmo entendimento defendem Soares et al (2011) e Pereira e Silva (2011). É preciso que os gestores públicos desenvolvam um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que certamente a academia seria o lugar mais adequado para isto. E os resultados deste trabalho reforçam este aspecto: formação superior explica melhoria do desempenho dos municípios.

1231

É neste cenário de formação de gestor para a melhoria do desempenho dos municípios que as escolas de governo se inserem. Se a formação superior se relaciona com o desempenho dos municípios, espera-se que a formação específica em gestão pública possa ainda mais melhorar o desempenho dos gestores e consequentemente dos seus municípios. Isto porque há especificidades na gestão pública que os cursos de um modo geral podem não dar conta (BOURGAUT, 2006; FISCHER, T.; NICOLINI, 2007; COELHO; OLENSCKI; CELSO, 2010; DENHARDT, 2012). Por isto, as escolas de governo cumprem um papel importante da mesma forma que o fortalecimento dos cursos de graduação em administração pública no Brasil. Ainda que de forma lenta, percebe-se um movimento em direção ao fortalecimento da área de ensino de gestão pública. E este artigo vem no sentido de contribuir com este processo.

Na medida em que os resultados sinalizam haver uma relação positiva e significativa entre formação do gestor e desempenho do município, este artigo procura reforçar a discussão sobre a necessidade de romper de uma vez por todas

com o senso comum de que não é preciso "ser formado para ser gestor" e assim caminhar na direção da profissionalização da gestão pública. É claro que não se pode afirmar categoricamente que a ausência de curso superior inviabilizaria a gestão pública. Até porque, neste trabalho, outras variáveis foram significativas para explicar o desempenho dos municípios, como são as variáveis tamanho da população, total de funcionário da administração direta, Gasto com Pessoal e idade do gestor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar a relação existente entre a formação do gestor público municipal no Estado da Bahia e o desempenho dos municípios, medido pelo índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Os resultados reforçaram a expectativa deste trabalho que era a existência de uma relação positiva e significativa entre a formação do gestor e o nível de desenvolvimento do município. Municípios onde os gestores possuíam formação superior ou formação de pós-graduação mostraram-se relacionados positivamente com os indicadores de desenvolvimento, indicando que a formação superior é explicativa do desenvolvimento dos municípios.

1232

Como contribuição principal este trabalho reforça os discursos que acadêmicos e escolas de governo vêm fazendo no sentido da profissionalização da gestão pública, procurando valorizar a formação dos gestores por entender que isto pode melhorar a eficiência da gestão e consequentemente melhorar a vida das populações. Além disso, reforça igualmente o papel das escolas de governo que apesar dos esforços empreendidos, ainda representam muito pouco no conjunto das instituições de ensino superior no Brasil. Neste sentido, indicar estatisticamente uma relação entre formação superior e desempenho na gestão pode ser importante neste cenário.

Como principal limitação deste trabalho, destaca-se a própria escolha dos pesquisadores: uma pesquisa exploratória utilizando apenas os municípios do estado da Bahia. Ainda que os cuidados inerentes a pesquisas quantitativas tenham sido tomados, os resultados servem como indicadores da relação entre formação superior e desempenho dos municípios da Bahia, não devendo ser generalizados

para outros contextos. Por isso mesmo, sugere-se que novas pesquisas sejam realizadas, ampliando para todo o Brasil de modo a ter um conhecimento mais real dessa relação.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alex Cavalcante. As escolas de governo na profissionalização da burocracia brasileira. **Revista de Direito da Administração Pública**, v. 2. n. 1. p. 32. Universidade Federal Fluminense. 2016.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana. **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência** - Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BOURGAUT, J. manager pour le public: introduction et vue d'ensemble. In: MINTZBERG, H.; BOURGAULT, J. manager em public. Toronto: L'Institut d'Administration Publique du Canada, 2006, pp.1-10

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos. **Revista de Filosofia Política** v.1, 1997: 99-144.

1233

BUZATTO, Taiza Rita Bertoldi, VALADÃO JÚNIOR, Valdir Machado, LOPES, José Eduardo Ferreira. **Competências do Gestor Público**. In: XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, setembro de 2013.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Revista Ci. & Tróp.**, Recife, v.34, n. 2, p.297-324. 2010.

COELHO, F. **Uma Radiografia do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil (1995-2006)**. XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. 2008.

COELHO, F.; OLENSKI, A.; CELSO, R. **Da Letargia ao Realento: notas sobre o ensino de graduação em Administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização no país (1983-1994)**. EnAPG. Vitória, 2010.

COSTA, Caio César de Medeiros; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; BRAGA, Marcelo José; ABRANTES, Luiz Antônio. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Rev. Adm. Pública**, 49(5):1319-1347. Rio de Janeiro. 2015

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, Diego Melo; GUIMARÃES, Maria da Glória Vítório. Avaliação da capacitação profissional na prefeitura de Manaus. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração - RPCA** | Rio de Janeiro | v. 10 | n. 3 | jul./set. 2016.

FERRARI S.L.P; CRIBARI, Neto F. (2004). "Beta regression for modelling rates and proportions." **Journal of Applied Statistics**, 31(7), 799-815.

FISCHER, T.; NICOLINI, A. **Trajetória e tendências do ensino de Administração pública no Brasil: a hora e a vez do dirigente público**. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007.

FONSECA, Francisco; BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez; PRADO, Otávio. Avaliando a capacidade de governo: reflexões sobre a experiência do Prêmio "Municípios que Fazem Render Mais" (2010 e 2011). **Rev. Adm. Pública** – Rio de Janeiro, 2013.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HILL, C.; GRIFFITHS, W. E.; JUDGE, G. G. **Econometria**. São Paulo: Saraiva, 1999.

HSIAO, C. Analysis of Panel Data. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

1234

KEINERT, Tânia. Os paradigmas da administração Pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de empresas**. São Paulo, v.34, n.3, p.41-48, mai/jun.1994

KERR DO AMARAL, Helena. **Capacitação de servidores**. 1.º Ciclo de Palestras para Gestores Públicos do Rio Grande do Norte, 2006.

MCCULLAGH P, Nelder J (1989). **Generalized linear models**. 2nd edition. Chapman and Hall.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **A Nova política de recursos humanos**: Brasília: MARE, 1997.

NEWCOMER, K. E. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. **Revista do Serviço Público**. Brasília.v.50, n.2, abr.-jun, 2002.

NEWCOMER, Kathryn E. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. **Revista do Serviço Público**, Ano 50 - Número 2, 1999.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo: tendências e desafios – a ENAP em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v. 51, no 2, p. 35-53.

PEREIRA, Aline Lucena Costa; SILVA, Anielson Barbosa da. As competências gerenciais nas instituições federais de educação superior. **CADERNOS EBAPE.BR**, v. 9, Edição Especial, artigo 9, Rio de Janeiro, Jul. 2011.

SOARES, Vanessa Brulon; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. O Perfil e a Formação do Administrador Público: Uma Análise Curricular de Cursos de Graduação e Pós-Graduação do Brasil. **Revista Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 12. n. 1. p. 65-92. Rio de Janeiro. 2011.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. The MIT Press, Cambridge, MA, 2002.

REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL:

o que fazer com as pessoas?

Carla Oliveira de Souza¹
Karen Kellen Silva dos Santos Osório¹

RESUMO

O presente caso de ensino apresenta os conflitos gerados em decorrência de uma reestruturação organizacional para a centralização de atividades administrativas. O foco principal desta mudança é a racionalização de processos e o aumento da eficiência da cadeia administrativa e teve como pano de fundo a necessidade de remoção de servidores para uma organização central, localizada no mesmo Estado, no entanto, no caótico centro da cidade de São Paulo. Apresenta um caso curto com alternativas fechadas, a fim de promover o debate sobre tomada de decisão com vistas a minimizar os conflitos causados inerentes à mudança organizacional. Diante disso, o caso é recomendado para as disciplinas de Comportamento Organizacional e Gestão de Pessoas em cursos de graduação e pós-graduação, nas sessões dedicadas à discussão sobre tomada de decisão e gestão de conflitos.

1236

Palavras-chave: Comportamento Organizacional. Gestão de Pessoas. Tomada de Decisão. Gestão de Conflitos.

¹ Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Grupo Temático 5:

Casos de Ensino em Administração Pública

1 CENÁRIO

Você é o diretor de uma autarquia sediada na cidade de São Paulo, e recebeu em junho de 2016 a determinação da Unidade Sede, localizada em Brasília, de centralizar as atividades administrativas de suas representantes regionais, tendo por objetivo a racionalização de processos e o aumento da eficiência da cadeia administrativa.

Em linhas gerais, tal concepção busca implementar uma Divisão Administrativa Geral voltada para políticas de otimização e um melhor aproveitamento dos recursos, ampliando a capacidade administrativa da autarquia, mediante uma reestruturação organizacional e uma gestão baseada em processos, desonerando as representantes regionais no que tange às atividades burocráticas e de apoio, propiciando foco nas missões-fim das mesmas. Sendo assim, essa reestruturação será capaz de padronizar as ações e minimizar repetidas atividades administrativas.

1237

Figura 1 - Organograma da Autarquia



Fonte: Dados do caso.

Apenas a Unidade Regional São Paulo, sediada no centro da cidade de São Paulo, terá uma *Divisão Administrativa*, tornando-se responsável também pelas atividades de pagamento, licitações, registro patrimonial e almoxarifado. Atualmente, cada Representante Regional é composta pela seguinte estrutura administrativa:

Figura 2 - Atividades Administrativas da Representante Regional



Fonte: Dados do caso.

- *Setor de Finanças* – Responsável pelo recebimento, contabilização, processamento e movimentação de todos os recursos financeiros da Unidade.
- *Setor de Registro* – Responsável pela escrituração, cadastro, alteração, modificação, avaliação e reavaliação dos bens móveis permanentes e os bens incorpóreos sob a responsabilidade da Unidade.
- *Setor de Licitações* – Responsável pela constituição e gerenciamento dos processos licitatórios elaborados no âmbito da Unidade e demais ações pertinentes, tais como: gerenciamento do cadastro de fornecedores, elaboração de termos de contrato, emissão de notas de empenho e outras especificadas.
- *Almoxarifado* – Responsável pelo recebimento, estoque, escrituração, conservação e distribuição de todos os bens materiais necessários para o funcionamento da Unidade.

1238

Hoje estas atividades são realizadas isoladamente em cada unidade, sendo desempenhadas por um total 45 servidores, sendo 9 analistas administrativos (nível superior) e 36 técnicos administrativos (nível médio), distribuídos nas unidades de Campinas, São José dos Campos e Sorocaba, conforme o quadro abaixo.

Quadro 1 - Distribuição dos servidores por unidade

Área de Atuação	Analistas	Técnicos
	Administrativos	Administrativos
Setor de Finanças	1	5
Setor de Registro	<i>O mesmo do Almocharifado</i>	1
Setor de Licitações	1	3
Almocharifado	1	3
Total	3	12

Fonte: Dados do caso.

Você deve considerar que poderá remanejar servidores de outras áreas administrativas que não estão sendo centralizadas, porém estes não possuem experiência.

O prazo para o início das atividades administrativas na Regional de São Paulo é 02 de janeiro de 2017.

Você agora está pensando como fará o planejamento da centralização administrativa e foi sugerido pela Unidade Sede que seja feita a escolha dos servidores que serão remanejados para a Divisão Administrativa da Regional de São Paulo até o final do mês de julho de 2016.

1239

Esta medida é importante para que se possa seguir com as demais fases do processo de centralização, tais como a instalação do pessoal e equipamentos necessários na unidade localizada no centro da cidade de São Paulo. Em seguida, serão transferidos os processos administrativos de gestão de cada unidade, de forma que no início de 2017 as atividades estejam em pleno funcionamento na Divisão Administrativa Geral.

Acontece que as Unidades Regionais estão localizadas distantes do centro de São Paulo e diversos servidores residem nestas cidades, bem próximo a suas respectivas unidades regionais, alguns até em casas próprias adquiridas no Programa Estadual Casa Paulista, o que prejudica a mudança de domicílio de muitos servidores.

Quadro 2 – Deslocamento diário dos servidores

<i>Unidade Regional</i>	<i>Regional do centro de</i>	<i>Distância média</i>	<i>Deslocamento Diário (ida e volta)</i>
<i>Campinas</i>	<i>São Paulo</i>	<i>100 km</i>	<i>3 horas</i>
<i>São José dos Campos</i>		<i>95 km</i>	<i>2h20min</i>
<i>Sorocaba</i>		<i>120 km</i>	<i>3h40min</i>

Fonte: Dados do caso.

Com a remoção desses servidores para o centro de São Paulo, você terá o seu provável “grupo-problema”, com uma grande possibilidade de reclamações e insatisfação, que poderá resultar em faltas, atrasos e baixo rendimento.

2 AS ALTERNATIVAS À SUA FRENTE

Alternativa 1: Transferir todos os 45 servidores

Atualmente, esses servidores desempenham suas funções de maneira redundante e despadronizadas nas unidades regionais. Todos possuem conhecimento técnico em suas áreas, desta forma você não terá problemas quanto à falta de pessoal especializado.

1240

No entanto, algumas dessas pessoas podem resistir fortemente à mudança de sede, uma vez que possuem problemas pessoais. Você inclusive sabe do caso de uma importante analista na área de finanças que é mãe solteira e de um casal de técnicos administrativos que possuem um filho autista.

Outro fator relevante é que se esses servidores não forem todos removidos para o centro de SP poderão vir a ficar ociosos em suas organizações de origem uma vez que a parte administrativa ficará quase que em sua totalidade esvaziada.

Alternativa 2: Transferir somente alguns servidores

Através da realização de entrevistas individuais, você terá a oportunidade de conhecer os servidores envolvidos, suas experiências anteriores, aspectos motivacionais e questões familiares, por exemplo.

Entretanto, você corre o risco de não cumprir o prazo estipulado, pois a 1ª etapa do processo de reestruturação é a definição das pessoas que serão removidas. Estima-se que essa fase de escolha deve durar no máximo um mês.

Você tem ciência de que não consegue medir com precisão o número mínimo de pessoas para desempenhar as funções administrativas na Regional de São Paulo e que, por conta disso, pode subestimar o quantitativo necessário.

Alternativa 3: Montar a equipe de gestores

Você deve designar um gestor chefe para cada atividade centralizada, ou seja, 3 analistas que serão responsáveis por montarem livremente suas equipes.

Dessa forma, esses poderão definir o quantitativo de servidores transferidos, bem como realizar remanejamento de outras áreas administrativas que não estão sendo centralizadas.

Você corre o risco desses gestores tomarem decisões erradas, sobretudo quanto à escolha de quem será transferido, pois podem levar em consideração somente aspectos subjetivos. Além disso, os gestores estão locados em suas regionais isoladas, o que poderá gerar uma visão limitada sobre a qualidade dos serviços executados pelos servidores.

1241

3 DESAFIO E PERGUNTAS

Até o presente momento, os servidores envolvidos no caso estão cientes da reestruturação organizacional que deve ser feita, porém aguardam com ansiedade maiores informações sobre como esta se dará. Você se comprometeu a não tomar nenhuma decisão de imediato, mas antes coletar as informações necessárias no caso apresentado. Sendo assim, você possui alguns questionamentos que deve responder.

- Quais são as vantagens e desvantagens para cada uma das alternativas apresentadas?
- Quais são os riscos de cada alternativa? Há fatores externos a serem considerados?
- Qual decisão lhe parece mais adequada?

NOTA PEDAGÓGICA

REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL: o que fazer com as pessoas?

I. Questões iniciais para discussão

- 1 - Quais são as vantagens e desvantagens para cada uma das alternativas apresentadas?
- 2 - Quais são os riscos de cada alternativa? Há fatores externos a serem considerados?
- 3 - Qual decisão lhe parece mais adequada?

II. Objetivo de aprendizagem

Promover o debate sobre tomada de decisão com vistas a minimizar os conflitos causados inerentes à mudança organizacional.

1242

III. Temas a serem trabalhados

A. Gestão de mudanças

O processo de mudança organizacional é capaz de gerar um ambiente de insegurança e inquietação nos membros de uma equipe. Segundo Motta (1997), na maioria das vezes, o processo é incerto, descontínuo e conflitivo. Seria bem mais tranquilo realizar o trabalho de mudança organizacional se as pessoas envolvidas se manifestassem sempre favoráveis a aceitá-la (BORGES e MARQUES, 2011).

No entanto, segundo Fonseca (2000), as mudanças produzem efeitos quase sempre traumáticos, provocando grande resistência, ressentimentos, mágoas e até mesmo, boicotes. Sendo assim, mesmo quando a organização entende que a mudança é importante e necessária, especialmente as mudanças rápidas e de grande impacto, como aquelas apresentadas no caso estudado, dificilmente são recebidas de forma consensual e tendem a despertar pouco comprometimento dos envolvidos.

Dessa forma, no caso apresentado, a Unidade Regional de São Paulo recebeu uma ordem externa, a de reestruturar a cadeia administrativa das regionais subordinadas, e a partir dessa transformação no ambiente externo, precisou se adaptar e apresentar uma resposta rápida e capaz de alcançar os objetivos pretendidos.

Para Borges e Marques (2011), quando uma mudança é proposta no ambiente de trabalho, quase sempre gera uma percepção de ameaça ao *status quo* do indivíduo, que se encontra fundamentalmente organizado e seguro. Esse acontecimento provoca um desequilíbrio interno, que desencadeia reações imediatas, de modo a restabelecer o estado anterior de equilíbrio (FONSECA, 2000). Nesse momento, o papel do gestor é fundamental no gerenciamento da mudança, que envolve tanto a compreensão de como se dá o contexto organizacional, como a capacidade de agir e mobilizar os recursos necessários para promovê-la.

A mudança planejada pode ser uma forma mais eficaz de envolver as pessoas e aumentar o nível de aceitação dos membros da equipe. Dessa forma, é ideal que ela seja entendida como uma redefinição de atribuições para gerar um resultado final pretendido através de um esforço proativo. De acordo com Robbins *et al* (2010), ela também engloba a mudança do comportamento humano, ou seja, das pessoas e grupos que fazem parte de uma organização.

1243

Considerando que o sucesso ou fracasso de uma empresa está relacionado à capacidade de seus funcionários realizarem uma determinada demanda, a mudança planejada é vista como uma forma de mudança no comportamento humano, ou seja, nas pessoas e grupos que fazem parte de uma organização (ROBBINS *et al*, 2010).

Além disso, no processo de mudança organizacional é importante definir o papel dos agentes da mudança, ou seja, determinar quem são os responsáveis pela administração das atividades de mudança. Os agentes da mudança, que podem ser funcionários novos ou antigos, ou consultores externos à empresa, e terão o papel de passar para a equipe a sua visão acerca do futuro da organização, com o objetivo de amenizar o ambiente de incertezas e inseguranças gerado pela mudança. Ainda, deverão ser capazes de motivar, incentivar e disseminar essa visão para todos os membros da equipe.

Nesse contexto, é importante que os agentes de mudança estejam alinhados aos objetivos da alta cúpula que determinou o processo de mudança, pois muitos

processos fracassam porque os agentes de mudança também sofrem grande resistência por parte dos membros da organização.

Sendo a resistência à mudança entendida como qualquer conduta que objetiva a manter o *status quo*, a literatura acadêmica aponta a resistência à mudança como uma das principais barreiras à mudança bem-sucedida. Robbins *et al* (2010) afirma que nenhuma discussão sobre resistência à mudança estaria completa sem uma pequena menção às políticas de mudança. Para o autor, toda mudança ameaça o *status quo* da organização, implicando em atividade política.

O ambiente, por si só, não provoca mudanças dentro da organização. São as pessoas as grandes responsáveis por criarem novos rumos para a organização. No entanto, Duck (1999) trabalha com o conceito de que as empresas estão cheias de sobreviventes da mudança, que são pessoas que aprenderam a conviver com os programas de mudança, sem de fato mudarem a si mesmas.

Hayes (2002) afirma que a mudança é muitas vezes gerenciada de forma menos eficiente do que poderia ser, porque alguns aspectos do processo de mudança não são levados em consideração por algumas empresas.

1244

Por fim, de acordo com a visão apresentada por Duck (1999), a gestão da mudança significa gerenciar a integração entre pessoas que estão à frente do programa de mudança e aquelas que devem implementar as novas estratégias, desenvolver um ambiente organizacional propício à mudança e administrar as alterações emocionais inerentes de qualquer transformação, visando à satisfação de todos os envolvidos.

Dessa forma, baseado nos conceitos apresentados acima, os alunos deverão ser levados à discussão sobre o processo de mudança envolvido no caso, se as alternativas à sua frente estão de acordo com os passos apresentados por Hayes (2002), se as opções apresentam mudanças planejadas e/ou rápidas, e quais as implicações disso.

Questões específicas para debate com base no referencial teórico de gestão de mudanças com ênfase na reestruturação organizacional:

a) Quais são os agentes de mudanças em cada uma das alternativas?

- b) *As pessoas poderiam apresentar que tipo de resistência em cada alternativa?*
- c) *Como a situação poderia ser tratada de acordo com os conceitos apresentados?*

B. Gestão de pessoas

Fleury e Fischer (1998) afirmam que a gestão de pessoas é compreendida como um conjunto de políticas e práticas definidas por uma organização para orientar o comportamento humano e as relações interpessoais no ambiente de trabalho.

Neste diapasão, Antunes *et al* (2013) citam que uma organização bem-sucedida é aquela que sempre está atenta para compreender os sentimentos, as necessidades e motivações dos colaboradores e assim proporcionar um clima de trabalho propício a atingir resultados.

1245

Sendo assim, compreender que a valorização das pessoas dentro de uma organização é capaz de promover mudanças relacionadas ao alcance das metas e objetivos, faz com que se avaliem aspectos relacionados à motivação dos servidores.

A motivação é um fator intrínseco existente em cada indivíduo. É uma necessidade interna que pode ser estimulada pela gestão de pessoas de uma organização.

Segundo Antunes *et al* (2013), motivar significa mover-se para a ação, mobilizar energia e esforços em busca de realizar uma meta, sendo a motivação, portanto, o que move uma pessoa para uma determinada ação. Essa motivação muitas vezes vem do próprio ser humano, no entanto, ela pode ser estimulada pela empresa de várias formas.

Desta forma, a atual Gestão de Recursos Humanos passa a assumir um papel estratégico dentro da organização, tendo ainda o dever de atentar-se ao desempenho dos recursos humanos direcionando-os para os resultados (LONGO, 2007).

Sendo assim, Longo (2007) declara que a gestão do emprego público e das pessoas que fazem parte dele preocupa cada vez mais aqueles que dirigem as

organizações e os sistemas deste setor. Foi admitido que as mudanças legais, as reestruturações organizacionais e a modernização tecnológica, embora sejam importantes, por si só não são suficientes para mudar em profundidade o funcionamento das organizações públicas. **A verdadeira mudança é aquela que consegue penetrar nas mentes dos indivíduos e transferir-se para suas condutas** (LONGO, 2007, *grifo nosso*).

Sendo assim, as pessoas que trabalham nas organizações são muito mais do que simples recursos, pois o resultado da organização depende delas.

Dessa forma, os alunos deverão discutir de que maneira as pessoas serão tratadas durante a reestruturação organizacional apresentada pelo caso, e, a partir da teoria apresentada, verificar de que forma a mudança poderia ser entendida pelos membros da equipe de forma a modificar a sua conduta e criar uma verdadeira mudança.

As organizações costumam dizer: "As pessoas são nosso maior ativo", mas poucas praticam o que pregam, muito menos acreditam verdadeiramente nisso. A maioria acredita, embora talvez não conscientemente, naquilo em que os empregados do século XIX acreditavam: as pessoas precisam mais de nós do que nós delas. Mas, na verdade as organizações precisam comercializar a própria admissão de seus integrantes, tanto quanto seus produtos e serviços – e talvez mais. Elas precisam atrair as pessoas, manter as pessoas, reconhecer e recompensá-las, motivá-las, atendê-las e deixá-las satisfeitas (DRUCKER, 1909).

1246

A gestão com metas e recompensas tem a finalidade de proporcionar maior eficiência e eficácia nas ações governamentais, além melhorar os níveis de motivação para o trabalho por parte dos funcionários (LOCKE e LATHAM, 2002; WRIGHT, 2001, 2007).

Dessa forma, sobre os efeitos das metas no setor público, importante trabalho foi desenvolvido por Wright (2007), a partir de um estudo que buscou uma reinterpretção da literatura sobre motivação no serviço público no âmbito psicológico da teoria da meta. Apesar desta pesquisa ter identificado uma grande variedade de fatores que podem contribuir para o comprometimento com as metas, duas condições são particularmente importantes: o alinhamento do indivíduo com a meta e o quanto eles acreditam que os objetivos são alcançáveis e importantes. O

autor concluiu que os funcionários públicos se sentem mais motivados quando possuem tarefas desafiadoras e claramente entendidas.

Simultaneamente, o autor concluiu, de acordo com a literatura da motivação no serviço público, que as recompensas intrínsecas proporcionadas pela natureza ou função da organização podem ser mais importantes para os funcionários do setor público do que recompensas extrínsecas baseadas em desempenho.

Com relação aos efeitos da definição de metas para a motivação dos funcionários, Locke e Latham (2002) afirmam que a teoria de definição de metas está entre as teorias da motivação dos funcionários mais válidas e práticas em psicologia organizacional e desenvolveram um modelo teórico baseado na questão-chave da generalização. Com a teoria de definição de metas, objetivos específicos de difícil alcance foram capazes de aumentar o desempenho em mais de 100 tarefas diferentes envolvendo mais de 40.000 participantes em pelo menos oito países testados. A premissa principal é a de que metas conscientes afetam a ação. No trabalho desenvolvido, os autores afirmam que os efeitos da definição de metas são muito confiáveis e podem ser replicados. Observou-se que possíveis disfunções podem acontecer quando ocorre falha da definição da meta, não havendo correspondência adequada entre a meta e a medida de desempenho, falta de feedbacks, metas sem autoajustes e pouco adequadas aos funcionários ou quando a meta não inclui o nível adequado de dificuldade, dentre outras.

1247

Questões específicas para debate com base no referencial teórico de gestão de pessoas com ênfase na reestruturação organizacional:

- d) Qual deve ser a participação das pessoas neste processo de reestruturação organizacional? Comente levando em consideração cada alternativa proposta no presente estudo de caso.*
- e) Quais os aspectos motivacionais que envolvem o caso de forma a aumentar o desempenho da equipe com a reestruturação organizacional?*

C. Gestão de Conflitos

Sobre o tema, Berg (2012) afirma que o conflito nos tempos atuais é inevitável e também sempre evidente, contudo, entendê-lo e saber lidar com ele é essencial para o seu sucesso pessoal e profissional.

Sabe-se que o conflito ocorre pela diferença de objetivos e interesses pessoais, e é parte inevitável da natureza humana; constitui o lado oposto da cooperação e da colaboração, a palavra conflito está ligada a desacordo, discórdia, etc. Para que haja conflito, além da diferença dos fatores citados, deve haver uma interferência deliberada de uma das partes envolvidas, ou seja, quando uma das partes, seja indivíduo ou grupo, tenta alcançar seus próprios objetivos interligados com alguma outra parte, a qual interfere na sua busca de atingir os objetivos (CHIAVENATO, 2004).

Conforme Berg (2012), existem três tipos de conflitos: pessoais, interpessoais e organizacionais. O conflito pessoal é como a pessoa lida com si mesma, são inquietações, dissonâncias pessoais do indivíduo. O conflito interpessoal é aquele que ocorre entre indivíduos, quando duas ou mais pessoas encaram uma situação de maneira diferente. O conflito organizacional, diferentemente dos demais, não é fundamentado em sistema de princípios e valores pessoais, e sim do resultado das dinâmicas organizacionais.

1248

De acordo com este autor, uma das principais causas do conflito organizacional são as mudanças. Tais alterações são de maneira geral de caráter tecnológico, estrutural ou comportamental, com foco na busca por melhores resultados, aumentar ou manter lucros, enxugar custos, atualizar a organizações em todos os aspectos, crescer ou manter-se no mercado (BERG, 2012).

Em administração de conflitos, é de suma importância que antes de tomar qualquer decisão se investiguem os fatos ocorridos, assim como as pessoas envolvidas, suas condutas, desempenho, entre outros. Tudo para que injustiças não sejam cometidas e o conflito tenha um final satisfatório para todos (NETO, 2005).

Para Berg (2012), existem diversas formas de abordar e administrar conflitos, não existindo estilo certo ou errado para geri-los, porém, este autor afirma que uma das mais eficazes é denominada de "*Estilos de Administração de Conflitos*", metodologia criada por Kenneth Thomas e Ralph Kilmann, que propõem cinco maneiras de administrar conflitos, que propõem cinco maneiras de administrar conflitos, conforme abaixo:

- a) Competição: é uma atitude assertiva e não cooperativa, onde prevalece o uso do poder. Ao competir o indivíduo procura atingir seus próprios

interesses em detrimento dos da outra pessoa, é um estilo agressivo onde o indivíduo faz uso do poder para vencer;

- b) Acomodação: é uma atitude inassertiva, cooperativa e autossacrificante, o posto da competição, onde ao acomodar-se a pessoa renuncia aos seus próprios interesses para satisfazer os interesses de outra parte. É identificada como um comportamento generoso, altruísta e dócil;
- c) Afastamento: é uma atitude inassertiva e não cooperativa, pois ao afastar-se a pessoa não se empenha em satisfazer os seus interesses e nem tampouco coopera com a outra pessoa. O indivíduo se coloca à margem do conflito, adiando-o ou recuando perante situações de ameaça;
- d) Acordo: é uma posição intermediária entre a assertividade e cooperação, onde o indivíduo procura soluções mutuamente aceitáveis, que satisfaçam parcialmente os dois lados; e
- e) Colaboração: é uma atitude tanto assertiva quanto cooperativa, onde ao colaborar o indivíduo procura trabalhar com a outra pessoa tendo em vista encontrar uma solução que satisfaça plenamente os interesses das duas partes.

1249

Sabe-se que não há uma fórmula padrão para bem administrar os conflitos, pois nem todo conflito é igual, desta maneira, o gestor precisa saber como e quando usar cada ferramenta à sua disposição, como: negociação, poder, litígio, arbitragem, ouvidoria, conciliação, e diversas outras ferramentas disponíveis. Sendo assim, o desafio está em saber o que aplicar em cada ocasião, procurando escolher e aplicar as técnicas de forma inteligente (BURBRIDGE e BURBRIDGE, 2012).

De fato, a administração de conflitos exige muita habilidade e dedicação do gestor, porém estes nem sempre são prejudiciais, se bem analisados e com o uso das ferramentas corretas, os conflitos podem vir a ser transformados em oportunidade de crescimento e da mudança organizacional.

Questões específicas para debate com base no referencial teórico de gestão de conflitos com ênfase na reestruturação organizacional:

- f) *O que você faria para minimizar os conflitos gerados decorrentes da reestruturação organizacional do presente estudo de caso?*

- g) *Levando em consideração o método criado por Kenneth Thomas e Ralph Kilmann, qual a melhor forma de administrar os conflitos gerados no caso apresentado?*

REFERÊNCIAS

ANTUNES, E. V; STEFANE, S. R; SANTOS, H. B. A motivação para o trabalho e sua importância estratégica: análise da perspectiva individual em uma empresa do ramo de autopeças e serviços. In: IV ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DO TRABALHO, **Anais...** Brasília, 2013.

BERG, E. A. **Administração de conflitos: abordagens práticas para o dia a dia**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

BORGES, R. S. G.; MARQUES, A. L. Gestão da Mudança: uma alternativa para a avaliação do impacto da mudança organizacional. **Revista de Administração**, Belo Horizonte, v. 10, p. 95-113, 2011.

BURBRIDGE, R. M.; BURBRIDGE, A. **Gestão de conflitos: desafios do mundo corporativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

1250

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas: e o novo papel dos recursos humanos na organização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DRUCKER, P. F. (1909). **O melhor de Peter Drucker: o homem**. Tradução Maria Lúcia L. Rosa. Rio de Janeiro, 2001.

DUCK, J. D. Gerenciando a mudança: a arte do equilíbrio. In: MUDANÇA: **Harvard Business Review**. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. Gestão de pessoas: os desafios de aproximar a teoria da prática e vice-versa. **Revista de administração**, São Paulo, v.33, n.2, p. 90- 94, abr./jun. 1998.

FONSECA, J. A. **Comprometimento Organizacional: implicações de mudança organizacional na Polícia Militar de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da UFMG, Belo Horizonte, 2000.

HAYES, J. **The theory and practice of change management**. New York: Palgrave, 2002.

LOCKE, E. A.; LATHAM, G. P. Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: a 35-year odyssey. **American Psychological Association**, v. 57, n. 9, p. 705-717, 2002.

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade: gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: FUNDAP, 2007.

MOTTA, P. R. **Transformação Organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

NETO, A. F. F. **Gestão de conflitos**. Thesis, São Paulo, v. 4, p. 1-16, 2º semestre de 2005.

ROBBINS, S. P.; JUDGE, T. A.; SOBRAL, F. **Comportamento Organizacional – Teoria e prática no contexto brasileiro**. 14º ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

WRIGHT, B. E. Work motivation in the public sector: an application of goal and social cognitive theories. **Academy of Management Proceedings**, Albany, p. D1-D6, 2001.

_____. Public service and motivation: does mission matter? **Journal of Public Administration Review**, Oxford, v. 67, n. 1, p. 54-64, jan. 2007.