

RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 67, nº 2
Abr/Jun 2016
ISSN: 0034-9240

Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal
Larissa Coutinho Diógenes, Tatiane Paschoal, Elaine Rabelo Neiva e Pedro Paulo Murce Meneses

Modelo de avaliação da capacidade das organizações da administração pública federal para a adoção de *software as a service* (SaaS) público
Wellington Galdino Evangelista e João Souza Neto

Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas
Vitor Leal Santana e Igor da Costa Arsky

Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções
Andiara Campanhoni

Proposing an agonistic analytical framework to assess participatory initiatives in Brazil
Natália Massaco Koga

RSP Revisitada
Política e Administração
A. Fonseca Pimentel

Enap

RSP

Brasília – 2016

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretor de Gestão Interna: Cassiano de Souza Alves

Conselho Editorial

Conselheiros nacionais: Antônio Sérgio Fernandes – Universidade Federal da Bahia (UFBA); Armin Mathis – Universidade Federal do Pará (UFPA); Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (FJP); Fernando de Souza Coelho – Universidade de São Paulo (USP); Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Francisco Gaetani – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP); Marco Aurélio Chaves Cepik – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Marizaura Reis de Souza Camões – Escola Nacional de Administração Pública (Enap) Marcus André Melo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Maria Paula Dallari Bucci – Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Paulo Carlos Du Pin Calmon – Universidade de Brasília (UnB); Pedro Luiz Costa Cavalcante – Universidade de Brasília (UnB); Ricardo Corrêa Gomes – Universidade de Brasília (UnB); Tânia Bacelar de Araújo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Conselheiros internacionais: Francisco Longo – Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE); Guy Peters – University of Pittsburgh (PITT); Nuria Cunill Grau – Universidad De Los Lagos (ULAGOS); Marcelo Fabián Repetto – Universidad de Buenos Aires (UBA).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Expediente

Editor responsável: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras. Editores adjuntos: Marizaura Camões, Pedro Palotti e Pedro Hollandia. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Vinicius Aragão Loureiro. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap).

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

 ENAP, 2016

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da Enap:

www.ena.gov.br

Enap

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

www.ena.gov.br

editora@ena.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

Sumário

Contents

Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal	
Turnover intention and organizational support in a federal governmental organization	147
<i>Larissa Coutinho Diógenes, Tatiane Paschoal, Elaine Rabelo Neiva e Pedro Paulo Murce Meneses</i>	
Modelo de avaliação da capacidade das organizações da administração pública federal para a adoção de <i>software as a service</i> (SaaS) público	
Model of evaluation of the capacity of federal public administration organizations for the adoption of public software as a service (SaaS)	173
<i>Wellington Galdino Evangelista e João Souza Neto</i>	
Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas	
Learning and innovation in the design of rules for the implementation of public policies: the experience of Programa Cisternas	203
<i>Vitor Leal Santana e Igor da Costa Arsky</i>	
Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções	
Implementation of federal housing policy for slums: municipal management and the obstacles in the implementation of interventions	227
<i>Andiara Campanhoni</i>	

Proposing an agonistic analytical framework to assess participatory initiatives in Brazil	249
RSP Revisitada	
Política e Administração	269
<i>A. Fonseca Pimentel</i>	

O segundo número da RSP neste ano traz cinco artigos inéditos e um, na seção RSP Revisitada, publicado originalmente em 1970. Os temas abordados são: rotatividade dos servidores públicos; a avaliação da capacidade para a adoção de computação em nuvem por órgãos públicos; aspectos da implementação do Programa Cisternas; gestão municipal na implementação da Política Federal de Habitação para Assentamentos Precários; participação social sob a ótica da teoria agonística de Chantal Mouffe; e as relações entre política e administração.

O primeiro artigo, *Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal*, avalia, por meio de análises estatísticas descritivas, a percepção do suporte organizacional e sua relação com o desejo dos servidores de deixar a organização. As análises indicam que quanto menor a percepção do suporte organizacional, maior é a intenção de rotatividade do servidor. Além disso, também foram percebidas outras influências como idade do servidor e tempo de atuação na organização.

O segundo artigo, intitulado *Modelo de avaliação da capacidade das organizações da administração pública federal para a adoção de software as a service (SaaS) público*, tem como objetivo apresentar um modelo de avaliação de capacidade de adoção da computação em nuvem, considerando os critérios definidos pela literatura. Para tanto, a pesquisa utiliza-se de levantamento bibliográfico, análise de conteúdo dos critérios considerados, grupo focal e aplicação do modelo em cinco organizações.

No terceiro artigo, *Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas*, os autores buscam apresentar de que forma o aprendizado sobre o desenho institucional da política contribuiu para a formulação de um novo arcabouço legal, que conferiu maior celeridade e eficiência na implementação do programa.

O quarto artigo, *Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções*, faz uma correlação entre os entraves identificados em entrevistas com os monitores do Programa Projetos Prioritários de Investimentos e os problemas que aparecem com maior frequência nos sistemas de monitoramento. A análise

dos dados indica que há, ao mesmo tempo, um processo de descentralização na execução do problema e baixa capacidade de gestão na esfera municipal.

O quinto artigo deste número, intitulado *Proposing an agonistic analytical framework to assess participatory initiatives in Brazil*, trata da questão da participação social no Brasil sob o olhar da teoria democrática agonística de Chantal Mouffe. Essa abordagem propõe um novo ferramental analítico para aprimorar o entendimento acerca das contribuições da participação social no Brasil, considerando a crescente necessidade da incorporação de novas abordagens a esse debate.

O sexto e último artigo, *Política e Administração*, publicado na RSP originalmente em 1970, traz algumas reflexões acerca das aproximações e diferenças dos conceitos de “política” e “administração”. Para isso, o autor faz, inicialmente, algumas considerações sobre as dificuldades do problema, em seguida aborda a questão da etimologia dos termos, para, por fim, explorar alguns conceitos encontrados na literatura e definir as características inerentes a “administração” e a “política”.

Boa leitura.

Francisco Gaetani

Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal

Larissa Coutinho Diógenes

Universidade de Brasília (UnB)

Tatiane Paschoal

Universidade de Brasília (UnB)

Elaine Rabelo Neiva

Universidade de Brasília (UnB)

Pedro Paulo Murce Meneses

Universidade de Brasília (UnB)

Este estudo testou a influência do suporte organizacional percebido na intenção de rotatividade de servidores públicos efetivos de um órgão da administração pública federal. O referencial teórico aponta mudanças e tendências na administração pública brasileira e aborda a intenção de rotatividade como a probabilidade de o trabalhador deixar a organização em um futuro próximo. Um total de 112 servidores preencheu um questionário composto por medidas validadas no Brasil. Foram conduzidas análises estatísticas descritivas, correlações bivariadas e regressão hierárquica. Os resultados descritivos revelaram que os servidores têm um alto desejo de deixar a organização e avaliam negativamente o suporte organizacional voltado à ascensão, promoção e salários e o suporte organizacional voltado à gestão do desempenho. Os resultados da regressão múltipla hierárquica indicaram que quanto menor é a percepção de suporte organizacional, maior é a intenção de rotatividade. Além disso, idade e tempo na organização também influenciaram a intenção de rotatividade. Os resultados estimulam a discussão sobre práticas e políticas de recursos humanos e valorização no serviço público.

Palavras-chave: rotatividade, serviço público, comportamento organizacional, saúde organizacional, gestão de pessoas, administração federal

[Artigo recebido em 20 de novembro de 2014. Aprovado em 21 de outubro de 2015.]

Intención de *turnover* y apoyo organizacional en una organización pública federal

Este estudio puso a prueba la influencia del apoyo organizacional sobre la intención de *turnover* de servidores públicos de puestos permanentes de una organización pública federal. El referencial teórico señala cambios y tendencias en la Administración Pública brasileña y contempla la intención de *turnover* como la probabilidad del trabajador dejar la organización en un futuro próximo. Un total de 112 servidores contestaron a un cuestionario que contenía medidas validadas en Brasil. Se han realizado análisis estadísticos descriptivos, correlaciones bivariadas y regresiones jerárquicas. Los resultados descriptivos mostraron que los servidores tienen un fuerte deseo de dejar la organización y evalúan negativamente el apoyo organizacional para ascensión, promoción y remuneración y para la gestión del desempeño. Los resultados de la regresión jerárquica mostraron que cuanto menor es la percepción de apoyo, mayor es la intención de *turnover*. Además, edad y tiempo en la organización también influenciaron la intención de *turnover*. Los resultados estimulan la discusión acerca de acciones y políticas de recursos humanos en el servicio público.

Palabras clave: rotación, servicio público, comportamiento organizacional, salud organizacional, gestión de personas, administración federal

Turnover intention and organizational support in a federal governmental organization

This study tested the influence of organizational support on turnover intention of permanent public servants of a federal governmental organization. Theoretical framework points out changes and trends in Brazilian Public Administration and address the turnover intention as the probability of leaving the organization in the near future. A total of 112 servants answered a questionnaire composed by measures validated in Brazil. Descriptive statistics, bivariate correlations and hierarchical regression were conducted. Descriptive results revealed that servants have a strong desire to leave the organization and evaluate the organizational support for ascension, promotion and salary and performance management in a negative way. Results of hierarchical multiple regression indicated that the lower the perception of organizational support is, the greater the turnover intention is. Furthermore, age and the amount of time in the organization also influenced the turnover intention. Results stimulate the discussion about resource management practices and politics in the public service.

Keywords: turnover, public service, organizational behavior, organizational health, people management, federal administration

Introdução

As pressões e demandas sociais, econômicas e tecnológicas, aliadas à crescente exigência pela qualidade dos bens e serviços públicos e aos novos modelos de gestão adotados na administração pública em diferentes países, têm estimulado os pesquisadores do campo do comportamento organizacional e da gestão pública a incluírem a temática do elemento humano no trabalho e do vínculo entre servidor e organização em suas agendas (PERRY; HONDEGHEM; WISE, 2010; VANDENABEELE, 2007). Existe consenso na literatura de que a qualidade do serviço público depende, entre outros fatores, da capacidade dos governantes atraírem, contratarem e manterem profissionais competentes e motivados com os seus postos de trabalho (LEWIS; FRANK, 2002; PERRY, 1996).

Assim, identificar e compreender comportamentos ou intenções de comportamentos dos servidores públicos em seu trabalho se revela uma demanda central para a atuação dos gestores do setor em questão, especialmente se considerado o momento de transformações pelas quais a administração pública no País vem passando. De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (2012), o instrumento do concurso público federal foi intensificado a partir de 2003, com vistas à profissionalização da máquina pública, bem como recuperação da força de trabalho perdida em razão de aposentadorias, evasão e substituição de trabalhadores terceirizados.

O período de 2003 a 2010 foi, assim, marcado pela expansão do quadro de servidores públicos selecionados por meio de concurso (JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011). No entanto, apesar de o crescimento econômico dos últimos anos ter favorecido o aumento de contratações do setor privado e a ampliação do quadro de pessoal da administração pública, um dos maiores desafios no mercado de trabalho atual consiste em controlar as altas taxas de rotatividade de mão de obra, pois, ao mesmo tempo em que ocorre um grande número de contratações, há um número expressivo de desligamentos (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2011).

Verleun (2008) destaca que a rotatividade de servidores públicos entre as diversas carreiras dos três poderes e das três esferas de governo é relativamente alta e sazonal. Dados do MPOG (2012) apontam que muitos são os candidatos aprovados em concurso público que não se apresentam para a nomeação ou que tomam posse e, em seguida, pedem exoneração ainda dentro do prazo de validade do concurso, que, por regra, é de seis meses a dois anos, prorrogável pelo mesmo período, conforme determina o artigo 12 da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990).

A alta rotatividade afeta negativamente o funcionamento e produtividade do serviço público, pois são necessários tempo e recursos para a realização de um novo

processo seletivo, a fim recrutar pessoas aptas para repor a força de trabalho e, posteriormente, gastos com treinamento e capacitação. Cabe ressaltar ainda que, além dos custos financeiros, a saída voluntária de servidores pode ocasionar quebra do fluxo de trabalho e até mesmo perda de historicidade da organização (FERREIRA; FREIRE, 2001).

As causas que levam um indivíduo a sair, por vontade própria, da organização em que trabalha podem estar associadas tanto a fatores pessoais, como metas, valores, mudanças e questões particulares do trabalhador, quanto a fatores da própria organização, como remuneração, plano de carreira, tipo de contrato, relações socioprofissionais, entre outros (ALLEN; SHANOCK, 2013; DE GIETER; HOFMANS, 2015; REGTS; MOLLEMAN, 2012; YANG; TREADWAY; STEPINA, 2013). No âmbito do serviço público, as disparidades de remuneração existentes entre as três esferas do Poder – Executivo, Legislativo e Judiciário –, conforme propõe Verleun (2008), podem fazer com que um servidor, mesmo depois de ter concorrido com diversos outros candidatos e sido aprovado no processo seletivo, tenha o desejo de sair do local em que trabalha em busca de oportunidades de crescimento profissional em outros órgãos, dado que nem todas as organizações da administração pública possuem planos de carreira ou mesmo políticas de valorização do servidor efetivamente estruturadas e consolidadas.

O cenário exposto estimula a investigação sobre as variáveis que podem levar os trabalhadores a desejarem sair da sua organização, a fim de evitar que esse desligamento ocorra de forma efetiva, considerando-se os efeitos negativos que tal comportamento pode ocasionar na organização. Explorar as relações entre o suporte organizacional e o desejo de deixar a organização, por exemplo, pode ser uma ferramenta útil para auxiliar na compreensão da rotatividade. O suporte organizacional envolve a percepção dos trabalhadores sobre as principais práticas organizacionais, como aquelas dirigidas ao desempenho, às condições materiais, às recompensas e crescimento na carreira e à carga e organização do trabalho. O diagnóstico da percepção dos trabalhadores sobre o suporte da organização, portanto, oferece um amplo panorama do contexto de trabalho (EISENBERGER *et al.*, 1986; OLIVEIRA-CASTRO; PILATI; BORGES-ANDRADE, 1999).

Este estudo teve como objetivo testar a influência do suporte organizacional percebido sobre a intenção de rotatividade de servidores públicos pertencentes ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) de um órgão da administração pública federal. Trata-se de um estudo teórico-empírico, com emprego de *survey* para levantamento de dados, abordagem quantitativa e recorte transversal. A sessão seguinte apresenta o referencial teórico que embasou o estudo. Na sequência, são fornecidas as informações sobre o método adotado para alcançar os objetivos propostos. Os resultados encontrados são, por fim, apresentados e discutidos.

Referencial teórico

A administração pública brasileira vivenciou grandes transformações nas últimas décadas no que tange às expectativas e ações de modernização de seu aparato administrativo (MOTTA, 2007). Especialmente a partir da década de 1980, o Brasil tem passado por diversas fases de reforma da administração pública, e a ênfase dada à gestão de pessoas diferenciou-se a cada governo (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2011).

Durante muito tempo, a ocorrência de práticas clientelistas e patrimonialistas permeou os modos de gestão do setor público, observando-se a existência de sistemas de loteamentos políticos, firmados para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais (MOTTA, 2007). O ingresso no serviço público firmava-se, basicamente, por meio de arranjos políticos ou administrativos, gerando um entrave para a construção de um Brasil moderno e dificultando o alcance da profissionalização da administração pública (FARIAS; GAETANI, 2002).

Frente ao cenário clientelista e patrimonialista, a adoção de uma burocracia profissionalizada traria a maximização da eficiência alocativa dos recursos públicos para o Estado, uma vez que reduziria a probabilidade de esse ser capturado por grupos de interesse (VERLEUN, 2008). O fim do período militar marcou o início do processo recente de reforma do Estado (ABRUCIO, 2007) e evidenciou a ruptura com as antigas formas de estruturação do setor público, uma vez que o clientelismo deixou de ser o critério dominante de contratação (FARIAS; GAETANI, 2002). A promulgação da Constituição de 1988 abarcou as mudanças mais significativas na reforma do serviço civil, ao restabelecer os valores tradicionais de mérito, continuidade e probidade (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2011), por meio da introdução de dispositivos que transformavam a quase totalidade das formas de emprego público em serviço público estatutário (FARIAS; GAETANI, 2002), instituindo, assim, o princípio da seleção meritocrática e universal por meio de concurso público (ABRUCIO, 2007). Pode-se destacar o inciso II do artigo 37 da referida Constituição (BRASIL, 1988), o qual dispõe 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 (...)”. Dessa forma, o indivíduo que ingressar nos quadros funcionais da administração pública por meio de concurso para ocupar um cargo público será denominado servidor público, conforme determina o artigo 2º da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990).

Essas medidas repercutiram de tal forma que, atualmente, a admissão na maioria das posições do serviço público requer a aprovação em um concurso, fato que tem deixado pouco espaço para o patronato (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2011). A partir de 1995, houve a realização de um

número considerável de concursos, bem como a revitalização das atividades de capacitação desenvolvidas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), incentivadas durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo então Ministro Bresser Pereira (ABRUCIO, 2007). Bresser Pereira, amparado na ideia de uma administração voltada para resultados, liderou a reforma administrativa em que a profissionalização constituía-se parte da agenda de prioridades do Poder Executivo (FARIAS; GAETANI, 2002). Tais medidas e ações evidenciavam a ênfase dada à meritocracia no serviço público brasileiro (ABRUCIO, 2007).

Contudo, o contexto de séria crise cambial, presente no segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, ensejou restrições aos gastos com recursos humanos, que se sobrepuseram às propostas de modernização do aparato administrativo. A admissão de novos servidores no período foi mínima, até mesmo para as carreiras essenciais de Estado, que constituíam foco do plano da reforma administrativa. Essa situação se modificou com o crescimento econômico iniciado no ano de 2004, o qual favoreceu a decisão de reabertura dos concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias (JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011).

Segundo Júnior e Nogueira (2011), observou-se, então, a expansão do quadro de pessoal da administração federal, e, aproximadamente, 155 mil novos servidores foram admitidos entre 2003 e 2010. Mais especificamente no contexto do Poder Executivo, dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (2012) apontam que 30.234 trabalhadores, entre 1995 e 2010, ingressaram no serviço público por meio de concurso para ocupar cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), nos três níveis de escolaridade.

É possível notar que “a instituição do concurso público para provimento de cargos no aparelho do Estado Brasileiro tem se constituído num forte atrator de recursos humanos” (CASTELAR *et al.*, 2010, p. 82). Os referidos autores destacam que o interesse dos indivíduos em fazer parte do quadro de funcionários da administração pública decorre da existência de fatores como: maior segurança quanto à permanência no emprego frente à possibilidade de atingir a estabilidade no cargo; salários atraentes quando comparados aos de níveis semelhantes na iniciativa privada; benefícios indiretos, como plano de saúde e de previdência diferenciados.

Farias e Gaetani (2002) defendem que a entrada de profissionais concursados na administração pública federal tem alterado positivamente a dinâmica de funcionamento dos órgãos em que trabalham. Júnior e Nogueira (2011) afirmam que a escolha de servidores a partir de critérios meritocráticos, especialmente para a execução de atividades-fim dos órgãos, indicaria possibilidade de maior impacto positivo sobre a produtividade agregada do setor público. Além disso, quando os servidores assumem a forma de vinculação estatutária, esses estão sob direitos e

deveres comuns e estáveis, o que poderia gerar “mais coesão e homogeneidade no interior da categoria, aspecto considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado em longo prazo” (JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011, p. 239).

Pesquisadores e gestores organizacionais convergem quanto à importância da profissionalização da administração pública e dos servidores públicos para a melhora do desempenho e da atuação do Estado. Conforme propõe Gomes (2008), os servidores são os agentes que atuam direta ou indiretamente para atender às necessidades dos cidadãos, por meio da viabilização de ações e implementação das políticas de gestão do governo. A constatação de Verleun (2008) e dos Boletins Estatísticos do MPOG (2012) sobre a alta rotatividade entre servidores públicos convida pesquisadores e gestores a investigar, de forma mais sistemática, as principais causas do fenômeno e as possíveis ações e estratégias para contornar o problema.

O presente estudo visa contribuir para a discussão e compreensão do problema exposto a partir das variáveis intenção de rotatividade e suporte organizacional. Assim, as definições e orientações teóricas adotadas para cada variável são apresentadas.

Intenção de rotatividade

Segundo Mobley (1992, p. 30), a rotatividade no trabalho consiste na “suspensão da condição de membro participante de uma organização por parte de um indivíduo que recebia compensação monetária desta”. Para o referido autor, a rotatividade pode ser involuntária ou voluntária. A primeira trata do desligamento do trabalhador por iniciativa da organização – podendo ocorrer nos casos de substituições com o intuito de melhorar o potencial humano existente e atender as demandas econômicas e financeiras do ambiente externo –, bem como se refere a casos de aposentadoria e falecimento. A rotatividade voluntária, por sua vez, ocorre quando o funcionário decide deixar a organização por iniciativa própria (MOBLEY, 1992). Esse tipo de rotatividade pode representar a perda de colaboradores essenciais, culminando em prejuízo ao funcionamento organizacional.

O presente estudo focaliza a intenção de rotatividade do servidor. Segundo Vandenberg e Nelson (1999), esse fenômeno consiste na probabilidade subjetiva, própria dos indivíduos, de deixar a organização em um futuro próximo, de tal maneira que o simples desejo configura o que se chama intenção de rotatividade. A importância da intenção de rotatividade na investigação da rotatividade de pessoal justifica-se porque a intenção pode afetar diretamente o desligamento efetivo (FERREIRA; SIQUEIRA, 2005). Tanto as pesquisas acadêmicas quanto as experiências corporativas sugerem uma forte relação entre funcionários que expressam intenção de sair e aqueles que realmente deixam a organização (MOBLEY, 1992; WINTERTON, 2004). A intenção de rotatividade, portanto, pode preceder um desligamento efetivo.

Para Mobley (1992), a estimativa periódica das intenções de comportamento de saída constitui uma abordagem bastante recomendada para os gestores nas organizações. No âmbito acadêmico, nem sempre é possível acessar uma amostra representativa de trabalhadores que deixaram a organização, a fim de verificar os antecedentes pessoais e organizacionais do comportamento. Além disso, entrevistas de desligamento costumam não fornecer informações suficientes e fidedignas sobre antecedentes do comportamento, pois o trabalhador pode não se interessar em contribuir com informações para a organização ou prefere não levantar discussões sobre questões que não farão mais parte da sua vida. Vale ressaltar que compreender e diagnosticar a intenção de rotatividade permite ao gestor desenvolver políticas e práticas para manter os trabalhadores estratégicos ou competentes antes que eles deixem seus postos de trabalho.

Pesquisas empíricas, como a de Hausknecht, Rodda e Howard (2009), sugerem possíveis antecedentes para a rotatividade. Os referidos autores investigaram as razões relatadas por quase 25 mil empregados da indústria hospitalar e de lazer para não deixarem a organização em que trabalhavam. Recompensas extrínsecas, prestígio social da organização, comprometimento e satisfação no trabalho foram os principais preditores para o desejo de permanecer na organização. Ramlall (2003), por sua vez, coletou dados com 78 respondentes que haviam deixado seu trabalho e identificou que satisfação com o cargo, identificação com a tarefa, *feedback* sobre o resultado do trabalho e número de promoções alcançadas na organização foram os preditores mais significativos da decisão de buscar emprego em outras organizações.

De Gieter e Hofmans (2015) verificaram a influência de recompensas financeiras, materiais e psicológicas na intenção de rotatividade de 179 empregados do setor privado. Além disso, os referidos autores sugerem que variáveis pessoais, como valores do trabalho e características sociodemográficas, podem moderar a relação entre as variáveis. Em estudo conduzido com 149 enfermeiros, Regets e Molleman (2012) indicaram o efeito de variáveis como comportamentos de cidadania organizacional dos colegas e a satisfação no trabalho sobre a intenção de rotatividade. Yang *et al.* (2013) conduziram estudo de campo com 782 empregados do setor de serviços e identificaram um efeito mediador da justiça de procedimento e das políticas organizacionais na influência do conflito e da ambiguidade de papel sobre a intenção de rotatividade.

No âmbito das organizações públicas, estudos empíricos são mais escassos. Na literatura internacional, Caillier (2011) testou um modelo de preditores para a intenção de rotatividade entre servidores federais norte-americanos. Os resultados revelaram que a intenção de sair da organização era menor entre servidores mais satisfeitos, com maior motivação para o serviço público e que apresentavam desempenho mais elevado. Moynihan e Landuyt (2008) e Kim (2005) verificaram que

a participação do trabalhador nas decisões organizacionais estava negativamente relacionada à intenção de rotatividade. Vínculos do trabalhador com a organização, motivação para o serviço público, perfil profissiográfico e características do contexto de trabalho são variáveis comumente investigadas como possíveis preditores da intenção de rotatividade em organizações públicas. Caillier (2008) alerta, porém, para peculiaridades e divergências entre os resultados desses estudos e salienta a necessidade de esforços mais sistemáticos para a compreensão do fenômeno.

No Brasil, apesar da importância da temática, poucos estudos empíricos foram encontrados na literatura científica. Ferreira e Siqueira (2005) testaram um modelo explicativo para intenção de rotatividade que incluiu comprometimento organizacional afetivo e satisfação no trabalho como antecedentes diretos e percepção de justiça de remuneração como antecedente indireto. O estudo foi conduzido em empresas paulistas e sustentou o modelo proposto, revelando que quanto maior é o comprometimento, a satisfação no trabalho e a percepção de justiça, menor é a intenção de rotatividade. Ferreira e Freire (2001) investigaram a inter-relação entre carga de trabalho e a ocorrência da alta rotatividade de pessoal no contexto sociotécnico de postos de abastecimento de combustível. Os resultados apontam que a organização estudada apresenta como característica marcante orientação tecnocêntrica e filiação ao pensamento taylorista, lógica que norteia o trabalho prescrito e idealiza um frentista de múltiplos papéis, frequentemente controlado por ferramentas de desempenho e ameaçado constantemente de punições. Os autores concluíram que a falência das estratégias operatórias, os esforços permanentes para conduzir as diversas exigências, aliados aos baixos salários, tornam insustentável a permanência dos frentistas na função, culminando assim em uma rotatividade constante.

Ainda no contexto nacional, Campos e Malik (2008) pesquisaram a rotatividade de médicos generalistas do Programa Saúde da Família (PSF), no Município de São Paulo. A distância entre as unidades de atendimento e a disponibilidade de materiais foram os fatores que mais apresentaram correlação com a rotatividade. Medeiros *et al.* (2010), por sua vez, pesquisaram as causas da rotatividade entre médicos e enfermeiros das equipes da Estratégia de Saúde da Família, no Vale do Taquari (RS). Os resultados sugeriram a precarização do vínculo de trabalho, a fragmentação da formação, o estilo de gestão autoritário, a ausência de vínculo com a comunidade e as más condições de trabalho como principais causas de rotatividade.

Ferreira e Freire (2001) destacam que as causas da rotatividade são múltiplas. A ampla compreensão do fenômeno depende das pesquisas e diagnósticos conduzidos nas diferentes organizações e com diversos perfis de trabalhadores. Se, no setor privado, uma quantidade razoável de estudos pode ser encontrada, no âmbito da administração pública federal, apesar da alta rotatividade observada (MPOG,

2012), poucas pesquisas empíricas são conduzidas. O presente estudo pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna, buscando descrever a intenção de rotatividade entre servidores e testando a existência de relações com a percepção de suporte organizacional. O suporte, que consiste em uma variável organizacional percebida, tem se revelado um importante preditor de comportamentos diversos no trabalho, explicando elevada variância de variáveis comportamentais no contexto organizacional (OLIVEIRA-CASTRO *et al.*, 1999; PASCHOAL; TORRES; PORTO, 2010).

Percepção de suporte organizacional

O suporte organizacional tem sido considerado um importante preditor de variáveis como desempenho no trabalho, comprometimento e cidadania organizacional (OLIVEIRA-CASTRO *et al.*, 1999; RHOADES; EISENBERGER, 2002). Mais recentemente, pesquisas têm verificado a forte relação do suporte com bem-estar, estresse e *burnout* do trabalhador (PASCHOAL; TORRES; PORTO, 2010; OLIVEIRA; TRISTÃO; NEIVA, 2006). Segundo Eisenberger *et al.* (1986) e Oliveira-Castro *et al.* (1999), a percepção de suporte organizacional consiste nas crenças que os trabalhadores formulam sobre o quanto a organização valoriza e retribui seus esforços pessoais e se preocupa com seu bem-estar pessoal. Basicamente, o fenômeno envolve as percepções do trabalhador acerca da qualidade do tratamento que recebe da organização em retribuição ao esforço que despende no trabalho.

Em estudo sobre a estrutura da percepção de suporte organizacional no Brasil, Oliveira-Castro *et al.* (1999) identificaram quatro dimensões do construto. A primeira, gestão de desempenho, refere-se à opinião dos trabalhadores sobre as práticas organizacionais de gerenciamento do desempenho do funcionário, como estabelecimento de metas, valorização de novas ideias, conhecimento de dificuldades associadas à execução eficaz das tarefas e esforço organizacional de atualização de seus colaboradores em face das novas tecnologias e processos de trabalho. A segunda dimensão é a carga de trabalho e refere-se às exigências e à sobrecarga de tarefas atribuídas aos funcionários. O suporte material, terceira dimensão, refere-se à percepção da disponibilidade, adequação, suficiência e qualidade dos recursos materiais e financeiros fornecidos pela organização para apoiar a execução eficaz das tarefas, bem como os esforços organizacionais de modernização e dinamização dos processos de trabalho e qualificação da mão de obra interna. Por fim, a dimensão de suporte para práticas de ascensão, promoção e salários diz respeito às práticas organizacionais de retribuição financeira, promoção e ascensão funcionais.

Pesquisas diversas sugerem a importância da percepção de variáveis organizacionais e laborais para a predição da rotatividade (CAMPOS; MALIK, 2008; FERREIRA; SIQUEIRA, 2005; MEDEIROS *et al.*, 2010; RAMLALL, 2003). Eisenberger *et*

al. (2002) verificaram que o suporte organizacional é um importante mediador do impacto de ações de agentes específicos da organização, como os supervisores, na retenção de empregados. Allen e Shanock (2013) conduziram um estudo de campo e longitudinal com 500 empregados do setor privado no seu primeiro ano de trabalho em suas organizações e verificaram que as práticas de socialização influenciam a percepção de suporte organizacional e que essa variável, por sua vez, influencia a rotatividade do trabalhador.

Conforme aponta Eisenberger *et al.* (2002), a percepção de suporte organizacional está embasada na ideia de retribuição organizacional aos esforços do trabalhador, ou seja, relaciona-se ao grau em que as ações organizacionais são ou não percebidas como valorização e recompensa oferecida pelos esforços individuais. O fenômeno do suporte organizacional situa-se num contexto de interação dos interesses organizacionais com os interesses do trabalhador. Organização e funcionário envolvem-se numa parceria, na qual cada uma das partes apresenta exigências e demandas próprias. A organização estabelece demandas quanto ao desempenho, aos resultados e às normas de comportamentos. Em troca, os funcionários esperam receber as condições e retribuições necessárias para a realização de tarefas. Esses retornos organizacionais são essenciais para a execução do trabalho e para o adequado desempenho do trabalhador.

O funcionário aporta ao trabalho suas habilidades, seus conhecimentos, suas experiências e motivação, e, se não encontrar meios de satisfazer suas expectativas, ele não se sentirá em uma relação de troca, mas de exploração, podendo manifestar desejo, ou mesmo comportamento, de deixar seu posto de trabalho e buscar outra organização. Assim, explorar possíveis relações entre a percepção de suporte organizacional e a intenção de rotatividade de servidores desponta como um problema de pesquisa relevante em um contexto pouco compreendido e investigado de forma sistemática.

Método

Nesta seção, são apresentados os seguintes tópicos: caracterização da organização investigada; caracterização da população e amostra; descrição dos instrumentos de pesquisa; descrição dos procedimentos de coleta e análise de dados.

Caracterização da organização

A pesquisa foi realizada em um órgão público federal, pertencente à administração direta da União, conforme disposto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Para não identificá-lo, serão omitidos: nome, informações sobre sua estrutura e história. O quadro de pessoal permanente do órgão é composto por 2.849 servidores públicos,

conforme dados de fevereiro de 2012 do Boletim Estatístico de Pessoal do MPOG. Desconsiderando-se as autarquias e empresas públicas a ele vinculadas, existem 809 cargos de nível médio e superior, classificados no Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE). Dos 809 cargos existentes, atualmente apenas 348 estão ocupados.

Cumpra destacar que, no último concurso, realizado em 2009, foram abertas 293 vagas. Um total de 574 candidatos foram classificados e nomeados para somar-se aos servidores já existentes. No entanto, até a data de 22 de março de 2011, na qual foi realizada a última atualização relativa às nomeações do referido concurso, haviam ocorrido 33 exonerações, 61 vacâncias, 64 desistências e outros 145 servidores foram nomeados e não tomaram posse. Dados fornecidos pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos informam que a somatória de todo o período, desde o início das nomeações em 2009, até o mês de agosto de 2012, foi de 138 vacâncias e exonerações, 26 servidores cedidos a outros órgãos, 19 servidores em exercício provisório em autarquia vinculada ao órgão e 216 servidores nomeados no referido concurso que não tomaram posse.

Considerando que a admissão no serviço público ocorre em intervalos de tempo consideravelmente longos e que os dados descritos acima demonstram que mais da metade dos candidatos nomeados já deixou o órgão, evidencia-se a necessidade de investigar e monitorar os possíveis fatores que possam levar ao surgimento do desejo dos servidores que ainda fazem parte de seu quadro de pessoal a deixar a organização em algum ponto futuro.

População e amostra

Foram enviados questionários ao e-mail institucional de todos os 348 servidores pertencentes ao PGPE vinculados ao órgão investigado. Desses, 112 foram respondidos e retornados pelos servidores que estavam no exercício de suas funções, o que equivale a 32,18% do total de servidores pertencentes ao PGPE.

Utilizando o tamanho da amostra – 112 respondentes – e o número de preditores do modelo a ser testado (quatro fatores de suporte organizacional), foi calculado o poder do teste para regressão linear múltipla por meio do programa G-Power 3.1 (FAUL *et al.*, 2007). Foi considerado um nível de significância (α) de 0,05 e um efeito do tamanho da população (ES) de 0,15. O poder do teste foi de 0,91.

Em relação ao perfil da amostra, 58,93% dos respondentes são do sexo feminino. A média de idade foi de 33,08 anos (DP = 5,74), variando de 21 a 65 anos; e o tempo de serviço no órgão foi de 4 anos (DP = 9,38). No que tange ao cargo, 56,25% da amostra ocupa cargo de nível médio e 43,75%, cargo de nível superior. Já em relação ao grau de escolaridade, 4,46% da amostra têm ensino médio completo, 22,32% possuem ensino superior incompleto, 42,86% têm ensino superior completo, 28,57% possuem pós-graduação e 0,89% possuem mestrado e doutorado.

Instrumentos

Foi aplicado um questionário composto pelos seguintes instrumentos: escala de suporte organizacional percebido (Esop) e escala de intenção de rotatividade (EIR). A escala de suporte organizacional percebido (Esop), validada por Tamayo *et al.* (2000), é composta de 23 itens divididos em quatro fatores: gestão organizacional do desempenho, com seis itens e confiabilidade (α de Cronbach) de 0,69; sobrecarga de trabalho, com cinco itens e α igual a 0,84; percepção de suporte material, com sete itens e α de 0,84; política de pagamento e desenvolvimento, referente à percepção de ascensão, promoção e salários, composto por cinco itens e α de 0,77. A escala de resposta é do tipo Likert, composta por cinco pontos, variando de 1 (nunca) a 5 (sempre).

O segundo instrumento utilizado foi a escala de intenção de rotatividade (EIR), desenvolvida por Siqueira *et al.* (1997). É composta por três itens e confiabilidade α de 0,95. Por meio de uma escala tipo Likert de cinco pontos, variando de 1 (nunca) a 5 (sempre), os respondentes indicam a frequência com que planejam sair da organização.

Procedimento de coleta e análise de dados

Considerando que o órgão exerce suas atividades em vários estados brasileiros e que é composto por diversos funcionários, como terceirizados, comissionados, servidores de outros órgãos que estão cedidos e servidores do próprio quadro pertencentes a planos de carreira distintos do PGPE, constatou-se um entrave para a aplicação do instrumento de pesquisa *in loco*, devido à dificuldade de acesso apenas aos servidores que constituíam a população-alvo deste estudo.

Dessa forma, optou-se pela utilização de um formulário eletrônico confeccionado na plataforma eletrônica Google Docs, o qual foi enviado ao e-mail institucional dos servidores do PGPE acompanhado de texto explicativo a respeito dos objetivos da pesquisa e instruções para o acesso e preenchimento do questionário. Os dados foram coletados durante o primeiro semestre de 2012.

Quanto à análise de dados, primeiramente, foram realizadas análises estatísticas descritivas das variáveis do estudo. Em seguida, foi realizada uma análise de correlações bivariadas de Pearson para verificar a magnitude e a significância das relações entre a intenção de rotatividade e os fatores de suporte organizacional percebido pelos servidores. A fim de explorar os dados, foram investigadas associações entre variáveis sociodemográficas e a intenção de rotatividade. No caso das variáveis categóricas, como sexo e cargo, foram conduzidas análises de variância nesse sentido. Por fim, utilizou-se regressão múltipla hierárquica para testar o modelo preditivo de intenção de rotatividade.

Resultados

Em relação à intenção de rotatividade, e com base em uma escala de frequência de cinco pontos, a pontuação média dos respondentes foi de 4,35 (DP=0,93), indicando um elevado desejo de sair da organização. A Tabela 1 apresenta os valores das médias e dos desvios-padrão encontrados para intenção de rotatividade e dimensões do suporte organizacional. Além disso, são indicados os valores das correlações bivariadas entre as variáveis.

Tabela 1 – Correlações entre as variáveis do estudo

Variáveis	M	DP	1	2	3	4	5
1. Intenção de rotatividade	4,35	0,93	1				
2. Sobrecarga no trabalho	3,33	0,68	0,28*	1			
3. Suporte material	3,16	0,62	-0,32*	-0,39*	1		
4. Gestão de desempenho	2,65	0,67	-0,40*	-0,36*	0,65*	1	
5. Ascensão, promoção e salários	1,63	0,47	-0,51*	-0,29*	0,45*	0,45*	1

* $p < 0,01$

Fonte: autores.

Quanto à percepção de suporte organizacional, os resultados mostram que o fator ascensão, promoção e salários apresentou a pontuação média mais baixa, com valor de 1,63 (DP = 0,47) em uma escala de 1 a 5. Quanto maior é a pontuação, melhor é a percepção de suporte, com exceção do fator sobrecarga de trabalho, cuja pontuação elevada indica a falta de suporte. A média baixa do fator ascensão, promoção e salários, aliada ao baixo desvio-padrão, indica que os servidores do PGPE participantes do estudo nunca ou raramente percebem práticas e ações do órgão voltadas para a retribuição financeira e oportunidades de desenvolvimento profissional. A segunda pontuação média mais baixa foi em relação à gestão do desempenho (M = 2,65; DP = 0,67), indicando que apenas raramente ou algumas vezes apenas são percebidas práticas para valorização de novas ideias, atualização dos colaboradores e estabelecimento de metas claras. As práticas de suporte mais presentes na organização, segundo avaliação dos respondentes, consistem no suporte material (M = 3,16; DP = 0,62), revelando que o órgão disponibiliza, com frequência moderada, os recursos necessários para a realização das tarefas laborais.

Em relação às correlações, foram observadas associações significativas entre a intenção de rotatividade e todas as dimensões de suporte organizacional. Quanto

maior é a percepção de suporte organizacional, menor é a intenção de rotatividade. Ascensão, promoção e salários, que constituiu a dimensão de suporte avaliada mais negativamente pelos respondentes, apresentou a correlação mais forte com a intenção de rotatividade ($r = 0,51$). Sobrecarga de trabalho, por sua vez, é o fator de suporte que apresenta associação mais fraca com a intenção de rotatividade ($r = 0,28$).

A fim de explorar os dados, verificaram-se possíveis associações da idade, tempo de trabalho na organização, sexo, cargo e escolaridade do servidor com sua intenção de rotatividade. Apenas idade e tempo de trabalho na organização apresentaram associações significativas com a variável dependente: $r = -0,53$ ($p < 0,01$) e $r = -0,50$ ($p < 0,01$), respectivamente. Quanto mais jovem é o servidor e menor é o tempo de trabalho no órgão, maior é o desejo de deixar a organização.

Os resultados das correlações entre as variáveis independentes e a variável dependente demonstram que existem associações significativas entre todos os fatores de suporte e a intenção de rotatividade. Além disso, duas variáveis pessoais dos respondentes apresentaram associações significativas com a intenção de rotatividade. Partiu-se, assim, para a condução de regressão múltipla hierárquica para testar a força de cada variável em um modelo preditivo da intenção de rotatividade. Idade e tempo na organização foram inseridos no primeiro bloco e, no segundo bloco, foram inseridos os fatores de suporte organizacional.

A Tabela 2 apresenta os resultados encontrados por meio da regressão. No primeiro passo, as variáveis sociodemográficas idade e tempo na organização explicaram 39% da variância da intenção de rotatividade (R^2 ajustado = 0,39; $p < 0,001$). Depois do segundo passo, em que os fatores de suporte organizacional foram adicionados ao modelo, o valor de R^2 ajustado sofreu incremento de 0,17 (R^2 ajustado = 0,56; $p < 0,001$).

Tabela 2 – Resultados da regressão hierárquica para intenção de rotatividade

	R^2 aj	ΔR^2 aj	Beta
Passo 1: Idade	0,39*		-0,42*
Tempo na organização			-0,32*
Passo 2: Idade	0,56*	0,16*	-0,32*
Tempo na organização			-0,33*
Ascensão, promoção e salários			
Gestão de desempenho			-0,43*
Suporte material			ns
Sobrecarga de trabalho			ns

* $p < 0,001$

ns = não significativo

Fonte: autores.

O modelo final da regressão foi significativamente diferente de zero ($F_{6,104} = 22,849$; $p < 0,001$) e composto pelas variáveis suporte para ascensão, promoção e salários ($\beta = -0,43$); tempo na organização ($\beta = -0,33$); e idade ($\beta = -0,32$). Juntas, essas três variáveis explicaram 56% da variância da intenção de rotatividade. O suporte para ascensão, promoção e salários, por sua vez, foi a variável com maior poder preditivo no modelo final. A relação entre as variáveis apontadas e a intenção de rotatividade foi negativa, indicando que quanto menores são a percepção de suporte, a idade e o tempo na organização, maior é o desejo de deixar o órgão.

Discussão

Os resultados referentes às análises descritivas das variáveis indicam, em primeiro lugar, que os servidores participantes da pesquisa apresentam um forte desejo de deixar o órgão, pensando nisso frequentemente ou sempre. Tal resultado vai ao encontro de achados do MPOG (2012) e Verleun (2008) sobre a alta rotatividade no serviço público brasileiro, especialmente na esfera executiva da administração pública. Além disso, os resultados suportam a importância de organizações públicas realizarem uma estimativa periódica das intenções de comportamento de saída dos servidores e de suas possíveis causas, conforme propõe Mobley (1992).

Em segundo lugar, os resultados descritivos revelam as percepções que servidores pertencentes ao PGPE têm a respeito do órgão público investigado. Ficou evidenciada a percepção negativa sobre as práticas voltadas à retribuição financeira e às oportunidades de desenvolvimento e ascensão profissional no órgão, as quais são percebidas como quase inexistentes. Ademais, constatou-se que os respondentes raramente percebem práticas organizacionais voltadas à valorização de novas ideias e atualização dos servidores diante das novas tecnologias e processos de trabalho. De forma geral, observa-se que a retribuição do órgão aos esforços do servidor, em termos de valorização, recompensas e gerenciamento do desempenho, é percebida de forma bastante negativa e que, além disso, existe um forte desejo de deixar o órgão em um futuro próximo. Tais achados sugerem que as organizações conseguem atrair profissionais para o serviço público (CASTELAR *et al.*, 2010), mas não conseguem, necessariamente, mantê-los.

Quanto à influência das dimensões do suporte organizacional sobre a intenção de rotatividade, os resultados do impacto das práticas de ascensão, promoção e salários convergem com achados de pesquisas anteriores. Ramlall (2003), por exemplo, verificou que o número de promoções obtidas pelo trabalhador é uma variável determinante na intenção de deixar a organização. Ferreira e Freire (2001), por sua vez, destacam que as causas da rotatividade são múltiplas, mas a política de benefícios e as oportunidades de progresso profissional da organização têm

sido frequentemente associadas à rotatividade. Segundo Verleun (2008), o servidor possui expectativas de desenvolvimento profissional, que incluem a velocidade de progressão funcional, o salário atribuído ao cargo e os benefícios concedidos comparativamente às demais carreiras disponíveis no mercado de trabalho.

O servidor, de acordo com Verleun (2008), constantemente mapeia e avalia as diversas oportunidades existentes no mercado de trabalho. Quando suas expectativas não são atendidas e a retribuição da organização ao esforço individual é percebida negativamente, podem surgir comportamentos oportunistas associados ao trabalho. Por exemplo, o servidor pode começar a executar uma agenda particular paralela à agenda institucional, deixando de desenvolver tarefas laborais para estudar para outro concurso, entre outros comportamentos prejudiciais à organização. Em última instância, seria observada a evasão do servidor para outras carreiras e órgãos, avaliados mais positivamente quanto às políticas de práticas de valorização, recompensas e progressão profissional.

As variáveis sociodemográficas, como idade e tempo de trabalho na organização, não têm sido apontadas como importantes preditores da rotatividade. Neste estudo, as referidas variáveis apresentaram correlações significativas com intenção de rotatividade e compuseram o modelo preditivo do fenômeno. Os resultados convergem com dados do MPOG (2012), segundo os quais muitos são os candidatos aprovados em concurso público que não se apresentam para a nomeação ou que tomam posse e, em seguida, pedem exoneração ainda dentro do prazo de validade do concurso.

Pessoas mais jovens podem apresentar expectativas de progressão, reconhecimento e valorização que, de acordo com as políticas e práticas organizacionais, estariam distantes de serem alcançadas. Com baixa idade e alocado no nível mais baixo da carreira referente ao cargo ocupado, estudar para outro concurso ou concorrer a outra vaga de emprego no mercado, iniciando uma carreira com melhores possibilidades de desenvolvimento e progressão pode parecer uma boa opção ao jovem servidor. Além disso, pode-se esperar que, com o passar do tempo, as pessoas tomem como seus alguns valores organizacionais e desenvolvam identificação com os objetivos da organização onde se inserem. Uma das abordagens presentes na literatura sobre socialização organizacional propõe que os indivíduos são sujeitos de um processo por meio do qual desenvolvem sua própria personalidade e, simultaneamente, apropriam-se dos costumes e valores sociais de seu contexto sócio-histórico (BORGES; ALBUQUERQUE, 2004).

Conforme depende seu tempo trabalhando na mesma organização, é possível que as metas de vida do indivíduo e sua própria avaliação sobre suas expectativas e oportunidades aproximem-se do funcionamento, valores e metas organizacionais.

Avaliações e metas pessoais vão se tornando compatíveis com o contexto organizacional. É possível que trabalhadores mais antigos na organização vivenciem maior compatibilidade entre interesses individuais e o dia a dia organizacional, apresentando menor desejo de deixar seu posto de trabalho. Vale ressaltar ainda que, na maior parte das organizações públicas, o tempo de serviço ainda é o critério mais importante para o desenvolvimento na carreira, dado que “no modelo de progressão funcional atual, a curva de ascensão é linear, sem diferenciação de perfil entre os níveis profissionais intrafaixas e descasada da avaliação de desempenho do servidor” (VERLEUN, 2008, p. 10).

Diante dos resultados encontrados neste estudo, sugere-se a adoção de medidas e ações pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH), em conjunto com as diversas secretarias e departamentos do órgão, no intuito de aumentar a percepção de suporte organizacional como forma de minimizar a intenção de rotatividade dos servidores efetivos de seus quadros.

Em relação às políticas de ascensão, promoção e salários, apesar de a CGRH ter a atuação limitada à aplicação das normas estabelecidas pela Secretaria de Gestão Pública (Segep) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, poderia ser discutida e estabelecida, por exemplo, uma política de incentivos à ocupação de cargos de direção e chefia por servidores pertencentes ao quadro do órgão em detrimento de pessoas alheias à instituição, conforme propõe Verleun (2008), consoante ao Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, o qual dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores (DAS), níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2005).

Ações no sentido de profissionalizar a ocupação de cargos e funções comissionadas, segundo Verleun (2008), aumentariam a percepção dos servidores acerca das oportunidades de desenvolvimento profissional e da existência de políticas de valorização do mérito para ocupação de tais cargos e funções. A autora ainda afirma que tal ação só deve funcionar se a instituição eliminar a presença de agentes estranhos à carreira e iniciar um longo processo de aculturação das práticas anteriores e de motivação de seus servidores no desenvolvimento de um corpo funcional realmente comprometido com os objetivos estratégicos da instituição e de uma organização que valoriza e se compromete com seus servidores.

De um modo mais amplo, caberia ao Governo Federal repensar a forma de progressão funcional linear à qual os seus servidores estão submetidos, conforme propõe Verleun (2008). No modelo atual, todos os servidores chegarão ao topo de suas carreiras no final de um determinado período, independentemente do esforço individual, competências profissionais, resultados de desempenho ou do valor agregado resultante de cada servidor para a instituição. Consequentemente, esse

modelo pode gerar desmotivação e favorecer o surgimento de comportamentos incompatíveis com os objetivos da organização, pois a suposição de que todos merecem estar no topo desconsidera a natureza competitiva do trabalhador (VERLEUN, 2008). A referida autora ainda destaca que o modelo atual é desvantajoso tanto para o Estado, pois há o custo de realização de novos concursos para cobrir evasões recorrentes, quanto para os servidores, que se sentem desmotivados e passam a mapear constantemente carreiras que lhes ofereçam melhores oportunidades de progressão funcional.

A adoção de medidas e ações estratégicas pelo governo, no sentido de minimizar as disparidades de remuneração e benefícios oferecidos entre cargos similares ou de função idêntica dentro de uma mesma estrutura de poder republicano e até dentro de um mesmo órgão, também pode ser apontada como fundamental para a redução da intenção de rotatividade dos servidores, visto que os resultados encontrados evidenciam forte correlação entre o fator de ascensão, promoção e salários e o desejo de deixar o emprego (OLIVEIRA, 2009). Ações nesse sentido beneficiariam os servidores, uma vez que afetariam diretamente suas percepções acerca da valorização recebida da organização em retribuição aos esforços despendidos na realização das tarefas, e os cidadãos, que usufruem dos serviços prestados por tais servidores. Trabalhadores competentes, valorizados e satisfeitos tendem a ter um desempenho melhor e poderiam influenciar positivamente a excelência dos serviços prestados pelos órgãos (GOMES, 2008).

Considerando que uma percepção favorável de suporte pode gerar um maior esforço do empregado para atingir os objetivos da organização (EISENBERGER *et al.*, 1986), faz-se fundamental a adoção de medidas no intuito de aumentar a percepção dos servidores públicos sobre a valorização recebida da organização em retribuição aos esforços despendidos na realização do trabalho.

Conclusões

O objetivo principal deste trabalho foi testar a influência do suporte organizacional percebido sobre a intenção de rotatividade de servidores públicos pertencentes ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) de um órgão da administração pública federal. Pode-se afirmar que o objetivo proposto foi alcançado. Resumidamente, os achados revelaram que os servidores têm um alto desejo de deixar a organização e percebem negativamente o suporte organizacional voltado à ascensão, promoção e salários e gestão do desempenho. Além disso, quanto menor é a percepção de suporte organizacional, maior é a intenção de rotatividade.

Contribuições desta pesquisa podem ser apontadas no âmbito institucional, acadêmico e social. No âmbito institucional, esta pesquisa produziu um diagnóstico

acerca do suporte organizacional percebido pelos servidores públicos do órgão investigado e da sua intenção de deixar a organização em um futuro próximo. Com base nos resultados encontrados, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos, juntamente com as demais secretarias e departamentos desse órgão público, poderão pensar estratégias para redução da evasão voluntária, buscando a adequação de suas práticas e políticas organizacionais, como aquelas relacionadas a oportunidades de ascensão, promoção e salários dos seus servidores.

Além disso, este estudo apresenta às organizações públicas, que enfrentam o problema da rotatividade, uma sugestão metodológica de como tratar, investigar e acompanhar o fenômeno. A avaliação constante da intenção de rotatividade e a mensuração de percepções dos servidores sobre as práticas da organização despontam como uma alternativa para os gestores. Sugere-se, portanto, a realização de pesquisas de forma periódica, a fim de mensurar e avaliar os níveis de percepção das variáveis estudadas, possibilitando um planejamento mais efetivo das políticas de gestão de pessoas, uma vez que o caráter transversal do trabalho em tela reflete dados relativos apenas a determinado período de tempo. Ações nesse sentido permitiriam mapear o comportamento de seus colaboradores em longo prazo e, conseqüentemente, atuar de forma mais direta nos problemas originados pela ocorrência da rotatividade voluntária.

No âmbito acadêmico, esta pesquisa contribui para preencher uma lacuna da literatura. Apesar de autores diversos convergirem sobre a importância do tema, poucos estudos empíricos foram encontrados no contexto das organizações públicas brasileiras. Essas organizações apresentam peculiaridades legais, culturais e gerenciais que dificultam a generalização de achados do contexto de empresas privadas para compreensão da rotatividade de servidores públicos. Por fim, no âmbito social, é esperado que os resultados levem a reflexões e discussões sobre políticas e práticas organizacionais que favoreçam o trabalho do servidor e, conseqüentemente, os serviços prestados aos cidadãos.

Apesar das contribuições, é possível apontar como limitação da pesquisa a representatividade da amostra investigada. Em relação à própria organização, mesmo com o envio do questionário a todos os servidores, apenas 32,18% deles responderam e retornaram. Esses respondentes, portanto, não foram escolhidos aleatoriamente. Em relação aos servidores públicos, também não é possível generalizar os resultados às outras organizações.

Outro fator que deve ser considerado é a utilização do e-mail institucional dos funcionários para o envio do questionário. Destaca-se que, em muitos setores da organização investigada, não há o hábito de se utilizar o correio eletrônico institucional, o que dificultou o conhecimento de alguns servidores sobre a

realização desta pesquisa, minimizando, assim, o número final de respondentes e, conseqüentemente, o poder de generalização deste estudo.

Ao expor a importância da realização de estudos sobre a percepção de suporte organizacional e intenção de rotatividade e explorar tal temática, esta pesquisa poderá incentivar o desenvolvimento de novas investigações, tanto acerca das variáveis focalizadas, como de outros fenômenos que possam influenciar de algum modo a intenção de funcionários deixarem a organização para a qual trabalham em algum momento futuro.

Recomenda-se aos pesquisadores interessados no tema que investiguem de forma mais detalhada os antecedentes da intenção de rotatividade, introduzindo variáveis individuais, como metas pessoais e comprometimento, e variáveis ligadas ao contexto socioeconômico em que se insere o indivíduo. Pesquisas futuras poderiam investigar ainda a própria rotatividade, por meio de estudos longitudinais, não se restringindo à intenção do comportamento.

Por fim, a realização de pesquisas envolvendo amostras representativas de todos os servidores do Governo Federal pertencentes ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo desponta como demanda relevante, pois poderia fornecer um diagnóstico mais completo das percepções que tais colaboradores têm sobre os construtos abordados. Os dados poderiam ser utilizados para auxiliar no planejamento e execução de políticas de recursos humanos voltadas, por exemplo, para a melhoria dos planos de carreiras de tais colaboradores.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

ALLEN, David G.; SHANOCK, Linda L. Perceived organizational support and embeddedness as key mechanisms connecting socialization tactics to commitment and turnover among new employees. *Journal of Organizational Behaviour*, v. 34, n. 3, p. 350-369, 2013.

BORGES, Livia O.; ALBUQUERQUE, Francisco J. B. Socialização organizacional. In: ZANELLI, José C.; BORGES-ANDRADE, Jairo E.; BASTOS, Antônio V. B. (Orgs.). *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 331-356.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jul. 2005, p.5.

_____. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Seção 1, p.1.

CAILLIER, James G. I want to quit: a closer look at factors that contribute to the turnover intentions of State government employees. *State and Local Government Review*, v. 43, n. 2, p. 110-122, 2011.

CAMPOS, Cláudia V. A.; MALIK, Ana M. Satisfação no trabalho e rotatividade dos médicos do Programa de Saúde da Família. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42. n. 2, p. 347-368, 2008.

CASTELAR, Ivan; VELOSO, Alexandre W. A.; FERREIRA, Roberto T.; SOARES, Ilton. Uma análise dos determinantes de desempenho em um concurso público. *Economia Aplicada*, v. 14, n. 1, p. 81-98, 2010.

DE GIETER, Sara; HOFMANS, Joeri. How reward satisfaction affects employees' turnover intentions and performance: an individual differences approach. *Human Resource Management Journal*, v. 25, n. 2, p. 200-216, 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo: DIEESE, 2011. Disponível em: < <http://www.dieese.org.br/livro/2011/livroRotatividade11.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2013.

EISENBERGER, Robert; HUNTINGTON, Robin; HUTCHISON, Steven.; SOWA, Debora. Perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, v. 71, n. 3, p. 500-507, 1986.

EISENBERGER, Robert *et al.* Perceived supervisor support: contributions to perceived organizational support and employee retention. *Journal of Applied Psychology*, vol. 87, n. 3, p. 565-573, 2002.

FARIAS, Pedro. C. L. de; GAETANI, Francisco. *A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório*. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal.

FAUL, Franz; ERDEFELDER, Edgar; LANG, Albert-Georg; BUCHNER, Axel. G*Power 3: a flexible statistical power analysis program for the social, behavioral, and biomedical sciences. *Behaviour Research Methods*, v. 39, n. 2, p. 175-191, 2007.

FERREIRA, Mário C.; FREIRE, Odaléia N. Carga de trabalho e rotatividade na função de frentista. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 175-200, 2001.

FERREIRA, Maria L. C. B.; SIQUEIRA, Mirlene M. M. Antecedentes de intenção de rotatividade: estudo de um modelo psicossocial. *Organizações em Contexto*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 47-67, 2005.

GOMES, Nanci. F. A subjetividade do servidor público constituída na relação com o Estado e a sociedade. *Psicologia para América Latina*, México, n. 15, 2008.

HAUSKNECHT, John P.; RODDA Julianne; HOWARD, Michael 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, 2009.

- JÚNIOR, José C. C.; NOGUEIRA, Roberto P. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 62, n. 3, p. 237-260, 2011.
- KIM, Soonhee. Factors affecting State government information technology employee turnover intentions. *The American Review of Public Administration*, v. 35, n. 2, p. 137-56, 2005.
- LEWIS, Gregory B.; FRANK, Sue A. Who wants to work for government? *Public Administration Review*, v. 62, n. 4, p. 395-404, 2002.
- MEDEIROS, Cássia R. G.; JUNQUEIRA, Álvaro G. W.; SCHWINGEL, Glademir I. C.; JUNGLES, Lúcia A. P.; SALDANHA, Olinda M. F. L. A rotatividade de enfermeiros e médicos: um impasse na implementação da Estratégia de Saúde da Família. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 15, n.1, p. 1521-1531, 2010.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *Boletim Estatístico de Pessoal*, v. 17, n. 190, fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_12/Bol190_Fev2012.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2012.
- MOBLEY, William. H. *Turnover: causas, consequências e controle*. Porto Alegre: Ortiz, 1992.
- MOTTA, Paulo. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 87-96, 2007.
- MOYNIHAN, Donald P.; LANDUYT, Noel. Explaining turnover intention in State government: examining the roles of gender, life cycle, and loyalty. *Review of Public Personnel Administration*, v. 28, n. 2, p. 120-43, 2008.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Avaliação da gestão de recursos humanos no Governo Federal – Relatório da OCDE: Brasil 2011*. Brasília: OCDE, MPOG, 2011.
- OLIVEIRA, Petter R.; TRISTÃO, Rosana. M.; NEIVA, Elaine R. Burnout e suporte organizacional em profissionais de UTI-Neonatal. *Educação Profissional: Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 27-37, 2006.
- OLIVEIRA, César T. P. A concentração de renda pública brasileira. *Revista Querubim*, Ano 5, n. 9, p. 23-28, 2009.
- OLIVEIRA-CASTRO, Gardênia A.; PILATI, Ronaldo; BORGES-ANDRADE, Jairo E. Percepção de suporte organizacional: desenvolvimento e validação de um questionário. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 29-51, 1999.
- PASCHOAL, Tatiane; TORRES, Cláudio V.; PORTO, Juliana. B. Felicidade no trabalho: relações com suporte organizacional e suporte social. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 14, n. 6, p. 1054-1072, 2010.
- PERRY, James L. Measuring public service motivation: an assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 6, n. 1, p. 5-24, 1996.

PERRY, James L.; HONDEGHEM, Annie; WISE, Lois R. Revisiting the motivational basis of public service: twenty years of research and a agenda for the future. *Public Administration Review*, v. 70, n.5, p. 681-690, 2010.

RAMLALL, Sunil. Managing employee retention as a strategy for increasing organizational competitiveness. *Applied H. R. M Research*, v. 8, n. 2, p. 63-72, 2003.

REGTS, Gerdien; MOLLEMAN, Eric. To leave or not to leave: when receiving interpersonal citizenship behavior influences an employee's turnover intention. *Human Relations*, v. 66, n. 2, p. 193-218, 2012.

RHOADES, Linda; EISENBERGER, Robert. Perceived organizational support: a review of the literature. *Journal of Applied Psychology*, v. 87, n. 4, 698-714, 2002.

SIQUEIRA, Mirlene M. M.; GOMIDE Jr, Sinésio; MARQUES, Tania M.; MOURA, Olga I. Um modelo pós-cognitivo para intenção de rotatividade: antecedentes afetivos e cognitivos. CONGRESSO INTERAMERICANO DE PSICOLOGIA, 36., 1997, São Paulo. [Resumo]

TAMAYO, Maurício R.; PINHEIRO, F. A.; TRÓCCOLI, Bartholomeu T.; PAZ, Maria. G. T. Construção e validação da escala de suporte organizacional percebido (ESOP). [Resumo]. *Anais da Reunião Anual da SBPC*, 52, Brasília, 2000.

VANDENABEELE, Wouter. Toward a public administration theory of public service motivation: an institutional approach. *Public Management Review*, v. 9, n. 4, p. 545-56, 2007.

VANDENBERG, Robert J.; NELSON, Jodi. B. Disaggregating the motives underlying turnover intentions: when do intentions predict turnover behavior? *Human Relations*, v.52, p. 1313-1336, 1999.

VERLEUN, Julieta A. G. *A teoria do consumidor e a teoria dos incentivos aplicadas a um plano de carreiras do serviço público brasileiro: uma abordagem sucinta*. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13, nov. 2008, Buenos Aires, Argentina.

WINTERTON, Jonathan. A conceptual model of labour turnover and retention. *Human Resource Development International*, vol. 7, n. 3, p. 371-390, 2004.

YANG, Jung; TREADWAY, Darren C.; STEPINA, Lee P. Justice and politics: mechanisms for the underlying relationships of role demands to employees' satisfaction and turnover intentions. *Journal of Applied Social Psychology*, v. 43, n. 8, p. 1624-1635, 2013.

Larissa Coutinho Diógenes

Graduada em Administração pela Universidade de Brasília e pós-graduada em Gestão Pública pelo Instituto IMP de Ensino Superior. Atualmente é servidora pública do Ministério da Saúde. Contato: larissa_diogenes@hotmail.com

Tatiane Paschoal

Doutora em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília. Realizou estágio de doutorado na Universidad Complutense de Madrid, Espanha. Atualmente, é Professora Adjunta do Departamento de Administração da Universidade de Brasília, Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Gestão de Pessoas na Administração Pública e colaboradora em projetos de pesquisa do Grupo de Pesquisa em Ergonomia Aplicada ao Setor Público (ErgoPublic). Contato: tatianepaschoal@gmail.com

Elaine Rabelo Neiva

Doutora em Psicologia pela Universidade de Brasília. Realizou pós-doutorado na Universidade Columbia em Nova Iorque, EUA. Realizou estágio de doutorado na Universidad Complutense de Madrid, Espanha. Atualmente, é Professora Adjunta do Departamento de Administração da Universidade de Brasília e do Programa de Pós-graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Inovare sobre Mudança Organizacional e Redes Sociais. Contato: elaine_neiva@uol.com.br

Pedro Paulo Murce Meneses

Doutor e Mestre em Psicologia pela Universidade de Brasília. Professor Adjunto do Departamento de Administração e Pesquisador Credenciado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília/Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Ciências da Informação e Documentação, onde atua, respectivamente, como docente e coordenador da área de pós-graduação *stricto sensu* de estudos organizacionais e gestão de pessoas. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Gestão de Pessoas na Administração Pública Federal. Contato: pemeneses@yahoo.com.br

RSP

Modelo de avaliação da capacidade das organizações da administração pública federal para a adoção de *software as a service* (SaaS) público

Wellington Galdino Evangelista

Universidade Católica de Brasília (UCB)

João Souza Neto

Universidade Católica de Brasília (UCB)

A adoção de computação em nuvem não é um processo simples, demandando maturidade em gestão e governança de tecnologia da informação. Esta pesquisa objetivou apresentar um modelo de avaliação de capacidade baseado nos critérios que devem ser considerados quando uma organização da administração pública federal decide contratar a modalidade de serviço da computação em nuvem conhecida como *software* como serviço. A metodologia contemplou uma pesquisa bibliográfica sobre computação em nuvem, seguida por uma análise de conteúdo, um grupo focal para avaliação do modelo e, finalmente, uma aplicação em cinco órgãos públicos, que constatou o despreparo para o consumo de *software* como serviço. O desempenho foi insuficiente nos domínios da tecnologia e infraestrutura, razoável em segurança da informação, e apenas suficiente nos domínios da estratégia organizacional e *software*. O modelo proposto pode auxiliar os gestores públicos na detecção de áreas que devem ser melhoradas para mitigação dos riscos.

Palavras-chave: governança de TI, tecnologia da informação, segurança da informação, administração federal, estudo de caso

[Artigo recebido em 17 de fevereiro de 2014. Aprovado em 4 e dezembro de 2015.]

Modelo de evaluación de la capacidad de las organizaciones de la administración pública federal para la adopción de software as a service (SaaS) público

La adopción de la computación en nube no es un proceso simple, sino que requiere madurez en la gestión y la gobernanza de tecnología de la información. Esta investigación tuvo como objetivo presentar un modelo de evaluación de la capacidad en base a los criterios que se deben considerar cuando una organización del gobierno federal decide contratar el modo de servicio de la computación en la nube conocida como el *software* como un servicio. La metodología incluyó una búsqueda bibliográfica en computación en nube, seguido de un análisis de contenido, un grupo de enfoque para evaluar el modelo y, finalmente, una aplicación en cinco agencias públicas, que encontró la falta de preparación para el consumo de *software* como servicio. La actuación fue insuficiente en las áreas de tecnología y infraestructura, razonable en seguridad de la información, y sólo lo suficiente en las áreas de estrategia organizacional y *software*. El modelo propuesto puede ayudar a los responsables en la detección de las áreas que deben ser mejoradas para mitigar los riesgos.

Palabras clave: gobernanza de TI, tecnología de la información, seguridad de la información, administración federal, estudio de caso

Model of evaluation of the capacity of federal public administration organizations for the adoption of public software as a service (SaaS)

The adoption of cloud computing is not a simple process, but requires maturity in information technology management and governance. This research aimed to present a capacity evaluation model based on the criteria that should be considered when an organization of the Brazilian federal government decides to hire the cloud computing service mode known as software as a service. The methodology included a literature search on cloud computing, followed by a content analysis, a focus group to evaluate the model and finally an application in five public agencies, which indicated their lack of capacity for consumption of software as a service. The performance was insufficient in the areas of technology and infrastructure, reasonable in information security, and just enough in the organizational strategy and software areas. The proposed model can help policy makers in the detection of areas that should be improved to mitigate the risks.

Keywords: IT governance, information technology, information security, federal administration, case study

Introdução

A computação em nuvem tem sido vista por especialistas do setor como algo capaz de revolucionar a tecnologia da informação tal como a conhecemos, uma vez que altera sensivelmente o modo como a tecnologia da informação (TI) é provida e consumida, mudando o panorama atual, em que as organizações gerenciam o próprio parque computacional, para outro, em que toda a TI é consumida como serviço (INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION, 2012; CLOUD SECURITY ALLIANCE; INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION, 2012).

Nesse novo cenário, os serviços de TI são providos e consumidos de maneira similar ao que ocorre com outros recursos que estamos habituados a utilizar, como água, energia elétrica, gás e telefone. Assim, a computação em nuvem possibilita que os usuários finais utilizem os recursos computacionais sem o conhecimento da localização dos servidores ou da forma como esses recursos são entregues e, ainda, permite o pagamento apenas pelos recursos efetivamente consumidos.

Nos últimos anos, a TI tem não apenas apoiado as atividades finalísticas das organizações, como tem funcionado, muitas vezes, como elemento alavancador de novas oportunidades para as organizações. Essa afirmação pode ser facilmente comprovada em diversos ramos de atividade, seja na iniciativa privada, em órgãos públicos ou no terceiro setor. Esse fato é atestado por Grembergen, Haes e Guldentops (2004), quando afirmam que a dependência do negócio em relação à TI se torna ainda mais imperativa na atual economia baseada no conhecimento, em que as organizações estão utilizando a tecnologia na gestão, no desenvolvimento e na comunicação de ativos intangíveis, como a informação e o conhecimento.

O cenário descrito acima é confirmado com a previsão de Weill e Ross (2006) de que a tendência é de crescimento da influência da TI no desempenho empresarial. Os autores afirmam que, num ambiente que exige respostas cada vez mais rápidas e agilidade crescente, as equipes de gerência devem garantir que a TI seja um elemento que viabilize a mudança organizacional, e não um obstáculo.

Isso posto, é importante lembrar que, entre os ativos identificados por Weill e Ross (2006) – humanos, financeiros, físicos, propriedade intelectual, TI e relacionamentos –, a TI é vista como um dos mais difíceis de se gerenciar para agregação de valor para a organização.

Por outro lado, entre as diversas inovações tecnológicas que surgem a todo instante, a computação em nuvem tem um caráter disruptivo com o paradigma de TI tradicional por proporcionar o pagamento efetivo pelo seu uso, sob demanda, entre outras características. Dessa forma, segundo Suleiman *et al.* (2012), esse novo paradigma de TI pode proporcionar a redução de custos e o incremento

da flexibilidade e da agilidade do negócio por meio da utilização de serviços em nuvem. Isso é importante especialmente no momento atual, uma crise financeira internacional, iniciada na última década, que acirrou a concorrência e forçou a redução de custos em diversos segmentos em nome da sobrevivência do negócio.

No entanto, apesar de a computação em nuvem, apoiada por diversas tecnologias, com destaque para a internet, viabilizar o sonho do mercado e de acadêmicos com a operacionalização da computação utilitária com amplo acesso, como qualquer inovação, traz consigo também alguns riscos. Os principais estão relacionados à segurança da informação e à continuidade dos serviços, mas existem outros, como a falta de padrões técnicos que viabilizem a portabilidade entre fornecedores e legislação insuficiente ou inadequada para lidar com os desafios que o paradigma evidencia, conforme relatam a Cloud Security Alliance (CSA) e a Information Systems Audit and Control Association (Isaca) (2012). Como, nesse novo paradigma de computação, os ativos de TI não estão necessariamente sob o domínio da organização que os utiliza, a sua governança torna-se um desafio que precisa ser tratado com atenção especial.

O serviço público brasileiro também pode se beneficiar da computação em nuvem, e ações para que isso aconteça têm sido realizadas em âmbito federal, de maneira que os resultados dessa experiência podem repercutir em diversos segmentos no País (BRASIL, 2012).

Por tudo isso, e para lidar com essa nova forma de consumir e contratar TI, a verificação de certos critérios, adequados ao desafio da adoção da computação em nuvem, pode fornecer parâmetros que auxiliem os gestores a traçar uma estratégia para que essa mudança de paradigma de computação aconteça com algum nível de previsibilidade e para que se aumente a probabilidade de sucesso.

Este trabalho pretende identificar quais são os critérios que devem ser considerados no momento em que uma entidade da administração pública federal (APF) decidir adotar a computação em nuvem. Para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica para identificar o que tem sido realizado e pesquisado nessa área. Em seguida, foram selecionados os critérios com a ajuda de especialistas em TI com atuação na APF.

Referencial teórico

Computação em nuvem

Segundo Lombardi e Di Pietro (2010), a internet está no centro de uma revolução, em que os recursos são globalmente conectados e podem ser facilmente

compartilhados. Dessa forma, e em consequência dessa facilidade, a computação em nuvem descreve o movimento, iniciado na última década, de comoditização da TI (SUBASHINI; KAVITHA, 2011). Para Sharif (2010), se a computação em nuvem for utilizada e adotada de forma correta, poderá unir, identificar e criar novos negócios, setores e indústrias, da mesma forma que ocorreu com a revolução da internet.

Essa revolução guarda muitas similaridades com a forma de computação praticada nas décadas de 1960 e 1970, é o que afirma a Isaca (2011). Esse aspecto é exemplificado com a lembrança de que há 40 anos a computação era centralizada dentro das organizações, em *mainframes* e com a interface com usuários limitada a terminais “burros” e a cartões perfurados. Na sequência, na década de 1980, a adoção de computadores de médio e pequeno porte distribuiu o poder computacional por toda a organização, e, na década seguinte (1990), o padrão computacional dominante foi o cliente-servidor. Atualmente, assistimos novamente à centralização do poder computacional por intermédio de serviços disponibilizados em servidores na internet. No entanto, esse novo padrão centralizado possui grandes diferenças se comparado àquele da época dos *mainframes*, como: o maior poder de processamento atual; a capacidade de armazenamento, que cresceu exponencialmente; a capacidade de atender usuários conectados simultaneamente, que é muito maior atualmente; e, por último, a conectividade, que atualmente pode se dar por meio da internet.

Para este trabalho foi adotada a definição do *National Institute of Standards and Technology* (Nist), apresentada por Mell e Grance (2011), por ser abrangente e por destacar diversos aspectos, deixando evidentes as características principais desse paradigma:

a computação em Nuvem como um modelo para **acesso conveniente, sob demanda e de qualquer localização**, a uma rede compartilhada de **recursos de computação** (isto é, redes, servidores, armazenamento, aplicativos e serviços) que possam ser prontamente **disponibilizados e liberados com um esforço mínimo de gestão** ou de interação com o provedor de serviços (MELL; GRANCE, 2011, p. 2 , tradução livre e grifos nossos).

Mell e Grance (2011) ainda afirmam que o paradigma de computação em nuvem é composto por cinco características essenciais, três modelos de serviço e quatro modelos de implantação. Todos esses aspectos serão detalhados em subseções posteriores deste trabalho.

Características essenciais da computação em nuvem

Em meio à evolução dos conceitos e das tecnologias envolvidas, o *Open Cloud Manifesto* (CLOUD COMPUTING GROUP, 2009) declara que mais importante que conhecer as definições é entender o valor das proposições da computação em nuvem. De maneira semelhante, Mell e Grance (2011) definem algumas características essenciais desse modelo:

- **Auto-atendimento sob demanda:** um consumidor pode unilateralmente dispor de capacidades de computação, tais como tempo de processamento em um servidor e armazenamento em rede, conforme necessário, automaticamente, sem a necessidade de interação humana com cada prestador de serviço.
- **Amplo acesso à rede:** recursos são disponibilizados através da rede e acessados por meio de mecanismos-padrão que promovem o uso por plataformas-cliente heterogêneas com qualquer capacidade de processamento (por exemplo, telefones celulares, *tablets*, *notebooks* e estações de trabalho).
- **Agrupamento (*pooling*) de recursos:** os recursos de computação do provedor são agrupados para atender múltiplos consumidores por meio de um modelo multi-inquilino, com diferentes recursos físicos e virtuais atribuídos dinamicamente e realocados de acordo com a demanda do consumidor. O cliente geralmente não tem controle ou conhecimento sobre a localização exata dos recursos disponibilizados, mas pode ser capaz de especificar um local em um nível maior de abstração (por exemplo, estado, país ou centro de dados).
- **Elasticidade rápida:** capacidades podem ser elasticamente provisionadas e liberadas, em alguns casos automaticamente, para se ajustar à escala, crescente ou decrescente, de demanda. Para o consumidor, as capacidades disponíveis para provisionamento frequentemente parecem ser ilimitadas e podem ser apropriadas em qualquer quantidade e a qualquer momento.
- **Medição do serviço:** sistemas em nuvem controlam e otimizam automaticamente o uso dos recursos, aproveitando uma capacidade de medição em algum nível de abstração apropriado para o tipo de serviço (por exemplo, contas de armazenamento, processamento, largura de banda e usuário ativo). O uso de recursos pode ser monitorado, controlado e registrado em relatórios, proporcionando transparência, tanto para o provedor quanto para o consumidor do serviço utilizado.

Essas características essenciais da computação em nuvem são, hoje, “padrão” de mercado, sendo, praticamente, ofertadas por todos os provedores de nuvem de grande porte.

Modelos de serviços

Conforme afirmado anteriormente, a computação em nuvem é classificada em três modelos de serviços. Essa classificação é amplamente utilizada por diversos pesquisadores e também pelo mercado e, segundo a Isaca (2011), cada modelo provê um serviço distinto. Os modelos são:

- **IaaS**

A sigla em inglês significa *Infrastructure as a Service* (IaaS), traduzida para o português como infraestrutura como serviço, que, para o Nist, segundo Mell e Grance (2011), é o modelo de serviço que fornece ao consumidor a capacidade de processamento, rede de dados e outros recursos computacionais fundamentais para se poder implantar e utilizar qualquer tipo de *software*, incluindo sistemas operacionais e aplicativos de negócio. Nesse modelo, o consumidor não pode gerenciar ou controlar a infraestrutura, mas pode controlar os sistemas operacionais e seus aplicativos e, possivelmente, possuirá uma capacidade limitada para gerenciar outros componentes como, por exemplo, o *firewall*.

- **PaaS**

A sigla em inglês significa *Platform as a Service* (PaaS), traduzida para o português como plataforma como serviço, que, para Mell e Grance (2011), é o modelo de serviço que permite ao consumidor fazer uso das linguagens de programação e ferramentas suportadas pela infraestrutura do provedor. O consumidor não gerencia nem controla a infraestrutura básica, incluindo rede, servidores e sistemas operacionais, mas controla as configurações da plataforma suportada por eles.

- **SaaS**

A sigla em inglês significa *Software as a Service* (SaaS), traduzida para o português como *software* como serviço, que, para Mell e Grance (2011), é o modelo em que é fornecida ao consumidor a capacidade de utilizar os aplicativos disponibilizados pelo provedor em sua própria infraestrutura. Os aplicativos são acessíveis aos consumidores, a partir de diversos dispositivos, por meio de uma interface simples, como um navegador, para acessar um serviço de correio eletrônico, por exemplo. O consumidor não gerencia nem controla a infraestrutura básica, incluindo rede, servidores e sistemas operacionais, nem mesmo as configurações de nenhum aplicativo, tendo a possibilidade de configurar apenas alguns aspectos restritos.

Com esse modelo de serviço surge o termo multi-inquilino, que é o modo de operação de *software* em que diversos consumidores independentes operam em um ambiente compartilhado ao mesmo tempo e com os respectivos dados separados através de partições lógicas (GARTNER, 2013; INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION, 2011). Isaca (2011) destaca que o Facebook, G-Mail™, LinkedIn® e Google Docs são exemplos de aplicativos desse modelo de serviço.

Modelos de implementação

A computação em nuvem também é classificada em modelos de implementação, conforme as definições abaixo:

- **Privada**

Para Mell e Grance (2011), a infraestrutura da nuvem, nesse modelo, é utilizada somente por uma organização. Ela pode ser gerenciada pela organização e pode ser instalada dentro ou fora dos seus limites físicos.

- **Comunitária**

Mell e Grance (2011) ensinam que, nesse modelo, a infraestrutura da nuvem é compartilhada por diversas organizações que possuem os mesmos interesses (por exemplo, missão, requisitos de segurança e políticas). Segundo os mesmos autores, ela pode ser gerenciada pelas organizações, por uma delas ou pelo provedor e pode ser instalada dentro ou fora dos limites físicos dessas organizações.

- **Pública**

Novamente pode se recorrer a Mell e Grance (2011), que explicam que, nesse modelo, a infraestrutura é disponibilizada para o público em geral e pertence a uma organização que vende os serviços da nuvem.

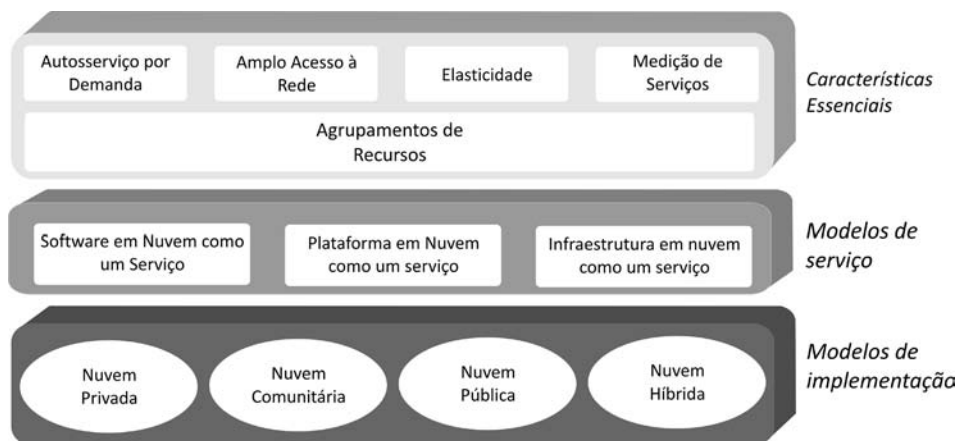
Isaca (2011) afirma que, nesse modelo, os diversos clientes compartilham aplicativos, poder de processamento e espaço de armazenamento de modo concorrente. Acrescenta também que os dados de um consumidor são misturados com os de outros, estando, entretanto, segregados logicamente através de metadados.

- **Híbrida**

De acordo com Mell e Grance (2011), nesse modelo, a infraestrutura é uma composição de duas ou mais nuvens (privada, comunitária ou pública) que continuam sendo únicas, mas estão unidas por tecnologias padronizadas ou proprietárias que permitem a portabilidade de dados e de aplicativos (por exemplo, para o balanceamento de carga entre nuvens).

As características essenciais, os modelos de serviço e os modelos de implementação podem ser visualizados na Figura 1:

Figura 1 – Características essenciais, modelos de serviços e de implementação



Fonte: Madhubala (2012), adaptado pelos autores.

Comparativo entre computação em nuvem e computação tradicional

O modelo de computação em nuvem é diferente, em diversos aspectos, do modelo tradicional de computação. Um dos aspectos mais relevantes diz respeito à capacidade computacional necessária para o atendimento satisfatório das demandas do negócio. Na computação tradicional, usa-se o conceito de escalabilidade que, segundo Gartner (2013), é a medida da capacidade de um sistema de aumentar ou diminuir seu desempenho em resposta a alterações nas exigências de demandas por processamento. Com a escalabilidade, não há preocupação com a remoção física de recursos e nem se os recursos são plenamente utilizados, pois os recursos adquiridos são custos absorvidos. Assim, os recursos são adquiridos para atender aos picos de demanda, ficando subutilizados no restante do tempo.

Por sua vez, para Armbrust *et al.* (2010), a computação em nuvem traz o conceito de elasticidade, que significa a capacidade de adicionar ou de remover recursos para acompanhar a carga de trabalho demandada. Dessa forma, caso ocorra uma repentina diminuição na necessidade de recursos computacionais, a organização poderá se beneficiar caso utilize o modelo de computação em nuvem, pagando pelo uso de tais recursos, o que não aconteceria no modelo tradicional, em que a organização é proprietária dos ativos de TI.

Ainda conforme Armbrust *et al.* (2010), é mais difícil a mensuração do prejuízo para a organização quando a capacidade computacional para atender as demandas do negócio são subestimadas, pois não só o cliente não é atendido no momento de pico de utilização dessa capacidade, deixando de gerar receita, como alguns deles nunca mais procurarão o serviço novamente.

Por meio da elasticidade rápida, característica do modelo de computação em nuvem, os recursos são providos em questão de minutos, enquanto que no modelo tradicional seriam necessárias semanas até que os equipamentos fossem adquiridos e configurados (ARMBRUST *et al.* 2010). Suleiman *et al.* (2012) explicam que a computação em nuvem pode prover, de forma rápida e eficiente, o volume de recursos necessários e, como resultado, os cenários de subutilização e de superutilização da capacidade computacional são reduzidos consideravelmente.

Outra questão diz respeito ao uso dos equipamentos empregados no parque computacional. A IBM (2013) estima que, com o uso do modelo de computação tradicional, a taxa de utilização dos servidores varia entre 10% e 20%, enquanto que com a computação em nuvem, em que se emprega a virtualização dos servidores, essa taxa é maior, variando entre 70% e 90%. Dessa forma, para o provedor, o custo para manter e atualizar os equipamentos é menor, pois esse é dividido entre diversos consumidores do serviço.

Consoante à diferença a respeito da utilização de equipamentos, de acordo com a Isaca (2011), está o fato de a organização alterar o paradigma dos custos de TI, de CapEx – *capital expenses* – (investimento), na computação tradicional, para OpEx – *operational expenses* – (custeio), na computação em nuvem, o que resulta em um potencial significativo de redução de custos iniciais e totais com TI. Segundo a mesma organização, do ponto de vista do consumidor, essa redução de custos ocorre por meio do compartilhamento (*pool*) de recursos utilizados, uma vez que, em vez de adquirir e utilizar o *hardware* da própria organização, com gastos de capital para adquiri-los e mantê-los, os recursos na computação em nuvem estão disponíveis e são compartilhados por diversas organizações.

Por outro lado, a conexão dos usuários aos serviços de tecnologia é dependente da internet na computação em nuvem, enquanto que, para a computação tradicional, a questão é resolvida com tecnologias de redes locais, conexões dedicadas ou redes privadas virtuais, *Virtual Private Network* (VPN) (SOUZA NETO, 2012). O uso da internet para a conexão aos dados e serviços institucionais é visto por Suleimain *et al.* (2012) como uma oportunidade para aprimorar o atendimento a volumes de carga de trabalho com grande variabilidade. No entanto, Haimes e Chittister (2012) enxergam a flexibilidade conquistada com o uso da internet como um fator que potencializa, mas que também deixa a computação em nuvem vulnerável.

A localização física dos equipamentos é outra grande diferença entre os dois modelos de computação. Subashini e Kavitha (2011) ensinam que, no modelo tradicional de computação, os dados sensíveis da organização residem em suas próprias fronteiras e, dessa forma, estão sujeitos às suas próprias políticas de controle de acesso e de segurança física e lógica. Por outro lado, os mesmos autores

afirmam que, no modelo de computação em nuvem, os dados da organização estão localizados fora de suas fronteiras, no ambiente do provedor e, dessa forma, é necessário exigir que o provedor adote medidas adequadas para garantir a segurança dos dados.

Desafios para a adoção de computação em nuvem

Apesar dos benefícios citados anteriormente, a computação em nuvem também pode, conforme já afirmado, expor a organização que a adota a alguns riscos, que são inerentes às tecnologias que a suportam e ao novo paradigma propriamente dito.

Como será detalhado mais adiante, diversos desafios para a adoção da computação em nuvem estão relacionados aos aspectos de segurança. Subashini e Kavitha (2011) afirmam que os diferentes modelos de serviços – IaaS, PaaS e SaaS – requerem acordos diferentes, entre provedores e consumidores, para a distribuição de responsabilidades sobre a segurança no ambiente de computação em nuvem, que também são afetados pelos modelos de implantação – privado, comunitário, público e híbrido. Segundo os mesmos autores, as responsabilidades do provedor e do consumidor do serviço sobre a segurança são inversamente proporcionais, isto é, quanto maior a de um, menor será a do outro.

A literatura lista diversos desafios relacionados à adoção de uma solução baseada ou mesmo apoiada pela computação em nuvem, tais como:

- **Localização dos dados**

Independentemente do modelo de implantação selecionado, a Isaca (2011) afirma que os clientes podem desconhecer a localização física dos servidores utilizados para armazenar e processar seus dados e aplicativos. Do ponto de vista da tecnologia, a localização dos dados é irrelevante, no entanto, para certos requisitos de governança de dados, essa é uma questão crítica e, por isso, torna-se importante que o provedor informe sobre a localização dos dados – qual o servidor, o centro de dados e o país.

- **Segregação de dados**

Segundo a Isaca (2011), muitos clientes podem utilizar a mesma aplicação ou o mesmo servidor simultaneamente, o que pode significar que os dados desses clientes serão processados nos mesmos servidores ou armazenados nos mesmos arquivos de dados. Os provedores alegam que cada registro possui um metadado associado, que é utilizado para segregar os dados de cada cliente. A criptografia é outro controle que pode ajudar na confidencialidade dos dados; contudo, os clientes precisam verificar como a chave de criptografia é gerenciada e como o dado é descriptografado. Algumas formas de auditoria também podem ser previstas em contrato para verificar se os dados não estão misturados ou expostos.

Conforme Subashini e Kavitha (2011), a característica da computação em nuvem de prover um ambiente multilocatário é o que provoca o problema da segregação de dados e o que torna possível tecnicamente que usuários maliciosos roubem ou alterem dados armazenados.

- **Política de segurança para a nuvem**

Armbrust *et al.* (2010) ensinam que são várias as questões que devem ser tratadas pelas políticas de segurança, entre elas, por exemplo, a forma como o provedor de nuvem vai se desfazer de um disco rígido, pois ele pode conter dados de seus clientes e, por isso, precisam ser limpos de forma garantida.

Para a Isaca (2011), alguns provedores podem ser menos transparentes que outros quando se trata da política corrente de segurança da informação, e isso pode ser justificado por essas serem políticas proprietárias. No entanto, essa prática pode provocar conflitos com os requisitos legais de informações dos clientes. Os clientes precisam ter a compreensão apropriada e contratos detalhados com acordos de nível de serviço (ANS) que possam prover o nível desejado de segurança para garantir que seus provedores implementem os controles apropriados.

- **Propriedade dos dados na nuvem**

Alguns contratos podem estabelecer que o provedor é o proprietário dos dados armazenados em seus servidores de computação em nuvem. Além disso, o provedor pode cobrar taxas para os dados retornarem à organização ao término do contrato (INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION, 2011).

- **Dependência de Application Programming Interface (API) proprietárias do provedor**

Para Armbrust *et al.* (2010), a falta de um padrão técnico para acessar a nuvem não permite que uma organização que possua uma nuvem privada utilize, em momentos de pico de demanda, uma nuvem pública para, por exemplo, executar tarefas extras. Para a Isaca (2011), essa dependência torna a mudança de provedor extremamente difícil, demorada e trabalhosa.

- **Viabilidade organizacional do provedor**

À medida que a computação em nuvem amadurecer, muitos provedores sairão do mercado. Os clientes precisam considerar esse risco, avaliando como seus dados e aplicativos podem ser transferidos de volta ao ambiente tradicional, interno à organização, ou para outro provedor (INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION, 2011).

- **Proteção dos registros para auditorias forenses**

A Isaca (2011) diz que os clientes precisam considerar a disponibilidade dos dados quando requeridos para auditorias forenses. Como os dados podem estar

misturados aos dados de outros clientes e distribuídos entre diversos servidores ou centros de dados, a recuperação desses dados pode ser difícil em determinado momento. Além disso, as autoridades locais podem apreender um servidor para a análise detalhada dos dados de um cliente suspeito, o que poderia prejudicar os demais.

- **Gerenciamento de acesso e detecção de invasão**

Com a migração de serviços sofisticados para um provedor de computação em nuvem, é exigida a utilização de ferramentas que gerenciem os acessos de forma mais granular, e os provedores de computação em nuvem podem não possuir os controles de privilégios de acesso adequados (INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION, 2011).

Para Subashini e Kavitha (2011), essa vulnerabilidade pode vir de um dos principais componentes da computação em nuvem: a virtualização. Segundo os autores, uma das principais responsabilidades de um *software* de virtualização é manter as diversas instâncias que rodam na mesma máquina isoladas entre si, no entanto, diversas falhas já foram encontradas nesses *softwares*.

Por fim, a Isaca (2011) diz que se deve considerar se o provedor utiliza um sistema para detecção de invasão que monitore adequadamente toda a atividade realizada no ambiente de computação em nuvem. Também é importante verificar se existe um sistema para fornecer, em tempo real, informações de *logs* de auditoria e registros de incidentes de segurança.

- **Seleção de outros clientes do provedor**

Para a Isaca (2011), por definição, os provedores de nuvem pública podem aumentar sua receita oferecendo seus serviços para diversos clientes. Entretanto, deve-se considerar quais são os outros clientes com quem se compartilham os mesmos servidores – e em caso de SaaS, os mesmos aplicativos e arquivos de dados – e se eles possuem uma reputação compatível com a sua.

- **Requisitos de conformidade**

A Isaca (2011) informa que, para diversos requisitos de conformidade – incluindo diversos relatórios da área financeira –, os serviços de computação em nuvem podem significar um obstáculo para a realização de auditorias já regulamentadas. Localização dos dados, transparência da política de segurança e gerenciamento de acesso são questões que sempre desafiaram os esforços de auditoria.

- **Destruição de dados**

Para a Isaca (2011), no contexto da computação em nuvem, quando dados são transferidos de um servidor para outro, os arquivos de dados podem permanecer intactos no servidor antigo, mas disponíveis para serem sobrescritos. A existência

desses dados pode representar uma falha de confidencialidade, mas, por outro lado, esses dados podem ser úteis em caso de emergência, mesmo assim é necessária a garantia de que esses dados serão destruídos ao término do contrato.

- **Recuperação de desastres**

Subashini e Kavitha (2011) afirmam que o provedor dos serviços precisa garantir que é realizado *backup* de todas as informações sensíveis de seus clientes para facilitar a rápida recuperação em caso de desastre. Os autores também dizem que algum esquema de criptografia pode ser utilizado para proteger essas informações de vazamento.

A Isaca (2011) lembra que, no paradigma tradicional de TI, a organização conhece o local exato em que seus dados estão, para o caso de precisar recuperá-los. O paradigma de computação em nuvem pode alterar sensivelmente esse cenário, pois os dados estão sob o domínio de um provedor que, eventualmente, pode terceirizar parte da capacidade fornecida para outros provedores. Os contratos devem prever detalhes para os testes e tempos de recuperação.

Metodologia

Para a realização da pesquisa, foi estabelecida uma metodologia que contemplou uma pesquisa bibliográfica sobre computação em nuvem, modelos de implantação e as implicações para a sua adoção.

Também foi executada uma análise de conteúdo para correlacionar e comparar os diversos critérios encontrados na literatura. Na análise de conteúdo, foram definidas categorias *a priori* e, em seguida, foram identificadas as suas subcategorias, conforme recomendado por Bardin (2010).

Na terceira etapa da pesquisa, foi realizado um grupo focal com especialistas de TI que atuam em organizações da APF para o aprimoramento do modelo de avaliação para a adoção de SaaS públicos. Após o grupo focal, foi realizada uma análise para se avaliar a concordância dos participantes em relação às questões apresentadas.

Finalmente, o modelo validado pelos especialistas foi aplicado em cinco organizações para a uma avaliação preliminar da situação de alguns órgãos da APF.

Critérios para a adoção de computação em nuvem extraídos da literatura

Dados os diversos desafios que envolvem a migração do paradigma de TI tradicional para o da computação em nuvem, é preciso definir critérios que possam ser avaliados antes e durante o processo de mudança, com a finalidade de preparar a organização de forma adequada para a transição.

Após o estudo de diversas publicações com essa finalidade, é possível extrair critérios que podem indicar o sucesso ou não de uma estratégia de adoção de computação em nuvem. Com a correta avaliação de tais critérios, uma organização pode antecipar a ocorrência de riscos, implementando ações para melhorar seus pontos fracos e para reforçar seus pontos fortes.

A análise desses diversos aspectos encontrados na literatura permitiu uma reflexão sobre o que deve ser feito e, ainda, o que é ou não adequado, considerando a sua utilização na APF.

Nesta seção, serão analisados os critérios presentes na bibliografia estudada: princípios orientadores da Isaca, guia da *Archives and Records Association* (ARA), modelo do governo norte-americano e as diretrizes da Presidência da República para computação em nuvem.

A Isaca (2012) propõe, em seu trabalho, seis princípios para nortear as ações que envolvem a adoção da computação em nuvem. Um guia definitivo com a finalidade de auxiliar a adoção e utilização do novo paradigma seria oportuno. Nesse sentido, Convery (2010), que propôs o Guia para Terceirização de Armazenamento de Informações na Nuvem da *Archives and Records Association* (ARA), cita, em seu trabalho, considerações que julgou relevante realizar.

Kundra (2011), responsável pelo modelo de adoção e utilização de computação em nuvem do governo norte-americano, fala em considerações e em fatores que precisam ser investigados antes e durante a utilização do paradigma de computação em nuvem.

As diretrizes da Presidência da República para o uso da computação em nuvem focam na segurança da informação e de comunicações e demonstram a atenção do governo brasileiro ao tema.

Em comum, todas as publicações estudadas procuram fazer com que as organizações que pretendem se beneficiar das vantagens da computação em nuvem empreendam esforços para mitigar riscos e para que os benefícios do novo paradigma sejam efetivamente conquistados, uma vez que a sua simples adoção não representa nenhum avanço por si só.

Para a consolidação dos critérios, as informações foram organizadas e analisadas de forma qualitativa e interpretativa, por meio da técnica de análise de conteúdo. Tal opção foi escolhida por permitir que os caminhos metodológicos possibilitem o alcance dos objetivos deste estudo.

Critérios presentes na publicação da Isaca

Como princípios, a Isaca (2012) considera que existem algumas premissas que devem se fazer presentes na organização, e não somente na TI. Segundo a

publicação, a presença de tais premissas permite o controle dos riscos inerentes ao paradigma. As premissas encontradas foram:

1. a migração para a computação em nuvem deve fazer parte de uma estratégia da organização;
2. deve-se fazer a avaliação do custo-benefício da mudança de paradigma;
3. deve-se avaliar o risco organizacional;
4. deve-se planejar a integração entre as equipes de TI;
5. deve-se garantir a segurança da informação; e
6. deve-se garantir a eficácia dos aplicativos.

Crítérios do Guia ARA

Esse guia trata de diversas questões e enfatiza as questões técnicas da adoção da computação em nuvem, em especial as relacionadas à segurança da informação (CONVERY, 2010). A seguir, são apresentados os critérios constantes do guia:

1. devem-se classificar as informações que serão migradas;
2. devem-se identificar os riscos de segurança devidos à migração para a nuvem;
3. devem-se desenvolver respostas aos riscos devidos à migração para a nuvem;
4. deve-se garantir a qualidade das informações;
5. deve-se identificar as legislações pertinentes;
6. deve-se fazer o alinhamento do contrato entre o provedor e a organização;
7. deve-se calcular o custo total da migração para a nuvem;
8. deve-se monitorar e auditar o ambiente de computação em nuvem;
9. devem existir procedimentos para a saída do ambiente do provedor;
10. deve existir segurança física adequada no ambiente do provedor;
11. devem existir recursos técnicos adequados e suficientes no provedor; e
12. deve-se gerenciar o acesso adequadamente.

Crítérios do modelo norte-americano

Por se tratar de um modelo de adoção de computação em nuvem para um governo que estima despendar de 20 bilhões de dólares nos próximos anos para a migração para a nuvem, esse documento apresenta pontos relevantes que consideram o tamanho e a força que um cliente desse porte pode ter em um mercado emergente como o de provedores de computação em nuvem. A seguir, são apresentados os critérios encontrados em Kundra (2011):

1. devem-se identificar os requisitos de segurança;
2. devem-se classificar os dados quanto ao nível de sigilo;
3. devem-se mapear os aplicativos organizacionais;
4. deve-se ter conhecimento dos provedores de nuvem que atuam no mercado;
5. deve-se adequar a infraestrutura de TI interna ao uso de computação em nuvem;
6. devem-se capacitar os gerentes de TI para o gerenciamento do ambiente em nuvem;
7. deve-se fazer um gerenciamento de mudanças eficiente;
8. devem existir ANS adequados;
9. devem-se utilizar padrões técnicos de mercado;
10. deve-se planejar a obtenção de valor;
11. deve-se preparar a TI para contratar e gerenciar serviços; e
12. deve-se monitorar adequadamente o ambiente.

Critérios da Presidência da República para computação em nuvem

Os critérios presentes na Norma Complementar nº 14 do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, publicada em 2012, possuem caráter imperativo para os órgãos e entidades da APF. A norma trata exclusivamente de questões ligadas à segurança da informação. A seguir, são apresentados os critérios extraídos da norma:

1. deve-se fazer o alinhamento do normativo da organização às normas e diretrizes de segurança da informação e comunicações;
2. deve-se fazer o alinhamento normativo da organização às diretrizes de gestão de riscos do processo de segurança da informação;
3. deve-se fazer o alinhamento normativo da organização às diretrizes de gestão de continuidade de negócios;
4. deve-se fazer o alinhamento da arquitetura de nuvem ao normativo da organização;
5. devem-se obter garantias legais sobre a propriedade das informações;
6. devem-se obter garantias contratuais sobre as informações;
7. devem-se classificar as informações;
8. deve-se conhecer o valor do ativo de informação;
9. deve-se controlar o acesso; e
10. deve-se conhecer a localização física onde os dados serão hospedados.

Segundo Bardin (2010), o estudo da literatura selecionada permite definir categorias *a priori*, conforme preconiza a análise de conteúdo. Em seguida, é possível identificar as subcategorias, que foram definidas *a posteriori*. Assim, o Quadro 1 apresenta os critérios encontrados e classificados.

Quadro 1 – Classificação dos critérios segundo a categoria

Categoria	Crítérios
Estratégia organizacional	Alinhamento às diretrizes de gestão de continuidade de negócios
	Avaliação do risco organizacional
	Garantias legais sobre a propriedade das informações
	Alinhamento às normas de segurança da informação e de comunicações
Avaliação custo-benefício	Cálculo do custo total da migração
	Plano para obtenção de valor
	Conhecimento do valor do ativo de informação
Infraestrutura de TI	Existência de recursos técnicos
	Mapeamento dos aplicativos organizacionais
	Adequação da infraestrutura interna
	Utilização de padrões técnicos
	Alinhamento da arquitetura da nuvem às normas da organização
Segurança da informação	Classificação das informações
	Garantia de qualidade das informações
	Segurança física adequada no provedor
	Gerência de acesso adequada
	Identificação dos riscos de segurança
	Alinhamento às diretrizes de gestão de riscos
	Controle de acesso
	Conhecimento da localização física onde os dados serão hospedados
Contrato e gerenciamento de serviços	Identificação de legislações pertinentes
	Alinhamento do contrato entre provedor e organização
	Conhecimento do mercado
	Capacitação dos gerentes de TI
	Existência de ANS adequados
Operação da nuvem	Integração entre equipes de TI
	Eficácia dos aplicativos
	Desenvolvimento de respostas aos riscos
	Monitoramento e auditoria do ambiente
	Procedimento para encerrar as operações com o provedor
	Gerência de mudanças eficiente

Fonte: Elaboração dos autores.

Modelo para a mensuração da capacidade do órgão de adotar a computação em nuvem

Com base nos estudos e análises realizados na literatura sobre os riscos, as recomendações e os cuidados a serem observados na utilização da computação em nuvem, entende-se que uma avaliação da situação da área de TI de uma determinada organização se faz necessária para que se apontem seus pontos fortes, para que esses sejam assim preservados; e seus pontos fracos, para que sejam fortalecidos antes que o negócio seja colocado em risco com a adoção do novo paradigma.

Dessa forma, a definição de questões relevantes do ponto de vista dos desafios que devem ser enfrentados na migração para a nuvem e do tipo de organização que se pretende investigar torna-se primordial para auxiliar os órgãos da APF na utilização segura da computação em nuvem.

Conforme já descrito, o objetivo deste trabalho é propor critérios relevantes para serem avaliados por órgãos da APF no momento em que estejam avaliando a utilização de serviços SaaS de nuvens públicas. Tais questões foram formuladas a partir dos critérios para adoção da computação em nuvem encontrados na literatura acadêmica, das práticas propostas por provedores de computação em nuvem do mercado e das características próprias dos órgãos da APF, dadas as legislações pertinentes e a avaliação de governança de TI realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2012.

Proposta

A proposta aqui apresentada busca ser ampla o bastante para abordar a maioria dos desafios encontrados na literatura para a adoção da computação em nuvem, tais como garantia da informação, propriedade dos dados, conformidade a normas, questões legais e contratuais, e segurança da informação. Assim, o questionário elaborado nesta pesquisa pode ser utilizado para a investigação da situação de diversos aspectos relacionados à utilização da computação em nuvem, mas com foco na utilização de um SaaS público.

No entanto, é preciso salientar que a proposta aqui definida não representa um guia definitivo que uma entidade da APF possa seguir para utilizar com sucesso um ambiente de SaaS público. Na presente proposta também não são sugeridas boas práticas para que, ao implementá-las, a organização conquiste uma avaliação satisfatória para um determinado requisito.

A presente proposta deve ser vista como uma referência para que as áreas de TI das entidades da APF possam realizar uma avaliação de seu estado em relação aos aspectos que devem ser considerados para a utilização de serviços SaaS públicos.

Ao mesmo tempo, respondendo às questões, o respondente pode ser acautelado para assuntos relevantes desse tipo de contratação.

As questões formuladas devem ser respondidas no âmbito da TI por gestores com a ajuda de especialistas em áreas específicas, considerando a profundidade do conhecimento exigido em algumas delas sobre aspectos essencialmente técnicos.

Foram criados domínios para agregar questões que tratam de assuntos afins. Com a análise do resultado de cada domínio, é possível reconhecer os pontos fortes e os pontos que precisam ser melhorados para que a área de TI do órgão utilize um SaaS público. Também foram criadas avaliações para medir a probabilidade de o órgão utilizar a computação em nuvem com sucesso. Essas avaliações analisam questões gerais, próprias da organização.

Os domínios do modelo representam uma adaptação das categorias encontradas na análise realizada. São sete domínios que agrupam questões que tratam de um mesmo assunto e que podem auxiliar na tomada de decisão do gestor de TI sobre como agir para preparar a organização sob um determinado aspecto. São eles:

- g. Operação – tecnologia: agrega as questões relacionadas à manutenção e monitoramento do ambiente.
- h. Operação – organização: trata das questões relacionadas à manutenção de um ambiente propício à utilização da computação em nuvem.
- i. Segurança da informação: agrupa as questões que tratam da informação, desde a sua classificação até a segurança propriamente dita.
- j. Infraestrutura de TI: domínio que compreende as dúvidas observadas sobre como o ambiente tecnológico deve se comportar para suportar a arquitetura de serviços provida na nuvem.
- k. *Software*: desdobramento do domínio de infraestrutura de TI, que mereceu destaque no modelo por esse tratar da avaliação de questões relacionadas a *software* como serviço (SaaS).
- l. Contrato e gerenciamento de serviços: esse domínio agrupa as questões essenciais ao relacionamento entre o órgão e o provedor de serviços.
- m. Estratégia organizacional: agrupa as questões relacionadas às garantias que as áreas de negócio necessitam.

As questões relacionadas à tecnologia podem ser analisadas a partir de dois prismas: 1) substituição de um serviço já existente, provido internamente, por um serviço provido externamente, no formato de SaaS; 2) contratação de um serviço inexistente na organização, ainda não provido pela área de TI.

Dessa forma, as questões propostas para a avaliação da organização são apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Questões relacionadas à organização

Operação	Q.1: A área de tecnologia da informação do órgão possui ANS acordados com as áreas de negócio?
	Q. 2: Foi pesquisado se os principais provedores de nuvem do mercado têm condições de fornecer ao órgão os meios necessários para o monitoramento do desempenho dos serviços contratados?
	Q. 3: Existe, por parte da TI do órgão, a compreensão das mudanças que a utilização de uma nuvem pública impõe à gestão da TI, implicando a necessidade de integração entre as equipes técnicas do órgão e do provedor para que os objetivos de negócio sejam alcançados?
Estratégia Organizacional	Q. 4: Os processos de negócio que serão impactados pela migração ou adoção da computação em nuvem foram identificados?
	Q. 5: A utilização de aplicativos disponibilizados em uma nuvem pública, com todas as características inerentes aos SaaS públicos, não contraria nenhuma legislação aplicável ao órgão ou aos seus negócios?
	Q. 6: A TI do órgão possui a estrutura necessária para a gestão dos serviços contratados junto a um provedor de SaaS público?
Contrato E Gerenciamento De Serviços	Q. 7: Foi realizada a análise de viabilidade da contratação, conforme preconizado pela Instrução Normativa nº 4, editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)?
	Q. 8: A TI do órgão possui gestão de riscos para que esses sejam identificados antecipadamente, a tempo de serem mitigados ou eliminados para que não comprometam a contratação de serviços SaaS?
	Q. 9: Existe um plano de sustentação para os serviços a serem contratados?
	Q. 10: Existe um processo formal de gestão de contratos que é seguido pela TI do órgão?

Fonte: Elaboração dos autores.

As questões propostas sobre tecnologia são apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Questões relacionadas à tecnologia

Operação	Q. 1: Existe plano de contingência para os negócios em caso de interrupção do funcionamento do aplicativo que os apoia e que será fornecido pelo provedor da nuvem?
	Q. 2: A inexistência de um quadro de profissionais da área de TI, com conhecimento técnico e disponibilidade para prover o serviço de maneira adequada é, nesse caso, uma das justificativas para a adoção da computação em nuvem?
	Q. 3: Foi pesquisado se os provedores de nuvem do mercado têm condições de suportar o ANS acordado pela TI com suas áreas de negócio para esse serviço?
Segurança Da Informação	Q. 4: Considerando o nível de privacidade das informações que o serviço utilizará, a rede de dados entre o órgão e o provedor provê os mecanismos adequados (criptografia, entre outros) para a garantia da segurança dessas informações?
	Q. 5: Considerando a confidencialidade dos dados que serão manipulados pelo aplicativo, foram analisadas as legislações pertinentes acerca de sua guarda por terceiro, fora do órgão, inclusive em países estrangeiros, e foi constatado que não há riscos para o negócio?
	Q. 6: Já foi verificada, junto aos principais provedores de serviço de nuvem do mercado, a viabilidade do acesso às informações e ao ambiente do provedor, para fins de auditoria, em atendimento às normas reguladoras?
Infraestrutura De Ti	Q. 7: Em relação à infraestrutura de TI do órgão, foram realizados estudos para verificar se ela está dimensionada para consumir o aplicativo como um serviço, disponibilizado em um centro de dados localizado fora de suas instalações físicas, implicando em maior consumo da rede internet?
	Q. 8: O perfil de utilização do aplicativo apresenta picos de processamento em curtos períodos de tempo ou, ainda, há previsão para que a sua utilização seja incrementada ou diminuída, dificultando, assim, que a TI do órgão disponibilize a capacidade necessária internamente?
Software	Q. 9: A área de negócio necessita acessar o serviço através de diversos meios de acesso, inclusive dispositivos móveis, ou a partir de diversas localizações geográficas, no País ou no Exterior?
	Q. 10: O aplicativo precisará ser integrado com outros aplicativos que funcionam no ambiente interno de TI do órgão? CASO SIM: Q. 10.1: Foi realizado um estudo de viabilidade dessa integração?

Fonte: Elaboração dos autores.

Avaliação de especialistas

O grupo focal realizado nesta pesquisa teve a participação de seis especialistas em TI que atuam na APF, alguns deles em função de liderança e, por isso, acostumados a lidar com contratações de fornecedores de produtos e de serviços de TI.

A reunião foi dividida em duas etapas. Na primeira, a pesquisa foi apresentada, dando destaque aos conceitos que balizariam a discussão e aos objetivos da pesquisa. Na segunda etapa, foram iniciadas as discussões entre os participantes sobre os temas relacionados ao objetivo da pesquisa.

A primeira rodada de discussões girou em torno da pergunta: qual é, no seu entendimento, o requisito obrigatório para uma organização pública migrar para a nuvem?

O participante 1 declarou que, sem a classificação das informações quanto ao nível de privacidade, não é possível nem mesmo decidir se um serviço pode ou não ser provido fora da organização. Porém, o participante também observou que esse requisito na verdade é insumo para que se realize uma análise de risco adequada, sendo, portanto, em sua opinião, a análise de risco o requisito primordial para esse tipo de contratação. Por fim, o participante afirmou perceber uma clara mudança para a TI dos órgãos, que devem, agora, dar uma ênfase maior aos processos de gestão de contratos.

O participante 4 destacou que é primordial que a organização possua processos maduros relacionados à contratação e à gestão de contratos, além de processos eficientes para o monitoramento e respostas a incidentes.

O participante 6 comentou que a elasticidade da computação em nuvem traz impactos à área financeira, aos quais os gestores públicos não estão habituados. Como exemplo disso, o participante relatou a possibilidade de gestores de TI terem de justificar gastos elevados que ocorreram em decorrência de um pico de demanda. O participante 3 contribuiu lembrando que o gestor pode responder também por recursos que foram alocados, mas que não foram utilizados.

Depois, a seguinte pergunta foi pautada para discussão dos participantes: no seu entender, a Instrução Normativa nº 4 da SLTI/MPOG (IN 04) é aplicável a esse tipo de contratação? Ela precisa ser atualizada?

O participante 3 iniciou destacando que a IN 04 pressupõe que seja realizada uma análise de riscos antes da realização da contratação e que essa exigência vai ao encontro das necessidades de uma contratação de computação em nuvem, uma vez que o novo paradigma de computação está sujeito a riscos com os quais as organizações públicas brasileiras não estão habituadas a lidar.

O participante 4 lembrou que a instrução normativa em questão também remete à necessidade de se realizar uma análise de viabilidade da contratação e de se planejar diversas atividades como sustentação, continuidade de serviços e transferência de conhecimento. Todas essas atividades, segundo o participante, são relevantes para que se realize uma contratação de TI com sucesso, mas, muitas vezes, são negligenciadas e, em se tratando de contratos de serviços SaaS públicos, merecem atenção especial.

Na última rodada de discussões, os participantes responderam à seguinte indagação: nuvem pública tem futuro na APF?

O participante 3 demonstrou pessimismo quanto ao uso futuro de computação em nuvem na APF, dada a realidade dos órgãos que conhece, pois eles possuem baixa maturidade em processos importantes para a contratação de SaaS públicos. Entretanto, destacou que a computação em nuvem já é realidade em alguns órgãos que, na ausência de condições de prover internamente alguns serviços às áreas de negócio, contrataram serviços de provedores de SaaS públicos, mesmo não possuindo uma gestão de TI eficiente.

O participante 6 acredita que a adoção do paradigma de computação em nuvem é um caminho natural para a APF. O participante 6 acha, inclusive, que a APF pode e deve buscar os benefícios prometidos pela computação em nuvem, desde que o gestor público tome as medidas necessárias para mitigar seus riscos.

Para o participante 5, a computação em nuvem é viável para a APF; no entanto, teme o risco de dependência das soluções proprietárias dos fornecedores. Isso poderia provocar dificuldades para a transferência de dados ao término do contrato, seja para outro provedor ou para a própria organização contratante, cujo parque tecnológico tende a ficar defasado enquanto o serviço não é provido internamente.

O participante 2 acredita que uma nuvem pública que pertença ao Governo Federal possa ser a solução para riscos de vazamento de informações, entretanto, não acredita que tal infraestrutura consiga o nível de excelência que os grandes fornecedores multinacionais possuem.

Finalizado o grupo focal, os especialistas foram convidados a responder à seguinte afirmativa para cada uma das questões propostas: **Esta questão (Quadros 2 e 3) é relevante para avaliar se uma organização da APF tem condições de utilizar um serviço SaaS de nuvem pública?** As opções de resposta, em escala Likert, variavam de 1 (discordo totalmente) até 5 (concordo totalmente).

Como as respostas foram dadas nessa escala Likert, a pontuação positiva se refere aos pontos 5 (concordo totalmente) e 4 (concordo parcialmente). Por outro lado, a pontuação negativa se refere aos pontos 1 (discordo totalmente) e 2 (discordo parcialmente). A pontuação 3 (neutro) não é computada em nenhum dos casos.

Por meio de uma análise positiva, é possível perceber a concordância ou não dos participantes em relação às questões apresentadas.

Para o cálculo da pontuação positiva foi utilizada a seguinte fórmula:

Positiva

$$= \frac{(\text{n}^\circ \text{ de respostas "concordo totalmente"} \times 5) + (\text{n}^\circ \text{ de respostas "concordo parcialmente"} \times 4)}{5 (\text{quantidade de organizações pesquisadas})}$$

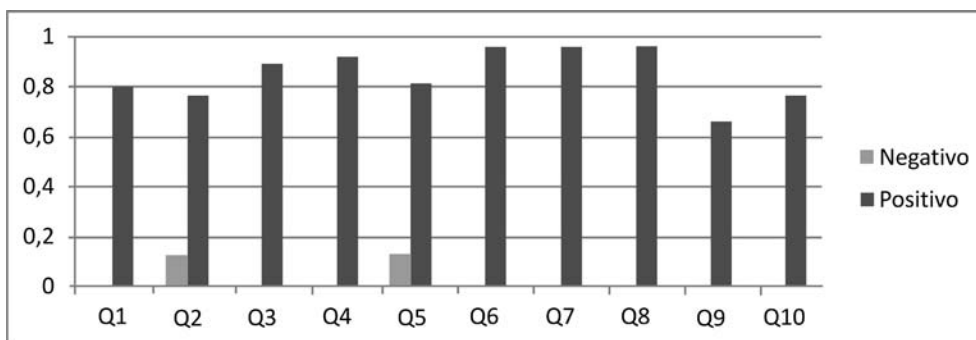
Já para o cálculo da pontuação negativa foi utilizada a seguinte fórmula:

Negativa

$$= \frac{(\text{n}^\circ \text{ de respostas "discordo totalmente"} \times 5) + (\text{n}^\circ \text{ de respostas "discordo parcialmente"} \times 4)}{5 (\text{quantidade de organizações pesquisadas})}$$

O Gráfico 1 apresenta o resultado da análise das respostas fornecidas para as questões sobre a organização.

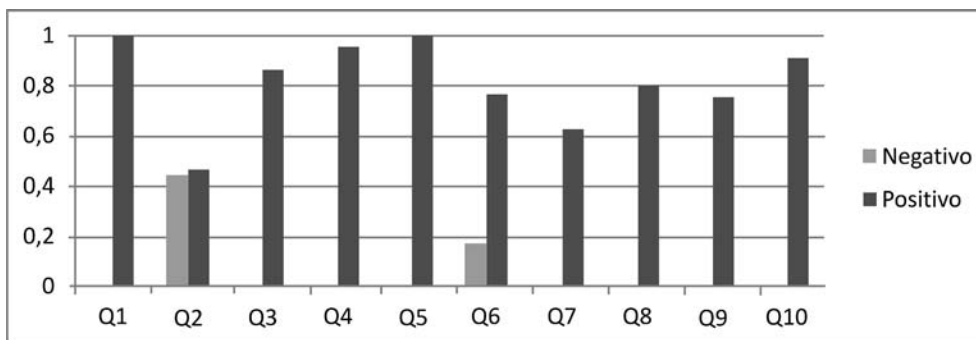
Gráfico 1 – Análise das questões sobre a organização



Fonte: Elaboração dos autores.

O mesmo processo foi repetido para as questões relacionadas à tecnologia. O Gráfico 2 apresenta o resultado da análise das respostas fornecidas sobre essas questões.

Gráfico 2 – Análise das questões sobre tecnologia



Fonte: Elaboração dos autores.

Percebe-se que todas as questões foram aprovadas pelos especialistas, com exceção da Q2 sobre tecnologia (a inexistência de um quadro de profissionais da área de tecnologia da informação, com conhecimento técnico e disponibilidade para prover o serviço de maneira adequada é, nesse caso, uma das justificativas para a adoção da computação em nuvem?). Por esse motivo, essa questão foi excluída do modelo final e as seguintes foram reenumeradas.

Aplicação do modelo

Para verificar a aplicabilidade do modelo e demonstrar a sua utilização, o questionário foi aplicado em cinco organizações da APF. Os resultados obtidos representam o percentual de respostas que indicam boas práticas (respostas 5 (concordo totalmente) e respostas 4 (concordo parcialmente) sobre o total de questões para o domínio e sobre a quantidade de organizações pesquisadas), conforme a equação abaixo:

$$Boas\ práticas = 100 \times \frac{\left(\frac{\text{quantidade de respostas satisfatórias}}{\text{quantidade de questões}} \right)}{\text{quantidade de organizações pesquisadas}}$$

O Quadro 4 apresenta os resultados das organizações.

Quadro 4 – Resultados das organizações por domínio

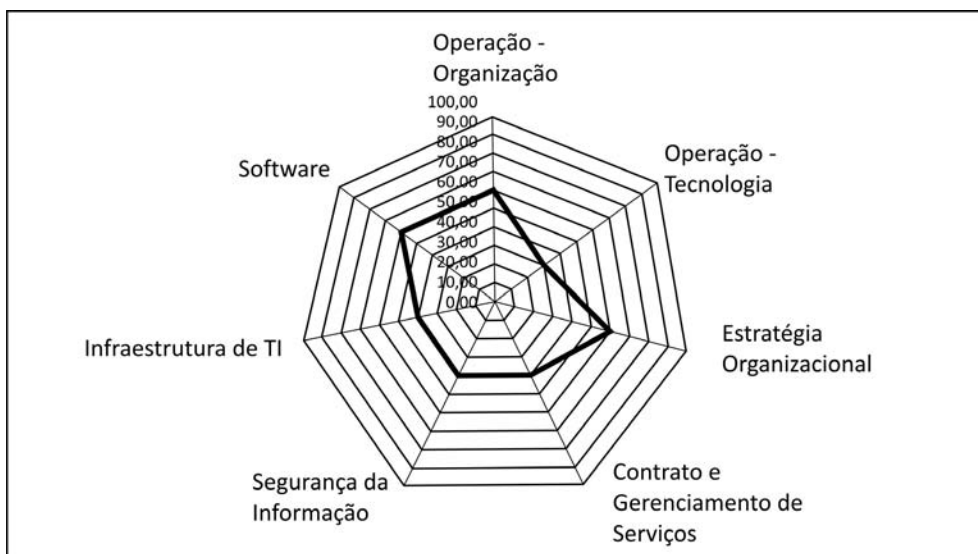
Domínio	Resp. satisfatórias	Total de questões	Valor
Operação – organização	8	3	53,33
Operação – tecnologia	3	2	30,00
Estratégia organizacional	9	3	60,00
Contrato e gerenciamento de serviços	8	4	40,00
Segurança da informação	6	3	40,00
Infraestrutura de TI	4	2	40,00
Software	6	2	60,00

Fonte: Elaboração dos autores.

Como resultado geral, as organizações pesquisadas apresentaram pior desempenho no domínio operação – tecnologia, o que significa que, numa eventual migração para a nuvem, as organizações teriam dificuldades em manter e controlar o uso dos serviços contratados, segundo o modelo. Os melhores resultados foram encontrados nos domínios da estratégia organizacional e *software*. A segurança

da informação, preocupação recorrente de quem contrata serviços na nuvem, apresentou desempenho apenas razoável. A infraestrutura de TI também aparentou não estar compatível com as exigências que enfrentaria com a contratação de serviços externos. O Gráfico 3, no formato de radar, apresenta os resultados obtidos pelas organizações para cada domínio.

Gráfico 3 – Resultados das organizações por domínio



Fonte: Elaboração dos autores.

Conclusão

Este trabalho de pesquisa objetivou propor um modelo para a avaliação da capacidade da área de TI de uma organização da APF de contratar e operar *software* como serviço (SaaS) disponibilizado em um provedor de nuvem pública, obtendo os benefícios esperados.

O modelo proposto teve como base trabalhos encontrados na literatura acadêmica. O texto desses trabalhos foi submetido a uma análise de conteúdo que resultou num conjunto de 20 critérios para o modelo.

No geral, as organizações pesquisadas apresentaram um desempenho mediano, com desempenho insuficiente nos domínios operação – tecnologia e infraestrutura de TI; desempenho razoável em segurança da informação, e desempenho apenas suficiente nos domínios da estratégia organizacional e *software*.

O fato de a computação em nuvem ser assunto incipiente na APF, ao mesmo tempo que motivou a pesquisa, foi um fator que limitou as discussões do grupo

focal, uma vez que nenhum dos presentes tinha experiência na implantação dessa nova forma de se consumir TI em uma organização.

Para uma melhor adequação do modelo, seria necessário que esse fosse validado em diversos estudos de caso. Por sua vez, para que isso ocorresse, seria necessário haver a oportunidade de acompanhar a contratação e operação de serviços SaaS na modalidade pública por entidades da APF. Dessa forma, seria possível validar se os requisitos presentes no modelo proposto condizem com os fatores de sucesso dos serviços. Este trabalho pode servir como insumo de pesquisa para outros trabalhos que versem sobre o mesmo tema: utilização de computação em nuvem em organizações públicas.

O modelo proposto pode ser complementado com as ações necessárias para que uma determinada organização possa galgar melhores resultados na avaliação. Assim, práticas podem ser associadas a níveis de capacidade do modelo.

Referências bibliográficas

ARMBRUST, M. *et al.* Clearing the clouds away from de true potential and obstacles posed by this computing capability: a view of cloud computing. *Communications of the ACM*, v. 53, n.4, p. 50-58, April 2010.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Instrução normativa SLTI nº 4*, de 19 de maio de 2008. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. Brasília: SLTI/MPOG, 2008.

BRASIL. Presidência da República. *Norma Complementar nº 14*, de 30 de janeiro de 2012. Diretrizes relacionadas à segurança da informação e comunicações para o uso de computação em nuvem nos órgãos e entidades da administração pública federal. Brasília, 2012b. Disponível em: < <http://dsic.planalto.gov.br/legislacaodsic/53>>. Acesso em: 13 maio. 2013.

CLOUD COMPUTING GROUP. *Open cloud manifesto*. 2009. Manifesto. 2009. Palo Alto, CA: Cloud Computing Group, 2009. Disponível em: <http://www.opencloudmanifesto.org/opencloudmanifesto2.htm>_Acesso em: 25, abril 2012.

CLOUD SECURITY ALLIANCE (CSA); INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION (Isaca). *Cloud Computing Market Maturity Study Results*. 2012.

CONVERY, N. *Cloud Computing Toolkit*. Archives & Records Association. Department of Information Studies, Aberystwyth University. August, 2010.

GARTNER. *Gartner IT GLOSSARY*. Disponível em: <<http://www.gartner.com/it-glossary/>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

GREMBERGEN, W. V.; HAES, S. W.; GULDENTOPS, E. *Strategies for information technology governance*. Hershey, PA: Idea Group Publ, 2004.

HAIMES, YACOV Y.; CHITTISTER, Clyde C.. *Risk to cyberinfrastructure systems served by cloud computing technology as systems*, John Wiley Online Library, Wilmington, n. 3, p.213-224, 09 fev. 2012. Disponível em: <<http://olabout.wiley.com>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES (IBM). *IBM Smart Cloud Enterprise*. 2013. Disponível em: <<http://www-935.ibm.com/services/br/pt/cloud-enterprise/tab-benefits.html>>. Acesso em: 07 fev. 2013.

INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION (Isaca). *Guiding principles for cloud computing adoption and use*. February, 2012.

INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION (Isaca). *IT control objectives for cloud computing: controls and assurance in the cloud*. 2011.

KUNDRA, V. *Federal cloud computing strategy*. Washington: The White House, 2011.

LOMBARD, Flavio; DI PIETRO, Roberto. Secure virtualization for cloud computing. *Journal of Network and Computer Applications*, p. 1113-1122, June 2010.

MADHUBALA, R. An illustrative study on cloud computing. *International Journal of Sost Computing and Engineering*, v.1, n. 6, p. 286-290, January 2012.

MELL, P., GRANCE, T. *The NIST definition of cloud computing*. Gaithersburg: NIST, 2011. Disponível em: <http://csrc.nist.gov/publications/PubsSPs.html>. Acesso em: 29, abril 2012.

SHARIF, Amir M. It's written in the cloud: the hype and promise of cloud computing. *Journal Of Enterprise Information Management*, p. 131-134, 2010

SOUZA NETO, João. *Governança corporativa de TI na computação em nuvem*. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2012. 51 slides, color.

SUBASHINI, S.; KAVITHA, V. A survey on security issues in service delivery models of cloud computing. *Journal of Network and Computer Applications*, v. 34, n.4, p. 1-11, January 2011.

SULEIMAN, Basem *et al.* *On understanding the economics and elasticity challenges of deploying business applications on public cloud infrastructure*. Sydney: **The Brazilian Computer Society**, set. 2012. p. 173-193.

WEILL, Peter; ROSS, Jeanne. W. *Governança de tecnologia da informação*. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2006.

Wellington Galdino Evangelista

Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB).
Contato: wgevangelista@gmail.com

João Souza Neto

Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (UnB) e Professor do Curso de Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB).
Contato: joaon@ucb.br

RSP

Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas

Vitor Leal Santana

Universidade de Brasília (UnB)

Igor da Costa Arsky

Universidade Estadual de São Paulo (Unesp)

O objetivo deste artigo é apresentar o contexto a partir do qual foram instituídos mecanismos para simplificar a execução do Programa Cisternas, que visa à implementação de tecnologias sociais de acesso à água para populações rurais de baixa renda em regiões em situação de escassez hídrica. A partir da apresentação da lógica de implementação até então utilizada no programa, verifica-se de que forma o aprendizado sobre o desenho institucional da política contribuiu para a formulação de um novo arcabouço legal, tendo como perspectiva conferir maior celeridade ao seu processo de execução, eliminando gargalos burocráticos que resultavam em atrasos significativos na entrega dos resultados esperados. O desafio era criar mecanismos adaptados ao arranjo institucional até então considerado mais efetivo, ajustando outros e/ou criando novos mecanismos para superar os entraves durante a implementação. Os primeiros resultados mostram que o modelo de execução instituído a partir desse novo arcabouço legal tem conseguido dar as respostas esperadas, considerando que a primeira etapa de implementação tem sido realizada de forma sensivelmente mais célere do que a partir dos instrumentos utilizados anteriormente.

Palavras-chave: política de águas, zona rural, qualidade de vida, programa social, participação social

[Artigo recebido em 16 de junho de 2014. Aprovado em 11 de janeiro de 2016.]

El aprendizaje y la innovación en el diseño de normas para la aplicación de las políticas públicas: la experiencia del Programa Cisternas

El objetivo de este trabajo es presentar el marco del cual se han instituido mecanismos para simplificar la ejecución del Programa de Tanques, cuyo objetivo es poner en práctica las tecnologías sociales de acceso al agua para las poblaciones rurales de bajos ingresos en las regiones de la situación de escasez de agua. A partir de la presentación de la lógica de aplicación utilizada hasta ahora en el programa, se presenta de que modo el aprendizaje sobre el diseño institucional de la política contribuyó a la formulación de un nuevo marco legal, con la perspectiva de dar más velocidad a su proceso de implementación, con la eliminación de los cuellos de botella burocráticos que dieron lugar a importantes retrasos en la entrega de los resultados esperados. El reto era crear mecanismos adaptados a la disposición institucional hasta entonces considerada más eficaz mediante el ajuste de otros y / o la creación de nuevos mecanismos para superar los obstáculos durante la implementación. Los primeros resultados muestran que el modelo de ejecución introducida de este nuevo marco legal ha sido capaz de dar las respuestas esperadas, teniendo en cuenta que la primera fase de ejecución se ha llevado a cabo mucho más rápidamente de lo que a partir de los instrumentos utilizados anteriormente.

Palabras clave: política de aguas, zona rural, calidad de vida, programa social, participación social

Learning and innovation in the design of rules for the implementation of public policies: the experience of Programa Cisternas

The objective of this paper is to present the context from which mechanisms have been instituted to simplify the execution of Tanks Program, which aims to implement social technologies of access to water for rural low-income populations in regions of water scarcity situation. From the presentation of the implementation logic hitherto used in the program, is presented so that learning about the institutional design of policy contributed to the formulation of a new legal framework, with the prospect give more speed to its implementation process, eliminating bureaucratic bottlenecks that resulted in significant delays in the delivery of expected results. The challenge was to create mechanisms adapted to the institutional arrangement hitherto considered most effective by adjusting other and / or creating new mechanisms to overcome obstacles during implementation. The first results show that the execution model introduced from this new legal framework has been able to give the expected answers, considering that the first implementation phase has been carried out substantially more quickly than from the instruments used previously.

Keywords: water policy, rural area, quality of life, social program, social participation

Introdução

O aproveitamento de água de chuva tem se tornado solução cada vez mais frequente na estratégia de abastecimento de água, sobretudo em um contexto crescente de escassez hídrica de fontes superficiais e subterrâneas.

Nesse contexto, o Governo Federal vem apoiando, desde 2003, a implementação de tecnologias sociais de acesso à água, como parte da estratégia de garantir a segurança alimentar e nutricional de famílias de baixa renda residentes na zona rural de regiões com escassez hídrica. Essas tecnologias são voltadas, em sua grande maioria, para a captação e armazenamento de água de chuva, seja para consumo humano ou para a produção de alimentos. Materializada no Programa Cisternas, essa política tem sido concentrada no semiárido¹, região do Brasil que historicamente enfrenta dificuldades diversas associadas à escassez hídrica².

A lógica de implementação dos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa Cisternas seguiu, ao longo dos últimos anos, o arcabouço legal das transferências voluntárias, consubstanciado atualmente no Decreto nº 6.170/2007 e na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. Apesar dos resultados importantes observados na execução da política até então, havia uma clara percepção das dificuldades para sua operacionalização a partir das regras definidas por esse arcabouço. A implementação dessas tecnologias, apoiadas atualmente, no âmbito do Governo Federal, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), se dá de forma bastante descentralizada, exigindo um arranjo em que os órgãos e entidades parceiras, para resultados mais efetivos, se articulem com entidades locais, de forma a se ampliar a capacidade operacional e alcançar a capilaridade necessária para o atendimento do público-alvo, residente de forma dispersa na área rural ou em núcleos urbanos isolados.

Nesse sentido, do ponto de vista da implementação a partir do normativo disponível, o histórico de execução da política permitiu identificar gargalos operacionais, associados aos ritos burocráticos, nos três estágios do ciclo de implementação: 1) no processo de elaboração dos projetos e formalização da parceria; 2) na seleção e contratação das entidades executoras locais, incluindo a

¹ A sub-região legalmente denominada como semiárido abrange 1.134 municípios de nove estados brasileiros (incluindo oito da Região Nordeste e o norte do Estado de Minas Gerais), em uma área de aproximadamente 969 mil Km², o que representa cerca de 20% dos municípios e 11% do território brasileiros.

² Ainda hoje, nessa região, 70% da população rural não possui acesso à rede pública de abastecimento (IBGE, 2010), sendo que a maior parte do acesso ocorre por meio de poços localizados a longas distâncias das residências, na maioria das vezes com água salobra, e açudes e barreiros de água de baixa qualidade, com potencial de provocar várias doenças.

definição de regras e instrumentos de gestão dos contratos firmados com essas entidades; e 3) na prestação de contas, uma vez que excessos de controle capturam esforços de execução tanto das entidades executoras como dos parceiros, sem, contudo, aprimorar a transparência.

Diante disso, e considerando a importância dessa ação no âmbito da estratégia governamental mais recente de erradicação da extrema pobreza, materializada no Plano Brasil Sem Miséria³, abriu-se a oportunidade de discussão de uma nova sistemática de execução que conferisse maior eficiência, eficácia e efetividade⁴ ao processo de implementação do Programa Cisternas, em resposta aos gargalos burocráticos existentes, e não deixando de considerar o arranjo institucional que perpassa ampla articulação federativa e intensa parceria com a sociedade civil.

A proposta do desenho de um novo arcabouço legal era acelerar o processo de implementação do programa, por meio da institucionalização de regras que simplificassem e uniformizassem todos os procedimentos e atividades associadas.

Diante desse contexto, a partir do acúmulo de conhecimento sobre a dinâmica e os processos envolvidos na implementação, do aprendizado sobre o *modus operandi* e sobre os entraves para uma execução mais célere, foi formulada uma sistemática adaptada, ao mesmo tempo, ao arranjo institucional e a uma lógica de funcionamento da política que vinha dando certo, associando-a à criação e implementação de novas ideias e processos, tendo como perspectiva resultados mais efetivos.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram analisados os processos institucionais dos instrumentos de repasse firmados pelo MDS entre os anos de 2007 e 2014, permitindo uma sistematização de dados de execução e ritos burocráticos associados. As conclusões são baseadas também nos documentos e rotinas vinculados a esses instrumentos de repasse, permitindo uma avaliação sobre a eficácia do desenho das novas regras sobre o processo de implementação da política.

³ O Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011, é uma estratégia para a coordenação de ações na perspectiva de erradicação da extrema pobreza a partir de três eixos: a garantia de renda, o acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva rural e urbana. Nesses eixos, o acesso à água está associado a uma perspectiva de inclusão produtiva, de garantia da segurança alimentar e nutricional.

⁴ Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade aqui utilizados têm como referência o estudo de Marinho e Façanha (2001). Por eficiência entende-se uma relação de custo e benefício, sobre os métodos e os meios de se executar uma ação ou tarefa da melhor maneira, conceito intrinsecamente associado aos processos utilizados. A eficácia aqui é entendida como uma medida normativa de alcance de resultados, uma medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas. E, por fim, efetividade afere em que medida os resultados de uma ação produzem efeitos no ambiente em que se interveio, trazendo benefícios à sua população no momento esperado.

A primeira seção do artigo apresenta o contexto a partir do qual a implementação de tecnologias sociais de acesso à água se materializou como política pública, institucionalizada no Programa Cisternas, sendo delineados os processos de execução e os resultados observados até então. A segunda seção apresenta a lógica de implementação do programa, apontando os gargalos associados aos instrumentos disponíveis até então. A terceira seção traça a rota que orientou o desenho de uma nova sistemática de execução, a partir da institucionalização de regras uniformes e com impacto direto sobre os processos administrativos das instituições envolvidas. Por fim, são apresentados os primeiros resultados obtidos com a simplificação e padronização de procedimentos para a implementação do programa.

Acesso à água na zona rural e o Programa Cisternas

A falta de acesso ou o acesso precário à água é uma situação ainda bastante presente na realidade brasileira, e particularmente crítica para a população localizada na zona rural, em especial para aquela em situação de vulnerabilidade social. Variações climáticas que afetam a disponibilidade de água, a poluição de fontes hídricas disponíveis, conjugadas com uma reduzida oferta da rede pública de abastecimento de água, afetam severamente as condições de sobrevivência dessa população, que muitas vezes não dispõe de meios suficientes para suprir demandas mínimas de água.

Nesse contexto, nos últimos anos tem crescido a percepção de que são necessárias soluções alternativas que deem conta do processo crescente de limitação das fontes hídricas superficiais e subterrâneas, compatíveis com a diversidade socioclimática e que envolvam ampla participação social na gestão. Não por acaso, a implementação de estruturas descentralizadas de abastecimento de água, geridas pela família ou pela comunidade, tem sido considerada parte importante da estratégia para garantir o acesso à água de qualidade para a população rural, pois envolve custos de implementação e manutenção substancialmente menores do que as obras necessárias para a interligação dessa população a uma rede de distribuição⁵.

Equipamentos e sistemas descentralizados para a captação e o armazenamento de água têm amplo potencial para o atendimento da demanda por água em regiões com grande escassez hídrica, principalmente para o consumo humano, sendo que

⁵ De acordo com a Portaria MS nº 12.914/2011, inciso IX, art. 5º, a rede de distribuição consiste na parte do sistema de abastecimento formada por tubulações e seus acessórios, destinados a distribuir água potável até as ligações prediais.

muitas vezes a única alternativa viável são tecnologias sociais que permitam a captação de águas pluviais⁶.

A importância da utilização dessas tecnologias tem sido reforçada em algumas edições do Fórum Mundial da Água. Na 3ª edição desse Fórum, realizada em Quioto em 2003, o Diretor do Centro de Tecnologias Ambientais do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (Unep), Steve Hall, declarou que

A captação e o armazenamento de água de chuva como água potável ou para uso na agricultura não são uma ideia nova, mas estão sendo ignorados pelos planejadores e pela iniciativa privada. Não são tão atraentes como os megaprojetos de abastecimento de água; mas, mesmo assim, a captação de água de chuva, se introduzida em larga escala, pode aumentar o abastecimento existente de água a um custo relativamente baixo e passar para as comunidades a responsabilidade de gerenciar seu próprio abastecimento de água (THE DAILY YOMIURI, 17/03/2003).

Como nos coloca Gnadliger (2011, p. 332-333), “A captação de água de chuva envolve muitos projetos pequenos em nível local, em lugar de um projeto grande e distante; assim, envolve um grande número de atores e usuários reduzindo a responsabilidade dos atuais fornecedores públicos de água”.

Em evento paralelo à III Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação (COP 3), realizada em 1999 em Recife (PE), organizações da sociedade civil se reuniram e fundaram a Articulação no Semiárido (ASA), contando com a participação de organizações populares, entre elas organizações não governamentais, sindicatos, cooperativas, associações e igrejas. O movimento organizado em torno desse evento foi o ponto de partida para a elaboração do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), proposto para ser executado pela sociedade civil, de maneira descentralizada, sob o paradigma da convivência com o semiárido, respeitando os saberes e a cultura locais. Esse programa foi a primeira iniciativa para inserir na agenda pública soluções estruturantes para uma problemática presente na realidade socioeconômica da região, menos voltado para soluções paliativas de combate à seca, historicamente apoiadas pelo Estado brasileiro.

⁶ De maneira geral, as tecnologias de captação e manejo de água de chuva são técnicas que permitem interceptar e utilizar a água de chuva no local onde ela cai no chão; que facilitam a água da chuva a se infiltrar no solo; ou que captam a água de escoamento de uma área específica (telhados, pátios, chão, ruas e estradas) para depois ser armazenada em um reservatório (cisterna ou solo) para uso futuro, seja doméstico, agrícola, dessedentação de animais ou ambiental, tanto em áreas rurais como urbanas (GNADLINGER, 2011).

Tendo em vista a experiência positiva das primeiras ações desenvolvidas a partir dessa articulação, apoiada enquanto ação governamental a partir de 2003, no ano de 2004 o Governo Federal cria uma ação orçamentária específica para a construção de reservatórios de alvenaria para captação e armazenamento de água da chuva. Como iniciativa complementar na promoção da segurança alimentar e nutricional⁷, tal ação tem, desde então, contado com significativos aportes financeiros, na perspectiva de garantir o acesso à água potável para populações rurais. Sob a denominação de Programa Cisternas, essa ação tem sido implementada a partir de um arranjo que tem envolvido principalmente a parceria do Governo Federal com governos estaduais, municipais, consórcios públicos de municípios e com entidades da sociedade civil.

Ao longo dos últimos dez anos, o Programa Cisternas já investiu mais de 3 bilhões de reais na construção de cisternas e de outras tecnologias sociais de acesso à água, beneficiando cerca de 750 mil famílias.

O processo para a implementação dessas tecnologias envolve, além da construção de uma tecnologia de captação e armazenamento de água, atividades de mobilização social, capacitação e orientações gerais sobre o uso e gestão da água.

As atividades de mobilização e capacitação constituem elementos definidores da ação, parte integrante do processo que caracteriza as referidas tecnologias não como obra de engenharia a ser executada por empreiteiras, mas como tecnologias sociais, passíveis de serem implementadas a partir de ação direta das famílias ou comunidades a serem atendidas.

Resultado de um processo social de aprendizado sobre os meios de convivência com a seca, as tecnologias atualmente apoiadas pelo MDS, em especial as cisternas de placas de 16 mil litros, são soluções simples, de baixo custo e de fácil aplicação e apropriação pela comunidade. Nesse processo, toda a comunidade é mobilizada e as famílias são estimuladas a refletir sobre a gestão da água no âmbito familiar e comunitário. A mão de obra para a implementação geralmente é local, sendo que muitas vezes os próprios agricultores a serem beneficiados são treinados para a construção da estrutura. Essas são as diretrizes centrais, que caracterizam como tecnologia social a estrutura hídrica e todo o processo social envolvido na sua execução.

⁷ De acordo a Lei nº 11.346/2006, a segurança alimentar e nutricional abrange, entre outras ações, “a ampliação das condições de acesso aos alimentos, (...) **incluindo-se a água**” (inciso I, art. 4º). O Decreto nº 7.272/2010, por sua vez, aponta como diretriz da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a “promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos...” (inciso VI, art. 3º).

Quadro 1 – Linhas de ação do Programa Cisternas

Objetivo	Tecnologia
Acesso à água para consumo humano ou 1º água	Principal tecnologia é a cisterna de 16 mil litros, composta por um reservatório de placas de alvenaria, interligado a um sistema de calhas instalado em telhado para a captação da água de chuva. O procedimento para a instalação se baseia na montagem, próxima ao domicílio do beneficiário, de placas de alvenaria pré-moldadas e confeccionadas em regime de mutirão. O reservatório com volume cheio atende às necessidades de uma família para beber e cozinhar alimentos durante um período de até oito meses de estiagem.
Acesso à água para produção de alimentos ou 2º água	São diversas tecnologias apoiadas, sendo a mais comum a cisterna de 52 mil litros, cuja água de chuva armazenada no reservatório pode ser captada a partir de uma área concretada próxima, ou do próprio solo, a partir de um leito de enxurrada. O procedimento de instalação é similar ao da tecnologia de 1º água, sendo que o reservatório atende principalmente a produção familiar de quintal, principalmente hortaliças e fruteiras, e a criação de pequenos animais. Entre outras tecnologias apoiadas, estão a barragem subterrânea, pequenas barragens, o barreiro trincheira e tanques de pedra.

Fonte: Elaboração própria.

Diversos estudos têm apontado os benefícios diretos à família após a implementação dessas tecnologias. Avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2006, e pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 2009, chegaram a resultados semelhantes, mostrando que a utilização da água armazenada nas cisternas proporciona aos beneficiários uma melhoria da água consumida, com redução na incidência de doenças de veiculação hídrica, e redução do tempo e esforço gastos nos deslocamentos para a obtenção diária de água, principalmente de mulheres e crianças.

Com o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, essa ação ganha uma visibilidade ainda maior, tendo em vista que uma meta estabelecida, dentro do objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil, foi a universalização do acesso à água no semiárido, a ser realizado principalmente por meio da implementação de cisternas. Esse compromisso foi materializado no Programa Água Para Todos, instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, no qual o Programa Cisternas está inserido, que reforçou a importância dos sistemas de captação e armazenamento de águas pluviais como alternativa para a promoção da saúde, segurança alimentar e do desenvolvimento local das populações rurais e em situação de vulnerabilidade social.

Processo de implementação do Programa Cisternas: modelo inicial e principais gargalos

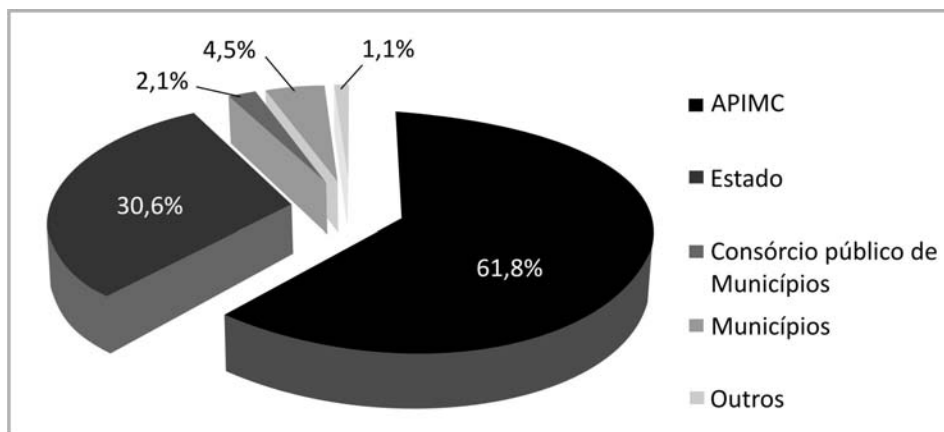
O arranjo institucional para a implementação do Programa Cisternas foi sendo consolidado ao longo dos anos, envolvendo a parceria do Governo Federal com um conjunto pequeno de atores centrais, mas cujos recursos são descentralizados para uma ampla gama de instituições com atuação local ou territorial. Esse desenho de execução de fato se consolida como a alternativa considerada mais efetiva para a implementação da política, conforme constatado inclusive em auditoria operacional do TCU. A conclusão a que chega o órgão é que:

A boa articulação existente entre as três esferas de governo, as ONGs, associações e sindicatos comunitários é um ponto forte da ação. A capilaridade atingida pelos atores envolvidos nas comunidades do semiárido brasileiro é bem executada e é de essencial importância para o sucesso da ação⁸ (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2004, p. 18).

E como tudo isso é operado na prática?

Desde 2003, a maior parte das tecnologias implementadas a partir de recursos do Programa Cisternas tiveram como parceiros centrais um conjunto de governos estaduais e a Oscip⁹ Associação Programa Um Milhão de Cisternas, instituída a partir da Articulação do Semiárido (ASA), conforme ilustrado no Gráfico 1. Apenas 6,6% das tecnologias foram implementadas de forma direta pelos parceiros do MDS, principalmente por municípios e consórcio público de municípios.

Gráfico 1 – Distribuição percentual das tecnologias implementadas, por tipo de parceiro



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SIG Cisternas, maio de 2015.

⁸ Esse arranjo institucional de implementação, inclusive, entra em conflito com uma asserção feita por um dos estudos sobre implementação mais conhecidos, de autoria de Pressman e Wildavsky (1984), que alega que “a complexidade da ação conjunta” é o principal impedimento ao sucesso da implementação.

⁹ Oscip ou organização da sociedade civil de interesse público é uma qualificação jurídica conferida a entidades privadas sem fins lucrativos para a formalização de termos de parceria com o poder público, sendo regulamentada pela Lei nº 9.790/1999.

No caso da parceria com governos estaduais e com a AP1MC, a lógica de implementação tem a seguinte dinâmica: 1) o MDS firma instrumentos jurídicos de repasse financeiro (transferências voluntárias materializadas em convênios ou termos de parceria) com esses atores, a partir de plano de trabalho contendo pactuação de metas a serem executadas (quantidade de tecnologias a serem implementadas e valores envolvidos); 2) definida a metodologia de execução e o formato de contratação, esses parceiros publicam edital para a seleção de instituições locais executoras, descentralizando recursos e metas associadas ao instrumento de repasse firmado com o MDS; 3) as instituições selecionadas são contratadas, tendo condições, a partir do adiantamento de parte dos recursos, de iniciar a implementação efetiva das tecnologias (que envolve processos de seleção, capacitação e construção das estruturas hídricas).

Esse processo possui pelo menos três momentos cujos ritos burocráticos associados aos instrumentos legais até então disponíveis provocavam atrasos significativos até a entrega efetiva das primeiras tecnologias.

No momento anterior à assinatura do convênio/termo de parceria, o parceiro precisa definir o modelo de implementação e elaborar projeto específico, subsidiado por cotações de preços de cada elemento de despesa previsto. Formalizado o instrumento de repasse, o parceiro precisa organizar a equipe técnica responsável pela gestão e acompanhamento do projeto; elaborar edital para a contratação das instituições responsáveis pela execução na ponta, a partir da metodologia de implementação definida; apresentar esse edital para suas procuradorias jurídicas; publicar o edital; e, por fim, formalizar contratos ou subconvênios¹⁰.

Somente após superadas essas etapas é possível observar o início efetivo de execução do projeto, das metas pactuadas com o Ministério. No entanto, após a contratação das entidades, outros processos burocráticos morosos entram em cena, uma vez que a entidade precisa observar processos licitatórios rígidos, e muitas vezes inadequados, tanto na contratação de pessoal e de serviços, como na compra de materiais de consumo e para a construção, tendo em vista o arcabouço legal para a prestação de contas financeira dos subconvênios, que mantém exatamente as mesmas exigências de um convênio.

Desde 2003, a quase totalidade dos convênios firmados para a execução do programa seguiu a sistemática apresentada acima, sendo que a maior parte, ao seu final, apresentou resultados satisfatórios. O inconveniente é que normalmente

¹⁰ Subconvênio é a forma de descentralizar etapas de um convênio a partir da contratação pelo conveniente de outra instituição, mantendo-se as regras de execução e prestação de contas de um convênio. Tal instrumento, apesar de amplamente utilizado desde o início do programa, apenas foi institucionalizado a partir da Portaria Interministerial nº 507/2011.

tais resultados vieram após inúmeros problemas de operacionalização, resultando em substancial atraso na entrega final ou no atendimento do público-alvo. Ou seja, as tecnologias eram implementadas de fato, mas sempre com grande atraso em relação ao cronograma de execução pactuado.

Em resumo, no caminho trilhado até o produto final, que envolve todo o processo de mobilização social, a família selecionada e capacitada para gerir a água e a tecnologia social implementada em sua propriedade, há um conjunto enorme de entraves, que impactavam diretamente na velocidade de todo o processo.

A formalização do instrumento demandava até quatro meses, uma vez que projetos eram desenhados conforme a lógica de cada parceiro, devendo ser subsidiados por cotações de preços para cada elemento de despesa do projeto, além de precisarem passar por toda a análise de custos, pela equipe técnica do MDS. Esse processo se mostrava um contrassenso, visto que os custos e o modelo das principais tecnologias já se mostravam amplamente conhecidos.

Após a formalização, como a maior parte dos parceiros não possuem capilaridade e capacidade operacional suficiente para chegar diretamente de forma efetiva ao beneficiário final, os recursos eram descentralizados para entidades locais para o desenvolvimento das principais atividades.

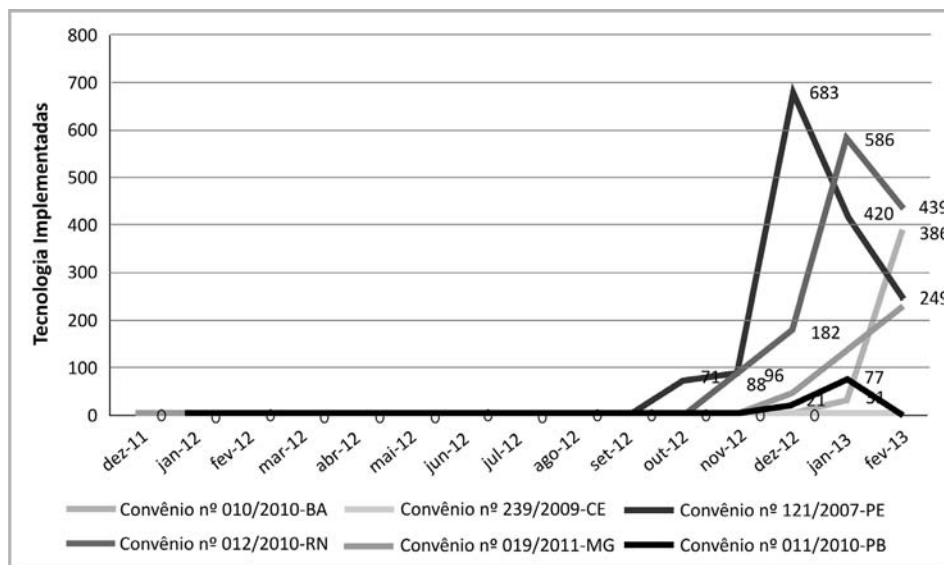
No entanto, essa contratação partia da elaboração de editais específicos, com diferentes regras, critérios de seleção e procedimentos internos. Cada procuradoria jurídica construía entendimentos próprios, e o processo muitas vezes era conduzido por “centrais de licitação” estaduais que o arrastavam por meses, e, em alguns casos, chegaram a inviabilizar o próprio convênio com o fim da sua vigência.

Além disso, como o projeto era desenhado item a item de despesa, incluindo desde o bloco de notas da reunião inicial de mobilização, passando pela alimentação e deslocamento das famílias para participarem da capacitação até cada item do material de construção da tecnologia, tanto os procedimentos associados à execução deveriam se atentar às minúcias daquilo que havia sido pactuado de forma detalhada no plano de trabalho, como a prestação de contas financeira deveria vir acompanhada de notas fiscais comprovando o gasto com cada item previsto no projeto. Assim, o excessivo rigor de controle recaía sobre despesas consideradas pequenas (combustível, alimentação, despesas administrativas) realizadas em comunidades dispersas e cujos valores não ultrapassam 5% do valor unitário da tecnologia, o que acabava por afetar todo o ritmo de implementação.

O Gráfico 2 expõe a situação real de cinco convênios firmados pelo MDS com governos estaduais, ilustrando toda a morosidade do processo que vai desde a formalização do instrumento de repasse ou liberação dos recursos pelo ministério até a efetiva entrega das primeiras tecnologias. Após a liberação de recursos pelo

MDS no âmbito das parcerias firmadas (nos casos abaixo, em dezembro de 2011), o início efetivo da implementação das tecnologias só era observado após cerca de 10 meses (Convênio nº 121/2007), sendo que, em alguns casos, esse processo levou mais de um ano (Convênio nº 239/2009 e Convênio nº 010/2010).

Gráfico 2 – Histórico de execução de convênios firmados pelo MDS



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SIG Cisternas.

Enfim, ritos burocráticos excessivamente morosos provocavam enorme lapso temporal entre a celebração dos instrumentos e o início efetivo da implementação das tecnologias. Ou seja, havia um problema claro na implementação da política, que se iniciava antes mesmo da execução na ponta. Da mesma forma que havia a percepção da necessidade de uma mudança na estrutura das regras de execução, mantendo-se os arranjos institucionais até então considerados efetivos.

Da lógica tradicional ao desenho de novas regras de implementação

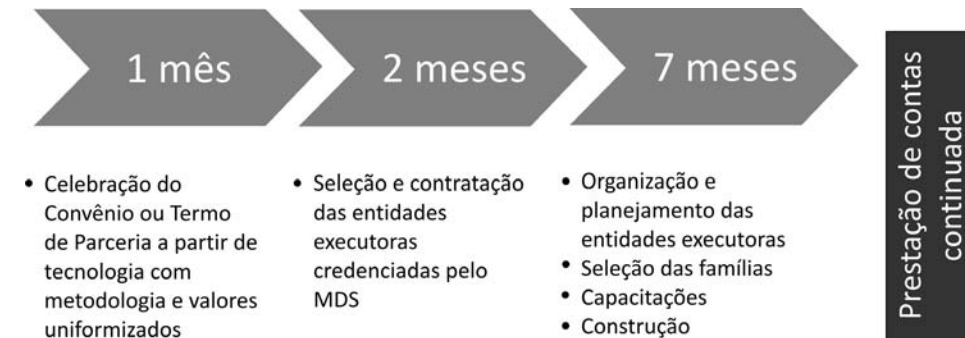
Uma análise dos processos institucionais e acompanhamento da rotina operacional dos projetos permitiu diagnosticar que ritos burocráticos associados a processos administrativos complexos e truncados resultavam em dificuldades diversas para a execução do programa. Diante desse diagnóstico, formou-se o entendimento da necessidade do desenho de instrumentos que simplificassem os procedimentos, inclusive durante a formalização do convênio e/ou termo de parceria, e oferecessem condições efetivas para que, após o repasse dos recursos

pelo MDS, o tempo até a contratação das entidades executoras locais fosse reduzido ao máximo, permitindo, além disso, que a execução fosse realizada sem percalços até a prestação de contas final. Dessa forma, a perspectiva era manter o arranjo institucional de implementação até então considerado mais efetivo, que envolvia a intermediação com parceiro público ou privado e a execução na ponta a partir de ampla participação da sociedade civil.

Foi com base nesse diagnóstico e nessa perspectiva que foram iniciadas as discussões sobre um novo arcabouço legal para a execução do programa, com regras e procedimentos que permitissem o pleno desenvolvimento das atividades associadas ao processo de implementação das tecnologias, proporcionando resultados mais céleres.

O Gráfico 3 ilustra a expectativa projetada a partir do desenho dessa nova sistemática, com mecanismos e instrumental legal capazes de atuar na redução substancial do tempo até a entrega efetiva das metas pactuadas entre o MDS e seus parceiros.

Gráfico 3 – Fluxo esperado com o novo arcabouço legal do Programa Cisternas



Fonte: Elaboração própria.

Um primeiro elemento é que o desenho dessa nova sistemática de execução parte do reconhecimento da importância da sociedade civil organizada na implementação da política. Considerando que o público-alvo traz uma enorme complexidade ao processo de implementação, uma vez que são famílias de baixa renda, residentes de forma dispersa na zona rural ou em núcleos urbanos isolados, verifica-se que o melhor desempenho apenas é alcançado quando as atividades vinculadas à implementação da tecnologia são descentralizadas para organizações locais com atuação em políticas associadas ao desenvolvimento rural, assistência social ou segurança alimentar. Tais organizações geralmente possuem maior *know how*, capilaridade e capacidade técnica e operacional para chegar a públicos

isolados, fato esse demonstrado pelo próprio histórico de execução do programa e corroborado por outros órgãos, como apontado anteriormente em relação ao TCU.

Um segundo elemento importante foi a definição legal do conceito de tecnologia social de acesso à água. O conceito de tecnologia social tem sido amplamente discutido no meio acadêmico, sendo que a tecnologia social em si também já tem feito parte de um conjunto importante de políticas públicas (COSTA, 2013; LASSANCE JR. *et al.*, 2004). No entanto, mesmo se apoiando no conceito de tecnologia social para garantir a implementação sob as diretrizes pelas quais vem sendo implementada, apenas a partir do Decreto nº 8.038/2013, institui-se uma definição legal do que se trata. A partir desse normativo, e com base no acúmulo prático e teórico sobre o conceito, definiu-se que a implementação desse tipo de tecnologia deve necessariamente envolver um “conjunto de técnicas e métodos aplicados para captação, uso e gestão da água, desenvolvidos a partir da interação entre conhecimento local e técnico, apropriados e implementados com a participação da comunidade” (Decreto nº 8.038/2013, artigo 1º, IV).

De uma forma geral, buscou-se a criação de mecanismos que reduzissem os entraves em todas as etapas do processo de implementação da política. A sistemática instituída envolvia os seguintes pilares: i) a formalização de contratos de prestação de serviços, ii) por dispensa de licitação, iii) com entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo MDS, iv) a partir de edital de chamada pública e contrato uniformizados, para a v) execução de tecnologias com metodologia e valor unitário padronizados.

Dessa forma, o primeiro instrumento instituído foi portaria ministerial estabelecendo critérios e procedimentos para o credenciamento de entidades privadas sem fins lucrativos para a execução do programa. A lógica desse instrumento era trazer para o ministério a responsabilidade pela definição de quais entidades são aptas ou não para executar o programa, a partir de critérios transparentes, criando uma rede de instituições em condições de concorrer aos editais a serem publicados pelos parceiros do MDS. Ou seja, o ministério, a partir de requisitos predefinidos, convoca continuamente entidades para que postulem a execução do Programa Cisternas. Atendendo aos requisitos e tendo sido credenciadas, tais entidades se tornam aptas a concorrer a qualquer edital de chamada pública divulgado pelos parceiros no âmbito do programa.

Um segundo elemento dessa nova sistemática diz respeito à padronização da metodologia de implementação das tecnologias e da definição de valores

unitários de referência para cada uma, na perspectiva de garantir uniformidade ao processo de execução. Além de um padrão de qualidade uniforme, previa-se a redução no tempo associado às tratativas para a elaboração do projeto, uma vez que se elimina a necessidade de apresentação de cotações de preços para cada elemento de despesa. Por fim, o ministério também assume a responsabilidade por aperfeiçoamentos futuros das tecnologias, juntamente com um comitê técnico consultivo especialmente criado para essa tarefa.

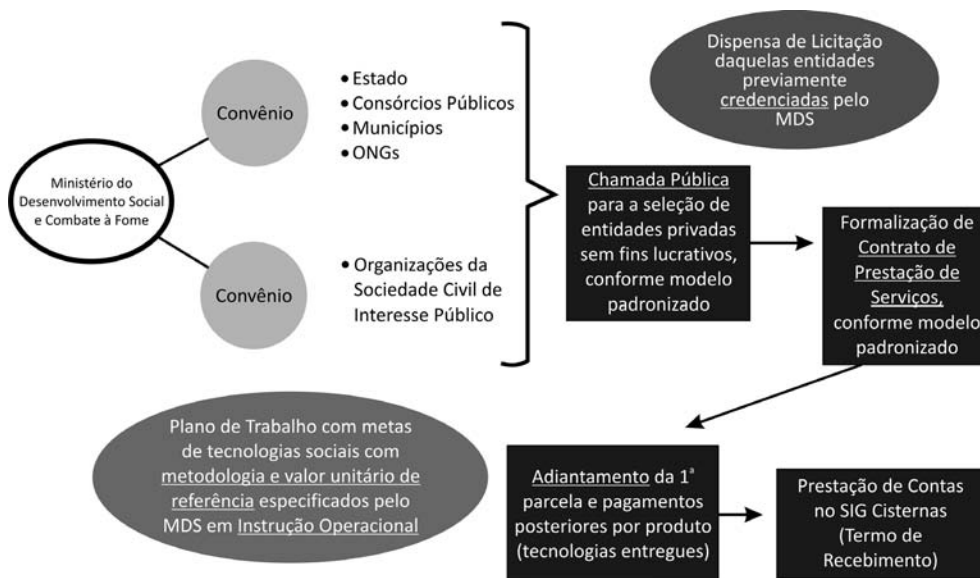
Além das tecnologias apoiadas, os instrumentos vinculados aos processos de seleção e contratação das entidades executoras também foram padronizados. Nesse caso, foi instituído edital de chamada pública com as mesmas regras e procedimentos a serem adotados por todos os parceiros, assim como foi definido modelo do contrato a ser firmado com as entidades credenciadas pelo MDS e selecionadas por meio do edital de chamada pública.

A lógica é que as entidades credenciadas pelo MDS participem de edital de chamada pública com critérios uniformes, sendo a seleção baseada na experiência territorial das entidades. Além disso, ao uniformizar os referidos instrumentos, a partir de uma lei federal, a ideia era reduzir o tempo transcorrido entre a elaboração de editais específicos por cada parceiro, passando pela análise das procuradorias jurídicas estaduais, até a efetiva contratação das entidades executoras locais.

Outra inovação trazida é a permissão para que as entidades credenciadas, e posteriormente selecionadas nos editais, sejam contratadas a partir de dispensa de licitação, eliminando, dessa forma, um conjunto de ritos burocráticos morosos associados aos procedimentos licitatórios. Ou seja, dentro do novo normativo que regula a execução do programa, foi inserida regra na Lei de Licitações (inciso XXXIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993) permitindo a dispensa de licitação para a contratação de entidades que tenham sido previamente credenciadas pelo MDS e selecionadas em edital público para a implantação de tecnologias sociais de acesso à água.

O Gráfico 4 ilustra a nova sistemática de execução delineada pelo arcabouço legal trazido pela Lei nº 12.873/2013 e pelo Decreto nº 8.038/2013. Pelo exposto, verifica-se que o instrumento de repasse a ser firmado entre o MDS e seus parceiros continua sendo o convênio ou termo de parceria, o que na prática mantém o mesmo arranjo institucional para a execução da política. O que se altera, principalmente, são os instrumentos e mecanismos utilizados após a formalização, na perspectiva de influir positivamente na eficiência, celeridade e efetividade do processo de implantação das tecnologias.

Gráfico 4 – Sistemática de execução do Programa Cisternas a partir da Lei nº 12.873/2013



Fonte: Elaboração própria, a partir de compilação das normas do Programa Cisternas – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Mais uma inovação trazida pela nova legislação diz respeito ao adiantamento da primeira parcela do contrato firmado com a entidade contratada. Pela lógica tradicional dos contratos, a remuneração do contratado está associada ao pagamento de produtos entregues pelo contratado, ou seja, o pagamento é realizado após a efetiva comprovação de realização do serviço. A Lei nº 12.873/2013 autoriza esse adiantamento, enquanto o Decreto nº 8.038/2013, que regulamenta a execução do programa, estipula esse adiantamento em até 30% do valor total do contrato. A explicação para essa regra diferenciada de contrato diz respeito principalmente à natureza das instituições contratadas, entidades privadas sem fins lucrativos, que não possuem estrutura financeira ou capital de giro para suportar os custos associados ao início de implantação das tecnologias. Por outro lado, no arcabouço legal criado, o MDS traz para si a responsabilidade pelo tipo de entidade credenciada, o edital de chamada pública privilegia entidades com experiência na execução de ação semelhante e também foram instituídas sanções rigorosas no caso de mau uso do recurso público, mecanismos esses que visam reduzir o risco desse adiantamento.

Por fim, considerando todos os instrumentos instituídos, sobretudo a natureza do contrato a ser firmado com as entidades executoras, o último passo no desenho dessa nova sistemática era simplificar e reduzir os ritos associados à prestação de contas da execução. Tendo em vista que a perspectiva do contrato é o pagamento por um produto referenciado em projeto específico, ao final do contrato a entidade, apesar

de receber um adiantamento inicial, apenas receberá o complemento do valor total do contrato após a efetiva entrega de todas as metas contratadas, comprovando a realização das etapas previstas na metodologia de implementação da tecnologia.

Essa nova sistemática de execução também prevê mecanismos de transparência na aplicação dos recursos, uma vez que, para a apuração do cumprimento das metas, deverá ser utilizado sistema informatizado do MDS, no qual deverá ser inserido cada termo de recebimento da tecnologia social, que é um documento assinado pela família, contendo, além de dados cadastrais, registro fotográfico da tecnologia, registro das coordenadas geográficas dessa tecnologia, bem como a declaração de participação da família nas etapas metodológicas de mobilização, seleção e capacitação inerentes à respectiva tecnologia social de acesso à água.

O arcabouço legal que orienta essa nova sistemática de execução, bem como as principais inovações inseridas no processo de implementação do Programa, estão detalhados nos Quadros 2 e 3.

Quadro 2 – Arcabouço legal do Programa Cisternas

Normativo	Descrição
Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013	Institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas.
Decreto nº 8.038, de 04 de julho de 2013	Regulamenta o Programa Cisternas.
Portaria MDS nº 99, de 20 de setembro de 2013	Estabelece regras e procedimentos para o credenciamento das entidades privadas sem fins lucrativos, no âmbito do Programa Cisternas.
Portaria MDS nº 130, de 14 de novembro de 2013	Dispõe sobre a definição dos modelos de tecnologias sociais de acesso à água.
Portaria MDS nº 01/2014, de 20 de janeiro de 2014	Dispõe sobre o edital de chamada pública e o contrato de prestação de serviços, no âmbito do Programa Cisternas.
Instrução Operacional da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) nº 01, de 09 de dezembro de 2013	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 01 – Cisterna de Placas de 16 mil litros.
Instrução Operacional Sesan nº 02, de 09 de dezembro de 2013	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 02 – Cisterna de Calçadão de 52 mil litros.

Normativo	Descrição
Instrução Operacional Sesan nº 03, de 09 de dezembro de 2013	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 03 – Cisterna de Enxurradas de 52 mil litros.
Instrução Operacional Sesan nº 04, de 09 de dezembro de 2013	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 04 – Barreiro Trincheira Familiar.
Instrução Operacional Sesan nº 05, de 09 de dezembro de 2013	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 05 – Barragem Subterrânea.
Instrução Operacional Sesan nº 01, de 07 de abril de 2014	Divulga os modelos de termo de recebimento a serem utilizados pelos parceiros do Programa Cisternas.
Instrução Operacional Sesan nº 03, de 16 de maio de 2014	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 06 – Cisterna Escolar.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Quadro 3 – Principais inovações do marco legal do Programa Cisternas

1. Credenciamentos de entidades aptas a executarem o Programa Cisternas, reconhecendo o papel da sociedade civil organizada na implementação da política pública.
2. Inclusão do inciso XXXIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, para permitir dispensa de licitação na contratação das entidades responsáveis pela implementação de tecnologias sociais de acesso à água.
3. Padronização de editais de chamada pública e contratos, eliminando negociação e morosidade dos parceiros junto a procuradorias jurídicas estaduais e centrais de licitação.
4. Autorização, por meio do Decreto nº 8.038/2013, do adiantamento de até 30% do valor total do contrato, contornando o problema de capital de giro das entidades privadas sem fins lucrativos.
5. Foco nos resultados da política, com a adoção de sistema informatizado para a comprovação do cumprimento do objeto por meio de termo de recebimento com dados detalhados da família e registros fotográficos e coordenadas geográficas da tecnologia.
6. Definição legal e normativa das tecnologias sociais de acesso à água, reconhecendo suas especificidades metodológicas e particularidades de execução frente aos regramentos da administração pública, facilitando também todo o processo de pactuação de metas.

Fonte: Elaboração própria, a partir de compilação das normas do Programa Cisternas – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Enfim, essa nova sistemática de execução buscou tornar mais eficiente e efetivo um programa já existente; realizar o apoio financeiro baseado em projetos, processos e valor uniformizados pelo MDS; criar condições para o estabelecimento de fluxo financeiro de liberação de recursos baseado na comprovação do cumprimento de metas; e desenvolver mecanismos simplificados de prestação de contas, baseados na comprovação da execução por meio de sistema informatizado.

Primeiros resultados

Os principais normativos para iniciar a operacionalização do programa sob essa nova sistemática foram instituídos entre maio (quando foi publicada a Medida Provisória nº 619/2013, posteriormente convertida na Lei nº 12.873/2013) e dezembro de 2013 (quando foram especificados os modelos das principais tecnologias e definidos seus valores de referência). A partir de dezembro de 2013, foram formalizados os primeiros convênios e termos de parceria a serem executados a partir desse modelo de execução.

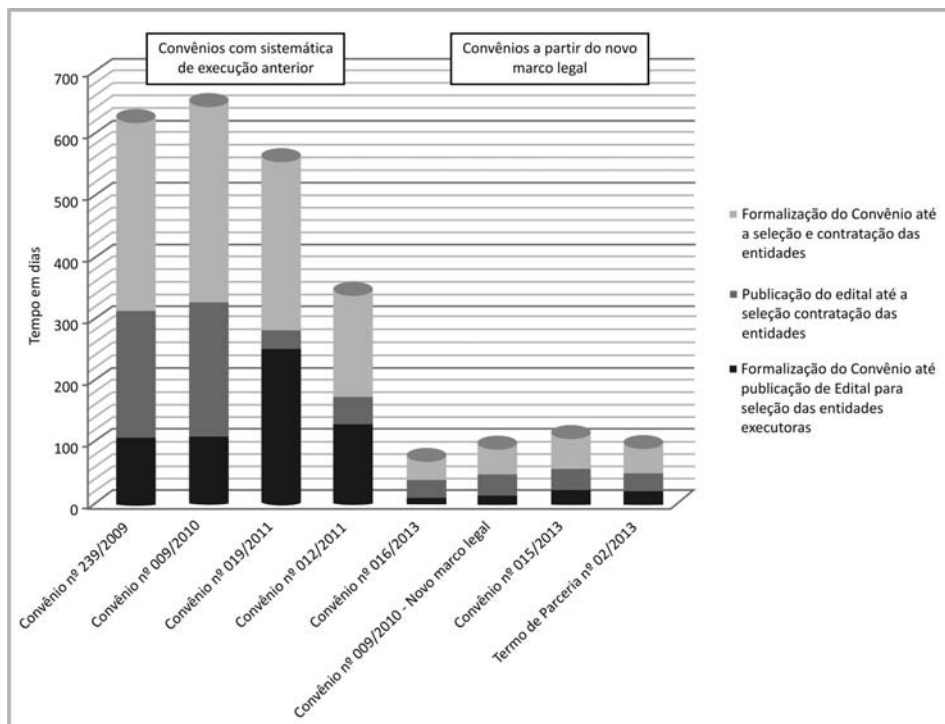
Até o momento foram firmados 11 convênios e 2 termos de parceria para a implementação de mais de 176 mil tecnologias a partir dessa nova sistemática, parcerias essas que envolverão, até a conclusão das metas, a aplicação de recursos da ordem de R\$ 914 milhões de reais entre 2014 e 2015¹¹. A hipótese é que tais instrumentos de repasse consigam oferecer respostas mais céleres, possibilitando uma execução mais efetiva das tecnologias.

Com relação à etapa de formalização dos instrumentos de repasse, observa-se que todo o processo entre a decisão por firmar o convênio e a efetiva formalização foi reduzido ao prazo para entrega dos documentos exigidos pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial nº 507/2011. Todos os processos e os ritos burocráticos associados à formalização dos instrumentos de repasse firmados ao final de 2013 não passaram mais de um mês, o que de fato atendeu à expectativa inicial.

No que diz respeito ao processo de contratação das entidades, o Gráfico 5 ilustra o impacto inicial dessa nova sistemática de execução. Enquanto na sistemática de execução anterior o processo entre a formalização do convênio e a seleção e contratação das entidades levava cerca de um ano para ser completado, com os instrumentos padronizados esse processo foi reduzido para um ou no máximo dois meses. Ou seja, os mecanismos criados para reduzir os entraves decorrentes dos ritos burocráticos demonstram resultados imediatos, com redução substancial no tempo associado à contratação das entidades responsáveis pela implementação das tecnologias.

¹¹ Convênios e termos de parceria firmados no âmbito do novo marco legal do programa até abril de 2014.

Gráfico 5 – Número de dias entre a formalização do convênio e a contratação das entidades executoras



Fonte: Processos institucionais dos instrumentos de repasse firmados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Enquanto nos convênios firmados antes do novo arcabouço legal esse tempo podia levar cerca de um ano – situação exemplificada no Convênio nº 009/2010, firmado com o Estado do Ceará –, a partir da nova sistemática de execução, a contratação das entidades executoras pode levar apenas pouco mais de um mês, como no caso do Convênio nº 016/2013, firmado com o Consórcio Público Portal do Sertão, no Estado da Bahia.

Importante destacar que uma avaliação do histórico de execução do programa mostra que, após a contratação das entidades executoras, os processos, apesar de complexos, se desenvolvem com relativa celeridade quando se trata de entidades privadas sem fins lucrativos com experiência na implementação dessas tecnologias. Além da flexibilidade da entidade para realizar contratações e compras visando à realização das atividades associadas à implementação efetiva das tecnologias, a prestação de contas também foi simplificada em seus procedimentos e instrução processual.

O quadro abaixo ilustra que, de fato, tem havido ganhos significativos na velocidade de execução dos projetos a partir da nova sistemática de execução.

Os instrumentos definidos a partir do arcabouço legal do Programa Cisternas têm possibilitado aos convênios executados uma entrega duas vezes mais rápida do que pela sistemática anterior, conforme pode ser observado pela média das tecnologias implementadas por dia e por mês, de um conjunto de 45 convênios e termos de parceria firmados ao longo dos últimos anos (Quadro 4).

Quadro 4 – Execução física a partir dos arcabouços legais do Programa Cisternas

Marco legal	Convênios	Valor total	Média de tecnologias implementadas por dia	Média de tecnologias implementadas por mês
Antigo	20	871.507.979,73	2,9	85,9
Novo	25	1.326.191.012,52	6,0	180,9

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SIG Cisternas, maio/2015.

Conclusão

O Programa Cisternas representa hoje o principal exemplo de como é possível promover o acesso à água para comunidades pobres da zona rural, contribuindo com um conjunto de atividades com impacto direto sobre o desenvolvimento local.

Ao fomentar estruturas descentralizadas de abastecimento, com ampla participação social, o programa contribui com a democratização do acesso à água para o consumo e para a produção de alimentos, promovendo principalmente a saúde e a segurança alimentar e nutricional das famílias de baixa renda residentes na zona rural, em especial da região do semiárido brasileiro. O modelo de governança e o caráter formativo associado à implantação da tecnologia potencializam seus ganhos sociais ao promover o fortalecimento da sociedade civil no âmbito das políticas públicas.

O desafio que se coloca frente à realidade socioeconômica apresentada, e que foi assumido como estratégia para erradicação da extrema pobreza no País, diz respeito à universalização do atendimento de famílias rurais em situação de vulnerabilidade social a partir de tecnologias sociais que permitam a captação e o armazenamento de água de forma descentralizada para essa população.

No entanto, com as regras e procedimentos tradicionais até então utilizados, calcados no arcabouço legal das transferências voluntárias, um conjunto de entraves provocava enorme morosidade ao processo de implementação dessa política. Foi a partir do diagnóstico dos principais gargalos, associados principalmente aos ritos burocráticos paralisantes a serem seguidos pelos atores envolvidos, que surgiu a proposta de uma nova regulamentação do processo de execução.

O desenho de novas regras e procedimentos partiu de um aprendizado de cerca de 10 anos de execução da política, com identificação do arranjo institucional de implementação tido como mais efetivo e dos principais problemas verificados nos diferentes modelos adotados. A perspectiva era incorporar à sistemática a ser definida nesse novo arcabouço legal os acertos dos parceiros, mesclando experiências bem sucedidas tanto na implementação do programa como em outras políticas, tendo em vista a premente necessidade de se conferir agilidade a uma ação prioritária.

Nesse contexto, a proposta foi reduzir sensivelmente os procedimentos burocráticos, sem reduzir o rigor da qualidade da política, e criar estruturas simples de implementação, de forma que se mantivesse o controle efetivo sobre todos os processos vinculados diretamente à tecnologia a ser implantada.

A partir dos convênios e termos de parceria firmados no âmbito desse novo arcabouço legal, verifica-se que, em sua implementação inicial, essa nova sistemática tem conseguido atender às expectativas, considerando que, de fato, há uma redução substancial no tempo entre a formalização dos instrumentos de repasse entre o MDS e seus parceiros e a efetiva contratação e repasse dos recursos para as entidades executoras locais, considerado um dos principais gargalos da execução até então. Além disso, a velocidade de execução tem sido substancialmente maior, uma vez que a média de tecnologias implementadas sob o novo arcabouço legal é duas vezes maior.

Dessa forma, é possível afirmar que o marco legal do programa, instituído a partir da Lei nº 12.783/2013, já é uma conquista social relevante, institucionalizando um modelo de governança da política que fortalece a relação entre Estado e sociedade civil e trazendo inovações importantes para a superação de entraves burocráticos, na perspectiva de tornar mais eficiente e eficaz a implementação da política.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Lei nº 12.783, de 24 de outubro de 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm> Acesso em: 21 de junho de 2014.

_____. *Decreto nº 8.038, de 04 de julho de 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8038.htm> Acesso em: 21 de junho de 2014.

_____. *Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>

COSTA, Adriano Borges (Org.). *Tecnologia social e políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). *Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas do MDS em parceria com a ASA*. Funder/FAO - Embrapa Semiárido - Sagi/DAM/MDS, Petrolina, 2009.

GNADLINGER, J. A contribuição da captação de água de chuva para o desenvolvimento sustentável do semiárido brasileiro: uma abordagem focalizando o povo. In: SIMPÓSIO SOBRE SISTEMAS DE CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA, 3., 2001. Campina Grande, 2001.

_____. Captação de água de chuva: uma ferramenta para atendimento às populações rurais inseridas em localidades áridas e semiáridas. In: MEDEIROS, S.; GHEYIM H. R.; GALVÃO, C.; PAZ, V. P. (Org.). *Recursos hídricos em regiões áridas e semiáridas*. Campina Grande: Instituto Nacional do Semiárido, 2011.

HALL, S. Rainwater answer to some water needs. *The Daily Yomiuri*, Tóquio, Japão, 17 mar. 2003.

HJEM, B; PORTER, D. O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, v. 2, n. 3, p. 211-27, 1981.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Dados disponíveis em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 25 de março de 2014.

LASSANCE JR. *et al.* (Org.). *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

O'TOOLE JR., L. J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PERTERS, G. B; PIERRE, J. *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP. Brasília, DF: Enap, 2010.

PRESSAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1984.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Relatório de avaliação de programa: ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2006.

_____. *Relatório de monitoramento da ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2007.

Vitor Leal Santana

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenador na Coordenação-Geral de Acesso à Água do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Contato: santana.vitor@gmail.com

Igor da Costa Arsky

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenador-Geral na Coordenação-Geral de Acesso à Água do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Administrador público pela Universidade Estadual de São Paulo (Unesp). Contato: igor.arsky@mds.gov.br

RSP

Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções

Andiara Campanhoni

Ministério das Cidades (MCidades)

Este estudo teve como objetivo analisar a gestão municipal das operações dos Programas para Urbanização de Assentamentos Precários, com relação aos principais problemas que acarretam atrasos na execução dos seus contratos. Para o levantamento dos principais entraves encontrados, foi realizada uma análise de dados de um grupo específico, dentro do Programa Projetos Prioritários de Investimentos (PPI). Para este grupo, foram listados aqueles problemas que apareceram com maior frequência nos sistemas de monitoramento, contrapondo-os aos apontados em entrevista direcionada aos monitores do programa. Por meio das entrevistas, foi possível abordar a relevância de equipes técnicas especializadas atuando no processo, questão relacionada com o fortalecimento institucional dos municípios. Com os resultados, perceberam-se fatores importantes que interferem na implementação das ações do programa, porém sem a intenção de esgotar a questão.

Palavras-chave: política urbana, política habitacional, implementação, administração municipal

[Artigo recebido em 20 de novembro de 2014. Aprovado em 21 de outubro de 2015.]

Implementación de la política federal de vivienda para asentamientos precarios: gestión municipal y las trabas en la ejecución de las intervenciones

Este estudio tuvo como objetivo analizar la gestión municipal de las intervenciones en los Programas para Urbanización de Favelas, teniendo en cuenta los principales obstáculos que provocan retrasos en las intervenciones. Para la encuesta de los principales obstáculos encontrados, se llevó a cabo un análisis de los datos de un grupo específico dentro del Programa Proyectos Prioritarios de Inversión (PPI). Para este grupo, fueron enumerados los que aparecieron con mayor frecuencia en los sistemas de monitoreo, comparándolos con una entrevista dirigida a los monitores del programa. A través de las entrevistas, fue posible hacer frente a la relevancia de los equipos técnicos especializados que trabajan en el proceso, un hecho relacionado con el fortalecimiento institucional de los municipios. Los resultados obtenidos permitieron darse cuenta de factores importantes que afectan a la ejecución de las acciones del programa, pero sin la intención de agotar la cuestión.

Palabras clave: política urbana, política habitacional, implementación, administración municipal

Implementation of federal housing policy for slums: municipal management and the obstacles in the implementation of interventions

This study aimed to analyze the municipal management of interventions in the Slum Upgrading Programs, considering the main obstacles that cause delays in interventions. In order to determine the main barriers found, an analysis of data from a specific group was held within the Priority Projects Program Investment. For this group, they were listed those obstacles that appeared most frequently in monitoring systems, comparing them to those identified an interview applied to program monitors. Moreover, through interviews, it was possible to address the relevance of specialized teams working in the process. Thus, it was possible to identify important factors that affect the implementation of interventions, but without the intention to exhaust this issue.

Keywords: urban policy, housing policy, implementation, municipal administration

Contextualização do tema

O processo acelerado de urbanização que se desenvolveu no Brasil ocasionou um grande déficit habitacional na maioria das cidades de médio e grande porte, resultando no surgimento de várias ocupações irregulares. Muitos passaram a viver em assentamentos precários, caracterizados por irregularidades fundiárias e urbanísticas, com imóveis improvisados e desprovidos de qualquer infraestrutura.

Além da urbanização acelerada, outro fator que contribuiu para o grande déficit habitacional no Brasil decorre do histórico das políticas públicas na área de habitação. Durante muitos anos, a política habitacional foi marcada por uma lacuna nos investimentos que poderiam garantir às famílias o direito à moradia, principalmente àquelas residentes em favelas e outros tipos de assentamentos precários (BONDUKI, 2008).

Com a nova Constituição, em 1988, e o Estatuto das Cidades¹, de 2001, os municípios passaram a assumir um papel central na política urbana e, dessa forma, na política habitacional. Contudo, o período de escassos investimentos e também a falta de autonomia dos municípios na gestão dessa política antes da redemocratização do País contribuíram para a baixa capacidade técnico-operacional da maioria dos municípios na realização de programas habitacionais. Sem experiência e corpo técnico qualificado nos municípios, a necessidade de um órgão federal para coordenar a política habitacional no País se tornou indiscutível.

Várias foram as tentativas de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas ao longo dos anos. Mas foi apenas em 2000, com o Projeto Moradia², que um órgão federal para esse fim foi proposto de forma mais clara. A estratégia geral do projeto partia do pressuposto de que, para enfrentar a dimensão do problema habitacional, era necessário congregiar os esforços dos três níveis de governo, criando um sistema articulado, do ponto de vista institucional e financeiro, de todos os órgãos públicos voltados para habitação.

Foi criado então, em 2003, o Ministério das Cidades, com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo de forma integrada as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe, ainda, a tarefa de articular e qualificar os diferentes entes

¹ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

² O Projeto Moradia fazia parte de um conjunto de iniciativas do Instituto Cidadania, tendo em vista a construção de projetos de desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e geração de empregos.

federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras (BONDUKI, 2008).

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou um marco institucional na rearticulação da política de habitação. A partir de então, essa passou a ser organizada como Sistema Nacional de Habitação, em que a regulação federal, o financiamento via fundos, a participação de atores sociais em conselhos e o papel executor dos municípios constituem os pilares centrais.

Já em 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o tema da urbanização de assentamentos precários foi inserido em um dos eixos estratégicos, com a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social, recebendo um volume de recursos inédito.

Apesar do grande avanço em investimentos voltados para a população residente em assentamentos precários, essas intervenções³ se inserem em um contexto de grande complexidade, com a presença de fatores de risco, fragilidade ambiental, vulnerabilidade social, entre outros, condições que dificultam a execução dessas ações.

De acordo com o 4º Balanço do PAC⁴, para o período de janeiro a abril de 2012, o valor médio de execução das obras para o grupo prioritário da urbanização de assentamentos precários era de 58% para as obras contratadas nos anos de 2007 e 2008⁵, e, dessas, apenas 16% das obras se encontravam em estágio avançado⁶. Dois anos depois desse balanço, verifica-se que a situação ainda segue um padrão similar, já que o percentual médio de execução para o mesmo grupo era de 69% de acordo com 10º Balanço do PAC, o último apresentado, com dados de abril de 2014.

De forma geral, com relação aos investimentos do PAC voltados para habitação, observou-se que os governos municipais levam em média um ano e meio para dar início às obras e, passados quatro anos da seleção das propostas, executaram menos do que 50% dos investimentos, em média. Entre as principais dificuldades apontadas está o fato de que os governos municipais não dispõem de conhecimento e equipe técnica especializada para preparação e realização dos procedimentos licitatórios, bem como para gerenciamento, fiscalização e medição das fases de execução das obras e para a prestação de contas e atendimento às exigências dos órgãos de controle (ARRETICHE *et al.*, 2012).

³ O termo intervenção se refere ao conjunto de ações integradas que são executadas na área-alvo da urbanização e que envolvem regularização fundiária, trabalho social, recuperação ambiental, entre outras, que vão além da obra física.

⁴ No decorrer da execução dos empreendimentos contratados no âmbito do PAC, foram realizados diversos balanços oficiais, divulgados pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).

⁵ Para contratos de regiões metropolitanas, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e financiamento.

⁶ Operações com execução superior a 80% ou concluídas, em dezembro de 2011.

É fato que o PAC trouxe diversos benefícios na execução das políticas habitacionais, inclusive para as intervenções de urbanização de assentamentos precários, contudo foi observada uma notável morosidade na execução desses projetos. Compreender as dificuldades encontradas na realização desses empreendimentos representa uma importante contribuição no aprimoramento dessa política.

O presente artigo é resultado de uma pesquisa iniciada no ano de 2012, com o objetivo de compreender as razões da lenta execução das operações do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários e sua relação com a capacidade de gestão municipal.

Para a análise, foi realizado um levantamento de dados de execução de um grupo de análise determinado, os quais foram confrontados em entrevistas aos monitores do programa. Ao final, foram feitas considerações a respeito dos problemas encontrados e da importância do fortalecimento da gestão municipal no enfrentamento dessas questões.

Implementação de políticas públicas: descentralização e gestão local

O processo de descentralização político-administrativa do País estabeleceu uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos municípios a gestão dos programas sociais, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição constitucional.

A agenda de redemocratização incluiu, entre um conjunto de outras demandas, o resgate da dívida social como um dos princípios norteadores de boa parte das propostas de reforma. Propôs-se a descentralização e regionalização de diversas políticas públicas, como a política de desenvolvimento urbano, na qual ocorreram mudanças significativas em relação ao modelo de política anterior.

Contudo, de acordo com Abrucio (2005, p. 48), algumas conquistas da descentralização – principalmente maior autonomia derivada de conquistas tributárias e democratização do poder em alguns municípios – não apagaram os problemas dos governos locais brasileiros. Questões como as desigualdades econômicas e administrativas, a metropolização acelerada, o padrão de relações intergovernamentais e uma cultura política que dificulta a *accountability* democrática continuam a apresentar obstáculos ao bom desempenho dos municípios no País.

Uma forma de amenizar o caráter desigual da descentralização brasileira seria o Governo Federal assumir a coordenação desse processo. De acordo com Arretche (2004, p. 20), a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre municípios. Dessa forma, o

papel do Governo Federal como financiador lhe confere portas institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais, aumentando a influência do Governo Federal na arena local.

Após a Constituição de 1988, o volume de recursos obtidos pela arrecadação total de tributos municipais próprios aumentou consideravelmente. Contudo, embora boa parte dos municípios tenha aumentado sua capacidade fiscal e também seus gastos na área social, esse processo não ocorreu de forma homogênea em toda a Federação e nem mesmo em municípios de um mesmo estado. Segundo Abrucio e Couto (1996, p. 43), “tal fato indica que a mera municipalização dos problemas pode reproduzir a desigualdade social já existente, ao invés de criar mecanismos para solucioná-la”.

Capacidade de gestão municipal dos recursos federais em programas habitacionais

Apesar de os municípios contarem com receitas próprias, geridas de acordo com a legislação local, alguns não arrecadam o suficiente e a transferência de recursos entre os entes federativos se torna ferramenta extremamente importante para viabilizar a melhor atuação dos municípios nas ações conjuntas. No caso daqueles que possuem melhores condições, os recursos contribuem para a complementação das receitas próprias, o que gera a oportunidade de incrementar suas atividades.

Recebido o recurso da esfera federal, o município utiliza a própria estrutura administrativa para promover a contratação de bens e serviços necessários à realização de um objetivo comum entre União e município. Para realizar a gestão eficaz dos recursos e programas, o município deve possuir capacidade administrativa para desempenhar tal função.

Em estudos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em coordenação com o Ministério da Fazenda, para o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), foi realizado um diagnóstico que identificou um conjunto de problemas comuns em diversos municípios, que, de forma geral, têm sido responsáveis pela ineficiência da administração municipal e, conseqüentemente, pelas deficiências no manejo do gasto público.

Com relação à administração e gestão, identificou-se uma falta total de sistemas de planejamento e de planos de desenvolvimento urbano, excesso de órgãos com funções duplicadas, falta de sistemas de gestão dos recursos humanos e de controle da folha de pagamento de pessoal, falta de controle dos bens e do patrimônio da

cidade e uma grande carência de estruturas de amparo à sociedade nas distintas áreas (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004).

O estudo enfatiza ainda que a carência de pessoal qualificado para exercer os cargos públicos no âmbito municipal e especificamente as funções relativas à gestão das finanças públicas é consequência da falta de oportunidade de capacitação que têm os funcionários dos governos municipais e a falta de definições de políticas de modernização da gestão municipal.

Com relação à política habitacional, os anos em que os municípios não possuíam autonomia para a gestão dessa política e, ainda, o período de baixos investimentos, colaboraram para um grande despreparo no nível local, tanto para formular, como para executar programas habitacionais.

O Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap) realizou, em 2012⁷, um estudo detalhado sobre as capacidades institucionais dos municípios brasileiros para enfrentar suas carências habitacionais (ARRETCHÉ *et al.*, 2012). De acordo com o estudo, infere-se que os municípios que possuem capacidade institucional não apenas apresentam melhor desempenho na oferta de programas habitacionais, mas apresentam também melhores condições de executar os programas financiados por outros entes, como os programas habitacionais do Governo Federal.

Em análise sobre informações específicas relativas à capacidade administrativa municipal e à captação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/Habitação), a pesquisa aponta que, apesar de não ter sido condição fundamental para a seleção de propostas, os municípios que contavam com uma secretaria exclusiva para o setor habitacional obtiveram maior taxa de sucesso na seleção de seus projetos, já que 68,5% deles tiveram pelo menos uma proposta selecionada. Concluiu-se que não é necessário ter um órgão municipal específico para que um município esteja apto a receber recursos federais, entretanto, aumentam as chances de que esse obtenha sucesso na captação de recursos, além de haver um melhor planejamento de suas ações habitacionais (ARRETCHÉ *et al.*, 2012).

Já segundo estudo realizado por Magalhães e Villarosa (2012, p.97), o desenvolvimento dos programas e projetos bem-sucedidos indica que, concomitantemente às boas estruturas operacionais, o êxito se dá em função das pessoas envolvidas nas tomadas de decisão e das lideranças que participam do processo, agregadas à capacidade dos quadros técnicos que o executam. Segundo os autores, com relação aos atores envolvidos nas tomadas de decisão, a participação

⁷ Esse estudo consiste na atualização e ampliação de estudo anterior, realizado em 2007.

e a adesão desses é um aspecto-chave para garantir um comprometimento efetivo do governo, determinando a continuidade política das ações executadas. Além disso, é necessário também que os quadros técnicos das instituições sejam fortalecidos, ação que permite ampliar a continuidade dos projetos ao longo dos tempos políticos, viabilizando um legado dentro das instituições proporcionado pela experiência qualificada.

Em suma, o fortalecimento institucional municipal é necessário para a execução não apenas dos programas locais, mas também para aqueles promovidos pela esfera federal. Para tanto, é preciso que haja o comprometimento dos atores nas tomadas de decisão, para promover a organização institucional adequada, com melhoria nos sistemas de planejamento e, entre outros, o aproveitamento, capacitação e ampliação dos quadros técnicos especializados.

Programas para Urbanização de Assentamentos Precários⁸

A política habitacional federal para assentamentos precários foi marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público ao longo dos anos, em busca de soluções para o crescente problema das habitações informais, sem condições dignas de moradia.

A expressão “assentamentos precários” foi adotada pela nova Política Nacional de Habitação (PNH), instituída em 2004, de forma a englobar, numa categoria de abrangência nacional, o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Os programas federais destinados a atender tais assentamentos são implementados pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (Duap), na Secretaria Nacional de Habitação (SNH)⁹, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade desses locais e ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda. Estão sob sua responsabilidade, portanto, o acompanhamento, monitoramento e gestão das ações do PAC que se inserem nesse tema.

⁸ As informações apresentadas neste tópico são baseadas nas diretrizes preconizadas pelos manuais dos programas.

⁹ Conforme o decreto nº 4665/2003, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades.

Quadro 1 – Programas atendidos pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários

Programa	Modalidade	Fonte de recursos
Projetos Prioritários de Investimentos (PPI)	Urbanização Integrada de Assentamentos Precários	OGU (não-oneroso)
	Estudos, Planos e Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários	OGU (não-oneroso)
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP)	Urbanização Integrada de assentamentos precários	FNHIS (não-oneroso)
Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Elaboração de projetos para produção habitacional e urbanização de assentamentos precários	FNHIS (não-oneroso)
Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (PRO-MORADIA)	Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários	FGTS (oneroso)

(1) Todos estão inseridos no PAC.

(2) Não estão inseridos no PAC as emendas parlamentares e as seleções realizadas em 2006.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades.

Ancorados na concepção que orienta as intervenções na direção de integração das favelas às cidades, rompendo com a visão setorial, os projetos contemplam ações, obras e serviços visando à superação das condições de precariedade dos assentamentos escolhidos, com uma abordagem integrada, tratando conjuntamente as questões socioeconômicas, ambientais e urbanísticas. Segundo Denaldi (2008, p. 23), “a favela não pode ser tratada apenas como um problema habitacional. [...] A exclusão é multidimensional e, portanto, é preciso transpor a abordagem setorial para tratar desta realidade”.

Portanto, as ações custeadas pelos Programas para a Urbanização de Assentamentos Precários objetivam a inclusão socioespacial da população que vive em situações de risco, insalubridade e insegurança relacionadas com a precariedade das suas condições de moradia. Para equacionar a questão, os empreendimentos compreendem medidas para a regularização fundiária dos assentamentos, atendimento social às comunidades, melhorias habitacionais e adequação urbanística, que representam um contexto de alta complexidade, dada a quantidade de fatores envolvidos.

Para a realização dessas intervenções urbanísticas, podem pleitear recursos os governos estadual, distrital e municipal. Ainda, entidades privadas sem fins lucrativos devidamente habilitadas e, de preferência, com o apoio do poder público podem apresentar propostas no âmbito da ação de apoio à prestação de serviços de assistência técnica para habitação de interesse social. Dentre esses atores, as prefeituras se destacam como protagonistas no processo seletivo do PAC para a urbanização de assentamentos precários, porque, além da prerrogativa enunciada pela Constituição Federal de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, juntamente com os demais entes da Federação, cabe aos municípios planejar e controlar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano.

Os municípios atuam ainda, independentemente da participação no processo seletivo, na organização das demandas habitacionais identificadas em parceria com a sociedade, na adoção de procedimentos especiais para o licenciamento das ações de interesse social, na execução de investimentos voltados ao desenvolvimento institucional e na gestão de equipamentos públicos e comunitários resultantes das intervenções urbanísticas.

Desde o lançamento do PAC, foram realizados dois processos de seleção, com os participantes classificados em grupos, conforme o Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Grupos de seleção para o PAC – Urbanização de Assentamentos Precários

Grupos de seleção	
Seleções	Urbanização de assentamentos precários
PAC 2007 – 2009	<p>Projetos Prioritários de Investimentos (PPI): regiões metropolitanas (RMs), capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes – Orçamento Geral da União (OGU) e Financiamento.</p> <p>Demais municípios – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHIS).</p>
PAC 2 2011 – 2014	<p>Grupo 1 – RMs, capitais e municípios acima de 70 mil hab. no N, NE e CO e acima de 100 mil hab. no S e SE.</p> <p>Grupo 2 – Municípios entre 50 mil e 70 mil hab. no N, NE e CO entre 50 mil e 100 mil hab. no S e SE.</p> <p>Grupo 3 – Municípios abaixo de 50 mil habitantes.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades.

Concluída a seleção dos projetos, aqueles entes federados que tiveram propostas selecionadas apresentam ao agente operador Caixa Econômica Federal (CAIXA) ou Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme o caso, documentações para fins de formalização das operações. Atendidas as exigências técnica, institucional e jurídica, o Ministério das Cidades autoriza o início da execução das metas.

Após a seleção, as intervenções passam por um monitoramento realizado pelo Governo Federal, de duas formas: i) remoto, pela análise dos bancos de dados disponibilizados pela CAIXA e BNDES e realização de videoconferências entre técnicos do Governo Federal, CAIXA ou BNDES; e ii) presencial, com visita técnica às obras e demais ações em curso e a realização de reuniões periódicas.

Esse modelo foi aprovado pelos órgãos de controle interno e externo, Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), respectivamente. Assim, as intervenções inseridas no PAC passam por auditorias regulares, que, ao identificarem impropriedades, acionam os atores envolvidos para correção ou esclarecimento das questões identificadas.

Universo selecionado para análise

Para realizar a análise dos principais problemas encontrados na gestão municipal das ações de Urbanização de Assentamentos Precários, foi necessário delimitar um recorte para avaliação, considerando, entre diversos critérios, a evolução das intervenções urbanísticas realizadas.

Para a definição desse grupo, foram utilizados dados coletados pelas ferramentas de monitoramento, para posteriormente confrontá-los com informações obtidas nas entrevistas com atores envolvidos no processo e que, portanto, vivenciaram experiências práticas com o tema abordado.

O universo eleito para a análise foi formado pelos contratos firmados com o primeiro grupo da primeira etapa do PAC. O foco dessa seleção, ocorrida no ano de 2007¹⁰, era intervir nos grandes complexos de favelas, onde estão concentradas as maiores dificuldades. Para esses projetos, denominados Projetos Prioritários de Investimento- PPI/ Intervenções em Favelas¹¹ (*vide* Quadro 2), foi destinado o maior volume de recursos, conforme o Quadro 3, a seguir:

¹⁰ É importante frisar que, apesar da data de seleção, 2007, que foi utilizada como critério para a definição do universo, a maioria teve as obras iniciadas apenas nos anos de 2008 e 2009.

¹¹ Os Projetos Prioritários de Investimento (PPI) foram divididos em duas ações. A Ação 1 é voltada ao apoio a empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários, enquanto a Ação 2 trata do apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, da qual trata esta pesquisa.

Quadro 3 – Contratação na primeira fase do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários

Grupo de seleção e contratação dos investimentos				
Seleções	Urbanização de assentamentos precários	Recursos	Selecionado* (R\$ bilhões)	Contratado* (R\$ bilhões)
PAC 2007 - 2009	Projetos Prioritários de Investimentos – PPI/ Intervenções em Favelas	Orçamento Geral da União (OGU) e Financiamento	15,2	15,2
	Demais projetos selecionados	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS	3,8	3,8
	Total	19,0	19,0	19,0

* Valores apresentados no 4º Balanço do PAC, divulgado pelo MPOG. Data de Referência: 31/12/2011

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades.

A escolha dos territórios beneficiados nessa seleção se baseou em estudos fornecidos pela pesquisa do CEM/Cebrap (ARRETICHE; VAZQUEZ; FUSARO, 2007)¹², em indicadores de precariedade urbana e social, e, ainda, na dimensão da precariedade habitacional verificada em cada região do País. A partir dessas informações, o Governo Federal estabeleceu um conjunto de critérios territoriais:

- municípios integrantes das regiões metropolitanas¹³ de Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campinas/SP, Baixada Santista/SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS;
- municípios da Região Integrada do Entorno do Distrito Federal (Ride/DF);
- demais capitais e Distrito Federal; e
- demais municípios de grande porte, com população superior a 150 mil habitantes ou que, por sua atividade econômica ou infraestrutura logística, possuam raio de influência regional.

Além do recorte territorial, foram considerados também critérios específicos das propostas para as intervenções, como: projetos de grande porte, com investimentos superiores a R\$ 10 milhões; projetos com área de abrangência envolvendo mais de

¹² O estudo se baseia nas informações dos setores subnormais, classificados pelo IBGE, utilizando técnicas metodológicas para delimitar outros setores similares, dentro de um grupo de municípios que concentram a maior parte do problema habitacional no País.

¹³ A lista se refere às 12 redes metropolitanas de primeiro nível, de acordo com o IBGE.

um agente institucional (estado – município ou município – município); mitigação de danos ao meio ambiente; eliminação de gargalos na infraestrutura logística do País; mitigação de impacto decorrente de grandes instalações de infraestrutura nacional; aproveitamento do patrimônio da União; e complementação de obras já iniciadas.

A seleção dos projetos e consequente alocação dos recursos teve sua forma pactuada entre União, governos de todos os 26 estados da Federação, Governo do Distrito Federal e municípios integrantes de 12 regiões metropolitanas com população superior a 150 mil habitantes¹⁴.

Essa perspectiva objetivou atribuir maior legitimidade perante os entes beneficiados, convergência nas ações políticas e potencialização dos investimentos públicos municipais, estaduais e federais.

Dentro desse grupo selecionado, foram contratados 309 empreendimentos em 26 estados e 137 municípios. De acordo com os balanços realizados na época da pesquisa, em janeiro de 2012, 98% das obras já estavam iniciadas, porém a média de execução das intervenções desse grupo era de 59%.

Dada a quantidade de contratos inseridos no Programa PPI-PAC, em conjunto com os critérios desse, foram definidos ainda outros critérios para formar um universo específico para o presente trabalho, relacionados no Quadro 4.

Quadro 4 – Definição do universo para a análise

Universo pesquisado		
Critério	Especificação	Motivação*
Programa	Projeto Prioritário de Investimento (PPI/PAC)	Esse programa é voltado para a intervenção em grandes complexos de favelas, com maior volume de recursos empregados.
Modalidade	Urbanização Integrada de Assentamentos Precários	O programa PPI/PAC apresenta outra modalidade, a Elaboração de Estudos, Planos e Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários, que foi desconsiderada para a pesquisa.
Contratação	Primeiro grupo da primeira fase de seleção (2007-2009), considerando apenas contratos firmados em 2007	Esse período corresponde aos primeiros contratos firmados com o Ministério das Cidades dentro do programa analisado.
Valor de investimento	Acima de 9 milhões	O recorte pelo valor de investimento se justifica pela quantidade significativa de recursos empregados em uma mesma intervenção.

¹⁴ As seleções posteriores ocorreram de forma diferenciada.

Universo pesquisado		
Critério	Especificação	Motivação*
Tomador	Prefeitura Municipal	Como o tomador também pode ser o estado, foram consideradas apenas as prefeituras, dado o foco do trabalho na gestão municipal.
Percentual de execução	Entre 20% e 50%	Essa faixa de execução está abaixo da metade do total da intervenção, porém com algum valor de execução já iniciada, suficiente para serem registrados entraves.

*As motivações foram definidas pela autora, dados os argumentos apresentados no decorrer do trabalho.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades.

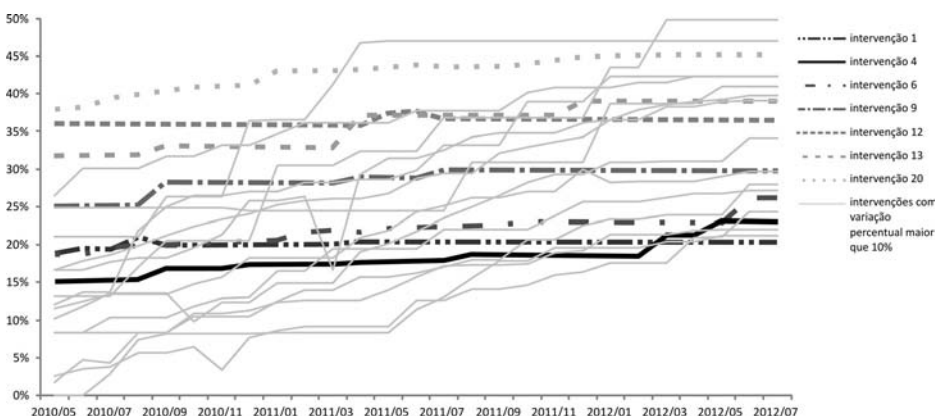
Considerando os critérios de recorte 1 a 5, foram destacados 72 empreendimentos, dos quais 22 se enquadram no critério 6, com execução entre 20% e 50%.

Para analisar as principais causas da morosidade encontrada na execução desses 22 contratos, foram utilizados dados de execução obtidos por meio do monitoramento realizado pelo Ministério das Cidades em parceria com a CAIXA.

Primeiramente, foram analisados os gráficos de execução desses empreendimentos ao longo de dois anos (2010-2012). Nota-se que algumas intervenções apresentaram rápida evolução, apesar do início tardio, enquanto outras que já apresentavam percentual considerável de execução mantiveram ao longo de dois anos pouca alteração no valor registrado, demonstrando um ritmo lento na execução do empreendimento.

A partir da comparação, foram destacados aqueles empreendimentos que registraram variação percentual inferior a 10% de execução ao longo dos dois anos, totalizando sete intervenções, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Curvas de execução das 22 operações selecionadas



Fonte: Registros realizados pelo monitoramento do MCidades/ CAIXA.

Intervenções 1, 4, 6, 9, 12, 13 e 20: operações com variação percentual de execução inferior a 10%.

Os gráficos de execução demonstram o andamento das operações nos anos de 2010 a 2012.

Principais entraves na gestão local das intervenções selecionadas

Para compreender as razões que resultaram na lenta execução dos sete empreendimentos apresentados no Gráfico 1, foram verificadas as principais pendências registradas nos sistemas de monitoramento. Na matriz do Quadro 5, foram listadas aquelas pendências que aparecem com maior frequência.

Quadro 5 – Matriz relacionando os principais entraves encontrados nas intervenções com variação no percentual de execução abaixo de 10% (entre 05/2010 e 07/2012)

Matriz							
Principais entraves*	Intervenções**						
	1	4	6	9	12	13	20
Pendências na titularidade da área	X						
Entraves na desapropriação dos terrenos						X	
Não adesão de parte das famílias	X						
Número de famílias contempladas menor que o previsto				X	X		
Distrato com a empresa responsável pela execução do trabalho técnico-social					X	X	
Rescisão com a empreiteira contratada, com necessidade de nova licitação	X	X			X	X	
Solicitação de indenização ou reajustes nos preços das obras e serviços pela empreiteira responsável					X		
Problemas quanto ao enquadramento das atividades ou valores		X		X			
Ajustes nos projetos durante sua implementação		X			X	X	
Ajustes solicitados pelo TCU	X						
Pendências com licenciamento ambiental		X					

* De acordo com o relatório de pendências MCidades/CAIXA, com enfoque nos registros do último ano, 2011 – 2012.

** Aquelas dentro do universo do estudo com variação inferior a 10% de execução (entre 05/2010 e 07/2012).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério das Cidades.

É possível perceber que os fatores registrados são de diversas ordens e, provavelmente, relacionados a contextos específicos. Contudo, observa-se que dois itens aparecem em quase todas as intervenções selecionadas: a rescisão com a empresa contratada, gerando a necessidade da realização de uma nova licitação, e os ajustes necessários nos projetos. Considerando essas as duas principais pendências encontradas, buscou-se compreender suas relações com o ritmo lento na execução desses empreendimentos e com a gestão local municipal.

Dada a dificuldade de se encontrarem registros na literatura a respeito deste tema e recorte tão específicos, para a verificação da consistência das informações obtidas através da matriz elaborada, os resultados foram comparados com observações registradas em entrevistas com atores envolvidos no processo.

O roteiro elaborado para a entrevista procurou, de forma objetiva, que o entrevistado citasse primeiramente, conforme sua livre opinião, até cinco principais entraves percebidos durante sua experiência profissional, apontando as principais causas. A intenção desse questionamento foi comparar os fatores citados pelos entrevistados com aqueles encontrados durante a pesquisa, sem influenciá-los.

Então, nas perguntas seguintes, a entrevista abordou os dois principais fatores destacados na matriz apresentada anteriormente, para que os monitores comentassem sobre a pertinência destes: a rescisão com a empresa contratada e a necessidade de ajustes nos projetos durante sua implementação.

Por fim, a entrevista procurou apreender a percepção do entrevistado a respeito da capacidade de gestão dos municípios, com relação à existência de uma equipe técnica especializada e a incidência dos pontos levantados nas questões anteriores.

O público-alvo da entrevista foi a equipe do Duap, representada por sete de seus integrantes, entre esses, a diretora e a gerente do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários.

As questões foram organizadas conforme o roteiro apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 – Roteiro da entrevista realizada

Entrevista - Roteiro

Nome do entrevistado: *Pode ser anônimo*

Órgão de atuação: MCidades

Este questionário é parte de uma monografia de Especialização em Gestão Pública e visa compreender como ocorre a **gestão local na implementação dos Programas de Urbanização de Assentamentos Precários**, com relação aos entraves encontrados na execução local das intervenções. O foco da análise é voltado para a **gestão local municipal**. Foram consideradas no universo da pesquisa as obras inseridas na **primeira seleção do Programa PPI - PAC**. Procure utilizar esse grupo como referência.

1) Considerando sua experiência profissional, cite até cinco principais entraves encontrados pelos executores municipais nas intervenções realizadas pelo programa. Quais seriam as principais causas?

Os fatores abordados nas questões 2 e 3 foram baseados em temas levantados no decorrer da pesquisa:

2) Você concorda que a rescisão com as empresas contratadas é um fator importante para o atraso das obras? Por que ocorre? De que forma influencia?

3) Você concorda que os ajustes nos projetos durante sua implementação representam um fator importante para o atraso das obras? Por que ocorre? De que forma influencia?

4) Você concorda que os municípios que possuem equipe técnica especializada não são afetados pelos problemas das questões 2 e 3? Por quê?

Os resultados foram sistematizados para facilitar as correlações e análises. Para a primeira questão, os principais entraves apontados foram agrupados conforme o Quadro 7:

Quadro 7 – Agrupamento das respostas quanto aos principais entraves apontados

Questão 1
Principais entraves apontados pelos entrevistados
Problemas relacionados com a elaboração do projeto inicial: Falta de elaboração de um bom projeto inicial; ausência de projetos na fase de seleção; falta de projeto adequado; problemas na contratação de um bom projeto inicial; projetos com baixa qualidade técnica e carentes de coerência com o programa; falta de capacidade técnica da equipe de obras com relação às exigências do programa.
Problemas relacionados com a capacidade institucional: Falta de capacidade local na gestão da execução das obras; pouca capacidade institucional; baixa capacidade operacional – gargalo operacional.
Problemas relacionados com a equipe técnica: Falta de equipe técnica; limitação técnica dos agentes municipais; equipe técnica pouco qualificada; descontinuidade do corpo técnico; mudanças frequentes na equipe; equipe subdimensionada; alta rotatividade da administração pública; descontinuidade administrativa.
Problemas relacionados às equipes contratadas: Pouca <i>expertise</i> das empresas de construção civil nesse tipo de intervenção; rescisão dos contratos.
Problemas relacionados com ajustes nos contratos: Reprogramação das obras; defasagem nos custos ao longo do tempo; relicitação, exigindo contrapartida.
Problemas relacionados aos arranjos políticos: Problemas com a articulação política; problemas na articulação das legislações entre as esferas.
Problemas relacionados à burocracia: Estrutura pública ainda burocrática quando comparada ao setor privado; excesso de rigor nas normas, legislação rígida.
Problemas relacionados com o processo de regularização fundiária: Demora nos processos de regularização fundiária; problemas para comprovação de titularidade para início das obras; problemas com a titularidade das áreas, indisponibilidade de terrenos frente à ocupação do espaço urbano desordenado e valores das terras.
Outros fatores citados: Excesso de apontamentos dos órgãos de controle por motivações de pequena importância; seleções públicas ofertadas em períodos próximos, criando concorrência entre os programas; problemas com licenciamento ambiental; problemas inesperados e de difícil resolução.

*Foram entrevistadas sete pessoas no período entre 20/08/2012 e 24/08/2012.

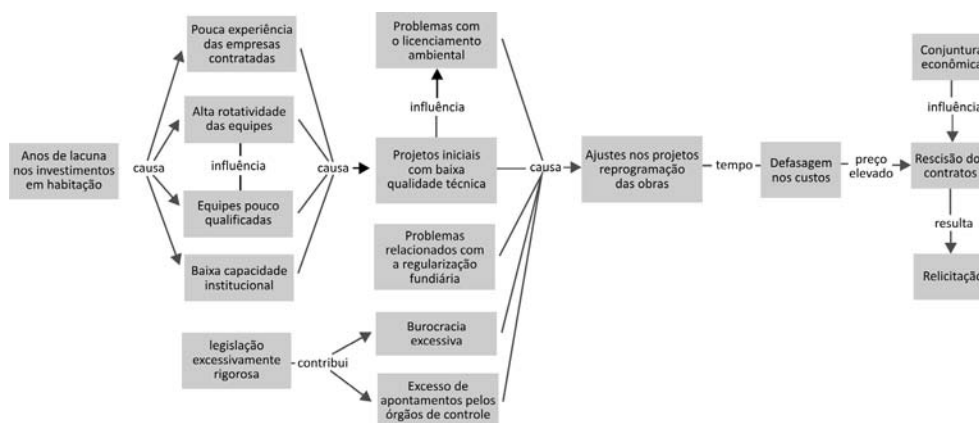
Fonte: Entrevista com a equipe Duap/SNH/MCidades.

De acordo com as respostas, verificou-se que a inexistência de uma equipe técnica especializada foi o fator mais citado pelos entrevistados. Outro item que obteve bastante foco foram os problemas relacionados à elaboração dos projetos iniciais. Ambos os fatores, além de citados como motivação para o atraso das obras, apareceram também como causas para o surgimento de outros problemas.

Os fatores foram citados pelos entrevistados sem ordem de prioridade e pôde-se perceber, no decorrer das entrevistas, que os problemas citados apareceram inter-relacionados, sendo um entrave muitas vezes a causa de outro.

Relacionando os problemas e as causas citados, foi construído um diagrama com os itens apontados com maior frequência, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Diagrama com as relações entre os principais entraves apontados nas entrevistas



Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas com a equipe Duap/SNH/MCidades.

Com relação à segunda, terceira e quarta questões, as respostas objetivas foram computadas conforme o Quadro 8.

Quadro 8 – Computo das respostas objetivas para as questões 2, 3 e 4

Questão 2			
Rescisão com as empresas contratadas			
Você concorda que a rescisão com as empresas contratadas é um fator importante para o atraso das obras?	Sim	Não	Concordo parcialmente
	4		3
Questão 3			
Ajustes nos projetos			
Você concorda que os ajustes nos projetos durante sua implementação representam um fator importante para o atraso das obras?	Sim	Não	Concordo parcialmente
	5		2

Questão 4			
Existência de equipe técnica especializada			
Você concorda que os municípios que possuem equipe técnica especializada não são afetados pelos problemas das questões 2 e 3?	Sim	Não	Concordo parcialmente
			7

* Foram entrevistadas sete pessoas no período entre 20/08/12 e 24/08/12.

Fonte: Entrevista com a equipe Duap/SNH/MCidades.

Para todas as questões, as respostas foram “concordo” ou “concordo parcialmente”, o que confirma a pertinência dos problemas levantados, mesmo quando o entrevistado apontou ressalvas. Em todos os casos, a resposta “concordo parcialmente” foi citada quando o entrevistado inseria um fator externo na ponderação.

Para as questões abertas, com relação à segunda questão, os comentários remetem à conclusão de que a rescisão dos contratos poderia ser evitada na maioria dos casos, já que é consequência de problemas anteriores, como questões relacionadas aos projetos ou à capacidade das equipes técnicas ou também fatores de ordem externa, como as especulações do mercado imobiliário.

Para a terceira questão, apesar das ressalvas sobre o nível de complexidade das intervenções, foi possível inferir que os atrasos relacionados com os ajustes nos projetos implicam, em grande parte, problemas na origem desses projetos, já que a maioria dos entrevistados atribuiu o problema às suas fases iniciais, relacionando-o com diagnósticos, planejamento e projetos mal elaborados.

Sobre a última questão, os entrevistados concordaram com a relação entre essa e as questões 2 e 3, pois a existência de uma equipe técnica especializada contribui para que os projetos iniciais sejam mais bem elaborados, evitando grande parte dos ajustes futuros e, ainda, contribui para uma atuação ágil na solução dos ajustes, caso esses sejam necessários. Com maior agilidade nos ajustes e reprogramações que possam surgir, evita-se a defasagem nos custos, que acarreta o desinteresse das empresas e consequente rescisão dos contratos.

Com relação às quatro questões, quando confrontadas as informações levantadas durante a pesquisa com aquelas registradas nas entrevistas, conclui-se que os entraves relacionados a partir dos registros dos sistemas de monitoramento são de fato percebidos na prática pela equipe, já que, por diversas vezes, os itens foram mencionados espontaneamente pelos entrevistados.

Considerações finais

O processo de descentralização político-administrativa do País estabeleceu uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos municípios a política de desenvolvimento urbano. Esse fato facilitou a execução das políticas federais pelos municípios, com transferência de recursos e responsabilidades pela implementação dos programas habitacionais definidos no nível federal, como é o caso dos Programas para Urbanização de Assentamentos Precários.

Contudo, a descentralização na execução dessa política se deparou com a baixa capacidade institucional dos municípios, devida à inexperiência e ainda ao histórico de abandono das políticas habitacionais brasileiras. No decorrer do trabalho, foi abordada a relevância de uma administração local preparada, já que os levantamentos do referencial teórico apontaram que os municípios que possuem capacidade institucional não apenas apresentam melhor desempenho na oferta de programas habitacionais próprios, como também tendem a apresentar melhores condições de executar os programas financiados por outros entes, como os programas habitacionais do Governo Federal.

Por meio dos dados levantados e das entrevistas realizadas, foi possível correlacionar os entraves mencionados com a capacidade de gestão local municipal, demonstrando a importância do fortalecimento institucional dos municípios para que as paralisações e o ritmo lento dos empreendimentos de urbanização de assentamentos precários sejam, senão evitados, ao menos reduzidos.

É importante frisar que, devido à dimensão do País, os problemas são de ordens diversas, e, da mesma forma, as particularidades das intervenções urbanísticas realizadas. A pesquisa não teve a pretensão de solucionar as causas da morosidade na execução das obras, ou de definir as deficiências na gestão local dos municípios responsáveis por essas. Procurou-se realizar uma reflexão sobre o tema e apresentar problemas que costumam ser recorrentes nessas situações, como forma de reforçar a importância do aprimoramento necessário na implementação de um programa de grande complexidade, que envolve dimensões multidisciplinares e diferentes esferas de governo.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol.18, n.2, pp.17-26. 2004. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/ARRETCHE_Federalismo%20e%20Políticas%20Sociais%20no%20Brasil.pdf> Acesso em: 17 Mai de 2012.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard (Coord.). *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília/São Paulo: CEM/ Cebrap/ Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2007. 208 p.

ARRETCHE, Marta *et al.* (Coord.). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo: CEM/ Cebrap/ Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2012. 208 p.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set. 1996. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambitolocal.pdf> Acesso em: 17 Mai de 2012.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf> Acesso em: 17 de Abr. 2012.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. Política e sistema nacional de habitação de interesse social. Brasília: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2008. Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Curso a distância. Disciplina 2. Módulo 1.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Contextualização/Caracterização. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários*: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação (SNH), 2007. p. 12 – 44.

DENALDI, Rosana. *Plano de ação integrada em assentamentos precários*. Brasília: Ministério das cidades/Aliança das Cidades, 2008. Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Curso à distância. Disciplina 5. Módulo 2.

MAGALHÃES, Fernanda; VILLAROSA, Francesco di (Org.). *Urbanização de favelas: lições aprendidas no Brasil*. Brasília: Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID)/ Alianças das Cidades/ Caixa Econômica Federal, 2012.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, 17 (48), 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>> Acesso em 20 de Abr. 2012.

MARQUES, Eduardo *et al.* (Coord.). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília/ São Paulo: CEM/ Cebrap/ Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – 1ª Fase*. Documento do Projeto BRA/04/033. Brasília: Unidade de Coordenação de Programas Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda - UCP, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Manual de Instruções. Projeto Prioritário de Investimentos – PPI/ Intervenção de favelas*: Período 2007-2010. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/manual-de-intrucoes-pac.pdf>> Acesso em: 20 de Abr. 2012.

_____. *Guia para mapeamento e caracterização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

Andiara Campanhoni

Arquiteta e Urbanista, concluiu o Mestrado na área de Planejamento Urbano, pela Universidade de Brasília (UnB), em 2011. Em 2012, finalizou a Especialização em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Trabalha como Analista de Infraestrutura em exercício no Ministério das Cidades desde 2010, atuando na Secretaria Nacional de Habitação. Contato: andiara.campanhoni@cidades.gov.br

Proposing an agonistic analytical framework to assess participatory initiatives in Brazil

Natália Massaco Koga

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

This article intends to review the main arguments developed by the contemporary literature dedicated to assess the conditions for and outcomes of social participation in Brazil. Considering the emerging criticism that new aspects should be incorporated to this debate, this work explores an alternative line of thinking – Chantal Mouffe’s agonistic theory of democracy - from which I contend a new analytical framework can be developed in order to improve the understanding of the contributions of social participation to Brazil’s democracy.

Keywords: state and society, social participation, democracy

Proposta de uma abordagem analítica agonística para avaliação de iniciativas participativas no Brasil

Este artigo tem como objetivo analisar os principais argumentos desenvolvidos pela literatura contemporânea dedicada a avaliar as condições e resultados da participação social no Brasil. Considerando a crítica crescente à necessidade de incorporação de novos aspectos a esse debate, este trabalho busca explorar uma linha alternativa de análise – a teoria democrática agonística de Chantal Mouffe – a partir da qual este artigo defende que um novo ferramental analítico pode ser desenvolvido para aprimorar o entendimento acerca das contribuições da participação social para a democracia brasileira.

Palavras-chaves: estado e sociedade, participação social, democraci

[Artigo recebido em 11 de novembro de 2015. Aprovado em 5 de abril de 2016]

Propuesta de un enfoque analítico agonístico para evaluar las iniciativas de participación en Brasil

Este artículo tiene la finalidad de analizar los principales argumentos que ha desarrollado la literatura contemporánea que se dedica a evaluar las condiciones y los resultados de la participación social en Brasil. Debido a la creciente crítica sobre la necesidad de incorporarle nuevos aspectos a ese debate, en este trabajo se investigará a fondo una línea alternativa de análisis – la teoría democrática agonística de Chantal Mouffe – a partir de la cual, según defiende este estudio, se debe desarrollar una nueva herramienta analítica que mejore la comprensión acerca de las contribuciones que la participación social le aporta a la democracia brasileña.

Palabras-claves: estado y sociedad, participación social, democracia

The multiplication of participatory initiatives¹ in the last three decades in Brazil has captured the attention of various scholars and a significant body of literature has been produced on their functioning and practical outcomes. While deadlocks and limitations are recorded, possibilities and potentialities are also identified particularly in transforming the interplays between state and civil society in the political arena.

This article intends to review the main arguments developed by the contemporary literature dedicated to assess the conditions for and outcomes of social participation. Considering the emerging criticism that new aspects should be incorporated to this debate, this work explores an alternative line of thinking – Chantal Mouffe’s agonistic theory of democracy - from which I contend a new analytical framework can be developed in order to improve the understanding of the contributions of social participation to Brazil’s democracy.

The initial part of the article will discuss the main aspects of what is being called the “normative perspective” of analysis and which came to be the more propagated one in the field. Secondly, it will point out arguments raised by another branch of literature which contends the importance of these participatory spaces to provoke transformations in the relational arena of democracy. To sum up, this work will propose an alternative analytical framework that could deal with this broader dimension.

Participatory initiatives under a normative perspective: putting deliberation into practice

To start with, it can be argued that most of the investigations into participatory initiatives in Brazil focus on their institutional design or on normative aspects such as legal and administrative competencies (CÔRTEZ, 2009a; ABERS and KECK, 2008). In this sense, their main question interrogates these initiatives’ success in putting

¹ This article uses de the concept of participatory initiatives as any social space of interaction between representatives from the state and civil society. They can be institutionalised or not. Regarding the multiplication of institutionalised spaces of participation, data produced by General-Secretariat of the Presidency shows that from 1941 to May 2010, 109 national conferences were held in 40 different fields, ranging from more traditional areas, such as health, social care and human rights, to new topics including the environment, promotion of racial equality and local productive arrangements. From 1941 to 1994 – prior to Cardoso’s government – 22 national conferences were promoted and all were basically related to the health field. It is nevertheless worth noting that these earlier conferences had a technical and intergovernmental character, and thus did not include the extensive public participation advocated by the participatory literature (CÔRTEZ *et al.*, 2009). During Cardoso’s two mandates, from 1995 to 2002, 19 national conferences were held. Health issues continued to be one of the main topics, though new areas such as social security, human rights and food security started to feature more frequently. Lula’s administration witnessed diversification among the topics and a marked increase in the number of events held, with 68 national conferences taking place, most of them introducing different topics of debate. From 2003 to 2006, at the municipal, state or national levels, around 2 million people took part at some stage (SILVA, 2009).

their deliberations into practice, that is to say, in making direct decisions and having a concrete influence over the future of public policies.

Different investigations in the field show a low level of satisfaction among participants with regard to participatory spaces' ability to get their proposals or decisions transformed into practical measures (SOUZA, 2008; SILVA, 2009).

A common starting point in these studies is to identify the sorts of results expected from participatory initiatives. They call attention to the fact that these spaces have different initial attributes and institutional mechanisms for guaranteeing their realisation. While some are created merely to produce proposals, others have been framed by legislation to take a clear decisional role.² In this sense, some investigations suggest that the level of influence of a participatory initiative is directly correlated with its level of institutionalisation (SILVA, 2009).

Other key points commonly underscored by this line of interpretation are the composition and forms of representation in participatory mechanisms. Some authors argue that the determining factor in the level and quality of representativeness of these spaces is the procedure through which they define their participants (LÜCHMANN, 2008).

Authors discuss the implications of common practices in public policy councils such as the exclusive application of the parity criterion³ for representation and little alternation between different civil society representatives – who are usually members of organisations representing the main sectors of society (MORONI, 2005; SOUZA, 2008; LÜCHMANN, 2008).

Comparing this indirect form of representation with the direct participation that takes place in participatory budgeting, Lüchmann (2008) suggests that while in the latter there is a greater capacity for inclusion and diversity, the former relies upon a false assumption of relative homogeneity in civil society. As stated by Souza (2008) this procedure leads to the convergence of viewpoints and political projects, inhibiting the representation of minority and conflicting positions.

Another related aspect is the uncertainty existing around the interests that should be represented by participants (GOHN, 2003; SOUZA, 2008). Should government representatives defend the interests of the government in power? Given that in several cases there is no uniform position within government, what interests should government participants be representing? Should representatives from civil society defend the interests of their organisations or give cognisance to the wider interests

² This is the case, for instance, with the legal prescriptions regarding the precondition of holding national conferences in order to allocate resources in the federal budget in specific areas.

³ That is basically the definition of an equal number of participants from each sector of society to take part of the participatory mechanism.

of society? How does one assure that the voices of minority or non-organised members of society can be heard? (SOUZA, 2008; MORONI, 2005; ABERS and KECK, 2008). In other words, the debate which has grown up around these questions raises challenges to the traditional concepts of representation. Quoting from Lüchmann (2008), “participation does not substitute, but reconfigures representation” (p. 96, own translation).

Other investigations have advanced this debate, in arguing that legal prescriptions and institutional design do not always guarantee the implementation of the proposals and decisions made in participatory spaces (SILVA, 2009). Additional factors, such as the internal conditions pertaining in government and civil society, are equally essential in this sense.

Several investigations identify certain fragilities in both civil society and the state with regard to their ability to perform in participatory systems.

From the civil society perspective, two major concerns must be highlighted. Firstly, the examination of these participatory initiatives frequently shows that the representatives of civil society often have difficulties in keeping an effective channel of communication and engagement with their organisation’s grassroots. In several cases, civil society organisations feel satisfied with the appointment of their representative, failing to monitor how the deliberations develop; failing to give support to their representatives; or to provide up-to-date information to their members (SILVA, 2009).

There is even evidence that the constitution of institutional spaces for participation is weakening the power of the informal and autonomous interactive forums formerly engaged in by civil society organisations (SOUZA, 2008). To keep these autonomous forums alive can be a crucial challenge to the sustainability of the participatory project, given their essential role in broadening the capillarity of participatory spaces as well as in shortening the distance between representatives and the organisations’ grassroots (SOUZA, 2008).

A second important condition that affects the quality of civil society participation relates to the level of technical knowledge necessary to discuss the subject under consideration (ABERS and KECK, 2008; SOUZA, 2008; OLIVEIRA, 2005). Certain areas, such as budgetary deliberations or the implementation of particular public policies, demand specific knowledge and skills from participants. Investigations which recognise complexity as a challenge to broader participation, also argue that “it does not represent a limit *a priori* if there is a disposition to supply the necessary conditions for participation, such as access to relevant and adequate information, in a form compatible with the profile of those interested in participating” (SOUZA, 2008, p. 51, own translation).

From the state perspective, investigations show a significant unpreparedness on the part of government to function under a participatory logic.

Silva (2009) points out, for instance, the internal operational problems that government tends to find in transforming the deliberations made at national conferences into practical measures. Conflicts between the dynamics of participatory spaces and state's traditional bureaucratic procedures are identified as among the main hindrances to the efficiency of deliberative initiatives. The same can be said about the difficulties in promoting horizontal coordination within the state, especially in cases in which the deliberation deals with transversal issues which demand multiple actions from different agencies (SILVA, 2009; SOUZA, 2008). In spite of the fact that some improvement has been made in this area, such as the promotion of joint conferences to debate common topics that involve different ministries, unsuccessful instances still arise. Examples include those conferences created to discuss related subjects but which do fail to communicate among themselves⁴ or joint measures which meet with impediments due to the lack of an adequate administrative structure and resources (SILVA, 2009; SOUZA, 2008). Quoting from Souza (2008), "there is no effectiveness when the decision process is built around a public policy that does not exist or will not exist due to the lack of structure of the state itself" (p.53, own translation).

The problem of coordination is aggravated when other forums come to be involved, such as the legislative power. Frequently, the deliberations reached in national participatory spaces demand modifications to the federal legislation which would need to be negotiated with the national congress in order to be put into practice. In other words, in many cases intense coordination between participatory and representative bodies is required.⁵

Improvements must be made to all these areas. Otherwise, there is a high risk of diminishing the relevance of participatory spaces due, for instance, to the co-optation of less organised groups or to the creation of alternative spaces of influence by dominant sectors.

⁴ There are some cases in which the nature of the issue is inherently complex and can be examined from different perspectives. It can be illustrated, for example, by the difficulties in articulating the conflicting results achieved through the "Conference of Cities", which discussed policies for making improvements in urban spaces, and the "Conference of Environment", which deliberated the issue of expanding preservation areas in urban spaces (SILVA, 2009).

⁵ Despite the challenges of coordination and negotiation mentioned in this paragraph, recent research shows some improvements in the interaction between the outcomes from the representative and participatory realms. Pogrebinschi *et al.* (2010), for instance, show new evidence that propositions originating in the national conferences are exerting increasing influence on the debating agenda of the Brazilian National Congress.

Indeed, some studies, including that coordinated by Santos and Avritzer (2005), identify different cases in which participatory spaces turn out to have transformed the proposed inclusion into exclusion, and the supposed participation into submission. According to the authors, these situations were provoked by several factors, such as the resistance put up by conservative forces and the contrast between the modes of functioning found in participatory initiatives and the traditional forms of politics.

In conclusion, I would propose that the debate as so far depicted begins to point to a new trend of analysis. Rules of functioning and institutional design need to be understood in order to frame an initial view of the limits and potentialities of participation. By the same token, the analysis of internal conditions can make a contribution that advances this analysis. However, more recent investigations have indicated that additional aspects must be taken into consideration in order to build a comprehensive understanding of the achievements gained through participatory initiatives, as well as a picture of their impacts on the democratic system. These aspects include a consideration of external conditions and the broader contexts within which the state and civil society are embedded and function.

New patterns of relationship between state and civil society and emerging shifts in the comprehension of the democratic impacts

In the more recent literature on participation, a number of authors observe the inadequacy of assessing the democratic outcomes of participatory initiatives through the traditional analytic categories. They argue that a strictly normative and institutional analytic approach fails to capture what is probably the most relevant field of transformation promoted by participatory initiatives, that is, the shifts in the patterns of relationship between state and civil society (ABERS and KECK, 2008; CÔRTEZ, 2009).

On the one hand, the results of participatory initiatives may be considered unsatisfactory when subjected to the sort of analysis that looks exclusively at efficiency in the management of public policies. As set out above, the examination of practical instances demonstrates that the goal of improving public policies does not depend only on participatory mechanisms. Rather, it also demands the prevalence of particular internal conditions within the state and civil society that do not automatically accompany the institutionalisation of participatory spaces. On the other hand, investigations also indicate that the conclusions may be different from the point of view of the capacity for participation to promote changes in the country's political culture.

Recent studies offer evidence for the potential of participatory initiatives to stimulate transformative social interaction within civil society and also between actors from the state and civil society (CHAGAS *et al.*, 2003; SOUZA, 2008; SILVA *et al.*, 2009).

As argued by Barth (2006), in cases where a favourable environment gives mutual recognition to these actors as legitimate parts of the process, this can result in

[...] increasing awareness and pressure for more transparency and accountability of public actions, an improved qualification of civil society to discuss policy issues, more public control and denunciation of misuse or corruption as well as changing attitudes of public sector managers towards the importance of peoples' knowledge and contribution. (p. 262).

Carvalho (1997), in his investigation of the National Council for Health, goes further, suggesting that public policy councils should be envisioned as more than institutionalised spaces for exercising social control. Additionally, there should be recognition of their potential for constituting a space in which, by means of confrontation between different projects, new public actors are formed and public interest is socially constructed and identified (CARVALHO, 1997; GOHN, 2003).

Following this same line of thinking, Abers and Keck (2008) point out the potential of participatory mechanisms to produce what the authors call "fertile relationships". The authors explore two assumptions of the radical pluralism perspective on democracy. The first is the idea that political democracy is constituted by practical actions rather than by arguments alone. The second relates to the essential role of conflict. In relation to this latter assumption, Abers and Keck (2008) suggest an additional element for interpreting the importance of conflict by arguing that it is also crucial for the emergence of innovation. Accordingly, innovation is not a product of:

[...] aggregation or negotiation of pre-existing ideas, but of a sort of a creative combustion that produces ideas that would never exist in another way. [...] The catalyst element is more than the interaction among ideas and motives: it sprouts from the establishment of concrete relations between actors who develop the capacity to use resources in a brand new form. The interaction affects not only their understandings, but also what individuals do; it transforms the actors' capacity to influence in social life (ABERS and KECK, 2008, p. 108, own translation).

In order to capture the transformative interactional elements introduced above, authors such as Moura and Silva (2008) and Tatagiba (2004) emphasise the importance of observing shifts that take place in social relations and social trajectories.

In order to do that, it is contended that one should start from the assumption that neither participatory mechanisms, nor civil society participation are, as some

works suggest, inherently democratic; but equally, neither are they in essence a reproductive mechanism of domination and inequality. It accepts that any result may be possible, placing its emphasis on analysing the conditions that lead to the result (SILVA, 2007).

Additionally, as noted by Tatagiba (2004), an analysis which takes into account the relational aspects of initiatives such as public policy councils can contribute to understanding “how actors from civil society combine and articulate their different fronts of action and how they value participation in spaces such as the councils” (p.210, own translation). In other words, the author establishes how networks that include actors from civil society and the executive or legislative powers are relevant to the way actions are defined and the level of influence of civil society organisations. As Tatagiba (2004) suggests, previously constituted networks can affect the results and relevance of these participatory spaces.

I argue that the discussion of further conditions for participations brought into the foreground by this collection of new proposals is constituted within a broader understanding of participation as a means of radicalising democracy. In view of that, the tenets of the theories of radical democracy should be more explored to give additional elements in order to assess the participation outcomes. With this goal in mind, I argue that Chantal Mouffe’s theory of agonism can contribute analytical tools that are appropriate for this exploration, and the reasons for this will now be set out.

The participatory project from an agonistic perspective

Mouffe’s agonistic theory is posited in opposition to the view of democracy in terms of a set of impartial procedures and envisages a concept of pluralist democracy which recognises the constitutive aspect of conflict and antagonism in the political realm (MOUFFE, 2005a).

Mouffe (2009) argues for an anti-essentialist understanding of pluralism, thus rejecting the idea of things as pre-formed entities and questioning the unanimity and homogeneity assumed in strands of liberal thinking. The author claims that to ignore or to underplay the relevance of differences is in fact the way to negate plurality and to justify exclusion.

Therefore, instead of looking for procedures that eliminate antagonism and reduce pluralism, the agonistic theory recognises not only the constitutive but also the positive role of differences in modern democracy (MOUFFE, 2009). Drawing from what Henry Staten describes with reference to Derrida’s work as the ‘constitutive outside’, Mouffe (2009) begins from the argument that the formation of any social objectivity takes place in a context of power relations and is thus essentially political.

In this sense, difference and exclusion are fundamental to the constitutive dynamic of a social objectivity. Hence, the construction of collective identities, which agonistic theory argues to be fundamental to democratic politics, finds its basis in a process of discrimination in which a *we* is constituted through differentiation with a *they* (MOUFFE, 2005a).

Mouffe's agonistic mode of democracy challenges the deliberative model's emphasis on rational consensus. Conversely, it recognises the conflictual character of the modern pluralist society and the impossibility of reaching a wholly rational solution within it (MOUFFE, 2009). The agonistic theory calls attention to the risks of not acknowledging antagonisms and confrontations, which can potentially result in alienation and apathy about political participation. It argues that the impossibility of formulating conflict in political terms tends to favour essentialist forms of identification around issues such as religion, nationalism and ethnicity (MOUFFE, 2005a).

Mouffe (2005a) argues instead for a "conflictual consensus". She asserts that "consensus is needed on the institutions constitutive of democracy and on the 'ethico-political' values informing the political association – liberty and equality for all but there will always be disagreement concerning their meaning and the way they should be implemented" (p. 31). According to her formulation, this disagreement would in fact be the basis for maintaining a vibrant democracy (MOUFFE, 2005a).

Acknowledging the essential character of difference in a pluralist society and the impossibility of eradicating power and conflict, the agonistic theory contends that an important task of democracy is to pursue the 'taming' of antagonism in the direction of an alternative type of relation, which is referred to by Mouffe (2005b) as agonism.

In an agonistic relation there is a mutual recognition of the legitimacy of the parties in conflict. They identify each other as 'adversaries' – instead of 'enemies' – that share a common symbolic terrain in which conflict can take place. Thus "conflictual consensus" – agreement on the ethico-political principles that inform the political association but disagreement about the interpretation of these principles – can exist between them. (MOUFFE, 2005a; 2010).

Mouffe (2005a) underscores that this concept of 'adversary' is distinct from the liberal notion of competitors playing in a neutral field. It does not make the assumption that either negotiation or deliberation can reconcile distinct interests. The author argues otherwise that:

While antagonism is a *we/they* relation in which the two sides are enemies who do not share any common ground, agonism is a *we/they* relation where the conflicting parties, although acknowledging that there is no rational solution to their conflict, nevertheless recognize the legitimacy of

their opponents. [...] This means that, while in conflict, they see themselves as belonging to the same political association, as sharing a common symbolic space within which the conflict takes place. (MOUFFE, 2005a, p.20).

Accordingly, the legitimisation of the adversary in terms of mutual general political grounds and the identification of the place of conflict in a “common symbolic space” provide the basis for an agonistic relation.

For Mouffe (2005a), the agonistic struggle can diffuse the emergence of antagonistic conflicts, given its potential for allowing dissenting voices to be heard and for opposing alternatives to emerge. As a consequence, it can be argued that the agonistic struggle allows power relations to be questioned and, ultimately, for the dominant hegemony to be challenged.

Mouffe (2005a) does not reject the possibility of compromises, although she understands them as manifestations of momentary intervals within an intermittent process of confrontation. Given that every consensus is a political product and expresses a ‘provisional hegemony’ – a ‘stabilisation of power’ – consensus should never be represented as a final reconciliation. Instead, it should always be subjected to contestation (MOUFFE, 2005; 2009).

To conclude, it is worth emphasising a final issue raised by agonistic theory. That is the relevance of exploring what sorts of institution – understood in a ‘very wide sense’⁶ – can contribute to allowing conflict to be expressed in an adversarial form, as well as building up ‘a vibrant agonistic public sphere of contestation’. As Mouffe (2005a) puts it:

Instead of trying to design the institutions which, through supposedly ‘impartial’ procedures, would reconcile all conflicting interests and values, the task for democratic theorists and politicians should be to envisage the creation of a vibrant ‘agonistic’ public sphere of contestation where different hegemonic political projects can be confronted. This is, in my view, the *sine qua non* for an effective exercise of democracy. (p. 3).

This provocation can be used in the Brazilian context in order to question, for instance: what sort of institutions could favour the creation of agonistic public spheres? Do the participatory spaces emerging in Brazil contribute to this process? Can these initiatives be seen as the kind of institution which plays the role of constituting alternative agonistic spheres? What sort of features or conditions could facilitate or inhibit this role?

⁶ In her interview for Miessen (2010), Mouffe explains, “I use ‘institution’ in a very wide sense – in terms of an ensemble of practices, language games, discourse. But also traditional institutions as parties, as well as other political institutions as different forms of participation of a diversity of people at local and other levels” (p. 110).

What kinds of institution and mode of participation might foster the radicalisation of democracy?

Initially, it is worth noting that over the last decade, the term ‘participation’, similarly to the term ‘civil society’ in the 1980s, came to be applied as a fashionable buzzword across different areas of knowledge and forms of discourse. In the political field, for instance, it can be easily identified in both the more radical and the more conservative discourses. Hence, the examination of any specific practice demands a prior clarification of the meanings and intentions which uphold the term by which it is denoted.

The use of the idea of participation by contrasting events such as the World Social Forum and the Davos Forum is underlined by Mouffe (2010) as arguing for the need to distinguish what is entailed in each discourse and practice that adopts this term.

The scholar raises a critique⁷ of what she categorises as a form of participation which reinforces conditions of exploitation by making individuals take part and getting them to accept a given consensus. As stated by Mouffe (2010), this in fact constitutes an example of what is referred by Gramsci as a ‘passive revolution’, meaning the strategy of “neutralizing the demands that could be subversive to an existing hegemonic order by satisfying them in a way that undermines their subversive potential” (p. 134).

In contrast, Mouffe (2010) supports forms of what she calls an ‘agonistic mode of participation’, which is conceived as a radical approach through a form of intervention that allows people the possibility of real choice, enhancing the subversive potential of disturbing consensus and challenging hegemony.

It is worth emphasising that this article is interested in raising elements to assess the dynamics and conditions conducive to this latter kind of participation, agonistic participation.

To start with, it will be useful to set out Mouffe’s (2010) arguments for the **possibility of choice in a condition where different positions can be confronted**. I will now explore the contention that this should be considered one of the essential elements for an agonistic mode of participation.

⁷ Other scholars express different criticisms against particular forms of applying participation. Miessen (2010) points out the problems of what he calls “outsourcing responsibility”, which can be outlined as the process adopted by a “ruling majority” – for example, a government or politicians – to shift their own responsibility for making decisions onto external entities, such as participatory structures created to make people believe that they are taking part of the political process. Authors such as Korf (2010) and Stratford *et al.* (2003), in their turn, call attention to the implications of displacing the participatory debate towards the moral realm in ideas of development, responsible citizens and communities.

As asserted by the author (MOUFFE, 2010):

Thinking of participation along these lines will always require the choice between different alternatives. So you participate, but for you to do so, you need to have the possibility of choosing, and not simply participating in the creation of a consensus. It's necessary to have an alternative that implies a decision between alternatives that can never be reconciled. [...] If you have opposing alternatives, you participate in the decision about which alternative should be adopted. It means that there will be some alternatives that will not be adopted, which will in fact be negated. (p. 127).

Therefore, in an agonistic participation, the act of choice is not merely notional. It is rather a judgment between genuine alternatives. There must be always the possibility of choosing between irreconcilable alternatives. This implies that, in this mode of participation, participants accept that in order to get the chosen alternatives adopted, the opposing alternatives have to be negated (MOUFFE, 2010).

However, it needs to be recognised that acceptance of this kind can only occur if participants are confident that confrontation between the alternatives has taken place and that the result will never be a final decisive one.

That is to say that acts of choice, and consequently of exclusion, must be preceded by a confrontation between real alternatives. This must be a confrontation in agonistic terms, thus involving adversaries to be convinced or defeated, rather than enemies to be destroyed.

This formulation thus acknowledges agonistic tenets regarding the impossibility of ultimate closure in the agonistic struggle, as well as the arguments raised through empirical work concerned with the representation of the minority and conflicting voices.

To sum up, it suggests that to keep an agonistic space alive, participants need to share the perception that participation is an unending process, because within such a forum, there is a place for different alternatives to be manifested and contrasted, as well as there being no final decision by which any of them will definitively be eliminated. Therefore, it is necessary to conceive a decision as an open process which allows other alternatives to be contemplated throughout time.

I suggest though that the perennial possibility of choice between real alternatives in contest is not in itself sufficient to foster participatory institutions that can contribute to the construction of agonistic public spheres. Integrating Mouffe's (2005a) formulation on the concept of 'adversaries', it should be recognised as equally necessary that participants consider themselves as **sharing "a common symbolic space within which the conflict takes place"** (p.20). In this regard, it can be stated that from this agonistic perspective, participants can envision that being in conflict in this sort of forum means that they share with their adversaries

a symbolic space underpinned by the same ‘political association’. Again, it is the general understanding about having a place where opposition and conflict can be made explicit that can draw people around this symbolic space. It is what Mouffe (2005b) highlights as the integrative role of conflict.

The process of constituting different alternatives is also a crucial point in this discussion of the conditions for an agonistic mode of participation. From the agonistic literature, it may be concluded that alternatives are generated from the existence of different political identities, which carry competing demands and hegemonic projects. Accordingly, I suggest that the **possibility for diverse and opposing collective political identities to emerge** should also be seen as vital for nurturing agonism in participatory spaces.

At this point, it is worth rescuing three relevant aspects related to agonistic theory’s concept of collective political identities. The first consists in recognising that their construction is in fact the result of processes of discrimination between a ‘we’ and a ‘they’. The second involves the relevance of passion in this process. Acknowledging phenomena such as mass political movements and nationalism, Mouffe (2005a) illuminates how collective identification demands the mobilisation of the affective dimension. Finally, the third aspect relies on the agonistic anti-essentialist premise that leads to a concept of political identities which, rather than being pre-defined or immutable entities, are instead understood as undergoing constant shaping and reshaping in the public sphere (LACLAU and MOUFFE, 2001).

This leads to the question of what sort of conditions participatory spaces should foster in order to facilitate the emergence of political identities and contests between them, understanding these processes in agonistic terms – in other words, comprising elements of transitoriness, mobilisation of passion and the we/they discrimination described above.

I suggest that White’s (2010) work on the conception of “common” in the European context can contribute reflections relevant to this question. Looking for what would be the necessary elements for legitimising a European polity, White (2010) challenges the existing formulations⁸ which he claims are depoliticising.

⁸ White (2010) distinguishes three main lines of thinking dedicated to exploring the “European common”: maximalist, minimalist, and a strand focused on the idea of shared values and principles. As formulated by the author: “The conclusion one may take from examining proposals to conceive the European common in terms of shared values and principles complements those arrived at previously. No conceptualisation of the collective bond is of such descriptive plausibility that it must be accepted at face value: the political implications of each are an appropriate element in their assessment. By demanding a high degree of regularity and consensus across the citizen body, rather like a cultural bond, a thick values bond is likely to downgrade the importance of political adversarialism in the life of the political community. Alternatively a formulation in minimalist terms, where that which is shared is universal, is depoliticising in a different way, since it may weaken attachments to the polity and since – like a security or a commercial bond, though by dissimilar reasoning – it may empty public life of the pursuit of all but the most general shared ends.” (p.112).

In their place, White (2010) proposes the idea of a collective bond that takes into consideration conflict and the political dimension.

Finding inspiration in Mouffe's arguments, White (2010) conceives two main features in his concept of a 'political bond', which are the 'emphasis on adversarialism' and the 'emphasis on substantive problems'.

The '**emphasis on adversarialism**' discusses the condition whereby the citizen body has a common sense of sharing the basic tenets of democracy, but at the same time admits of disagreements over their meanings. In this context, where opposing views and objectives can be contested, citizens participate as a way of making their voices heard and defending their positions. In this sense, the 'emphasis on adversarialism' deals with similar concerns raised by the aspect already discussed of 'sharing a common symbolic space within which the conflict takes place'.

Notwithstanding these arguments, I would contend that this formulation could be put in a rather different way when assessing its applicability to this discussion on the conditions for an agonistic participation. It could incorporate two additional elements related to the idea of conflict which are highlighted in empirical studies including those of Abers and Keck (2008), Tatagiba (2004) and Stratford *et al.* (2003). These authors have shown that recognising the productive potential of conflict and making power relations explicit are essential factors for enabling what Stratford *et al.* (2003) refer to as a "relational space of dissent". I contend that to the idea of emphasis on adversarialism these two elements could be added when investigating participatory initiatives. Firstly, participants should not only recognise but should also make a collective effort to keep in motion the productive role played by conflict. Secondly, participatory spaces should enable the exposition and understanding of power relations and their dynamics. This is a crucial element for helping participants to understand the effects of previously established relations and trajectories, as well as learning how they can be transformed.

The 'emphasis on substantive problems', in turn, works with the idea of engaging citizens in the political decision-making process through adopting a problem-oriented approach. This view suggests that a focus on substantive problems allows citizens to connect the decision making process with their everyday lives, making their participation in the political community more meaningful to them.

This work proposes that it is possible to take the use of these ideas further if one explores them in conjunction with the formulations of Marres (2005) on the role of issue formation and public involvement.

Marres (2005) begins her analysis from a noted debate in political theory between two North-American pragmatist thinkers of the 1920s, John Dewey and

Walter Lippmann.⁹ Marres (2005) claims that both authors envisioned an essential role for issue formation in the process of public involvement. In short, they contend that public involvement takes place when the existing institutions fail to deal with an issue. In that situation actors who are affected by it “become involved in politics in order to compel institutions to provide a settlement for these issues” (p.165). As highlighted by Marres (2005), this argument contains the idea that, rather than threatening democracy, the complexity of issues in the industrial society in fact enables public involvement.

Starting from this point, Marres (2005) proposes some important developments. For the purpose of this article, two of these should be emphasised. Firstly, there is the reformulation of Dewey’s concept of “issues as problems that actors are commonly implicated in” (MARRES, 2005, p.168). Based on empirical work,¹⁰ Marres (2005) claims that issues not only implicate individuals who are in cooperation but also involve actors in opposition who defend stands that can challenge and threaten one another. Secondly, the author raises criticisms of the reductionist view of democracy as a “problem-solving mechanism”, arguing instead for an understanding of democratic politics where issues are conceived as enablers of the organisation of publics and thus of their own transformation of democratic spaces (MARRES, 2005). In other words, the settlement of issues is not an end in itself and does not mean the mere solution of specific common problems. It consists, instead, of a longer and fuller process of involving and organising publics, that allows the contestation of even the very place and type of arrangement where controversy and the articulation of issues will be expressed.

White’s (2010) and Marres’ (2005) formulations suggest the proposal of one additional condition to be examined in the case studies. It will be referred as

⁹ Quoting from Marres (2007), “[t]o begin with, it should be emphasized that the Lippmann-Dewey debate is not generally considered to be about the role of issues in the enactment of public involvement. More often, it is viewed as a conflict between two normative positions on the possibility of democracy in technological societies: Lippmann’s sober democratic realism versus Dewey’s ideals of participatory democracy (RYAN, 1995; FESTENSTEIN, 1997). According to the standard view, Lippmann favoured a strong role for expert advice in government decision-making, with limited input from citizens. He was a ‘disappointed idealist’, who claimed that political affairs in the industrial world had become so complex that ordinary citizens could not perform the governing role that democratic theory grants them. This disillusioned argument contrasts sharply with Dewey’s claim that technological societies require more public involvement in politics, not less (PUTNAM, 2004). Dewey not only argued that it is possible to develop procedures that would enable citizens to contribute pertinent opinions to debates about the complex public affairs that are characteristic of industrialized societies. He also claimed that intelligent decision-making will occur only when expert knowledge-making is matched by citizen participation in public debates. The Lippmann–Dewey debate, therefore, is often portrayed as a contest between an advocate of expertocracy and a proponent of participatory democracy” (p. 766).

¹⁰ The empirical investigation was on the insertion of the issue of climate change into the Extractive Industries Review (EIR) controversy on the Web.

the **possibility of issue formation**. This relates to the potential of participatory initiatives to function as realms for public involvement in disputes around the settlement of issues, meaning the process of individuals' engagement around issues connected to their lives and which are in dispute and are not necessarily being dealt with by the existing institutions. In this sense, participatory space would work as the forum in which these issues could emerge and be articulated in order to reach the public agenda.

White's (2010) conception of a political bond considers that "If opponents are constructed in relation to problems, and there is a plurality of problem 'domains', then there will be a plurality of we-they formulations rather than a single axis of confrontation" (p. 113). Hence, different constitutions of we-they will take place, given that every problem – and I would argue every issue as well – involves its own arrangement of adversaries. Through this dynamic, it could be argued, room for violent antagonism and absolute exclusion can be minimised in favour of the emergence of a plurality of identities and interconnected ties.

Mouffe (2005a, 2005b) may be said to be arguing in this same direction when she points out that political unity does not need to take place in a particular space or at a particular level. On the contrary, she recognises that the political dimension is localised in any geographical space or social relation. Therefore, she argues for the **coexistence and interaction of initiatives at multiple levels and scales** where democratic identification can be fostered and agonistic struggle can be performed. Some studies of participatory initiatives have begun to indicate the importance of enabling the emergence of, as well as articulation between, different fronts of action (TATAGIBA, 2004; MULLER, 2010). This articulation is not only essential for spreading and enhancing their power of influence but also for rendering their outcomes more coherent and effective. I propose that this can also be seen as a constitutive element for an agonistic form of participation.

One final point must be made regarding White's (2010) proposal. He calls attention to the essential role that the citizens' will and political movements play in forming a political bond. As stated by the author:

[...] a political bond will not be achieved solely through institutional design. Institutions can promote but they cannot themselves establish the sense of the common which may be the condition of their viability. [...] It is citizens themselves who must lead other citizens in furthering a political bond. This is likely to depend upon political movements 'from below' being able to engage people with a stronger sense of the comparable experiences of citizens in other EU countries, and with new ideas about what can be achieved through collective action. It is a question of remaking the common sense, and depends upon political will" (p.119).

This qualification can find connections with Mouffe's arguments about the role of the affective dimension in the constitution of political identities. It also touches the concerns emerging from the empirical literature regarding the necessity of maintaining channels of communication and engagement between the participants and the grassroots level of their organisations. I would argue that civil society – involving social movements and grassroots organisations - has an essential role in keeping alive an agonistic mode of operation as well as the cycle of identity constitution and reconstitution within a participatory space. Moreover, a critical role for participatory spaces would be **to enable the relationship between civil society and the state to be configured in a political-conflictual mode.**

Final considerations

This work aimed to contribute to the debate on the relevance of participatory instances in transforming the relationship between state and civil society, as well as the debate on possible links between participation and radical democracy. The following analytical framework is thus a proposal to identify relevant elements for these debates from practical cases. In other words, to identify shifts in the interplays between state and civil society and the conditions for an agonistic mode of participation that fosters the radicalisation of democracy.

In sum, I argue that besides the aspects commonly discussed by the more normative branch of the literature, mentioned in the beginning of this article, the elements proposed in the last section could be further explored in order to expand our understanding on the impacts of participatory experiences in Brazil's democracy. Accordingly, some of the questions that I suggest to be posed to the participatory experiences – which include not only the increasing number of formally constituted instances such as the conferences or councils of public policies, but also the recent public demonstrations such as the "Jornadas de Junho" – would be: Do these participatory initiatives allow the manifestation of different and opposing alternatives as well as their confrontation in an agonistic fashion? Are they functioning at some level as a common symbolic space where participants can express divergence and opposition? Is it possible to perceive the emergence of different political identities in these participatory spaces? Do these participatory initiatives function as spaces for public involvement around the settlement of issues? Do the participants of these initiatives recognise the productive and integrative role of conflict? What are the connections between the studied participatory experience and other forms and levels of agonistic struggle? Could one say that there is a coexistence of multiple and intertwined institutions within their fields? Ultimately, are these mechanisms contributing to the transformation of the relationship between state and civil society in Brazil in the direction of a more political-conflictual mode?

References

ABERS, R. AND KECK, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*. 21 (52), p. 99-112, 2008. Available from: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/printarticle.php?id=549&layout=ps>>. Accessed on: 29 September 2009.

BARTH, J. Public policy management councils in Brazil: how far dos institutionalised participation reach? *Public Administration and Development*. 26, 253–263, 2006.

CARVALHO, A. I. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: Fleury, S. (ed.). *Saúde e democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

CHAGAS, A. M. R. *et al.* A política de assistência e participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social. *Texto de Discussão n. 1005*. Brasília: IPEA, 2003.

CÔRTEZ, S. V. *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2009a.

_____. S. V., *et al.* Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societários. In: Côrtes, S. V. (ed). *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2009b.

FLEURY, S. Socialismo e democracia: o lugar do sujeito. In: Fleury, S. and Lobato, L., *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: CEBES, 2010.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.

LACLAU, E. and Mouffe, C. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. 2nd ed. London: Verso, 2001.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Cad. CRH*. 21 (52), p. 87-97, 2008. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0103-4979. doi: 10.1590/S0103-49792008000100007>. Accessed on: 3 March 2010. MARRES, N. S. *No issue, no public: democratic deficits after the displacement of politics*. Amsterdam: University of Amsterdam (Thesis for the degree of Doctor of Philosophy), 2005.

_____. The Issues Deserve More Credit : Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy. *Social Studies of Science*. 2007 (37), p. 759-780, 2007. Available from:< <http://sss.sagepub.com/content/37/5/759>>. Accessed on: 16 February 2011.

MIESSEN, M. *The nightmare of participation: crossbench praxis as a mode of criticality*. Berlin: Sternberg Press, 2010.

MORONI, J. A. Participamos, e daí? in *Observatório da Cidadania – Textos para Debate*, 2005. Available from: [www.ibase.br/pubibase/media/ Participacao_Moroni.pdf](http://www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_Moroni.pdf). Accessed on: 01/03/2010.

MOUFFE, C. *On the political*. New York: Routledge, 2005a.

_____. For an agonistic public sphere. In: Tønder, L. and Thomassen, L., *Radical democracy: politics between abundance and lack*. Manchester: Manchester University Press, 2005b.

- _____. *The Democratic Paradox*. London: Verso, 2009.
- _____. Democracy Revisited: in conversation with Chantal Mouffe. In Miessen, M., *The nightmare of participation: crossbench praxis as a mode of criticality*. Berlin: Sternberg Press, 2010.
- MOURA, J. and Silva, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia Política*, **16** (número suplementar), p. 43-54, 2008. Available from: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16s0/a04v16s0.pdf>>. Accessed on: 7 December 2009.
- MULLER, J. *A relação entre democracia, descentralização e políticas de saúde no Brasil: atualização do debate e estudo de caso em uma perspectiva comunicativa*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. Fundação Oswaldo Cruz (Thesis for the degree of Doctor of Philosophy), 2010.
- OLIVEIRA, M. S. C. *Por uma construção democrática do direito à saúde: a Constituição Federal, os instrumentos de participação social e a experiência do Conselho Nacional de Saúde*. Brasília: Universidade de Brasília (Dissertation for the degree of Master of Philosophy), 2005.
- POGREBINSCHI, T. *et al.* Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo. *Série Pensando o Direito*, **27**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.
- SANTOS, B. and Avritzer, L. Opening up the canon of democracy. In: Santos, B., (ed.). *Democratizing democracy*. New York: Verso, 2005.
- SILVA, M. K. *et al.* A dinâmica das relações sociais no Conselho Nacional de Saúde. In: Cortes, S. V. (ed.). *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.
- SILVA, E. R. A. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Available from: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1378.pdf> Accessed on: 28 February 2010.
- SOUZA, C. H. L. *Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais*. Brasília: Universidade de Brasília (Thesis for the degree of Doctor of Philosophy), 2008.
- STRATFORD, E. *et al.* Relational spaces and the geopolitics of community participation in two Tasmanian local governments: a case for agonistic pluralism? *Transactions of the Institute of British Geographers. New Series*. **28**, p. 461-472, 2003. Available from: <http://www.jstor.org/stable/3804392>. Accessed on: 07 December 2010.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa. *Revista Sociologia Política*. **25**, p. 209-213, 2004.
- WHITE, J., (2010). Europe and the Common. *Political Studies*. **58**, 104–122.

Natália Massaco Koga

Doutora em Ciência Política pela University of Westminster, Londres - Reino Unido, Mestre em Administração Pública Fundação Getúlio Vargas (Eaesp/FGV), Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Contato: nmkoga@yahoo.com.br.

RSP Revisitada

Política e Administração

A. Fonseca Pimentel

Subchefe do Gabinete Civil da Presidência da República

Publicado originalmente em 1970, o artigo a seguir explora os termos “política” e “administração”. Primeiramente é feita uma análise sob uma perspectiva etimológica para em seguida explorar de que maneira os dois conceitos explicam a ação estatal e como se relacionam. O autor apresenta quais tipos de decisão são próprios da política e quais são próprios da administração e oferece um comparativo entre os três poderes ou funções clássicas do Estado no que se refere à predominância de política ou administração. Em tempos de uma acentuada proliferação de construtos para a representação de fenômenos organizacionais é necessária uma clara depuração e precisa definição terminológica, por exemplo, com o uso da análise conceitual. O artigo a seguir oferece um primeiro esforço nesse sentido e levanta algumas questões sobre como ocorrem as tomadas de decisão no âmbito da administração pública.

Num estudo, como êste, em que se busca precìpuamente analisar e definir o papel da política e da administração no processo do desenvolvimento, importa, antes de tudo, entendermo-nos sobre o preciso significado que terão aqui os tēmos “política” e “administração”, pois, como se verá adiante, a sua compreensão ou interpretação nem sempre se revela clara, pacífica e indisputável, inclusive nos próprios círculos especializados na matéria.

É a essa tarefa, por assim dizer, definitória, que nos dedicaremos nos parágrafos abaixo, adotando o seguinte esquema de estudo:

1. Dificuldades do problema.
2. O que nos ensina a etimologia.
3. O que é política e o que é administração.

1. Dificuldades do Problema

Iniciando êste tópico, a primeira observação que gostaríamos de fazer é que, numa linguagem ideal, como um grande lingüista o externou, cada coisa, idéia ou conceito deveria ser expresso por um só vocábulo e, inversamente, cada vocábulo deveria exprimir somente uma coisa, idéia ou conceito.¹

Na prática, porém, assim não é (pelo menos desde o episódio da Torre de Babel). E muitas coisas, idéias ou conceitos, em qualquer idioma, são expressos freqüentemente por mais de um vocábulo; por outro lado, um grande número, senão a maioria, dos vocábulos possuem mais de um sentido.

Quanto mais ampla ou geral pareça ser a coisa, idéia ou conceito, tanto mais isso é verdadeiro.

No campo das ciências sociais, inclusive em seus ramos político e administrativo, que são os que nos interessam aqui, a observação é particularmente exata no que concerne a generalidades do tipo das que são expressas por tēmos tais como “Estado”, “govêrno”, “sociedade”, “poder”, “política” e “administração”.

Jacques Maritain exprimiu isso muito bem com as seguintes palavras:

“Não há tarefa mais ingrata do que procurar racionalmente distinguir ou definir, numa palavra, elevar a um nível científico ou filosófico, noções ou conceitos gerais que se originam das necessidades contingentes e práticas da história da humanidade e estão imbuídos de conotações sociais, culturais e históricas, apesar de conterem um núcleo de significação inteligível.

¹ ALBERT DAUZAT, *La philosophie du langage*, p. 23, Ernest Flammarlon, Paris, 1912.

“Tais noções ou conceitos são fluidos e não fixos, mutáveis e inconstantes. Às vezes, são empregados como sinônimos, às vezes como antônimos. Todos se sentem mais à vontade usando êsses conceitos na medida em que o seu sentido preciso é obscuro. Mas, quando se procura defini-los e distingui-los, surgem numerosos problemas e dificuldades. Podemos meter-nos pela vereda errada na tentativa de revelar a verdade e de analisar e pôr em ordem as lições de uma experiência confusa da vida concreta.

“Essas observações aplicam-se, de maneira particularmente adequada, aos conceitos de Nação, Sociedade Política (ou Corpo Político) e Estado. Entretanto, nada é mais necessário para uma sadia filosofia política do que tratar de caracterizar essas três noções e claramente identificar o autêntico sentido de cada uma.”²

Hans Kelsen esbarra com as mesmas dificuldades ao procurar definir a Teoria Geral do Estado e o próprio Estado e assim se externa:

“A palavra que designa o objeto da Teoria Geral do Estado serviu de exemplo a um engenhoso escritor para pôr em evidência o fato de que o nome substantivo de uma ciência é sempre uma palavra a que se extraiu previamente todo conteúdo próprio; um substantivo costuma ser tanto mais aproveitável quanto mais vazio fôr; e de uma cabaça se pode fazer uma garrafa, esvaziando-a de seu conteúdo natural (MAUTHNER). Não importa em incorrer em contradição com êsse paradoxo, ao afirmar (do ponto de vista da própria especialidade) que, em vez de a escassez de significados facilitar a linguagem, sucede, antes, que a superabundância de sentidos dificulte e torne quase impossível o uso da palavra Estado. Se a situação da teoria científica do Estado está longe de ser satisfatória, deve-se, sem dúvida, entre outras razões, à multiplicidade de significados que nos oferece a palavra, se bem que freqüentemente se procure substituir a formação científica de conceitos por uma noção insegura, vacilante e vulgar, com o propósito de fugir à dificuldade.”³

E Kelsen acrescenta:

“Mas, não é só em sua relação com o conceito de sociedade que o Estado se mostra de tão variados significados. Mesmo dentro da Teoria Geral do Estado, como disciplina especial limitada a um fenômeno parcial das ciências sociais, o sentido da palavra oscila de um extremo a outro. Ora se pretende expressar por “Estado” a totalidade do objeto — que se diz, impropriamente, composto de elementos — em contraposição às suas partes e, ao mesmo tempo, se identifica a palavra com cada um desses elementos: designa-se como Estado o poder específico que possuem determinadas coletividades; ou se fala de Estado e se pensa num povo; ou ainda se confunde Estado com um determinado território.

² The Man & the State, p. 1, Hollis & Carter, London, 1954. (Tradução inglesa).

³ Teoria General dei Estado, p. 3. Editôra Nacional, S.A., México, DP., 1951 (Tradução espanhola).

“E assim, como de um lado, o Estado significa o conjunto de todos os seus órgãos, por outro se aplica a mesma expressão somente para designar um ou outro de tais órgãos (por exemplo, para designar o chamado Govêrno).”⁴

Em poucas palavras, os vocábulos de que nos estamos ocupando aqui, juntamente com os vultos conspícuos de Jacques Maritain e Hans Kelsen, são, em seu uso vulgar, imprecisos e evasivos, tendendo a dar a impressão de vagamente significarem apenas uma coisa. Todavia, quando os consideramos em sua função exata ou científica, vemos que êles comportam uma grande variedade de interpretações, as quais devem ser identificadas e precisadas, se queremos fazer progressos em nosso estudo e comunicar a terceiros os nossos pensamentos.

É o que pretendemos fazer agora com os têrmos “política” e “administração”, começando por perscrutar a sua etimologia, pois, como muito bem observa Jellinek:

“A história da terminologia de uma ciência está estreitamente ligada à história da própria ciência em si, porque existe sempre uma correlação entre a palavra e o sentido que ela encerra. Não raro, foi a palavra que traçou o caminho da ciência num povo ou numa época.”⁵

2. O Que nos Ensina a Etimologia

O vocábulo “política” procede do grego **politikê**, que significava a ciência das matérias do Estado, e **tà politiká**, que indicava os próprios negócios públicos. Ambas as expressões, por sua vez, como é sabido, provinham de **pólis**, cidade. Originariamente, portanto, a política era a arte de conduzir uma cidade ou de tratar dos assuntos de interêsse público de uma cidade, visto como o Estado, na Grécia antiga, era usualmente a cidade Estado ou o Estado-cidade.⁶

⁴ Op. cit., p. 4. Os mesmos conceitos, por outras palavras, são expressos pelo tratadista mexicano Francisco Porrua Pérez. (Teoría dei Estado, p. 12, Editorial Porrua, S.A., México, DF, 1954).

⁵ GEORG JELLINEK, Teoria General dei Estado, p. 95, Editorial Albatrós, Buenos Aires, 1954.

⁶ Os gregos, pelo menos até os inícios do chamado período macedônlo de sua história, não conheceram Estado com população superior a 70.000 habs., e superfície superior a 10.000 km². Essas eram, em verdade, a população e a superfície aproximadas de Esparta, a maior de tôdas as cidades-Estado gregas, no auge do seu desenvolvimento. (Emil Nack e Wilhelm Waegner, Grécia, trad. espanhola, p. 126, Editorial Labor S .A ., Barcelona, 1960). Mas, usualmente, como moderno erudito o indica, as cidades gregas apareceriam, aos nossos olhos, como verdadeiras vilas. (T .R . Glover, The Ancient World, p. 93, Penguin Books, London, 1944). Para Platão (República, o número de cidadãos num Estado perfeito deveria variar entre 1.000 e 5.040 (Leis, 737, c-d), ao passo que Aristóteles (Política, IV, 4), sem fornecer uma cifra precisa, afirma que o número de cidadãos de uma cidade (excluídos os escravos e demais não-cidadãos) devia ser tal que “cada um conhecesse os outros pessoalmente”. É preciso, porém, não esquecer que nas antigas cidades gregas o número de cidadãos era, não raro, excedido, de muito pelo número de escravos (douloi), estrangeiros (bárbaroi) e metecos (métolkoi), espécie de estrangeiros residentes ou estrangeiros com alguns direitos. (Fustel de Coulanges La cité antique, Hachette & Cie Paris 1893).

O que fica acima explica por que a idéia fundamental, subjacente na palavra “política”, é conduzir, dirigir, levar.

Básicamente, ocorreu coisa semelhante com o termo “govêrno”, que veio do latim **gubernatio**, **gubernare**. Essas palavras, assim como o substantivo **gubernaculum**, leme, provieram de uma grande família grega de vocábulos correspondentes, dos quais os mais importantes eram **kubernâô**, originariamente pilotar, no sentido literal da expressão, e daí, dirigir, conduzir, governar; **kubernêtes**, piloto, timoneiro; e **kubémesis**, pilotagem, arte do timoneiro. Por outro lado, é altamente provável que tôdas essas palavras procedam do sânscrito **kubara**, que significava varal do carro ou carroça.

Isso explicaria por que o govêrno, em várias línguas modernas, é, algumas vezes, comparado figurativamente a uma nave ou carro, que devem ser conduzidos, como, por exemplo, na conhecida expressão “a nau do Estado”.

Do que fica acima se pode também fâcilmente concluir que as palavras “política” e “govêrno” são de origem, por assim dizer, nobres, implicando, ambas, a idéia básica de comando ou direção.

O têrmo “administração” (do latim **administratio**, praticamente sem alteração ortográfica), por outro lado, tem origem muito humilde. Provém, com efeito, de **administrare**, composto de **ad**, a, para, e **ministrare**, ajudar, auxiliar. Originariamente, pois, “administrar” era assistir ou atender alguém no desempenho de uma tarefa, usualmente de natureza manual ou doméstica. Pois o verbo **ministrare** estava, obviamente, ligado aos substantivos **minister** (masc.) e **ministra** (fem.), que, a princípio, significavam servente, empregado doméstico, e também a **ministerium**, que designava as tarefas ou deveres de um servente ou empregado doméstico, como se pode ver nas obras, entre outros, de Cícero, Vírgílio, Ovídio, Sêneca, Tito-Lívio.⁷

No que concerne às origens mais remotas dos vocábulos **minister**, **ministra** e **ministerium**, alguns etimologistas relacionaram-nos, no passado, com **manus**, mão, mas hoje a sua derivação de **minus**, menos, parece firmemente estabelecida. Em qualquer dos casos, porém, aquelas palavras — de acôrdo com a etimologia — sempre tiveram uma evidente conotação de inferioridade, sendo de data relativamente recente o sentido e a importância que elas apresentam em nossos dias.

Mas, emergindo do mundo sepulto da etimologia para os domínios da moderna semântica e, em particular, das ciências política e administrativa, o que realmente significam política e administração?

⁷ LEMOS, por exemplo, em Sêneca: “Servos non ministeriis aestimabo, sed moribus, ou seja, “Não estimarei os escravos por seus serviços, mas por seus costumes”; ou em Tito-Lívio: “Quod ministerium fuerat, ars haberi coepta, Isto é, “O que era trabalho de um servo tornou-se uma arte”.

3. O Que é Política e o que é Administração

Se consultamos os dicionários, verificamos que os termos política e administração possuem grande variedade de significados.

Política, por exemplo, pode ter, entre outras, as seguintes acepções:

- a. a arte ou ciência do govêrno;
- b. a prática ou as atividades políticas;
- c. o processo de adoção de diretrizes (**policy-making**, segundo a terminologia anglo-saxônica) dentro do govêrno, ou a formulação do direito público positivo;
- d. os negócios políticos, a vida política;
- e. os princípios, convicções, opiniões ou simpatias políticas de uma pessoa, partido ou outro corpo coletivo;
- f. a direção de negócios privados, ou política administrativa ou gerencial.

Administração, por sua vez, entre outros sentidos, pode ser entendida como:

- a. a arte ou ciência da gerência;
- b. o ato ou processo de administrar;
- c. a execução das tarefas diretoras de uma instituição, empresa ou outra organização;
- d. a atividade do Estado no exercício de seus poderes, ou, mais estreitamente, a atividade dos poderes executivo e judiciário, ou mais estreitamente ainda, a atividade do poder executivo na condução do govêrno;
- e. as pessoas às quais se confere, coletivamente, a tarefa da execução das leis;
- f. o termo durante o qual uma autoridade ou corpo administrativo desempenha as suas atividades.

Básicamente, o sentido que as palavras “política” e “ administração” encerram no título dêste ensaio é aquêle a que se referem as letras **c** acima, ou seja, respectivamente, o de adoção de diretrizes (**policy-making**) e o de execução de diretrizes (**policy-execution**).

Emprestando a Woodrow Wilson as suas conhecidas palavras, poderíamos, em verdade, dizer aqui:

“A administração pública é a pormenorizada e sistemática execução do direito público. Tôda aplicação particular de lei geral é um ato de administração. O lançamento e a cobrança de impostos, por exemplo, o enforcamento de um criminoso, o transporte e a entrega das malas postais, o equipamento e o recrutamento do exército e da marinha etc. são todos, evidentemente, atos de administração; mas

as leis gerais que determinam que essas coisas sejam feitas estão obviamente fora e acima da administração. Os planos gerais de ação governamental não são administrativos, mas a sua execução particularizada constitui a administração”.⁸

Ainda nos Estados Unidos, o mesmo pensamento seria muito bem expresso, um pouco mais tarde, por Goodnow, que escreveu ser a política a formulação da vontade do Estado e a administração, a execução dessa vontade.⁹

A mesma coisa afirmou Leonard D. White quando escreveu que a “administração pública consiste de tôdas aquelas operações que têm por finalidade a execução ou o cumprimento de diretrizes governamentais (**public policy**)”.¹⁰

Por nossa vez, procurando penetrar no âmago dessas definições ou conceitos clássicos ou encarando-os por outro prisma, poderíamos dizer que a política e a administração são processos básicos que o Estado utiliza para atingir os seus fins. A primeira, porém, está relacionada principalmente com os próprios **fins** do Estado, enquanto a última tem a ver, sobretudo, com os **meios** usados para atingir tais fins.¹¹

Em outras palavras, basicamente a escolha dos objetivos a serem atingidos é o campo específico da política, ao passo que a prestação de serviços para atingir tais objetivos é a área própria da administração. E já que o Estado, como mencionamos atrás, tem sido freqüentemente comparado a uma nave ou embarcação, ilustremos concretamente através dessa comparação a diferença fundamental entre o processo político e o processo administrativo. Para conduzir corretamente uma nave ou embarcação, devemos: em primeiro lugar, determinar o pôrto ou lugar a ser atingido; em segundo lugar, estabelecer o roteiro a ser seguido; e, em terceiro lugar, levar a efeito, concretamente, a viagem planejada.

O primeiro passo da série de ações indicada é, geralmente, adotado pelo dono da nave ou embarcação, seja êle um indivíduo ou uma organização. Já o segundo passo é da responsabilidade principal do comandante da nave ou embarcação, com a eventual assistência do respectivo corpo de oficiais. Finalmente, o terceiro passo é executado por toda a tripulação da nave ou embarcação, sob a supervisão e responsabilidade suprema do comandante.

⁸ “The Study of Administration” in *Political Science Quarterly*, v. II, p. 212, Ginn and Company, New York, 1887.

⁹ Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, p. 22, The MacMillan Co New York, 1900 (Apud Dwight Waldo, *Teoria Política de la Administración Pública* versão espanhola da obra *The Administrative State*, p. 166. Editorial Tecnos S.A., Madrid 1961).

¹⁰ *Introduction to the Study of Public Administration*, p. 3, 3rd. ed., The MacMillan Company, New York, 1948.

¹¹ Chamamos a política e a administração de processos de ação estatal, para distingui-las das funções do Estado (legislativa, executiva, judiciária) e das atividades do Estado (militares, econômicas, sociais etc.). É óbvio que se trata de uma distinção arbitrária que pode inclusive, ser questionada, mas que é preferível ao emprêgo indiscriminado de tais expressões, sem nenhuma ordem ou sistemática, como é feito, não raro, por autores diversos, mesmo eminentes.

Se examinamos mais de perto os diversos passos indicados, verificaremos que eles não são da mesma natureza e pelo contrário, apresentam características próprias e facilmente distinguíveis, a saber: o primeiro envolve **decisão** quanto ao **fim** ou **objeto** da viagem; o segundo envolve também **decisão**, mas somente em relação ao **roteiro** a ser seguido para a execução da viagem; e o terceiro envolve apenas **execução** e **não decisão**, ou, se alguma decisão existe, é sobre pontos tão secundários ou menores que ela tem pouco ou nenhum efeito sobre o processo global de que nos estamos ocupando aqui.

Na nave ou embarcação chamada Estado, as coisas se desenvolvem mais ou menos da mesma maneira. Assim, podemos sintetizar as nossas considerações dizendo que:

- 1) a **política**, ou condução dos negócios públicos, envolve fundamentalmente **decisões** concernentes aos **fins** ou **objetivos** do govêrno, que é o Estado em ação;
- 2) a **administração**, ou prestação dos serviços públicos, envolve fundamentalmente a **execução** das atividades necessárias à colimação dos **fins** ou **objetivos** do govêrno.¹²

Mas, o que dizer da zona intermediária de decisão concernente ao roteiro isto é, aos **meios**, mencionada em nossa comparação de uma nave ou embarcação com o Estado?

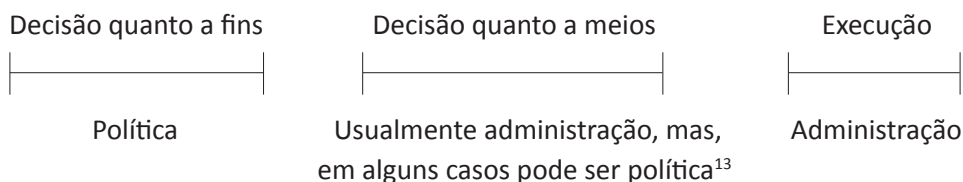
Diríamos que essa zona — uma zona cinzenta entre a zona branca da política e a zona preta da administração ou vice-versa — é predominantemente administrativa. Mas, se a escolha dos meios afetar substancialmente a consecução dos objetivos, a decisão concernente aos meios pode tornar-se uma questão política e, às vezes, uma questão política da mais alta importância.

Para dar uma ilustração muito atual, diremos que a declaração de guerra é um ato tipicamente político e que a condução da guerra em si é de natureza administrativa, interessando basicamente à administração militar dos países envolvidos no conflito. Mas a decisão de usar armas nucleares, pelo menos nas atuais condições do mundo, é uma decisão de grande transcendência política (não obstante ser um dos **meios** da guerra) pelas implicações que poderia ter em toda a situação política internacional.

Resumindo as nossas considerações, poderemos dizer, de maneira sucinta, que, dentro do Estado ou govêrno, assim como de uma organização privada, as decisões concernentes a fins são pura política ou adoção de diretrizes (**policy-making**); a execução ou prestação de serviços para atingir fins é pura administração ou cumprimento de diretrizes (**policy-execution**); as decisões concernentes a meios são, usualmente, o campo da administração, mas, se afetam substancialmente, a colimação dos fins, podem converter-se em matéria política.

¹² Mutatis mutandis, êsses conceitos se aplicam igualmente à administração privada.

Por outro lado, se quisermos visualizar de maneira concreta os conceitos expostos e representar gráficamente o que é política e o que é administração, poderíamos, a **grosso modo**, compor o seguinte diagrama:



Isto talvez nos torne claras algumas coisas, antes obscuras.

A primeira é que existe, intrínseca e inelutavelmente, um maior ou menor grau de subordinação da administração à política. Daí resulta, a nosso ver, que é vão e ilusório falar, como o fazia W. F. Willoughby, da criação de um quarto poder ou função do Estado, a saber, o poder administrativo.¹⁴ Ainda que seja bom e conveniente separar, em teoria, os processos político e administrativo a fim de distingui-los e conhecê-los melhor, a verdade é que, na prática, política e administração são inseparáveis e, como acentuava Wilson, é difícil, senão impossível, traçar uma linha de demarcação entre elas.¹⁵

A segunda conclusão que poderemos tirar das considerações feitas é que as modernas idéias de alguns autores norteamericanos, muito em voga nos dias que correm, sobre **law-making, policy-making, decision-making** etc., não são tão modernas como poderiam parecer à primeira vista e já se acham contidas, ainda que em germe, na clássica distinção entre política e administração feita por Wilson e no reconhecimento da impossibilidade de separá-las na prática. Política e administração, em verdade, são processos que se difundem por toda a organização estatal e existem em todos os poderes ou funções do Estado, ainda que, como é natural, em maior grau nuns do que noutros.

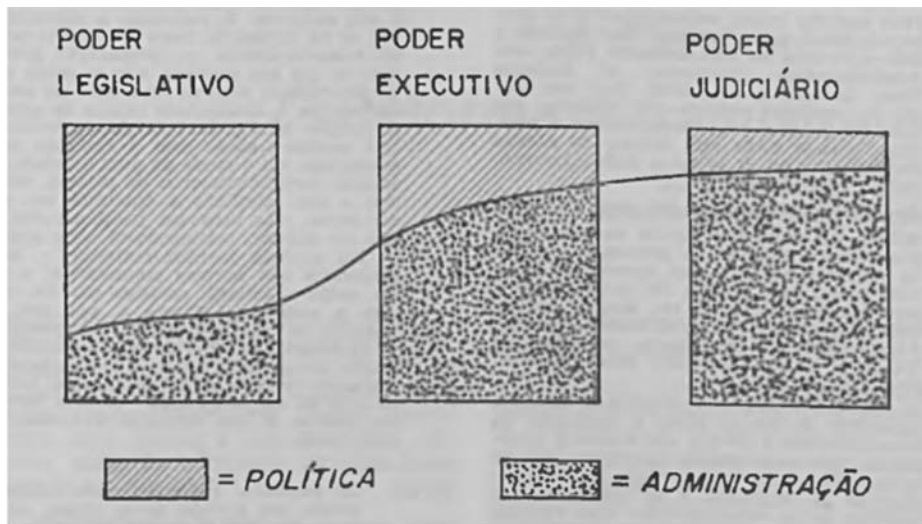
Em verdade, a não ser por uma supersimplificação, nunca se pretendeu seriamente que a política fôsse a atividade própria e exclusiva de um poder e a administração de outro.

¹³ Paul Appleby tratou extensivamente do problema relativo às decisões concernentes a fins e a meios, no seu excelente *Policy and Administration* (University of Alabama Press, University, Ala., 1949). Para um amplo e exaustivo estudo da matéria, em suas implicações filosóficas, sociais e políticas, veja-se *Ends and Means*, de Aldous Huxley (Chatto & Windus Ltda., London 1937).

¹⁴ Apud Dwight Waldo, *Op. cit.*, págs. 172 e segs.

¹⁵ Wilson foi dado por alguns autores como pretendendo separar na prática a política da administração. Parece haver um equívoco nisso, pois Wilson foi muito claro e explícito a respeito no seu famoso ensaio. Veja-se, ademais, *Ideas and Issues in Public Administration* organizado por Dwight Waldo, p 72, Mc Graw-Hill Book Co., Inc., New York, 1953.

Para concluir as nossas considerações, diríamos que a distribuição da política e da administração entre os três Podêres ou funções clássicas do Estado seria, a **grosso modo** e esquematizando muito as coisas para fazê-las representáveis graficamente, mais ou menos a seguinte:



É claro que, de acordo com essa concepção, a função judiciária seria considerada uma função também eminentemente administrativa — a administração da justiça — com poder de discricção mais limitado do que o da administração propriamente dita.¹⁶

¹⁶ A respeito, é muito ilustrativa a seguinte passagem de Kelsen sobre a separação da administração e do que ele chama a jurisdição: “As constituições modernas não só estão submetidas ao princípio de uma separação da legislação e da execução, mas também ao da separação das duas funções que compõem, por igual, a última: a administração e o poder judiciário, designado por jurisdição ou justiça. Não é fácil justificar o último princípio como postulado de política do Direito, pois é falso (ou só em parte verdadeiro) o suposto evidente do postulado separatista, que pretende encomendar tais funções a órgãos distintos: a hipótese segundo a qual se trata de duas funções essencialmente diferentes, cuja união em um mesmo órgão seria prejudicial em virtude de sua diversidade. Como queira que, atendendo ao conteúdo da função, a administração é jurisdição no mesmo sentido que a justiça, não se concebe que se possam separar essas funções, considerando a sua natureza. E, enquanto a administração só foi jurisdição nesse sentido (a saber, de estabelecimento ou preparação processual de um ato coativo), não se falou nem de diversidade nem de separação de ambas as funções. A necessidade teórica de separar a função administrativa da jurisdicional não apareceu senão com a evolução antes assinalada, em virtude da qual o Estado, no sentido jurídico-material da palavra, estendeu a sua atividade a domínios em que, até então, não atuavam juridicamente senão os súditos, realizando-se atos estatais — em sentido jurídico-material — como conteúdos das normas secundárias; a não ser então o critério decisivo não foi visto com a suficiente clareza e, por isso, no conceito de uma administração contraposta à jurisdição se incluíram atos jurídicos muito diversos. A linha divisória, arbitrariamente traçada, atravessou pela metade os atos da administração.” (Teoria General del Estado, p. 339, Editorial Nacional, México, 1959).

Nota: Os conceitos emitidos neste artigo já foram, em grande parte, objeto de estudo em dois trabalhos do autor aparecidos sob a forma mimeografada, a saber: Teoria del Estado y Administración Pública, 2 vols., San José, Costa Rica, 1964 (súmulas de aulas dadas no Instituto Centroamericano de Administración Pública); e Politics and Administration, Roma, 1966 (estudo em inglês preparado pelo autor para distribuição na FAO).

Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela Enap. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP>

Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - Comentários ao Editor.

Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

Enap – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900
Tel: (61) 2020 3327
E-mail: editora@enap.gov.br

GESTÃO DE MATERIAIS

O caderno visa contribuir para a reflexão sobre o conceito de escola de governo e suas implicações para a institucionalidade dessas organizações, por meio do levantamento de informações comparadas sobre as escolas de formação de servidores no Brasil e no ambiente internacional. O foco é identificar potenciais de intercâmbio de informações e de cooperação entre a Enap e parceiros nacionais e internacionais que possibilite a criação de uma base de dados e informações sobre o tema, para o fortalecimento da atuação permanente da Escola e do processo de tomada de decisão relacionado à temática das escolas de governo.



SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: NOVOS OLHARES E PERSPECTIVAS

O caderno visa ampliar os diálogos sobre a composição, remuneração, recrutamento e aposentadoria dos servidores públicos federais. Os artigos reunidos têm, como ponto em comum, sua origem nas discussões realizadas com especialistas para a elaboração de folders da série Enap Estudos. Tal produção, ocorrida nos últimos dois anos, divulgou dados sobre a força de trabalho em âmbito federal, em formato acessível ao grande público.



ESCOLAS DE GOVERNO: PERFIS, TRAJETÓRIAS E PERSPECTIVAS

O caderno visa contribuir para a reflexão sobre o conceito de escola de governo e suas implicações para a institucionalidade dessas organizações, por meio do levantamento de informações comparadas sobre as escolas de formação de servidores no Brasil e no ambiente internacional. O foco é identificar potenciais de intercâmbio de informações e de cooperação entre a Enap e parceiros nacionais e internacionais que possibilite a criação de uma base de dados e informações sobre o tema, para o fortalecimento da atuação permanente da Escola e do processo de tomada de decisão relacionado à temática das escolas de governo.



Para conhecer ou adquirir as Publicações Enap, visite o site
www.enap.gov.br

CARTÃO DE AQUISIÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição:

CPF/CNPJ:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

- Ano 66 – 2015
- Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº
- Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos Enap

- 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17
- 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27
- 28 29 30 31 32 33* 34 36 37 38
- 39 40 41 42

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações Enap poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a Enap juntamente com o Cartão de Aquisição.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecle Ok.
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: Enap Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.



Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.ena.gov.br – publicacoes@ena.gov.br