



**RSP**

# Revista — do — Serviço Público

Vol. 68, nº 3

Jul/Set 2017

ISSN: 0034-9240

**Seção temática: Gênero e políticas públicas**

Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte

*Ana Carolina Almeida Santos Nunes*

Movimentos de mulheres do campo e o Estado: um estudo sobre as políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher na realidade rural

*Mariana de Lima Campos e Flávia de Paula Duque Brasil*

Governance in the Legislative Power: looking at the parliamentary boards

*André Rehbein Sathler Guimarães, Fabiano Peruzzo Schwartz e Ricardo Corrêa Gomes*

Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros

*Alexandre Lima Baião, Armando Santos Moreira da Cunha e Flávio Sergio Rezende Nunes de Souza*

O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista?

*Italo Fittipaldi, Saulo Felipe Costa e Cletiane Medeiros Costa de Araújo*

Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro

*Leonel Gois Lima Oliveira*

A política nacional de gestão do patrimônio da União:

uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA

*Cláudio Cesar de Paiva, Sergio Azevedo Fonseca e Suzana Cristina Fernandes de Paiva*

Fronteiras e o equilíbrio trabalho-lar: um estudo com profissionais de segurança pública

*Alexandre dos Santos Cerqueira, Bruno Felix, Sabrina Zanotti Galon e Ariana Marchezi de Souza*

A educação a distância no processo de formação continuada da administração pública: as contribuições da Revista do Serviço Público

*Débora Duran*

**Enap**

**RSP**

Brasília – 2017

**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 e Especialização:* Iara Cristina da Silva Alves

*Diretor de Educação Continuada:* Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento:* Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu:* Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

*Diretora de Gestão Interna:* Camile Sahb Mesquita

*Conselho Editorial:* Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

*Conselho Científico:* Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Universidade Federal do ABC - UFABC); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Marizaura Reis de Souza Camões (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Lucas de Moura Palotti (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Luiz Costa Cavalcante (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Universidade de Brasília - UnB); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

### Periodicidade

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

### Expediente

Editor responsável: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo. 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**

 ENAP, 2016

Tiragem: 300 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 site da Enap:

[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

[editora@ena.gov.br](mailto: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

- Seção temática: Gênero e políticas públicas  
Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte  
Analysis of implementation arrangements of public policies to address violence against women in small municipalities 503  
*Ana Carolina Almeida Santos Nunes*
- Seção temática: Gênero e políticas públicas  
Movimentos de mulheres do campo e o Estado: um estudo sobre as políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher na realidade rural  
Movements of rural women and the State: a study on policies aimed at fighting violence against women in the reality of rural 533  
*Mariana de Lima Campos e Flávia de Paula Duque Brasil*
- Governance in the Legislative Power: looking at the parliamentary boards  
Governança no Poder Legislativo: um olhar para as mesas dos parlamentos 557  
*André Rehbein Sathler Guimarães, Fabiano Peruzzo Schwartz e Ricardo Corrêa Gomes*
- Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros  
The role of intergovernmental transfers in fiscal equalization of Brazilian municipalities 583  
*Alexandre Lima Baião, Armando Santos Moreira da Cunha e Flávio Sergio Rezende Nunes de Souza*

O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? Brazilian federal public spending: an incremental profile? <i>Italo Fittipaldi, Saulo Felipe Costa e Cletiane Medeiros Costa de Araújo</i>	611
Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro Ten years of CNJ: reflections on involvement with improving the efficiency of the Brazilian Judiciary <i>Leonel Gois Lima Oliveira</i>	631
A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA The State National Policy of Heritage Management: an assessment of the extinct RFFSA's non-operational properties management <i>Cláudio Cesar de Paiva, Sergio Azevedo Fonseca e Suzana Cristina Fernandes de Paiva</i>	657
Fronteiras e o equilíbrio trabalho-lar: um estudo com profissionais de segurança pública Borders and work-home balance: a study of public security professionals <i>Alexandre dos Santos Cerqueira, Bruno Felix, Sabrina Zanotti Galon e Ariana Marchezi de Souza</i>	681
A educação a distância no processo de formação continuada da administração pública: as contribuições da Revista do Serviço Público Distance education in the process of continuing education in public administration: the contributions of the Public Service Review <i>Débora Duran</i>	705

# Editorial

## Revista do Serviço Público - uma história de 80 anos

Oitenta anos de idade  
Saudade da meninice  
Tão longe da mocidade  
Tão pertinho da veísse

[...]

Não me lastimo da sorte  
A veísse não me espanta  
Carro de boi lá no norte  
Quanto mais véio, mais canta

Zé da Luz – poema 80 anos

A contagem do tempo nos serve para organizar a vida. Ou simplesmente para nos dar vida. O sertanejo Zé da Luz, colocado aqui em epígrafe com o seu sugestivo poema 80 anos, nos dá pistas disso. O tempo não é uma coisa. Não é uma parte do universo. Com a curiosidade de um sertanejo acostumado aos cordéis, Zé da Luz nos dá um caminho interessante. O tempo não é coisa, não é uma percepção pura. Diria Emmanuel Kant que o tempo pertence à razão pura e está alheio à nossa experiência. Mas o paraibano não se enganou. Descrevendo um Brasil cangaço, percebeu que o tempo depende da experiência. A velhice é algo que não nos convém. É uma convenção tola. A experiência, sim, é componente de um tempo, o qual deva estar suspenso no bem viver. Mais do que uma “veísse” cantada em cordéis, a Revista do Serviço Público deve celebrar os seus 80 anos e ao mesmo tempo não se espantar com a sua juventude.

A Revista do Serviço Público não deve reclamar de sua sorte. Longe da mocidade ela está. Aos exatos 10 dias do mês de novembro de 1937, a Revista do Serviço Público nascia sorrindo no seio do Estado Novo. Um Brasil do progresso, o qual estampado em seu estandarte, se construía. A RSP nasceu sorrindo para um Brasil que queria profissionalizar, na altura do ano de 1937, o seu serviço público. E nasceu fazendo traquinagens. Que belo tempo aquele em que a vontade se expressava. Uma mocidade em que todos tinham razão.

O Estado Novo então se anunciava em suas páginas. Nos termos de uma sociedade hierarquizada, desigual e corrompida, de instituições que não funcionavam e de um vazio de ideias, o pensamento autoritário afluía em suas páginas. A tal novidade foi a traquinagem de meninos. Jamais seria possível pensar uma reforma da vida social no Brasil sem a reforma do serviço civil. A novidade que então se anunciava em suas páginas fez a Revista do Serviço Público ser concebida como um programa. O seu compromisso, em sua juventude, seria promover a inteligência, a informação e o espírito novo.

Assim nos descreve o seu primeiro artigo, feito na eloquência da tinta de Azevedo Amaral, intelectual e jornalista influente na concepção do Estado Novo:

Tendo de tornar-se assim o órgão central de propulsão e orientação de um movimento racionalizador, destinado a influenciar todos os planos da vida coletiva nacional, o Estado evidentemente precisava atender a uma preliminar imprescindível. Antes de estabelecer a ordem na economia social, cumprilhe pôr em ordem a sua própria casa.

Essa juventude acreditava que a profissionalização do serviço público seria a chave para pôr em ordem a casa desse Estado Novo. A Revista do Serviço Público nasceu sorrindo para o novo, dentro do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC). O CFSPC era órgão central da administração, sendo, antes de qualquer coisa, instrumento de coordenação e de sistematização racional de todas as peças da maquinaria executiva do Estado. Entre seus conselheiros, que figuraram nas primeiras páginas da RSP, estavam Luiz Simões Lopes, Eller Jansen de Mello, José Francisco de Mattos, Moacyr Ribeiro Briggs, Mário Bittencourt Sampaio. Seriam esses os líderes da juventude do Novo Estado.

No seu nascimento, a Revista do Serviço Público foi ser o veículo de ideias e concepções de mundo a respeito da burocracia, para a construção da informação e do conhecimento. Não acuse, caro leitor, o voluntarismo ali expresso. Ele haveria de estar no espírito do tempo. O Estado, então Novo, era uma mocidade cheia de vontade. E que estava então na condução intelectual de Azevedo Amaral, crítico da

República, da corrupção, da desorganização, do atraso. A República era Velha. O Estado era Novo. E a Revista do Serviço Público cumpriria a sua missão de veículo da mocidade. Mais do que uma publicação, a RSP era um programa de mudanças. A menina traquina que ali se arvorava foi logo defender suas ideias. A Lei do Reajustamento do Funcionalismo (Lei nº 284 de 28/10/1936) foi a primeira tarefa. E a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), em 1938, seria o condutor institucional da mudança. Que ironia. A então menina Revista do Serviço Público difundiu as ideias que balizaram a criação do Dasp.

Na RSP tínhamos o nascedouro da burocracia no Brasil, entendida como processo de racionalização taylorista; especialização gradativa de funções e cargos; uniformidade salarial, que reduzisse as percepções de privação; desenvolvimento técnico, que relegasse o formalismo – tão devastador para os jovens – a um plano subalterno. O espírito do tempo nos trazia o novo. Uma concepção de eficiência administrativa em um sistema presidencialista e com o objetivo de criar uma democracia orgânica, influenciada pelas ideias de Harold Laski. Uma democracia orgânica com um Estado autoritário só poderia ser criada por jovens idealistas. Ideias frescas no seu tempo, mas sem o acúmulo da experiência.

Os 80 anos de idade que nos dão saudade da menina têm essas questões. Hoje podemos aprender com o tempo. Nas páginas da Revista do Serviço Público temos a história da burocracia no Brasil. Que peso da experiência! As páginas já velhas e amareladas representam as cascas do serviço público no Brasil. Com elas temos os momentos bons e felizes, as novidades que outrora nos apresentavam. Os editais para concurso de datilógrafos, a definição da tinta de canetas em documentos públicos. Tudo era novo na tarefa da construção do Brasil grande! Mas também as crises, as reviravoltas, os sacrilégios. Como é doce e ousada a menina. Imagine ver, nas páginas de um veículo de difusão de ideias, a propaganda de bebidas, cigarros e cassinos. Somente a menina da primeira fase da Revista do Serviço Público poderia proporcionar isso.

Como é saudável revisitar essa história e revirar as páginas já carcomidas do tempo. Quer dizer, carcomidos seremos nós se não olharmos a experiência acumulada nos 80 anos da Revista do Serviço Público. A juventude está nas páginas hoje envelhecidas da RSP. E essa juventude de outrora precisa ser revisitada. Muito aprenderemos com o acúmulo do tempo. Não nos iludamos. O tempo é severo. Mas não nos devemos lastimar da sorte. Se a Revista do Serviço Público nasceu sorrindo para o Estado Novo, sendo o seu veículo de construção de ideias, a sua adolescência foi um tempo de crise.

Quanta mudança veio com o fim do Estado Novo. Mas a persistência da ideia de mudança administrativa ali se fixou. As páginas da RSP começaram a trazer um tema ainda candente e atual. As reformas administrativas passaram a ser a tônica do tempo em crise. Mudar para melhorar. Acumular para gerar riqueza. Não mais nos moldes do voluntarismo da meninice. Mas no acúmulo de responsabilidades e compromissos com a ideia de coisa pública. Não podemos ser mais voluntariosos quando negociações e consensos precisam ser formulados. Viver em uma democracia – no caso, a democracia da República Nova – significa ser capaz de difundir ideias de forma plural. É o momento da técnica. O Dasp, naquele momento, era o locus da produção de uma administração científica do serviço público, orientada por uma “sociologia em mangas de camisa”, na expressão de Guerreiro Ramos. Uma técnica pragmática de um saber ao mesmo tempo aplicado e ao mesmo tempo propositivo. E coube à RSP, em novo formato, difundir a técnica, o planejamento e a racionalidade do serviço público. Ainda em uma dureza dos métodos. Mas alicerçada em uma perspectiva de profissionalização e saudosa do futuro então projetado.

Ainda jovens, por vezes o voluntarismo nos impregna. Crises nos afetam. Mas a resiliência da Revista do Serviço Público se fez florescer. Depois de um momento de interrupção, com crises políticas que resultaram em uma nova onda autoritária, a RSP retornava. Planejamento era a palavra de ordem. Arrisco a dizer que, ao entrar na idade adulta, a Revista do Serviço Público passou a planejar. Muitos de seus artigos se destinavam à racionalização, à definição de estratégias de desenvolvimento e à consecução de resultados. Os anos de 1960 e 1970 foram tomados por isso. Estão nas páginas da RSP a crise do Dasp, a necessidade de nova reforma e os condicionantes do tempo. Integrar o país, planejar a vida, crescer. Nossa biografia não se fez sem o fito da experiência. Essas eram as novidades da vida estampadas nas páginas da RSP. Como o avançar do tempo nos tortura. Estamos chegando perto da velhice. E, quando ali defrontamos, desafios se colocaram. Que o diga o Decreto-Lei nº 200 de 1967, tão debatido e discutido no decurso do tempo que nos arvorava. O mesmo espírito autoritário ainda nos acoçoia. Planejar para crescer. Crescer para desenvolver. Desenvolver para mudar a vida social. Nem tudo são flores. O tempo é autoritário. Não é uma coisa. É uma experiência.

Se para uns o tempo é linear, para outros o tempo é cíclico. Não importa. Ele é autoritário e voluntarista. O tempo é senhor de nossa existência. Não nos coloquemos na posição de devorarmos os nossos próprios filhos, como o fez Cronos. A experiência diz o que somos. E devemos reconhecer isso com a tranquilidade dos velhos. Sem preconceitos, ou prejuízos. O futuro ali se alojava nas páginas

gastas pelo tempo. Os 80 anos da Revista do Serviço Público é isso. Se ela cantou a estratégia do desenvolvimento, novas crises surgiram e a aborreceram.

A maturidade da Revista do Serviço Público veio com o retorno da democracia. Novo futuro se aproximava. A democratização do serviço público seria a tônica, mediada pelo desenvolvimento dos mecanismos gerenciais, criação de carreiras, organização de concursos, desenvolvimento de recursos humanos. A Revista do Serviço Público já era mais velha que a sua nova casa. Criada no CFSPC, fortificada no Dasp, ganharia vida nova na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 1986. O novo a florava. Mas sem as loucuras da juventude. Sem traquinagens ou subversões. Mas com os objetivos do futuro que estavam no passado. Buscávamos o novo na insistência da profissionalização, na racionalização, na organização e na eficiência do serviço público.

A democratização do Estado era a meta. Em sua maturidade, os métodos da democracia devem compor o seu repertório. Não é o tempo de vontades que só a meninice pode nos dar. É tempo de responsabilidade e compromissos que a maturidade nos traz. O tempo é nosso senhor. Mas a experiência acumulada é a arma com que podemos nos libertar de sua tirania.

Na democracia, a reflexão é o método. E essa é a proposta renovada da Revista do Serviço Público. Ser um veículo plural, feito da controvérsia e debate. Sem as armadilhas que a juventude nos imputa. Mas livre do voluntarismo e da impaciência. Novas mudanças virão. Novas crises podem surgir no horizonte. Mas devemos ser capazes de olhar a realidade da experiência acumulada nestas páginas. São 80 anos com os quais não devemos nos espantar. Apenas cantar. Sorrir para o futuro, tal qual no movimento do seu nascimento. Mas com o condão da experiência de uma vida longa. Que deve alongar-se mais ainda para continuarmos tendo saudade do futuro.

Belos objetivos. Os 80 anos da Revista do Serviço Público são os 80 anos da Administração Pública no Brasil.

Se algo resume a Revista do Serviço Público é a saudade do futuro. Idealizamos nestas páginas um futuro que não se realiza. Que ótimo! Essa expressão, cunhada por Fernando Pessoa, deve impregnar a mente do leitor atento a essa história de 80 anos da Revista do Serviço Público. Temos saudade de um futuro que se apresentava nas páginas da RSP. E essa saudade do futuro deve nos animar no presente. Quanto mais velha, mais a RSP deve cantar o futuro. E quanto mais ela cantar, mais jovem será, permitindo-se, no arauto de sua idade, meninices. Mas quando ela resmungar, cunhar o respeito que merece o presente.

Assim façamos, para que os 80 anos da Revista do Serviço Público sejam o alimento de um tempo presente. Novos desafios, novas conjecturas. Que o futuro seja a velha saudade nestas páginas singelamente prensadas. Ideias devem nos movimentar. Um novo tempo devemos vislumbrar e construir. A saudade do futuro deve ser o propulsor do movimento que aqui se impõe. O tempo da experiência não é coisa. Muito menos a pureza dos incautos. São páginas carcomidas que renovam o nosso espírito novo e traçam a nossa vitória.

Vida longa à Revista do Serviço Público!

Fernando Filgueiras

Editor-Chefe

Revista do Serviço Público

*Seção temática:*  
*Gênero e políticas públicas*  
**Análise de arranjos de  
implementação de políticas  
públicas de enfrentamento à  
violência contra mulheres em  
municípios de pequeno porte**

**Ana Carolina Almeida Santos Nunes**

*Universidade Federal do ABC (UFABC)*

A implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres apresenta um grande desafio no âmbito de municípios de pequeno porte, realidade pouco explorada por pesquisas. O presente trabalho analisa os arranjos de implementação dessas políticas em Afogados da Ingazeira – PE e Palmeira das Missões – RS, partindo das premissas estabelecidas pela Lei Maria da Penha e pelo Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Por meio de uma adaptação das abordagens de análise dos arranjos institucionais e de modelos de coprodução de políticas públicas, estabeleceu-se quatro dimensões para a análise desses arranjos: (a) articulação intersetorial, (b) articulação e colaboração entre os diferentes entes federativos, (c) tratamento dado à dimensão territorial e (d) modelos de coprodução de políticas públicas. Os achados da pesquisa trazem elementos importantes para a discussão da adaptação do desenho institucional de políticas nacionais para realidades locais.

**Palavras-chave:** políticas públicas, mulher, violência contra a mulher, administração municipal

---

[Artigo recebido em 15 de julho de 2017. Aprovado em 23 de agosto de 2017.]

## **Análisis de arreglos de implementación de políticas públicas de combate a la violencia contra mujeres en municipios pequeños**

La implementación de políticas públicas de combate a la violencia contra las mujeres presenta un gran reto en el contexto de municipios pequeños, una realidad poco explorada en investigaciones. En el presente trabajo se analizan los arreglos de implementación de esas políticas en Afogados da Ingazeira – PE y en Palmeira das Missões – RS, partiendo desde las premisas establecidas por la Ley Maria da Penha y por el Pacto Nacional por el Combate a la Violencia Contra las Mujeres. Por medio de una adaptación de los abordajes de análisis de los arreglos institucionales y de modelos de coproducción de políticas públicas, fueron establecidas cuatro dimensiones para el análisis de esos arreglos: (a) articulación intersectorial, (b) articulación y colaboración entre las diferentes entidades federales, (c) tratamiento de la dimensión territorial y (d) modelos de coproducción de políticas públicas. Los hallazgos de la investigación traen elementos importantes para la discusión acerca de la adaptación del diseño institucional de políticas nacionales a las realidades locales.

**Palabras clave:** políticas públicas, mujer, violencia contra la mujer, administración municipal

## **Analysis of implementation arrangements of public policies to address violence against women in small municipalities**

The implementation of public policies to address violence against women faces a big challenge in the reality of small municipalities. This work analyses the implementation arrangements of these policies in Afogados da Ingazeira – PE and Palmeira das Missões – RS, starting from the premises determined by Maria da Penha Law and the National Pact for Combating of Violence Against Women. Through an adaptation of the analytical approaches of institutional arrangements and public policies co-production models, four dimensions were determined for the analysis of the arrangements: (a) intersectoral articulation, (b) articulation and collaboration among distinct federal entities, (c) comprehension of the territorial dimension and (d) models of public policies coproduction. The findings of the investigation point out to important elements of the discussion about the institutional design adaptation of national policies to local realities.

**Keywords:** public policy, women, violence against women, municipal administration

## Introdução

A implementação de políticas públicas é um tópico que ganha força nas agendas de pesquisa conforme emerge a atenção sobre o desempenho do Estado. Inicialmente lida como uma etapa adjacente nos processos das políticas públicas (BARRETT, 2004), a partir de trabalhos como o de Pressman e Wildavsky (1984), entendeu-se que a implementação é um processo em si mesmo, na qual as ideias concebidas na formulação seguem sendo interpretadas e traduzidas.

As políticas públicas de gênero<sup>1</sup>, por sua vez, vêm se destacando enquanto temática de investigação não somente pelos avanços políticos observados nas últimas décadas, mas também pela urgência das questões que buscam resolver. Esse destaque se deve principalmente ao amplo esforço do movimento de mulheres brasileiro em levantar essa pauta na agenda pública (PINTO, 1994; SOARES, 1994), e à recente institucionalização das políticas públicas para mulheres<sup>2</sup>, que se materializa na criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) com *status* de ministério e na promulgação da Lei Maria da Penha (PITANGUY, 2003; CALAZÁNS; CORTÉS, 2011).

Onze anos após a promulgação dessa Lei, que é considerada uma das três melhores legislações do mundo pela ONU e é conhecida por 97% da população brasileira<sup>3</sup>, segue na agenda pública o debate sobre como efetivar a sua aplicação. As políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres são iniciativas fundamentais para que a legislação se cumpra e, segundo a previsão normativa, sua implementação deve envolver todas as esferas de governo e atores não-governamentais. O acesso pleno a direitos pelas mulheres depende, portanto, da colaboração e do trabalho articulado entre todos os entes federativos, os Três Poderes e a sociedade civil.

Neste sentido, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (PNEVCM) apresenta-se como uma iniciativa que busca capilarizar e potencializar as ações do poder público a partir de uma visão integral do problema

---

<sup>1</sup> Considere-se a seguinte definição Considere-se a seguinte definição de para políticas públicas e gênero: iniciativas que consideram as diferenças nos processos de socialização entre homens e mulheres e nas suas consequências nas vivências individuais e coletivas de homens e mulheres, e se propõem a enfrentar e desconstruir as desigualdades geradas por esses processos (SOARES, 2004).

<sup>2</sup> Entende-se aqui que as políticas públicas para mulheres compõem as políticas públicas de gênero, mas com um horizonte mais reduzido. Conforme destaca Bandeira (2005, p.9): “As políticas para as mulheres não são excludentes das políticas de gênero, embora tenham uma perspectiva restrita, pontual, de menor abrangência, atendendo a demandas das mulheres, mas sem instaurar uma possibilidade de ruptura com as visões tradicionais do feminino”.

<sup>3</sup> Informações divulgadas pelo Portal Brasil no link <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/9-fatos-que-voce-precisa-saber-sobre-a-lei-maria-da-penha> (último acesso em julho de 2017)

(CARDOSO, 2009) e articulação entre os diversos atores e atrizes. O Pacto tem como premissas a transversalidade, intersetorialidade e a capilaridade (BRASIL, 2010).

Quando se observa o contexto de implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres, é possível reconhecer que as desigualdades regionais, sociais, raciais e étnicas, entre outras, impõem grandes desafios ao poder público. A violência de gênero é uma problema pandêmico enraizado na sociedade brasileira e presente em todo o território, mas atinge a diversidade de mulheres de maneiras distintas de acordo com sua realidade. Nesse sentido, especialistas no tema destacam a importância de as políticas de enfrentamento a esse problema serem adaptadas às realidades locais e desenvolvidas em conjunto com as próprias mulheres (PRADO; SANEMATSU, 2017).

Para garantir o acesso universal a direitos observando as diferentes realidades, é essencial a colaboração entre governo central e governos subnacionais, especialmente municípios. De acordo com a própria SPM (BRASIL, 2011), as ações de competência municipal no âmbito das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres são a criação/reaparelhamento de serviços especializados, como centros de referência e casas-abrigo, e a realização de campanhas locais. O PNEVCM, por sua vez, prevê as seguintes responsabilidades aos governos municipais:

- a. Prestar contas, junto à SPM e demais Ministérios envolvidos, dos convênios firmados pelas instituições municipais;
- b. Garantir a sustentabilidade dos projetos;
- c. Participar da Câmara Técnica de Gestão Estadual;
- d. Promover a constituição e o fortalecimento da rede de atendimento à mulher em situação de violência, no âmbito municipal e/ou regional, por meio de consórcios públicos (quando couber); [...] (BRASIL, 2010)

Tendo em vista a importância dos municípios na efetivação da Lei Maria da Penha e na implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres e os desafios imbricados nesse processo, o presente artigo se propõe a analisar como se dá essa implementação no contexto de municípios de pequeno porte, um universo pouco discutido pelas literaturas de estudos de implementação e de políticas de gênero. A escolha desse recorte se justifica também nos dados alarmantes de que 72,3% dos municípios brasileiros registraram homicídios de mulheres em 2013 (WAISENFILZ, 2015) e de que as maiores taxas de assassinatos com motivação de gênero estão nos municípios de menos de 50 mil habitantes (PRADO; SANEMATSU, 2017). A demanda por interiorizar essas políticas públicas e adaptá-las aos diversos contextos é, portanto, urgente (MARTINS; CERQUEIRA; MATOS, 2015; PRADO; SANEMATSU, 2017).

São analisados os arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em dois municípios de pequeno porte – Afogados da Ingazeira - PE e Palmeira das Missões - RS –, de modo a compreender como os desenhos institucionais se adaptam às realidades e dinâmicas locais. A análise busca abranger o campo de forças, normas e instituições que constituem o microcosmos da implementação de uma política pública complexa. Os parâmetros da análise partem do modelo de governança do PNEVCM, que destaca a necessidade das articulações horizontal e vertical entre os atores, a participação de atores não-governamentais e a adaptação das ações aos contextos territoriais. Esses eixos, por sua vez, compõem as quatro dimensões da análise, adaptadas da proposta de análise dos arranjos institucionais de Lotta e Favareto (2016). Dessa forma, os resultados podem contribuir para a discussão posterior dos modelos de governança do Pacto Nacional.

### **Abordagens de análise dos arranjos institucionais e coprodução de políticas públicas**

O processo de implementação é visto como um contínuo, dentro do qual a política pública ganha novos formatos e conformações (HUPE e HILL, 2002; FARIA, 2003). Os estudos de implementação, por sua vez, podem gerar subsídios para solucionar as diferenças de conformidade entre o que é implementado e o que foi formulado, ou podem se propor a compreender como se dão essas mudanças nas diferentes realidades nas quais as políticas públicas são produzidas e quais os seus impactos sobre as entregas.

A pesquisa aqui apresentada se enquadra na segunda proposta, buscando uma abordagem metodológica multidisciplinar nos estudos de implementação. De acordo com Barrett (2004), busca-se articular, por um lado, as necessidades em manter alguns parâmetros de qualidade de implementação das políticas públicas, e por outro, a realidade dos processos de implementação que se observa empiricamente. O intuito da investigação, portanto, não é avaliar as políticas públicas, mas compreender como seus arranjos de implementação se apresentam na prática e como influenciam os resultados das mesmas.

Para a investigação, usam-se as abordagens de análise dos arranjos institucionais e de coprodução, adaptadas à pergunta de pesquisa. Ambas permitem agregar novas variáveis na análise do processo de implementação – para além da comparação entre a proposta da política pública e a sua entrega –, valorizando a compreensão das interações entre atores.

É importante destacar que, com a redemocratização, lançam-se novos contornos institucionais que alteram completamente a forma de produção de políticas públicas e impõem novos requisitos à ação do Estado, como o (re)arranjo federativo, a instituição de dispositivos de participação e a ampliação da capacidade da burocracia (ARRETCHÉ, 2002; BICHIR, 2011; PIRES; GOMIDE, 2014; BRESSER-PEREIRA, 1998). Some-se a isso a especialização cada vez maior das políticas públicas, forçada pela evolução do debate, pelas demandas constitucionais e pela própria pressão de movimentos organizados.

Uma vez que se busca abarcar a complexificação do processo de produção de políticas, propõe-se analisar seus arranjos institucionais, que definem de que maneira os processos são coordenados e quais são as atribuições dos diferentes atores (LOTTA; VAZ, 2015; PIRES; GOMIDE, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016). A compreensão do conceito mais utilizada pelas análises atuais na agenda brasileira, da qual este trabalho compartilha, é definida por Pires e Gomide (2012, p.14): “Por arranjos institucionais entende-se o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma como se coordenam os atores e os interesses em pauta em uma determinada política pública”.

Lotta e Favareto (2016) propõem uma matriz de comparação dos arranjos institucionais de diferentes políticas a partir de quatro dimensões:

- articulação entre setores de políticas públicas (integração horizontal): como os diferentes setores se articulam para construir soluções conjuntas (CUNILL GRAU, 2005; INOJOSA, 1998).
- modelos de coordenação e cooperação entre entes federativos (integração vertical): relações entre entes, analisando quais são as responsabilidades e relações na produção das políticas públicas, especialmente as formas de indução, coordenação e controle dos níveis mais altos em direção aos entes relacionados abaixo.
- tratamento da dimensão territorial: entender se ela é incorporada por instrumentos de planejamento e gestão e se as forças sociais da heterogeneidade dos territórios são incentivadas a participar dos processos da política pública (LOTTA; FAVARETO, 2016).
- participação: analisar os mecanismos institucionais de participação, transparência e prestação de contas com atores sociais, sejam eles o público beneficiário ou impactado, a sociedade civil organizada ou entes privados.

Outra mudança desde a redemocratização que teve impacto na forma de se fazer as políticas públicas foi a abertura cada vez maior aos atores externos ao Estado ou ao órgão implementador para participarem diretamente da produção dos serviços

públicos. No âmbito das políticas sociais, por exemplo, destaca-se a possibilidade de contratação de organizações públicas não estatais, que levantou novas demandas de coordenação por parte dos contratantes. Já a própria especialização das políticas públicas tem levado cada vez mais governos locais a recorrer a parcerias com outros governos, poderes ou organizações não estatais para conseguir formular e implementar de acordo com as demandas.

A coprodução de políticas públicas é um conceito emergente na agenda de estudos de políticas públicas, que aqui definimos como a participação de outros atores, que não a organização provedora, na produção de serviços públicos e políticas públicas (OSTROM, 1996). Isso inclui desde a parceria com entes privados e conveniamentos até a participação de cidadãos e cidadãos de forma institucionalizada (HUPE, 1993) ou não (TOPS, 1999). Hupe e Hill (2002, p.135) resumem a definição de coprodução como uma abordagem na qual um governo nacional ou local envolve cidadãos, organizações sem fins lucrativos, empresas ou outros governos na produção de uma política pública específica.

No âmbito da implementação de políticas nacionais em municípios, a análise das formas de coprodução permite identificar a rede envolvida na execução das políticas, o que contribui para compreender suas potencialidades e a influência dessas parcerias nos resultados.

## **Metodologia**

A pesquisa de campo foi realizada no ano de 2017, nos municípios de Afogados de Ingazeira – PE e Palmeira das Missões – RS, além das capitais de cada estado. Foram entrevistadas gestoras e gestores públicos de todas as áreas envolvidas nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres, em seus respectivos locais de trabalho, além de representantes da sociedade civil e burocratas do nível de rua, totalizando 49 entrevistas semiestruturadas.

Os municípios foram escolhidos com base em 5 critérios: (1) ter menos de 50 mil habitantes, (2) ter um Organismo Municipal de Políticas para Mulheres (OPM), (3) ter um Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, (4) ser indicado como referência em implementação de políticas públicas de combate à violência contra mulheres, (5) não fazer parte de região metropolitana. Inicialmente, as referências enunciadas pelo critério (4) foram buscadas entre gestoras da SPM do governo federal. Diante da dificuldade em obter essas referências, optou-se por direcionar a pesquisa a dois estados que se destacam por ter muitos municípios que implementaram políticas públicas para mulheres: Pernambuco e Rio Grande

do Sul. As pessoas entrevistadas nas capitais indicaram municípios de referência nos seus estados, o que conduziu a pesquisa à imersão nos municípios indicados. A seleção de entrevistados se deu por meio da técnica bola de neve, partindo das gestoras municipais e estaduais dos OPMs.

Em consonância com a proposta de imersão no campo-tema, as conversas informais, os espaços de trabalho e os discursos escritos e não-escritos compunham a observação (BATISTA; BERNARDES; MENEGON, 2014; CORDEIRO; BRASILINO; CARDONA, 2014). Ao longo da pesquisa de campo, foram construídas sequências narrativas sobre a implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres nos dois municípios estudados.

Foram consideradas na análise três das quatro dimensões da abordagem propostas por Lotta e Favareto (2016): a integração horizontal (articulação intersetorial); a integração vertical (articulação e colaboração entre os diferentes entes federativos); e como é tratada a dimensão territorial. A quarta dimensão da proposta dos autores é a de participação, que, para a presente pesquisa, foi alterada para modelos de coprodução de políticas públicas.

A intersectorialidade e a integração vertical são princípios contidos no próprio conteúdo da política pública analisada, o que aponta um campo fértil para a análise dessas dimensões. Assim como a dimensão da coprodução, uma vez que a colaboração e a participação ativa de cidadãos, individual ou coletivamente, estão apontadas no escopo da política pública estudada. A pesquisa, então, visa compreender quem são seus coprodutores (redes e parcerias intra e intergovernamentais) no âmbito dos municípios e quais são os modelos de coprodução existentes. Por fim, considerando que a capilaridade também é uma premissa da política pública analisada, a dimensão territorial se mostra essencial para o entendimento da sua adaptação aos contextos locais.

As entrevistas e o levantamento de dados foram conduzidos de modo a responder às perguntas do quadro de referência de análise de arranjos institucionais, que tem norteado as pesquisas de Lotta e Favareto (2016).

**Tabela 1 – Dimensões de análise dos arranjos de implementação**

<b>Integração horizontal (intersectorialidade)</b>	<b>Integração vertical (subsidiariedade federativa)</b>	<b>Coprodução de serviços públicos</b>	<b>Dimensão territorial</b>
<p>Há intersectorialidade na formulação da política? (ex: sistemas e instrumentos de diagnóstico ou planejamento interministeriais)</p>	<p>Quem faz as regras da política efetivamente? (governo federal, estadual ou municipal?) O que se prevê no pacto federativo em termos de competências constitucionais neste tema/setor?</p>	<p>Que atores participam da formulação da política? (descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação há – conselhos, conferências, audiências públicas, GTs, fóruns etc.)</p>	<p>Como a política lida com a dimensão territorial? (há menções a especificidades espaciais ou à necessidade de diferenciar/adaptar os instrumentos de políticas a contextos específicos (como diagnósticos locais)?</p>
<p>Há intersectorialidade na implementação da política? (ex: execução feita em conjunto entre diferentes ministérios)</p>	<p>Quem financia a política? (governo federal, estadual ou municipal?) E qual instrumento de financiamento (convênio, origem dos recursos – Tesouro, Fundo etc.)</p>	<p>Que atores participam da implementação da política? (descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação há – conselhos, conferências, audiências públicas, GTs, fóruns etc.)</p>	<p>Há espaços de participação territoriais (fóruns, conselhos, comitês, colegiados) previstos?</p>
<p>Há intersectorialidade no monitoramento e avaliação da política? (ex: sistemas integrados, grupos de trabalho, comitês gestores, salas de situação etc.)</p>	<p>Quem implementa a política? (governo federal, estadual ou municipal?)</p>	<p>Que atores participam da avaliação da política? (descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação há)</p>	<p>Há formas de articulação/diálogo/integração com outras instâncias participativas já existentes nos territórios?</p>

Elaboração: Lotta e Favareto (2016).

## Desigualdades na efetivação da Lei Maria da Penha

O movimento de mulheres no Brasil é marcado pela diversidade e heterogeneidade (SOARES, 1994), reunindo não só o movimento feminista, mas também mulheres ligadas a partidos, sindicatos, movimentos sociais rurais e urbanos. As reivindicações, historicamente, variaram desde a democratização dos espaços de poder público e privado, direitos sociais até o combate à precarização da qualidade de vida. No entanto, os diversos movimentos que o compõem unem forças quando a pauta é o enfrentamento à violência e o combate à discriminação de gênero (PITANGUY, 2002; PRÁ, 2012; MACDOWELL SANTOS, 2010).

Uma das principais conquistas das mulheres mobilizadas foi a criação da Lei Maria da Penha, que se desdobrou na inclusão de políticas públicas para mulheres no orçamento federal (BANDEIRA, 2005). No entanto, é possível identificar discrepâncias gritantes no enfrentamento da violência contra mulheres, por exemplo, nas variações entre evoluções positivas e negativas nas taxas de homicídios de mulheres de estado para estado. O Mapa Nacional da Violência de 2015 (WAISENFILZ, 2015) mostra que a taxa de homicídios de mulheres por 100 mil habitantes aumentou 12,5% no Brasil entre 2006 e 2013. Enquanto em estados como Pernambuco, São Paulo e Rio de Janeiro foram registrados mais de 20% de queda, Roraima registrou o impressionante aumento de 131% da mesma taxa.

Outro reflexo dessas discrepâncias é o aumento em 19,5% de vitimização de mulheres negras por feminicídios, segundo o Mapa da Violência 2015, entre 2003 e 2013. No mesmo período, a taxa de vitimização de mulheres brancas caiu 11,9%. Na avaliação de ativistas feministas, urge uma abordagem interseccional da violência contra mulheres negras e indígenas, uma vez que as respostas até agora adotadas não têm se mostrado suficientes para reduzir a violência contra esses grupos específicos (PRADO; SANEMATSU, 2017; CARNEIRO, 2017).

Os dados sobre homicídios de mulheres apontam quando há falha na proteção do Estado para mulheres em situação de violência. As discrepâncias nesse indicador são uma evidência de que as políticas públicas até agora implementadas não conseguiram impactar todas as mulheres brasileiras na mesma intensidade. Seja por questões territoriais, de gestão ou desigualdades de renda e raça, o que se observa é que a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, ainda recente, está distante do seu objetivo de garantir proteção integral à integridade de todas as cidadãs, especialmente aquelas inseridas em contextos de vulnerabilidade.

A trajetória do movimento de mulheres brasileiro aponta para a necessidade de se contemplar a diversidade de identidades e contextos sociais nas políticas

públicas para mulheres (SOARES, 1994; FARAH, 2002). Os direitos sociais e a interseccionalidade da desigualdade de gênero com as desigualdades sociais, de raça e por orientação sexual marcam a agenda desse movimento, que foi absorvida pelas diretrizes de políticas públicas de para mulheres no Brasil. Em relação ao enfrentamento à violência contra mulheres não poderia ser diferente, como fica provado pelo conteúdo da Lei Maria da Penha e do PNEVCM. Ambos determinam que a atuação do Estado, no que tange à temática, deve ser adaptada às realidades locais e à multiplicidade de sujeitos e territórios, sob pena de ampliar as desigualdades.

A partir dos casos apresentados e analisados em seguida, é possível refletir sobre como o desenho institucional das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres pode ser adaptado de modo a superar essas desigualdades.

### **Pernambuco e Afogados da Ingazeira**

Conforme o que foi constatado na pesquisa de campo em janeiro de 2017, o governo estadual do Pernambuco conta com um OPM bem estruturado e com altas capacidades de coordenação e execução. As políticas públicas de enfrentamento à violência são integradas às políticas de geração de renda e promoção da cidadania. O organismo tem uma agenda forte de capilarização das políticas públicas para mulheres e conta com coordenadoras de cada macrorregião do estado para acompanhar as agendas locais. O estado também oferece um mecanismo próprio de financiamento de políticas para mulheres em municípios e se responsabiliza pela gestão dos equipamentos de abrigo de mulheres em situação de violência.

Em Afogados da Ingazeira, o OPM é coordenado por uma gestora com alta capacidade técnica e de articulação e a agenda de gênero tem apoio dentro da gestão municipal. A sociedade civil participa ativamente na formulação e implementação das políticas públicas e respalda a atuação da coordenadora do OPM. Os gestores da Prefeitura dispõem de mecanismos de articulação intersetorial e a agenda de políticas públicas para mulheres é adaptada às particularidades do território. Por fim, o OPM estadual apoia o município na elaboração e implementação dessas políticas públicas, que também conta com a cooperação do Sistema de Justiça.

### **Rio Grande do Sul e Palmeira das Missões**

O governo estadual do Rio Grande do Sul vem desmontando suas estruturas de execução de políticas públicas para mulheres, o que se reflete em menos recursos para as prefeituras. Na gestão anterior, no entanto, havia uma agenda de

fortalecimento da Rede Lilás, composta pelos equipamentos de atendimento às mulheres. O governo do estado fornecia veículos (viabilizados por convênio com o governo federal) aos municípios para ajudar a estruturar essa rede, mas não chegava a acompanhar a evolução territorializada das políticas públicas. Uma inovação promovida pelo OPM do governo estadual, ainda na gestão anterior, é a alocação da assessoria técnica a municípios no equipamento estadual de atendimento, que normalmente presta serviços apenas ao público geral. Outro destaque é o fato de os municípios serem incentivados a constituir consórcios para gerir equipamentos de abrigo a mulheres em situação de violência.

Em Palmeira das Missões – RS, a implementação de ações de enfrentamento à violência contra mulheres está mais a cargo de uma rede informal formada por atores do Poder Judiciário, da Polícia Civil e da burocracia de nível de rua da Assistência Social. A gestora do OPM municipal, por sua vez, tem pouco conhecimento sobre as ações em curso e não promove a articulação dos atores envolvidos na temática de gênero. O Conselho Municipal de Direitos da Mulher e as organizações da sociedade civil ligadas à temática de gênero atuam pautando o tema na agenda municipal e promovendo atividades pontuais com o apoio da Prefeitura, mas as suas funções se misturam com a do OPM, que parece não ter atuação definida. Enquanto isso, o governo estadual apoia pouco o município na implementação de políticas públicas para mulheres.

### **Análises e reflexões sobre os casos**

Ambos municípios estão na faixa de 30 mil habitantes, situados a mais de 300 quilômetros das capitais de seus estados, cujos OPMs e Conselhos Municipais de Direitos Mulher foram instalados há menos de 3 anos e cujos prefeitos foram reeleitos. Ainda que não estivesse previsto no desenho metodológico, os dois casos pesquisados se complementam por representarem situações opostas, apesar das similaridades.

Entretanto, as políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres por eles implementadas estão em estágios muito distintos. Em Afogados da Ingazeira – PE há políticas públicas sendo implementadas e notória evolução na organização das ações de enfrentamento à violência contra mulheres desde a criação do OPM. Já em Palmeira das Missões – RS verifica-se uma atuação muito tímida do OPM, que se reflete na ausência de políticas públicas estruturadas e na desarticulação da rede de atendimento a mulheres em situação de violência.

Na Tabela 2, é possível comparar as avaliações dos dois casos a partir das quatro dimensões de análise estabelecidas pela pesquisa:

**Tabela 2 – Análise dos arranjos de implementação nos municípios**

	<b>Integração horizontal (intersetorial)</b>	<b>Integração vertical (entre entes federativos)</b>	<b>Coprodução de políticas públicas</b>	<b>Dimensão territorial</b>
<b>Afogados da Ingazeira – PE</b>	Alta. O OPM se relaciona com todas as secretarias que têm mulheres dentre os alvos de suas políticas públicas, além de se articular com a Justiça.	Média. Cooperação direta com governo estadual, que cria mecanismos para facilitar a implementação em municípios. Não há contato direto com a SPM do governo federal.	Participação direta de movimentos de mulheres na implementação de políticas públicas, mas não como prestadoras de serviço.	Bastante considerada, tanto pelos gestores quanto pelos movimentos de mulheres, que propõem agendas específicas.
<b>Palmeira das Missões – RS</b>	Baixa. O que acontece é o trabalho conjunto do CREAS e o Judiciário, sem a supervisão de nenhuma secretaria.	Baixa. Estado tem pouco conhecimento sobre o que acontece nos municípios, apesar de, na gestão anterior, haver uma orientação para ajudar a espalhar as políticas públicas.	Judiciário produzindo política pública junto com burocratas de nível de rua. Organizações da sociedade civil promovem ações com o apoio da Prefeitura.	Algumas gestoras e burocratas de nível de rua consideram o contexto territorial na leitura do problema, mas o diagnóstico não gera respostas específicas.

Fonte: Elaborada pela autora

A primeira dimensão mostra-se determinante para que as políticas públicas sejam de fato implementadas, uma vez que o estabelecimento de uma rede de atendimento às mulheres em situação de violência depende da articulação entre secretarias, como saúde, educação, assistência social e o OPM. A participação do OPM na articulação e coordenação dessa rede faz a diferença no caso de Afogados da Ingazeira – PE, enquanto em Palmeira das Missões – RS, onde o OPM tem participação mínima, falta articulação.

A dimensão da integração vertical também se mostrou determinante para os casos pesquisados. Por se tratarem de municípios com poucos recursos – orçamentários, humanos e até técnicos – em comparação com outros de maior porte, a colaboração das secretarias de políticas para mulheres dos governos estaduais e federal impacta diretamente a capacidade de implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres. A interação com a SPM do governo federal é praticamente nula, mas com os OPMs dos respectivos governos estaduais é radicalmente distinta. Enquanto a Secretaria da Mulher do governo do Pernambuco é uma referência técnica para a gestora do OPM de Afogados de Ingazeira – PE, além de o Estado assumir a gestão de várias políticas nos eixos de Proteção e Justiça; o Departamento de Políticas para Mulheres do governo do Rio Grande do Sul não consegue nem prover nem induzir políticas públicas em Palmeira das Missões – RS, mas aparece para as gestoras do município como um órgão apoiador de suas atividades.

A terceira dimensão, de coprodução de políticas públicas, aparece de forma pouco pronunciada nos dois casos estudados. Em Afogados da Ingazeira – PE, há intensa participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas, mas as funções de provisão de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência são assumidas pela Prefeitura, com coordenação do OPM. Já em Palmeira das Missões – RS, as organizações da sociedade civil promovem ações que são apoiadas pela Prefeitura, mas as funções do OPM, do Conselho Municipal de Direitos da Mulher e da sociedade civil não são claramente separadas, o que dificulta a identificação de processos participativos. No entanto, a cidade conta com um caso de coprodução entre o Poder Judiciário e a burocracia de nível de rua da Assistência Social, conforme descrito mais adiante.

A última dimensão diz respeito à consideração das questões territoriais nos arranjos de implementação. Em dois territórios tão distintos, foi possível identificar desafios muito diferentes no enfrentamento à violência de gênero, bastante discutidos por todas as gestoras e gestores entrevistados. No primeiro caso, no entanto, a interpretação da dimensão territorial é traduzida em especificações para as políticas públicas implementadas. Já no segundo caso, a leitura do território não gera respostas específicas, principalmente porque as políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres do município são muito incipientes.

## **O papel dos governos estaduais**

De acordo com a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, compete aos governos estaduais: “criação/reaparelhamento de delegacias especializadas no atendimento à mulher, defensorias especializadas,

juizado especializado de violência doméstica e familiar contra a mulher; mutirão de assistência jurídica integral às mulheres em situação de prisão; capacitações e campanhas estaduais” (CARDOSO, 2009).

Além do que pode ser provido diretamente pelos estados, os OPMs estaduais também têm funções fundamentais na gestão do PNEVCM, como articular ações nos municípios, com apoio do governo federal, e monitorar as políticas públicas em andamento.

Ambos os estados pesquisados dispunham de secretarias de políticas para mulheres. Entretanto, no Rio Grande do Sul, ela foi rebaixada a um departamento dentro da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos no primeiro mês de mandato da atual gestão Sartori (PMDB), em janeiro de 2015 – que viria a ser fundida com outras secretarias no mês seguinte à pesquisa, tornando-se a Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos.

As diferenças entre as estruturas institucionais de políticas para mulheres nos dois estados ajudam a compreender o impacto da agência dos atores estaduais sobre essas políticas. Um OPM estadual fortalecido – com orçamento, equipe técnica e aval político – pode induzir municípios de toda a unidade federativa a implementar políticas para mulheres. Especialmente se a capilarização das políticas públicas para mulheres for uma diretriz das ações do órgão, e se houver gestoras especialmente destacadas para essa função.

Trata-se do caso do governo do Pernambuco, cuja atuação indutora impacta o trabalho da gestora do OPM de Afogados da Ingazeira – PE. Ela chegou a afirmar que sempre que tinha dúvida, procurava “o estado”. Essa proximidade entre gestora municipal e estado também é fortalecida pelo fato de a Secretaria da Mulher do governo estadual destacar coordenadoras para acompanhar os trabalhos em cada território.

Outra função importante do OPM estadual é não só criar uma agenda própria e induzir a sua implementação junto aos municípios, mas também acompanhar o que tem sido feito dentro da temática. Nos casos de municípios de pequeno porte, que em geral têm orçamento e capacidades institucionais menores, esse acompanhamento auxilia na redução das discrepâncias regionais. Na comparação com Pernambuco, as gestoras do Rio Grande do Sul mostraram mais dificuldade em traçar um panorama territorial das políticas públicas implementadas.

O OPM estadual se distingue da Secretaria de Políticas para Mulheres do governo federal por conseguir acessar todos os municípios do seu estado, e é diferente do OPM municipal por contar com um corpo técnico mais robusto e maior acesso a recursos. Por isso, pode fazer o elo entre a agenda construída nacionalmente, os recursos federais e os municípios, em toda a sua diversidade. A atuação de OPMs

municipais, por si só, não é suficiente para conseguir articular políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres nos territórios – é preciso apoio dos governos estaduais para viabilizar as ações e, além disso, que as políticas de competência estadual estejam articuladas com a agenda local.

As experiências do Pernambuco e do Rio Grande do Sul mostram que a atuação intensiva da secretaria de políticas para mulheres de cada estado também pode impactar positivamente na consolidação dessas políticas públicas no âmbito municipal, reforçando a atuação dos OPMs municipais. A capacitação técnica das gestoras<sup>4</sup> desses últimos, por exemplo, contribui para que prefeituras consigam acessar recursos e formular políticas públicas mais alinhadas à agenda nacional de políticas para mulheres – diminuindo a heterogeneidade das ações pelo território. Oferecer linhas de financiamento, doações e conveniamento são outras maneiras de os governos estaduais induzirem municípios a implementar as políticas.

Quando se trata de enfrentamento à violência contra mulheres, os governos estaduais têm a competência sobre as políticas de segurança pública, uma vez que comandam as polícias militar e civil. Caberia aos estados, portanto, monitorar dos casos de violência contra mulheres. Como eles não são obrigados a discriminar as motivações de gênero nos seus registros públicos de violência, é muito difícil acompanhar a evolução dos casos de forma homogênea.

No entanto, quando o enfrentamento à violência de gênero está na pauta, o governo estadual pode, além de monitorar os casos, assumir a frente na capacitação e sensibilização das forças de segurança sobre o tema e equipar os batalhões e delegacias com estrutura própria para o atendimento especializado de mulheres. Algumas prefeituras (como a de Afogados de Ingazeira – PE) realizam convênios com as polícias civil e militar de suas regiões para adequar o atendimento às demandas de enfrentamento à violência contra mulheres. No entanto, como nem todas as prefeituras têm capacidade técnica para assumir essa função, a atuação proativa dos governos estaduais garantiria que o atendimento à mulher em situação de violência pelas forças de segurança fosse adequado em todo o território das respectivas unidades federativas.

### **Faz diferença existir um Organismo Municipal de Políticas para Mulheres?**

Ambos os municípios estudados dispunham de Coordenadorias de Políticas para Mulheres e Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Entretanto, a simples existência dessas estruturas não determina a implementação de políticas públicas.

---

<sup>4</sup> Escreve-se gestoras como forma de marcar a predominância de mulheres na direção de OPMs.

Tanto em Afogados da Ingazeira – PE quanto em Palmeira das Missões – RS a agenda de políticas para mulheres é pautada pela própria sociedade civil que, com suas estratégias de ocupação dos espaços, ao longo dos últimos 15 anos vêm persuadindo os líderes políticos (em sua maioria, homens) locais a olhar para essa questão. Ambas as gestoras de OPM entrevistadas passaram pela sociedade civil e hoje exercem suas funções públicas de maneira bastante próxima aos prefeitos de suas cidades. Observa-se, no entanto, que os resultados produzidos em termos de políticas públicas são diametralmente opostos.

Em Afogados da Ingazeira – PE, o OPM, em pouco mais de dois anos de existência, é reconhecido por todas as atrizes e atores políticos entrevistados como estrutura essencial para alinhar as políticas públicas do município. Por exemplo, organizando o fluxo de atendimento às mulheres em situação de violência e acompanhando políticas promovidas por outras secretarias nos eixos de prevenção, tratamento e responsabilização.

Já o OPM de Palmeira das Missões – RS, com praticamente o mesmo tempo de existência, não é reconhecido pelas pessoas entrevistadas pelas políticas públicas implementadas. A própria gestora municipal do OPM tinha dificuldade em listar o que foi feito – para além da organização de eventos e alguns atendimentos. Observou-se que a sociedade civil organizada adquiriu um *status* de influência que a tornou importante para o jogo político local, mas não conseguiu desenvolver uma agenda de ações robustas o suficiente para ganhar corpo depois da criação do OPM. Assim, o que existe no município não são políticas públicas para mulheres, e sim um apanhado de ações sem um fio condutor, com baixo impacto sobre as demandas de enfrentamento à violência contra mulheres.

Os dois casos contrastados mostram que a ação dos indivíduos e as trajetórias políticas das pessoas que assumem o comando de organismos como os OPMs importam. A instalação de uma coordenadoria da mulher não basta, portanto, para institucionalizar as políticas para mulheres dentro de uma gestão. A fundamentação técnica da agenda e a capacidade técnica e política das pessoas escaladas para gerí-lo se mostraram fatores primordiais. Isso acende uma luz para os OPMs estaduais que buscam fortalecer as políticas públicas nos municípios – capacitar tecnicamente as gestoras dos organismos municipais pode fazer toda a diferença.

O exemplo de Afogados da Ingazeira – PE ajuda também a compreender porque um OPM contribui para consolidar essas políticas em municípios de pequeno porte, de acordo com o que atestam Godinho (2004) e Alvarez (2004). A gestora do OPM e sua equipe são as pessoas da administração designadas para formular e implementar políticas próprias, mas também têm a função de “transversalizar” a perspectiva de gênero, articulando essa agenda com outras secretarias e órgãos públicos. Em Palmeira das Missões – RS, apesar de as políticas públicas para mulheres ainda não

serem desenvolvidas no município, a criação do OPM ajudou a fortalecer o tema na agenda local de outros órgãos e do Poder Judiciário.

Em municípios pequenos, os próprios indivíduos conseguem acompanhar e articular a transversalidade, através do diálogo *tête-à-tête* com os demais atores políticos. A existência de estruturas mais formais de interlocução, entretanto, também pode auxiliar nesse processo, como em Afogados da Ingazeira – PE.

Outro reconhecimento da atuação positiva do OPM em Afogados da Ingazeira – PE vem da sociedade civil. As mulheres que compõem os movimentos locais destacam como, após a criação do organismo, as “pontas estão menos soltas”. Reconhecem no OPM um elemento de fortalecimento da agenda de políticas para mulheres, e agregador entre os movimentos da sociedade civil e o poder público. Essa proximidade do organismo com a sociedade civil organizada (não só as representantes que compõem o Conselho Municipal de Direitos da Mulher) mostra-se importante para promover pressão política localmente.

### **Como multiplicar e manter equipamentos de abrigo e Centros de Referência?**

A demanda por mais Casas-Abrigo, Casas de Passagem e Centros de Referência de Atendimento à Mulher é bastante vocalizada por movimentos nas discussões sobre políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres (PRADO; SANEMATSU, 2017). A realidade de municípios de pequeno porte, entretanto, revela obstáculos tão grandes para a instalação desses tipos de equipamento, que exigem a intervenção dos governos estaduais.

Foi observado nos dois municípios que a justificativa de falta de recursos não é apenas uma saída retórica. Os próprios OPMs municipais não contavam com mais de duas pessoas em seus quadros e apenas um deles (Palmeira das Missões – RS) tem sede própria. Diante desse quadro, é controverso demandar às prefeituras a instalação de Centros de Referência ou Casas-Abrigo.

Quando se fala em abrigo de mulheres em situação de violência, as pessoas entrevistadas são unânimes em destacar que se trata de “última opção” e que, no contexto de uma cidade pequena, só faz sentido abrigar a mulher fora da cidade ou do próprio estado – a depender da gravidade das ameaças de violência. Por esse motivo, os abrigos acionados pelas equipes de atendimento em municípios pequenos são viabilizados pela intermediação dos governos estaduais de Pernambuco e Rio Grande do Sul, que buscam vagas em casas de outros municípios.

Dessa forma, ao contrário do contexto urbano metropolitano, pautar prefeituras para a construção de equipamentos próprios de abrigo pode não fazer tanto sentido, uma vez que dificilmente as mulheres em situação de violência se abrigam no próprio município.

Uma solução encontrada no Rio Grande do Sul são os consórcios<sup>5</sup> entre municípios para bancar a construção e manutenção de Casas de Passagem, o que permite que até municípios pequenos colaborem com sua implantação.

Já no Pernambuco, a própria Secretaria da Mulher do governo estadual se responsabiliza pela construção e administração dos equipamentos de abrigo. O que desonera os municípios da função e permite uma padronização do atendimento e melhor distribuição territorial dos recursos. Uma vez que a secretaria já monitora os casos de violência registrados pelas polícias, a “estadualização” facilita o acompanhamento das mulheres em situação de violência que são deslocadas para outros municípios.

Os Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAMs) são mencionados por muitas gestoras entrevistadas como equipamentos ideais para realizar o atendimento especializado às mulheres, por contar com equipe técnica destinada exclusivamente a conectar as mulheres às políticas públicas focalizadas. Em situações de violência, os CRAMs garantem apoio psicossocial à mulher, aumentando a efetividade das denúncias e desonerando outras equipes de atendimento.

Em Afogados da Ingazeira – PE, a gestora municipal do OPM destacou que a proposta de construir um CRAM já foi levada algumas vezes à Prefeitura, que sempre alega que os custos de manutenção de um equipamento próprio são muito altos.

Na ausência de um CRAM, o principal equipamento que faz o atendimento às mulheres em situação de violência é o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), cujos custos são apoiados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em Afogados da Ingazeira – PE, as mulheres organizadas em movimentos da sociedade civil e a própria gestora do OPM também apoiam o atendimento e orientação de mulheres em situação de violência. Já em Palmeira das Missões – RS, quem dá esse auxílio é a assistente social do Fórum da cidade.

## **A necessidade de fortalecer a Assistência Social**

Depois da reestruturação das políticas públicas de assistência social e da criação do Sistema Único de Assistência Social, é possível encontrar em 99,9% dos municípios brasileiros uma secretaria municipal de Assistência Social<sup>6</sup> e ao menos um equipamento especializado como os Centros de Referência em Assistência Social

<sup>5</sup> Conforme estipulado pela normatização do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres a respeito das possibilidades de atuação dos municípios: “c. Participar da Câmara Técnica de Gestão Estadual; d. Promover a constituição e o fortalecimento da rede de atendimento à mulher em situação de violência, no âmbito municipal e/ou regional, por meio de consórcios públicos (quando couber); [...]” (BRASIL, 2010).

<sup>6</sup> Suplemento especial sobre Assistência Social da Munic 2013, IBGE.

(CRAS)<sup>7</sup>. Além disso, hoje 64,4% dos OPMs dos municípios brasileiros são vinculados a outras secretarias – em mais de 80% desses casos, à Assistência Social<sup>8</sup>. Ou seja, trata-se de um sistema cada vez mais capilarizado no território brasileiro, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Nacional de Educação.

Na prática, nota-se que muitas vezes os atendimentos de mulheres e meninas em situação de violência são realizados pelas equipes especializadas dos CRAS e CREAS. Por lidarem com vários tipos de violação de direitos, como violência a crianças e adolescentes, pessoas idosas e com deficiência, por exemplo, esse atendimento à mulher não necessariamente segue as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Da mesma forma, não necessariamente nos CRAS e CREAS são realizados encaminhamentos às políticas focalizadas a mulheres em situação de violência, essenciais para quebrar o ciclo de agressões. Mas a atuação de gestoras de políticas para mulheres junto à coordenação desses equipamentos pode gerar impactos positivos, conforme constatado em campo.

Em ambos os municípios pesquisados, os CREAS exerciam papel fundamental no atendimento às mulheres. Em Afogados da Ingazeira – PE, a gestora municipal do OPM mantinha diálogo próximo com a coordenação do CREAS e com a Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social. Dessa forma, ainda que não exista CRAM, o OPM monitora o atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade do município.

Já em Palmeira das Missões – RS, a equipe especializada do CREAS acompanha as mulheres em situação de vulnerabilidade do município, uma vez que o OPM não assume essa função nem monitora os atendimentos realizados pela Assistência Social. Entretanto, por ter que lidar com todos os casos de violação de direitos em suas diversas variações, a equipe do CREAS não consegue focalizar as políticas públicas. A única garantia de qualidade no padrão desse atendimento é a própria formação dos membros da equipe, já que a assistente social do CREAS tem especialização em violência doméstica. O alinhamento sobre os casos de violência e seus encaminhamentos acontecia diretamente com os operadores do Sistema de Justiça – relação que será tratada adiante.

As situações encontradas nesses municípios chamam a atenção para duas necessidades:

---

<sup>7</sup> De acordo com os dados da Munic 2013, do IBGE, de 2009 para 2013, o número de CRAS passou de 5.499 em 4.032 municípios para 7.986 em 5.437 municípios.

<sup>8</sup> Munic 2013, IBGE

- os profissionais de atenção psicossocial precisam estar preparados para o atendimento especializado de mulheres em situação de violência, principalmente se os equipamentos onde trabalham são a principal porta de entrada dessas pessoas nos municípios;
- o atendimento psicossocial demanda acompanhamento dos casos por parte das gestoras dos OPM municipais para garantir a focalização das políticas públicas às mulheres em situação de vulnerabilidade.

O fortalecimento dos serviços de assistência social se mostra, portanto, essencial para garantir o acesso de mulheres de municípios de pequeno porte às políticas públicas. É importante garantir tamanhos adequados às equipes, para evitar sobrecargas e possibilitar treinamentos para lidar com esses casos específicos. O que se traduz em mais recursos para a contratação de pessoal e na gestão do tempo desses profissionais.

Essa constatação pode levantar um dilema real vivido por gestores e gestoras de muitos municípios brasileiros. Diante dos recursos limitadíssimos para a contratação de pessoal, teriam que decidir entre contratar uma equipe especializada no atendimento às mulheres (para trabalhar em um CRAM, por exemplo), ou ampliar a equipe do CREAS já existente.

Nesta discussão, esse dilema, mesmo sendo real, não é central. Os resultados observados mostram que a Assistência Social, pela importância que ganhou nos últimos anos e por sua capilaridade, é uma área fundamental e precisa ser fortalecida para garantir a implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres. O que, no entanto, não suplanta a necessidade de o município dispor de equipe destacada para desenhar estratégias de focalização das políticas públicas para mulheres, monitorar os acompanhamentos e pautar a qualidade do atendimento às mulheres em todos os serviços públicos municipais. Ainda que os atendimentos sejam realizados por profissionais da Assistência Social e não de um equipamento próprio do OPM, essa equipe especializada tem a função de garantir que as mulheres continuem a ser assistidas por políticas públicas que as permitam romper o ciclo da violência.

Especificamente para garantir o atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade em municípios de pequeno porte, vale pensar em como usar o próprio SUAS e seus programas, uma vez que as políticas públicas de assistência social já chegaram ao vocabulário dessas prefeituras. O custeio de estruturas e equipes para os CREAS, em conjunto com a formação de quadros técnicos para a coordenação de políticas para mulheres, podem ser maneiras de fazer os serviços mínimos (em atenção psicossocial e acesso a direitos, principalmente) chegarem às mulheres desses municípios.

## Territorialização e a adaptação às dinâmicas locais

Outro desafio encarado pelas gestoras de políticas públicas para mulheres é conseguir estender o impacto e o alcance de suas ações por todo o território, ao mesmo tempo em que adaptam as políticas às dinâmicas culturais e socioeconômicas de cada local.

Em Palmeira das Missões – RS, segundo as pessoas entrevistadas destacaram como a estrutura familiar “tradicional” – biparental, monogâmica e heterossexual – compõe o contexto socioeconômico da região. Muitas das mulheres que sofrem violência doméstica passam por essa situação por anos a fio até tomarem a coragem de denunciar.

Ainda de acordo com as pessoas entrevistadas, esse contexto dificulta a responsabilização dos casos de violência, porque grande parte das mulheres tende a desistir da denúncia no meio do processo judicial, por não querer se separar do agressor ou por perceber que ele pode ser responsabilizado criminalmente. Na análise dos próprios operadores da Justiça e burocratas de nível de rua entrevistados, esse cenário demandaria métodos alternativos de responsabilização (como a reabilitação dos próprios agressores) e serviços especializados de orientação e atendimento psicossocial dessas mulheres. No caso estudado, no entanto, seria necessário que a gestora municipal do OPM se amparasse nos diagnósticos da realidade local, realizados por esses operadores, para implementar políticas públicas que ampliem a efetividade da Lei Maria da Penha.

Em Afogados da Ingazeira – PE, o contato próximo entre o OPM e os movimentos de mulheres locais permite leituras mais detalhadas sobre o território. Em primeiro lugar, porque esses movimentos estão organizados em todo o território, inclusive nas comunidades rurais e quilombolas. Dessa forma, a gestora do OPM municipal conta com as lideranças desses movimentos para ajudarem a fazer “vigilância” sobre os casos de violência que acontecem no território do município. Os casos identificados são notificados ou encaminhados ao OPM, ampliando o alcance dessas políticas públicas. Em segundo lugar, porque nos espaços e participação do município e da região, os movimentos se organizam em comissões para formular, sugerir e acompanhar políticas públicas de agendas específicas, como de saúde e sexualidade de mulheres negras e inclusão produtiva de mulheres rurais. Os municípios da região do Pajeú constituem um consórcio intermunicipal, onde foi criado também um Conselho Intermunicipal de Políticas Públicas para Mulheres. Nesse conselho, movimentos locais e OPMs desses municípios trocam experiências e formulam agendas conjuntas.

## Onde está a coprodução de políticas públicas?

A parceria com atores não-estatais na provisão de serviços às mulheres em situação de violência é bastante comum no Brasil, inclusive entre os serviços conveniados pelos OPMs municipais. Nos municípios estudados, porém, a principal função das organizações da sociedade civil é pautar a agenda local com as demandas por políticas públicas para mulheres, especialmente de enfrentamento à violência de gênero.

Em Afogados da Ingazeira – PE, a gestora do OPM foi indicada pelos próprios movimentos de mulheres da região. Não há provisão de serviços públicos realizada pelas organizações em conveniamento com a Prefeitura, mas o OPM aciona-as para apoiar as iniciativas da Prefeitura – como campanhas, seminários e formações. Após a criação dos OPMs, os movimentos de mulheres assumiram o Conselho Municipal de Direitos da Mulher como espaço oficial de participação, onde as agendas comuns são construídas.

Em Palmeira das Missões – RS, a gestora do OPM também foi indicada pelo movimento de mulheres da região. No entanto, a Prefeitura não tem uma agenda própria de políticas públicas para mulheres, e acaba se apropriando das ações realizadas pela sociedade civil. Ou seja, não há provisão de serviços em parceria com a sociedade civil, mas ela realiza atividades com apoio institucional e financeiro da Prefeitura, que depois são listadas como ações “oficiais”. Esse é um dos reflexos da mistura de competências entre poder público e sociedade civil que se passa no município.

Se a Prefeitura e o OPM municipal conseguem desenvolver as relações com as organizações da sociedade civil e respeitar sua independência de atuação, é possível desenvolver a legitimidade da agenda de políticas públicas para mulheres e ampliar o seu alcance. Como os OPMs são novos e os municípios não têm histórico de ações dentro dessa temática, a Prefeitura pode aprender com a sociedade civil organizada sobre o que deve ser feito e as melhores práticas para se conectar com as mulheres do território.

## A atuação proativa do Sistema de Justiça

A atuação forte do Sistema de Justiça na implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres é esperada, uma vez que elas se tratam, *grosso modo*, da efetivação da Lei Maria da Penha.

As competências dos municípios centram-se nos eixos proteção e promoção da cidadania. Já a função do Judiciário seria focada na responsabilização das pessoas

agressoras. Na prática, o que se verifica é que as competências se mesclam, inclusive para integrar as ações. Quando uma das partes não cumpre totalmente com as suas funções dentro dessas políticas públicas, outros atores podem “estender” a cobertura de suas funções para atender à demanda.

Os dois casos contrastados, mais uma vez, mostram padrões muito distintos de atuação do Sistema de Justiça e das forças de segurança pública. Em Afogados da Ingazeira – PE, a Polícia Militar e o Ministério Público são citados como “parceiros” no enfrentamento à violência contra mulheres. O chefe do Batalhão e o promotor estão em constante diálogo com a gestora do OPM municipal para alinhar procedimentos sobre o atendimento às mulheres e a fiscalização das medidas protetivas. A gestora se responsabiliza, portanto, em verificar se esses atores estão cumprindo seus papéis dentro da política.

Já em Palmeira das Missões – RS, a gestora do OPM municipal acompanha pouco a atuação do Judiciário ou mesmo das forças de segurança. O alinhamento sobre o atendimento às mulheres em situação de violência acontece, então, de maneira informal entre os operadores da Justiça e a burocracia de nível de rua. São os mesmos atores e atrizes que acabam, pelas funções do ofício, monitorando, ainda que de maneira simplificada, os casos de violência. Diante dos problemas que aparecem no dia a dia do atendimento e da inação do Executivo, o Poder Judiciário local (na figura do juiz coordenador do fórum e da assistente social), em parceria com burocratas de nível de rua do CREAS, experimenta ações relacionadas aos eixos de competência municipal, como a condução de dois grupos de apoio para mulheres em situação de violência. O grupo planeja, inclusive, usar as ações já em curso para tentar pautar o Executivo e inspirar políticas públicas. Outra iniciativa mapeada é a tentativa de trazer os gestores municipais à mesma mesa para discutir a estruturação da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

Nesse município, a atuação proativa do Judiciário e de alguns burocratas de nível de rua configura uma das poucas possibilidades de sobrevivência da Lei Maria da Penha. O risco dessa “gestão de improviso” da política é a insustentabilidade: sem uma coordenação a partir do primeiro escalão da gestão municipal, as garantias de acesso a direitos por parte das mulheres em situação de violência ficam nas mãos de alguns burocratas de nível de rua que se identificam com a causa o suficiente para prover o atendimento e outras iniciativas. Da mesma forma, o exemplo positivo de Palmeira das Missões – RS mostra a importância de o Sistema de Justiça sensibilizar seus operadores para as questões de gênero e prepará-los para os desafios imbricados na efetivação de uma legislação tão cheia de complexidades quanto a Lei Maria da Penha.

## Considerações finais

O presente trabalho visa contribuir para a discussão sobre a implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em diferentes contextos. Buscou-se, portanto, compreender como essas políticas públicas podem ser implementadas, observando as premissas estabelecidas pelo Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra Mulheres, em municípios de pequeno porte – realidade pouco analisada no âmbito de políticas públicas de gênero.

Os resultados apontam para algumas conclusões. A primeira diz respeito à atuação dos OPMs nos municípios, organismos que se mostram essenciais para coordenar políticas públicas. A trajetória política e as capacidades técnicas das pessoas que assumem a coordenação dos OPMs – e, em municípios pequenos, geralmente trabalham sozinhas – importa tanto quanto a própria existência dessas estruturas. Elas são responsáveis, pois, por levar a perspectiva de gênero a todos as atrizes e atores atuantes no território, principalmente aos outros setores do Poder Executivo; e articular uma rede de enfrentamento à violência contra mulheres no território. Nesse sentido, as ferramentas de monitoramento e de gestão intersetorial podem fazer a diferença.

É preciso formar uma agenda consonante com os princípios da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, e nesse sentido, os OPMs dos governos estaduais devem dar subsídios técnicos, acompanhar o trabalho dos municípios e promover a temática de gênero. Isso leva à segunda conclusão: a atuação dos governos estaduais é fundamental para municípios de pequeno porte, que trabalham com orçamentos curtos e têm menores capacidades institucionais. Eles dependem de “intermediários” para conseguir implementar políticas de âmbito nacional – especialmente quando se trata de uma agenda emergente. Os governos estaduais, além de fazerem a ligação entre os recursos federais e os governos municipais, são os principais responsáveis pela política de Segurança Pública, eixo fundamental do enfrentamento à violência contra mulheres. Portanto, ainda que um município disponha de gestoras e gestores comprometidos com a temática e tente implementar essas políticas, o alcance de suas ações é limitado quando o governo estadual não cumpre suas funções.

Ambos os casos não dispunham de equipamentos especializados de atendimento psicossocial à mulher em situação de violência, mas conseguiam fornecer esse serviço por meio dos equipamentos de Assistência Social. O que remete ao terceiro ponto, sobre a dificuldade de municípios de pequeno porte manterem equipamentos especializados. Ainda que haja apoio técnico e financiamento

para a sua construção, a manutenção dos mesmos traz custos incompatíveis com a realidade dessas Prefeituras. As soluções apontadas são a formação de consórcios ou a “estadualização” da gestão de equipamentos especializados. Outra questão relacionada é a necessidade de fortalecer a Assistência Social e vincular o atendimento às mulheres em situação de violência aos programas federais financiados pelo SUAS. A participação ativa desse setor na rede de atendimento, por sua vez, só reforça a importância dos mecanismos de gestão intersetorial das políticas públicas no nível municipal.

A quarta conclusão é que a adaptação das políticas públicas às dinâmicas do território está intrinsecamente ligada à participação da sociedade civil na sua produção. Em municípios pequenos, as organizações temáticas da sociedade civil têm força para pautar a agenda local, de forma a conferir legitimidade às políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres; e também para estender o alcance dessas políticas. A coprodução com a sociedade civil enriquece a leitura dos gestores públicos locais sobre as demandas específicas do território e da diversidade de mulheres, adaptando as iniciativas e aumentando sua efetividade. Além disso, trata-se de uma agenda recente, na qual as organizações da sociedade civil detêm maior conhecimento e acúmulo histórico que o poder público.

Destaca-se como última conclusão que a proatividade do Sistema de Justiça nos municípios de pequeno porte pode impulsionar ações do Executivo e amparar as mulheres que buscam ajuda do Estado quando falta atuação da Prefeitura. Assim como na relação entre governos municipais e estaduais, quando uma das partes não cumpre totalmente com as suas funções dentro dessas políticas públicas, a outra pode flexibilizar as suas funções para atender às demandas emergentes. O que, no entanto, não é suficiente diante da complexidade do problema enfrentado.

Por fim, é importante ressaltar que a pesquisa esbarrou nas dificuldades em encontrar referências a municípios de pequeno porte. A maior parte das gestoras entrevistadas, quando solicitadas a indicar um município de até 50 mil habitantes que fosse referência na implementação das políticas públicas estudadas, faziam referências a municípios maiores e de regiões metropolitanas, explicitando a invisibilidade dessa categoria até mesmo entre as gestoras responsáveis por capilarizar as políticas para mulheres no território. Essa dificuldade, por si só, aponta para a necessidade de ampliar a atenção sobre esse universo, que segundo o IBGE, corresponde a 88,24% dos municípios brasileiros, onde reside 32,1% da população.

## Referências Bibliográficas

ALVAREZ, S. Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres nas administrações democrático-populares. In: GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. da (Orgs.). Políticas públicas e igualdade de gênero. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 103-123.

ARRETCHÉ, M. Relações Federativas nas Políticas Sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, set/2002, p. 25-48.

BANDEIRA, L. Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas 291 políticas públicas (Documento de la Reunión de Expertos “Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género”). Quito: CEPAL/Unidad Mujer y Desarrollo, 2005.

BARRETT, S. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. Public Administration, Blackwell Publishing: Oxford, v.82, n. 2, 2004, p. 249-262.

BATISTA, N.C.S.; BERNARDES, J.; MENEGON, V.S.M. Conversas no cotidiano: um dedo de prosa na pesquisa. In: SPINK, M.J.; BRIGAGÃO, J.; Nascimento, V.; CORDEIRO, M. (Orgs.). A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas organizadoras. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014 (publicação virtual).

BICHIR, R. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. [Tese] Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Lei n.º 10.778/03. Presidência da República. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Pacto Nacional pelo enfrentamento à violência contra as Mulheres. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil, Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v. 1, n. 1, nov/1937 — Ano. 49, n.1 jan-mar/1998. Brasília: ENAP, 1937.

CALAZANS, M.; CORTÉS, I. (2011), O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C. H. C. (Org.). Brasil. Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 39-63.

CARDOSO, J. C. (Org.) Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009. 3 v. : gráfs., tabs. (Brasil: o estado de uma nação).

- CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-132, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9948/11520>>, 2017
- CORDEIRO, R.M., BRASILINO, J., CARDONA, M.G. Observação no cotidiano: um modo de fazer pesquisa em psicologia social. In: SPINK, M. J., BRIGAGÃO, J., Nascimento, V. e CORDEIRO, Mariana. (Org.) *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas organizadoras*. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014
- CUNILL GRAU, N., 2005. *La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social*. In: X Congreso Internacional del CLAD. Santiago.
- FARAH, M. F. S. Gênero e Políticas Públicas: iniciativas de governos subnacionais no Brasil. Relatório n. 10/2002. Publicações seriadas. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Núcleo de Pesquisas e Publicações. Série Relatórios de Pesquisa, 2002.
- FARIA, C. A. P. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, no. 51, Fevereiro de 2003.
- GODINHO, T. Construir a igualdade combatendo a discriminação. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da (orgs.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p.55-64.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (eds) *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, IPEA, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Texto para Discussão 1940, Ipea, 2012.
- HILL, M.; HUPE, P. (2002) *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London. Sage.
- HUPE, P.L. (1993a) 'The politics of implementation: Individual, organisational and political co production in social services delivery', in M. Hill (ed.), *New Agendas in the Study of the Policy Process*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf. pp. 130–51.
- IBGE, 2014. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros 2013*. Rio de Janeiro: 282 p.
- INOJOSA, R.M., 1998. Intersectorialidade e um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, 32(2), pp.35-48.
- IPEA, 2011. *Retrato das desigualdades de gênero e raça / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [et al.]*. 4. ed. Brasília
- LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v.24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016.
- LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília. 66 (2) 171-194, abr/jun de 2015.

MACDOWELL SANTOS, C. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil. *Revista crítica de Ciências Sociais*, n.º 89, 2010 (Exemplar: Estudos feministas e cidadania plena), págs. 153-170.

MARTINS, A. P. A. M.; CERQUEIRA, D. e MATOS, M. V. M. “A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil (versão preliminar)”, Brasília: Nota Técnica do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, n. 13, 2015

OBSERVATÓRIO BRASIL DA IGUALDADE DE GÊNERO. “Conselhos e Organismos”, disponível em <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/conselhos-e-organismos>. Acessado em 02 de março de 2017

OSTROM, E. (1996) *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*. *World Development*, 24:6 pp.1073–87.

PINTO, C. R. J. Mulher e Política no Brasil: Os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa. *Revista Estudos Feministas*. Ano 2, 2a sem. p.256-270, 1994

PITANGUY, J. A questão de gênero no Brasil. CEPIA-Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, 2003.

\_\_\_\_\_. Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil. CEPIA-Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, 2002.

PRÁ, J.R.; EPPING, L. Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, 20(1): 33-51, janeiro-abril/2012.

PRADO, D., SANEMATSU, M. *Femicídio: #InvisibilidadeMata*. Fundação Rosa Luxemburgo. Sao Paulo: Instituto Patrícia Galvão, 2017

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. (1984) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California, Los Angeles.

SOARES, V. Movimento feminista: Paradigmas e desafios. *Revista Estudos Feministas*, ano 2, 2 sem., Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da (orgs.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p.113-126.

TOPS, P. E. W. M. (1999) “Co-productie als bestuursstijl: Ervaringen en vuurstregels”, *Bestuurswetenschappen*, 53 (3): 201-225

WAISENFILZ, J. Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: Flacso, 2015. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf)>

#### Ana Carolina Almeida Santos Nunes

Pesquisadora e comunicadora, mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e graduada em Jornalismo pela Universidade de São Paulo (USP). Contato: [ananunes14@gmail.com](mailto:ananunes14@gmail.com)

**RSP**

*Seção temática:*  
*Gênero e políticas públicas*  
**Movimentos de mulheres do campo  
e o Estado: um estudo sobre as  
políticas voltadas ao enfrentamento  
da violência contra a mulher na  
realidade rural**

**Mariana de Lima Campos**

*Fundação João Pinheiro (FJP)*

**Flávia de Paula Duque Brasil**

*Fundação João Pinheiro (FJP)*

O reconhecimento das mulheres do campo enquanto sujeitos de direitos e a construção de políticas voltadas para suas agendas específicas têm como base ações coletivas protagonizadas historicamente por trabalhadoras rurais em todas as regiões do país. Este trabalho analisa a atuação dos movimentos de mulheres e seus papéis na formação das políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher do campo. Parte-se da discussão dos movimentos sociais, seus repertórios de ação e de interação com o Estado, enfatizando as possibilidades de influenciarem as políticas públicas. Aborda-se a construção dessas políticas no âmbito nacional com a incidência dos movimentos de mulheres e, especificamente, o foco analítico detém-se na forma como essas iniciativas vêm sendo desenvolvidas em Minas Gerais. Ressaltam-se os efeitos da interação entre os movimentos de mulheres do campo e o Estado na concepção das iniciativas em nível nacional apesar de evidenciarem-se os desafios em nível subnacional no que se refere à absorção e tradução de suas demandas.

**Palavras-chave:** políticas públicas, mulher, violência contra a mulher, zona rural, movimento social, Estado e sociedade

---

[Artigo recebido em 14 de julho de 2017. Aprovado em 12 de setembro de 2017.]

## **Movimientos de mujeres del campo y el Estado: un estudio sobre las políticas dirigidas al enfrentamiento de la violencia contra la mujer en la realidad rural**

El reconocimiento de la mujer del campo como sujetos de derechos y la construcción de políticas dirigidas a sus agendas específicas se basan en acciones colectivas protagonizadas históricamente por las trabajadoras rurales en todas las regiones del país. Este trabajo analiza el rendimiento de los movimientos de la mujer y su papel en la formulación de políticas encaminadas a combatir a la violencia contra las mujeres en el campo. Parte de la discusión de los movimientos sociales, sus repertorios de acción e interacción con el estado, haciendo hincapié en las posibilidades de influir en las políticas públicas. Discute la construcción de estas políticas en el plano nacional con la incidencia de los movimientos de la mujer y, concretamente, el análisis se centra en cómo esas iniciativas se desarrollan en Minas Gerais. Hacemos hincapié en los efectos de la interacción entre los movimientos de mujeres y el estado en el diseño de iniciativas a nivel nacional a pesar de las pruebas a los desafíos en el plan subnacional en relación con la absorción y la traducción de sus demandas.

**Palabras clave:** políticas públicas, mujer, violencia contra la mujer, zona rural, movimiento social, Estado y sociedad

## **Movements of rural women and the State: a study on policies aimed at fighting violence against women in the reality of rural**

The recognition of rural women as subjects of rights and the construction of policies geared to their specific agendas are based on collective actions led historically by rural workers in all regions of the country. This paper analyzes the performance of the movements of women and their roles in the formulation of policies aimed at fighting violence against rural women. It starts with the discussion of social movements, their repertoires of action and interaction with state, emphasizing the possibilities to influence public policies. Discusses the construction of these policies at the national level with the incidence of women's movements and, specifically, the focus of analysis is on how these initiatives are being developed in Minas Gerais. We emphasize the effects of the interaction between women's movements and the State in the design of initiatives at the national level in spite of evidence to the challenges in the subnational level in relation to the absorption and translation of their demands.

**Keywords:** public policy, women, violence against women, social movement, State and society

## Introdução

Os movimentos sociais têm sido abordados a partir de diferentes chaves e desenvolvimentos teóricos (ALONSO, 2009; GOHN, 1997) que apontam para distintas possibilidades de sua incidência ou influência nas políticas públicas. No contexto das últimas décadas, destaca-se a pluralização das formas e repertórios de ação coletiva (WARREN, 2002) assim como de repertórios de interação dos movimentos com o Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Os movimentos sociais têm atuado não apenas na linha do ativismo insurgente e oposicional, como também em formas de ação mais institucionalizadas que envolvem diálogo e cooperação com o Estado, que ganham expressão no ambiente brasileiro pós-1988.

No campo sociopolítico dos movimentos que lutam por transformações sociais abrangentes, as mulheres rurais – enquanto sujeitos coletivos – têm buscado nas últimas décadas o reconhecimento do seu trabalho e de seus direitos de cidadania, além de mudanças nas formas como se estabelecem as relações de gênero no campo, atuando de diversas formas e pautando políticas públicas que se voltem às suas agendas e demandas específicas.

Tem-se como proposta analisar a atuação dos movimentos de mulheres do campo, suas formas de ação coletiva e de relação com o Estado, tendo em vista compreender como esses movimentos incidiram no processo de formação de políticas públicas e iniciativas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher do campo, bem como no processo de implementação dessas iniciativas em nível subnacional, por meio de formas de acompanhamento e controle social. Tem-se como foco analítico específico a abordagem das formas como vem se dando a interlocução entre a Articulação de Mulheres do Campo de Minas Gerais (AMC) e o poder público no estado de Minas Gerais. Pretende-se dessa forma buscar uma melhor compreensão sobre o processo de institucionalização de instrumentos para o enfrentamento à violência contra as mulheres do campo, diante das perspectivas e interesses dos movimentos de mulheres do campo em trazer ao âmbito das políticas públicas um fenômeno social constantemente silenciado e invisibilizado.

O trabalho, que resulta de uma dissertação de mestrado, constitui-se como um estudo exploratório e de natureza qualitativa. Como recursos metodológicos, além da revisão bibliográfica e de levantamentos documentais, foram realizadas

entrevistas semiestruturadas com integrantes da AMC e com representantes do poder público no que se refere as análises referentes ao nível subnacional<sup>1</sup>.

O artigo desenvolve-se em três seções, além desta introdução e considerações finais. Parte-se de uma breve revisão da literatura sobre movimentos sociais, destacando suas possibilidades de influência nas políticas públicas, por meio de mobilizações e de interações com o Estado. Em seguida, aborda especificamente como os movimentos de mulheres têm atuado e como afetaram a formulação de políticas nacionais voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher do campo. Especificamente abordam-se, então, como os movimentos de mulheres incidem sobre o processo de implementação das iniciativas desenvolvidas em Minas Gerais. Em um balanço, as considerações finais indicam os efeitos e as potencialidades das ações resultantes dos processos de mobilização, organização e participação dos movimentos de mulheres para a concepção das iniciativas existentes atualmente, evidenciando, por outro lado, os desafios para o enfrentamento do fenômeno da violência no meio rural em nível subnacional.

## **Movimentos sociais e diferentes possibilidades de ação e interação com o Estado**

No contexto das transformações ocorridas na sociedade a partir dos anos 1960 ampliaram-se e pluralizaram-se as formas de ação coletiva, colocando em cena novos movimentos sociais (WARREN, 2002), entre os quais os movimentos feministas, pacifista, de direitos humanos e ambiental.

---

<sup>1</sup> Destaca-se a existência de dois momentos com recursos metodológicos distintos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas individuais com lideranças de alguns movimentos de mulheres do campo, integrantes da Articulação de Mulheres do Campo de Minas Gerais (AMC), e com responsáveis pela condução das principais ações de enfrentamento à violência contra as mulheres do campo no estado de Minas, sendo eles a Subsecretaria de Políticas para as Mulheres do Estado de Minas Gerais (SPM-MG), a Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Jequitinhonha (AMEJE) e Secretaria de Assistência Social e Habitação (SEMAS) do município de Ponte Nova. Outro momento refere-se a uma entrevista coletiva – cujo teor foi utilizado na pesquisa – realizada com lideranças da AMC, parte da Pesquisa “Mulheres do Campo de Minas Gerais: trajetórias de vida, de lutas e de trabalho com a terra”, realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP) e Secretaria de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais (SEDA) (2015-2017). Nos dois momentos foram contemplados os seguintes movimentos sociais, sindicais, organizações e redes que representam as mulheres do campo de Minas Gerais: Articulação Metropolitana da Agricultura Urbana (AMAU), Articulação Nacional de Agroecologia (GT Gênero/ANA), Coletivo de Mulheres Organizadas do Norte de Minas, Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (CODECEX), Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais, Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAEMG), Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Minas Gerais (FETRAF-MG), Marcha Mundial das Mulheres (MMM), Movimento de Mulheres da Zona da Mata e Leste de Minas, Movimento do Graal no Brasil e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Como indica Alonso (2009), o quadro de mobilizações daquele período deu-se, predominantemente, fora de instituições políticas, coordenadas e protagonizadas por diferentes sujeitos que levantavam bandeiras que iam além da redistribuição de recursos ou conflitos baseados em classe, demandando, também, a afirmação da diversidade e de estilos de vida, mudanças sociais e culturais. Apresentaram-se, assim, novas abordagens e desenvolvimentos teóricos tendo em vista compreender esses fenômenos.

A partir da revisão das diferentes perspectivas, destacam-se nesta seção as possibilidades da interação dos movimentos sociais com o Estado, tendo em vista sua incidência ou influência nas políticas públicas, ponto que tem recebido relativamente pouca atenção na literatura da área.

A própria noção de movimentos sociais não constitui uma concepção única na literatura, mas tem sido empregada de forma fluida. Apesar das diferenças entre as abordagens, constituem elementos-chave na caracterização dos movimentos sociais sua natureza coletiva, seu caráter primariamente informal e extra-institucional. Mais além, os movimentos têm sido associados à expressão de conflitos sociais e aos horizontes de mudança social (ALONSO, 2009; GOHN, 2008; DELLA PORTA; DIANNI, 1999). Nessa linha, em busca de uma caracterização que encampasse elementos das diferentes correntes, Della Porta e Dianni (1999) consideram os movimentos sociais como redes de interações informais aglutinando uma pluralidade de indivíduos e grupos engajados em confronto político ou ancoradas em elementos culturais e identidades coletivas compartilhadas.

Dentre as perspectivas, destaca-se aqui a demarcação de Jean Cohen (1985) de duas tradições teóricas de maior envergadura de abordagens sobre movimentos sociais a partir dos anos 1960, postas não apenas como distintas, mas como competitivas. A autora considera os autores norte-americanos desde a Teoria de Mobilização de Recursos (TMR) às suas reformulações posteriores como um primeiro polo, que concebe a ação coletiva como estratégica, enquanto considera os autores europeus como um segundo polo, que se orienta para a identidade e privilegia a dimensão cultural na concepção de “novos movimentos sociais”.

Em linhas muito gerais, na vertente norte americana, a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR) constitui a base inicial, a qual enfatizava a dimensão estratégica e instrumental das ações coletivas por meio de aspectos racionais e organizacionais. A Teoria do Processo Político (TPP) constitui uma reformulação dessa perspectiva que assimila aspectos históricos e culturais. Por outro lado, a abordagem europeia, constituída pela produção de diferentes autores europeus em torno da categoria Novos Movimentos Sociais (NMS) enfatiza a dimensão da cultura e a construção de identidades coletivas a partir do cotidiano partilhado de seus participantes e de suas reivindicações.

Cohen (1985) aponta para a insuficiência dessas concepções que apresentam alternativas excludentes para compreender formas de ação coletiva contemporâneas. A autora aponta para o substrato comum dessas tradições que se contrapõem às abordagens da primeira metade do século 20.<sup>2</sup> Para Cohen e Arato (1992), ambas as tradições consideram que a ação coletiva conflitual é normal e que os integrantes dos movimentos sociais são racionais e integrados. Além disso, os autores afirmam que ambas as correntes apontam para os grupos organizados, associações autônomas e redes sociais como uma base para as ações coletivas e mobilizações, e consideram possibilidades de influência dos movimentos sociais nos domínios institucionais.

Visando a ultrapassar os limites das referidas concepções, Cohen e Arato (1992) desenvolvem a teoria da sociedade civil, moldada já no contexto de transformações do final dos anos 1980, marcado pela queda do muro de Berlim e dos regimes socialistas do leste europeu, ao lado da crescente pluralização das bandeiras dos movimentos sociais, sobretudo endereçadas ao reconhecimento de identidades coletivas. Ainda nessa linha, os autores consideram novas formas de ação coletiva nas sociedades contemporâneas, para além da perspectiva marxista que sustenta as relações de classe como chave exclusiva para abordagem dos conflitos sociais.

Os autores concebem a sociedade civil como um domínio autolimitado e autônomo que, com suas associações e organizações intermediárias, constitui o espaço de reunião, de organização e de mobilização dos atores sociais. Cohen e Arato (1992) vão além das perspectivas dicotômicas das correntes norte-americanas e dos novos movimentos sociais, defendendo uma dupla lógica e orientação da ação coletiva contemporânea. Nessa linha, a noção de sociedade civil concebe os atores sociais emergentes e sua arena de atuação em distinção ao Estado e ao mercado, enfatizando o âmbito o mundo da vida e a interação comunicativa, considerando que a ação coletiva contemporânea teria uma orientação identitária, mas também estratégica no que se refere à busca de influenciar ou afetar o sistema institucional.

Entretanto, considerando as linhas e desenvolvimentos teóricos referenciados, destaca-se que as interações entre movimentos sociais e o sistema institucional têm sido relativamente pouco contempladas. Ao considerarmos o contexto latino-americano e notadamente no caso brasileiro, os movimentos sociais têm atuado com um repertório variado de ações coletivas nas últimas décadas, não restritas aos processos de organização, construção de identidades coletivas e mobilizações, encampando também formas de ação mais institucionalizadas tendo em vista sua

---

<sup>2</sup> Em linhas gerais, nas concepções da primeira metade do século, não raro o comportamento coletivo é tido como resposta disruptiva e irracional à mudança e desorganização social e os participantes considerados como desajustados e associados às premissas de comportamentos irracionais do comportamento coletivo (COHEN; ARATO, 1992; GOHN, 1997). Para uma revisão de tais correntes, ver Gohn (1997).

incidência nas políticas públicas. Nesse sentido, como posto por Dagnino (2002), desde o ambiente de democratização do país, ao lado de uma inflexão na disposição dos movimentos sociais que reivindicam canais de participação institucionalizada, ampliaram-se tais possibilidades mediante a criação de instituições participativas<sup>3</sup>, ao lado de outras formas de interação entre atores coletivos e o Estado.

Carlos (2015) demonstra como a separação analítica presente nas diferentes abordagens sobre movimentos sociais entre sociedade civil e Estado – enquanto esferas autônomas e dicotômicas – é um fator que prejudica a compreensão sobre as possíveis formas de interdependência e influência entre esses dois domínios. Essa também é a constatação de Abers e Von Bülow (2011), ao analisarem como as relações entre sociedade e Estado são compreendidas nas teorias dos movimentos sociais que, na concepção das autoras, não têm se mostrado úteis para a compreensão das múltiplas formas de interação entre os movimentos sociais e o Estado.

Dessa maneira, uma noção que se mostra importante ao nos remeter às diferentes formas possíveis de relação entre movimentos sociais e o Estado é a de “repertório de interação Estado-sociedade” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Ainda a partir das autoras, o repertório de interação é composto por um conjunto de ações, como a participação institucional, o protesto, o *lobby*, a ocupação de cargos públicos, as relações políticas de proximidade ou diretas, podendo envolver para além de conflitos e contestação, práticas de diálogo e colaboração mútua. Nessas interações, os movimentos combinam e transformam suas estratégias de ação de acordo com seus objetivos múltiplos.

Assim, pode-ser dizer que, ao considerarmos a diversidade das formas de ação coletiva e interações socioestatais, é possível uma compreensão mais ampla acerca da atuação de um movimento social e dos possíveis efeitos e transformações, tanto em relação à sociedade civil, quanto em relação ao Estado (DOWBOR, 2014; CARLOS, 2015). É possível abranger o olhar para os eventuais vínculos e ações de colaboração (e não só de conflito) entre os movimentos com o Estado, como ainda para as possibilidades de sua atuação dentro do aparato estatal (DAGNINO, 1994; ABERS; VON BÜLOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), permitindo-nos o reconhecimento das múltiplas relações e dos diferentes processos de ação coletiva que podem cruzar as fronteiras entre sociedade e Estado, evidenciando a impossibilidade de separarmos de forma rígida essas duas dimensões nos estudos sobre movimentos sociais (ABERS; VON BÜLOW, 2011).

---

<sup>3</sup> Avritzer (2008) desenvolve o conceito de Instituições Participativas (IP) como formas diferenciadas de incorporação da sociedade civil que possibilitam aos atores sociais deliberarem sobre políticas públicas. São exemplos os conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos e as conferências realizadas nos diferentes níveis de governo.

Para a finalidade deste trabalho, que perpassa pelo papel dos movimentos de mulheres do campo no âmbito das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, se faz importante destacar para além de sua organização e dimensão identitária, as formas de ações coletivas, os repertórios de interação entre os movimentos sociais e o Estado, e as possibilidades de sua influência nas políticas públicas tendo em vista o reconhecimento de suas agendas específicas.

## **Movimentos de mulheres e a institucionalização de instrumentos para o enfrentamento à violência contra as mulheres do campo**

Num cenário no qual se destacam novos movimentos sociais que se mobilizavam em face de uma dimensão identitária e cultural da ação coletiva (MELUCCI, 2001; ALONSO, 2009; GOHN, 1997), as mulheres se organizavam com vistas a evidenciar suas condições de vida, lutar pela redefinição de seu papel social, buscar o reconhecimento de direitos em todas as esferas e propor mudanças políticas e culturais, inscrevendo suas demandas na agenda contemporânea.

Foi a partir da consolidação do movimento feminista e de mulheres no Brasil (TELES, 1993; PINTO, 2003; SARTI, 1988), que se abriu espaço para que as mulheres em sua multiplicidade de vivências numa realidade social, marcada por diferentes clivagens, tais quais as mulheres do campo, pudessem passar a refletir sobre suas condições de vida, compartilhar perspectivas e significados, reivindicar direitos por meio do reconhecimento de suas identidades e se organizar em diferentes repertórios de ação em direção às mudanças tanto no âmbito da sociedade civil quanto dos domínios institucionais<sup>4</sup>. Compreende-se que a atuação do movimento feminista pavimentou um caminho de possibilidades e oportunidades para que mulheres, em sua diversidade, pudessem passar a exercer o seu direito de participação política e social.

Nesse contexto foi que houve condições para que se consolidassem movimentos específicos de mulheres rurais (DEERE, 2004 APUD SILIPRANDI, 2015). Mesmo já estando presentes nas lutas dos agricultores brasileiros, as mulheres do campo nem sempre contaram com a visibilidade de sua participação e perspectiva de luta. A organização de mulheres rurais enquanto sujeitos coletivos deu-se no sentido de questionar as estruturas vigentes das quais se viam excluídas, buscando no

---

<sup>4</sup> Segundo Farah (2004, p.51), foi sob impacto dos movimentos feministas na década de 1980, por tematizarem a transformação da situação das mulheres na sociedade, que passaram a ser implantadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero, ou seja, políticas que visam ao reconhecimento das diferenças/desigualdades de gênero e a implementação de ações diferenciadas para mulheres. Dessa forma, destaca-se sobremaneira o papel desses movimentos para “a inclusão da questão de gênero na agenda pública como uma das desigualdades a serem superadas por um regime democrático”.

contexto dos anos 1980, dentre outras questões, o acesso à terra, o reconhecimento da profissão de trabalhadora rural e sua cidadania, além de questionar a institucionalidade dominante e as relações de poder baseadas nas hierarquias de gênero no âmbito da própria família (OKIN, 2008), principalmente pela aproximação com os ideários feministas (SILIPRANDI, 2015).

O resultado das ações protagonizadas ao longo dos anos por trabalhadoras rurais em todas as regiões do país, por meio de sua capacidade mobilizatória em diferentes movimentos e grupos organizados, deu origem, em 2000, à Marcha das Margaridas<sup>5</sup>, uma das maiores manifestações populares que ocorrem atualmente no país (SILVA, 2008). Constituiu-se enquanto um repertório novo de ação coletiva, no sentido de que as experiências locais de mobilização aprendidas e compartilhadas em diferentes escalas organizacionais se transformaram estrategicamente em uma nova forma de ação de protesto, bem como de negociação com o aparato estatal.

Seu intuito principal é tornar pública suas condições de vida, as situações de desigualdade vivenciadas no meio rural e as diversas formas de violência por elas enfrentadas como consequência da cultura patriarcal que as tem colocado na invisibilidade e as tem excluído historicamente das políticas públicas. As principais questões demandadas pelas mulheres rurais ao longo dos anos perpassam essencialmente pela percepção de seu lugar enquanto atores sociais e políticos.

Assim, milhares de mulheres do campo têm se organizado em diversos movimentos e entidades, se articulando em diferentes municípios e estados brasileiros, privilegiando diversas lógicas de ação coletiva.

Esses movimentos vêm promovendo suas lutas em torno de objetivos comuns, conquistando a visibilidade e um gradual reconhecimento de suas demandas junto ao Estado (SILVA, 2008). Para além da atuação mobilizatória e de ativismo, nos últimos anos ampliou-se ainda a participação dessas mulheres em instituições participativas como conselhos, fóruns e conferências (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2015). Ressalta-se a existência da participação de segmentos organizados de mulheres do campo, por exemplo, em espaços como o Conselho Nacional de Políticas

---

<sup>5</sup> A Marcha das Margaridas é uma ação estratégica de mulheres do campo, das florestas e das águas, coordenada pelo movimento sindical rural, por meio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), suas 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (Fetags) e sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) de diferentes regiões do país, em articulação com a plataforma política do movimento feminista, tendo diversos movimentos e organizações de mulheres parceiras, como a Marcha Mundial das Mulheres, a Articulação de Mulheres Brasileiras, o Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia, o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu, o GT Gênero da Articulação Nacional de Agroecologia e a Rede de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe, por exemplo, além da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Conselho Nacional das Populações Extrativistas, da Confederação de Organizações de Produtores Familiares, Camponos e Indígenas do Mercosul Ampliado, entre outros.

para as Mulheres e nas conferências nacionais realizadas sobre o mesmo tema enquanto entidades representantes da sociedade civil, com o foco na construção, em interlocução com representantes governamentais, de estratégias de ação para elaboração de políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos da mulher e para o reconhecimento de sua cidadania. Assim, é possível perceber a existência de diferentes formas de interação (ABERS; VON BÜLOW, 2011; CARLOS, 2015) entre esses movimentos e o Estado<sup>6</sup>.

O que se pode afirmar em relação ao âmbito federal, é que nos últimos governos, assumidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT), “foram visíveis os esforços no sentido de acolher as demandas oriundas desses movimentos e transformá-las em políticas e ações com enfoque de gênero e que visassem diminuir as iniquidades no meio rural” (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2015, p. 573). As iniciativas hoje existentes, mesmo que timidamente, são, de fato, respostas às demandas de mulheres rurais em suas diferentes formas de organização, manifestação (HEREDIA; CINTRÃO, 2006) e de relação com o Estado, considerando principalmente, o repertório de interação sociedade – Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) nas áreas a que se referiam as políticas para as mulheres nos últimos anos.

Matos (2016), em um estudo recente e ainda parcial, demonstra, analisando iniciativas de políticas relacionadas a gênero promovidas pelo poder público desde a redemocratização do país até o ano de 2015, como as iniciativas estatais relacionadas a gênero e sexualidade implantadas de 2003 a 2015, “Era PT”, aumentaram em escala e magnitude, com expressividade das políticas para as mulheres<sup>7</sup>. A autora atribui a essa fase a existência de “contornos de aprofundamento dos processos popular-participativos que culminaram na elaboração de uma significativa rede de políticas públicas de reconhecimento, antidiscriminatórias e de inclusão democrática” de grupos considerados subalternos, demonstrando como os governos desse período se deixaram permear mais do que nos períodos anteriores (1988-2002) pela agenda reivindicatória dos movimentos de mulheres e feministas, transformando demandas em pautas efetivas de ação governamental.

<sup>6</sup> Ressalta-se de uma forma geral uma ampla participação institucional das mulheres no país a partir do ano de 2003 por meio da realização das primeiras Conferências de Políticas para as Mulheres, convocadas pela então Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que embasaram a construção coletiva entre governo e sociedade civil de três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres que sistematizam as diretrizes e ações de promoção à igualdade de gênero vigentes até então no país (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2011b).

<sup>7</sup> O estudo demonstra que no período de 1988 a 2002, a agenda setorial prioritária de políticas públicas esteve associada a áreas como Saúde, Direitos e Justiça, Trabalho e Previdência, referentes a pautas universais. Já no período de 2003 a 2015, áreas setoriais como Participação e Representação, Trabalho e Previdência e Violência contra a Mulher, por exemplo, obtiveram aumento expressivo, demonstrando prioridades da agenda governamental do período alinhadas às propostas programáticas do Partido dos Trabalhadores (MATOS, 2016).

Entretanto, apesar de importantes conquistas em relação à agenda de direitos das mulheres brasileiras, quando considerada a realidade das mulheres do campo percebe-se que muitas dificuldades ainda fazem parte de seu cotidiano, entre elas, é possível citar a precariedade da infraestrutura no meio rural brasileiro no que se refere ao acesso a serviços básicos, a sua recorrente não identificação enquanto trabalhadoras na agricultura, a falta de autonomia econômica, o acesso efetivo à titularidade da terra e a iniciativas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher, por exemplo. A análise aqui proposta se volta a essa última questão.

O progressivo questionamento e reconhecimento do fenômeno da violência contra as mulheres, bem como da necessidade de seu enfrentamento, fez com que o tema se tornasse objeto de diversas formas de institucionalização, principalmente por meio da “Lei Maria da Penha<sup>8</sup> e todo um conjunto de políticas e aparatos a ela ligados” construídos numa perspectiva de incidência dos movimentos de mulheres e feministas (GUTERRES; AGUIÃO, 2014, p. 234). Por muito tempo negligenciados, os casos de violência passaram a ganhar visibilidade diante das lutas e reivindicações desses movimentos para que fossem reconhecidos enquanto um problema social, tornando-os públicos, pois até então eram considerados restritos ao âmbito privado.

A realidade das mulheres do campo traduz as múltiplas faces da violência existentes no contexto rural, violências que se materializam em seus corpos. Através de uma cartografia da violência contra as mulheres do campo e da floresta, Daron (2009), ressalta que o contexto cotidiano dessas mulheres é “marcado pela sobrecarga do trabalho (de sol a sol na roça, o cuidado com a casa, com os filhos, comida, roupas, animais, pomar, horta, entre outras tarefas cotidianas), exploração, opressão e discriminação” (DARON, 2009, p.10), além das consequências do modelo capitalista que impacta na sobrevivência de todos os trabalhadores rurais. O fenômeno da violência contra as mulheres do campo não pode ser desvinculado desse contexto de vida. Ela se torna um instrumento para a manutenção e reprodução das relações desiguais entre homens e mulheres, considerando principalmente a divisão sexual do trabalho e a definição de papéis sociais diferenciados legitimados pelo sistema patriarcal, que as silencia, delega a responsabilidade por todo o trabalho doméstico, condiciona seus comportamentos e as destina à esfera privada<sup>9</sup>. Soma-se a essas especificidades o contexto de distâncias, o que faz com que se torne uma violência invisibilizada.

<sup>8</sup> Lei nº 11.340, de 2006.

<sup>9</sup> Destaca-se que, no cotidiano das mulheres trabalhadoras rurais, o espaço da moradia é o mesmo do trabalho, e, portanto, os agressores são em sua maioria os mesmos da convivência familiar e do trabalho, sendo um elemento diferenciado do contexto urbano (DARON, 2009, p.59).

Na realidade do campo, as desigualdades de gênero são, assim, acompanhadas ainda de outras desigualdades sociais, considerando a precariedade de infraestrutura e de serviços públicos recorrente nas zonas rurais, que impactam de maneira significativa a vida das mulheres (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2015).

Em decorrência das dificuldades territoriais como também perante a desagregação e escassez de dados específicos sobre o fenômeno no âmbito rural (DARON, 2009), a interiorização das ações e políticas voltadas para o enfrentamento da violência se torna um desafio, o que faz com que normalmente não apareça como um ponto prioritário na ordem da pauta dos executivos municipais, estaduais e federal (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2011a). Nesse sentido, o acesso às políticas de combate à violência se torna ainda mais difícil para as mulheres do campo, sendo necessárias reflexões em torno de alternativas que incidam sobre o problema a partir de suas realidades específicas e necessidades diferenciadas.

Diante desse contexto de dificuldades de acesso às políticas públicas, experiências baseadas em processos de auto-organização e diálogo com a sociedade têm sido desenvolvidas por parte de militantes rurais para tornar público o debate sobre a violência e sobre a necessidade do reconhecimento de direitos e de justiça social. A luta e a mobilização das mulheres do campo se constituem como formas de chamar a atenção da sociedade e do Estado sobre sua condição de vida e de violência historicamente invisibilizados (DARON, 2009, p.82), na busca de soluções imediatas e simbólicas, que incidam sobre uma perspectiva cultural de transformação das relações sociais, seus direitos à sobrevivência e a uma vida sem violência. Essas mulheres, organizadas, vem desenvolvendo lutas, campanhas e ações cotidianas de denúncia, resistência e de caráter educativo para a superação de todas as formas de violência contra as mulheres<sup>10</sup>, objetivando uma sociedade mais igualitária, impactando inclusive no âmbito da formulação de políticas públicas por meio de sua organização.

Atendendo as demandas e reivindicações históricas dos principais movimentos e organizações de trabalhadoras rurais para que esse tema pudesse constar na agenda pública, foram publicadas em 2011, por meio da então Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), as Diretrizes e Ações de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2011a). Essas diretrizes retomam a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra

---

<sup>10</sup> Um exemplo a ser destacado é a “Campanha mundial da Via Campesina para acabar com as violências contra as mulheres” lançada em sua 5ª Conferência Internacional em Moçambique (2008) (DARON, 2009, p.83).

as Mulheres e as ações previstas nesses instrumentos, somando-se à existência do Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, criado em 2007, no sentido de ser um canal permanente de diálogo entre a sociedade civil e representantes governamentais, na tentativa de ampliar o alcance das políticas públicas para que pudessem ser formuladas em novas bases com vistas a serem adequadas às realidades locais (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES , 2011a).

A luta das mulheres do campo e da floresta aliada a essas iniciativas, na concepção de Daron (2009, p. 84), são alguns marcos fundamentais para o desvelamento e a tomada de posição para transformar a realidade das mulheres do campo, marcada por um cotidiano de violências, produzindo até então no país “um espaço inovador no campo das políticas públicas” voltadas a essas mulheres em sua diversidade.

Como forma de que pudessem ser implementadas as diretrizes e ações então instituídas, destaca-se a criação das Unidades Móveis de Atendimento às Mulheres do Campo e da Floresta em Situação de Violência, projeto anunciado em 2011 pelo Governo Federal, vindo a se concretizar enquanto uma também conquista da Marcha das Margaridas a partir de 2013, frente às reivindicações para que essas mulheres, com toda a dificuldade de acesso a que estão submetidas, pudessem dispor de alguma alternativa para receber informação e atendimento em relação à violência.

Essas unidades móveis são ônibus adaptados para levar às áreas mais remotas e afastadas dos centros urbanos, onde residem populações com menores condições de acesso, os serviços especializados da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, incorporados ao Programa “Mulher, Viver sem Violência”, da SPM-PR, no eixo referente à interiorização e capilarização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, parte de uma tentativa de materializar as diretrizes do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de forma descentralizada nas áreas mais distantes dos serviços normalmente oferecidos.

As discussões, o planejamento e o monitoramento das ações relativas ao tema seriam atribuições dos Fóruns Estaduais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, que deveriam ser criados no âmbito dos estados, como espaços de participação e deliberação compostos por representantes governamentais e da sociedade civil.

Diante da trajetória de luta ao longo dos anos em distintos repertórios de ação e interação com o Estado, destaca-se, assim, o protagonismo dos movimentos e organizações de mulheres do campo.

O papel dos movimentos foi de fundamental importância para as políticas que existem, se não tivesse essa pressão, essa organização, essa demanda dos movimentos junto ao poder público, a gente não teria conquistado nada até agora, principalmente para as mulheres do campo. Quando fala assim que mulher do campo não trabalha, que mulher do campo é ajudante da família, aí você consegue uma linha de crédito específica para as mulheres, consegue criar um Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e agora estão sendo criados os fóruns estaduais, quando você consegue fazer com que a mulher tenha acesso à terra, tenha acesso à comercialização por que é prioridade para as mulheres hoje, então eu considero que isso é os movimentos sociais conseguirem cumprir o seu papel, estar conseguindo mostrar o seu papel na sociedade, dando visibilidade e credibilidade para as trabalhadoras rurais. (Entrevistada, integrante da FETAEMG)

Dessa forma, diante de sua trajetória de luta e participação, pode-se dizer que as mulheres do campo incidiram no âmbito das políticas públicas, sobretudo no que se refere à política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, conseguindo construir em diálogo com o governo, em determinado cenário político em que se destacaram governos caracterizados por uma agenda de caráter inclusivo, iniciativas voltadas às singularidades da violência cometida contra as mulheres do campo e suas vivências até então não priorizadas, ou mesmo consideradas, pelo Governo Federal.

### **Violência contra as mulheres do campo: movimentos de mulheres e as iniciativas desenvolvidas em Minas Gerais**

Apesar dos avanços constatados no que se refere às iniciativas federais, em nível subnacional, quando considerado o contexto de Minas Gerais percebe-se de uma forma geral uma falta de priorização na implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres do campo. Até meados de 2007 não existia uma estrutura formal responsável pelas políticas para mulheres no governo. A criação da Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres (CEPAM), vinculada à Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) não significou necessariamente uma mudança nesse quadro, mas apenas um rebatimento de políticas federais. Nitidamente, o estado apenas se adequou ao que foi proposto e executado pelo Governo Federal, em detrimento do desenho de políticas estaduais específicas aos seus desafios internos.

Contudo, em 2015, já no governo Pimentel (PT), a CEPAM deixou de existir, dando lugar a então criada Subsecretaria de Políticas para as Mulheres

(SPM-MG)<sup>11</sup> vinculada agora à Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania do governo de Minas Gerais (SEDPAC-MG). Alinhada com a Política Nacional de Políticas para as Mulheres, a SPM-MG evidencia a pretensão de construir políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres e de promoção da sua autonomia econômica. Entretanto, ao direcionar as análises às mulheres do campo, percebe-se ainda um desafio para que as suas necessidades possam ser traduzidas em termos de políticas públicas.

Atualmente, as iniciativas existentes voltadas especificamente ao enfrentamento da violência contra as mulheres do campo em Minas Gerais, resumem-se à existência do Fórum Estadual de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo, da Floresta e das Águas, composto por representantes governamentais e da sociedade civil, e de três Unidades Móveis de Atendimento às Mulheres do Campo e da Floresta em Situação de Violência.

O Fórum Estadual, criado em 2016 e coordenado pela SPM-MG, é uma iniciativa incipiente, mas um avanço na medida em que consiste em um canal de interlocução com o Estado, considerado importante por diferentes movimentos e organizações que representam as mulheres do campo do estado.

O Fórum de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo, das Florestas e das Águas, faz parte de uma política nacional e nasce pela reivindicação das mulheres na Marcha das Margaridas, elas foram, marcharam e levaram uma carta com reivindicações para a presidenta Dilma, e entre as reivindicações estava a questão do estabelecimento desse Fórum e das unidades móveis. [...] As mulheres do campo trouxeram uma pauta de reivindicações e entre elas, estava a reivindicação do estabelecimento do Fórum no nível estadual. Então em diálogo com os parceiros e com os movimentos de mulheres do campo o Fórum ficou estabelecido e reúne tanto organizações do governo, quanto movimentos sociais... (Entrevistada representante da Subsecretaria de Políticas para as Mulheres do governo de Minas Gerais)

A existência desse Fórum é uma consequência da ação e interação das mulheres do campo com o governo de Minas, por meio da Articulação de Mulheres do

---

<sup>11</sup> A SPM-MG tem sua estrutura composta pela Superintendência de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e Superintendência de Autonomia Econômica das Mulheres e Articulação Institucional. Cabe ressaltar que a maior parte de suas integrantes são pessoas ligadas a movimentos sociais ou com trajetórias na militância em relação aos direitos das mulheres.

Campo de Minas Gerais<sup>12</sup>, evidenciando, nesse sentido, um exemplo de como as mulheres do campo vêm tendo, em um período recente, diante de um governo que propôs o início de uma gestão mais “participativa” e inclusiva, um progressivo reconhecimento pelo poder público estadual enquanto atores coletivos.

Mesmo com identidades e pautas específicas, os movimentos, organizações e redes que representam essas mulheres em Minas Gerais se articulam desde meados de 2006, compondo uma agenda unificada de luta por direitos.

Essa articulação veio fortalecer os movimentos que já existem. Não é mais um movimento. Mas a gente agrupa todos os movimentos em um só. Então isso é uma força muito grande. (Entrevistada, integrante da FETRAF)

A Articulação tem esse objetivo, que é esse processo da gente articular os movimentos pra um processo de luta. Tanto pra questão das políticas públicas, mas também pra questão do nosso enfrentamento, das nossas reivindicações, de ter maior visibilidade pras trabalhadoras rurais e um processo de enfrentamento dos problemas cotidianos. A gente sabe que individualmente cada movimento, cuidando das suas trabalhadoras, é muito mais difícil de você conseguir conquistas efetivas nesse processo contra a opressão das mulheres. (Entrevistada, integrante da Marcha Mundial das Mulheres)

O estabelecimento desse vínculo as permite partilhar uma identidade coletiva que se apresenta como estratégia de visibilidade e busca pelo reconhecimento em relação ao Estado.

O repertório de ação coletiva da AMC envolve ações que têm como intuito buscar o fortalecimento das mulheres do campo em seus enfrentamentos diários, por meio da mobilização e lutas por transformações no âmbito das relações sociais. Também envolve ações mais institucionalizadas e estratégicas voltadas, por exemplo, a incidir sobre o âmbito das políticas públicas. A participação em canais institucionais e o estabelecimento de diálogo com o governo se constituem como o principal repertório de interação desses movimentos com o Estado em Minas Gerais, ainda que, por hora, não se possam evidenciar significativas absorções e traduções de suas demandas pelo Estado.

---

<sup>12</sup>Fazem parte a Articulação Metropolitana da Agricultura Urbana (AMAU), Coletivo de Mulheres Organizadas do Norte de Minas, Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (CODECEX), Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAEMG), Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais (N’Golo) – Coordenação Estadual das Mulheres Quilombolas, Grupo de Trabalho sobre Gênero e Agroecologia (GT Gênero) da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Marcha Mundial das Mulheres (MMM), Movimento de Mulheres da Zona da Mata e Leste de Minas, Movimento do Graal no Brasil, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A gente não pode falar que não tem abertura. Pelo menos diálogo nós temos, nós estamos construindo, participando de muitas reuniões. Por exemplo, nós temos a unidade móvel de enfrentamento à violência que foi uma conquista da Marcha das Margaridas e tá aqui em BH desde 2013, mas que agora que tá começando a funcionar, por que foi criado um Fórum Estadual de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta. Então quer dizer, daquilo que tava parado já tem alguma coisa começando a funcionar [...] Tá caminhando, a passos lentos, não vamos falar que tá a passos longos não, por que não tá - tá a passos lentos. Pra quem não tinha nada, já tem alguma coisa acontecendo, mas a gente espera mais. (Entrevistada, integrante da FETAEMG)

O Fórum Estadual pode ser considerado como uma oportunidade política de participação institucional das mulheres do campo, praticamente inexistente em Minas Gerais até 2015, para tematizarem suas questões e incidirem nas ações relativas ao enfrentamento da violência contra as mulheres do campo.

Uma das funções atribuídas ao Fórum Estadual é versar sobre as discussões, o planejamento e o monitoramento das ações relativas às Unidades Móveis de Atendimento às Mulheres do Campo e da Floresta em Situação de Violência.

As Unidades Móveis estão localizadas em Belo Horizonte, Ponte Nova e na região do Vale do Jequitinhonha, na cidade de Araçuaí. De uma forma geral, pode-se dizer que as ações são empreendidas de formas pontuais e não articuladas, no sentido de levar informações sobre os direitos das mulheres, sobre a Lei Maria da Penha e sobre os serviços de acolhimento e atendimento disponíveis nos municípios que abrangem as comunidades atendidas.

As Unidades Móveis enfrentam dificuldades comuns para encampar ações mais eficazes. Dentre elas, destacam-se a falta de uma equipe própria para a condução das ações, a limitação existente de recursos para manutenção e abastecimento dos ônibus e a necessidade de capacitação dos profissionais da “ponta” no que se refere à complexidade que envolve o tema do enfrentamento da violência contra as mulheres. Nota-se uma preocupação geral associada a essa última dificuldade, no sentido de as ações requererem como base o fortalecimento e a articulação de redes locais de enfrentamento à violência a partir de uma mobilização intersetorial dos serviços de atendimento dos municípios abrangidos<sup>13</sup>, tendo em vista que é o que “fica” para as mulheres do campo após as visitas realizadas pelas Unidades.

As percepções dos movimentos sociais em relação às Unidades Móveis as evidenciam enquanto uma importante conquista das mulheres do campo para

---

<sup>13</sup>Para uma melhor compreensão sobre as Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e sua importância, ver Pasinato (2015) e Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM (2011c).

que existam possibilidades de atendimento às mulheres em situação de violência no meio rural, normalmente distantes desses serviços. Enfatizam, nesse sentido, o papel que tiveram na construção coletiva desse projeto durante a Marcha das Margaridas.

Entretanto, há o reconhecimento de que o número de Unidades disponíveis é insuficiente para que possa contemplar grande parte das comunidades rurais em Minas Gerais e suas demandas, existindo ressalvas relacionadas, inclusive, às formas pelas quais foram designadas as Unidades existentes em Minas Gerais às regiões em que se localizam atualmente, contrariando as propostas e percepções sobre o fenômeno da violência contra as mulheres do campo no estado advindas das trajetórias de lutas e envolvimento dos movimentos na realidade rural de Minas Gerais.

As unidades móveis que a gente sentou, ajudou a construir, falou como deveria funcionar, ajudou no processo de cabo a rabo e na hora de efetivar mesmo o projeto, de colocar pra funcionar, nós não somos beneficiadas. Quando nós construímos na Marcha das Margaridas essas unidades, elas foram construídas com os destinos certos. [...] Quer dizer, pra construir nós fomos importantes, sentamos e construímos o projeto, mas na hora de definir e de decidir pra onde iria, ninguém nos perguntou nada. [...] A gente fica um pouco indignada em relação a isso. Você perde tempo pra construir, pra ta lá e na hora das definições, ninguém pergunta nada a ninguém. Então assim, se essas unidades móveis cumprissem com o que nós colocamos no papel pensado pra elas, seria muito importante. (Entrevistada, integrante do Coletivo de Mulheres Organizadas do Norte de Minas)

O questionamento do papel das Unidades Móveis se dá, também, por suas ações não estarem, até o momento, direcionadas necessariamente às mulheres do campo, trabalhadoras rurais, às quais lutaram para que a demanda fosse de fato absorvida e traduzida em termos de política pública.

Ressaltam-se, assim, os entraves existentes na realidade rural para o enfrentamento da violência contra as mulheres, que perpassam essencialmente pelas dificuldades de acesso à informação e aos serviços de atendimento as quais enfrentam as mulheres no campo em suas experiências cotidianas, tendo em vista, principalmente, as distâncias existentes entre suas moradias, comunidades e municípios em que se localizam os serviços e equipamentos públicos, mas principalmente por sua invisibilidade e naturalização diante não só do enraizamento das desigualdades de gênero na sociedade, como também pela real falta de priorização do tema em termos de políticas públicas no estado.

Nesse último sentido, enfatiza-se que o enfrentamento da violência contra as mulheres do campo requer uma efetiva priorização da temática sob uma perspectiva de gênero por parte das gestões governamentais em seus diferentes níveis para que possa constar em políticas e ações mais eficazes. Nessa direção, é preciso ainda que se torne imprescindível a percepção da importância de uma efetiva democratização de tais ações em seus processos de implementação, para que possam ser de fato permeáveis às reais necessidades das mulheres que vivem em comunidades rurais.

Diante dos entraves existentes, uma das alternativas evidenciadas é o processo de auto-organização das mulheres como um instrumento de enfrentamento às violações de direitos existentes no âmbito rural.

A gente conversa muito que uma das únicas saídas é você ter processos de organização mais coletiva, de auto organização das mulheres e nesses processos você consegue construir processos de solidariedade, por que, realmente, é muito difícil das mulheres romperem com a violência. (Entrevistada, integrante da Marcha Mundial das Mulheres)

Os movimentos sociais destacam-se, assim, enquanto importantes espaços não só de fortalecimento das mulheres por meio da internalização de perspectivas de mudanças – que mesmo não fáceis, se assumem enquanto primordiais para superação e enfrentamento da violência –, assim como são aqueles que encampam lutas de resistência contra o silenciamento e opressões patriarcais que tem constantemente reservado às mulheres do campo experiências cotidianas de invisibilidade e exclusão das políticas públicas, tematizando e demandando, assim, o reconhecimento de seus direitos e de justiça social, pela percepção das mulheres do campo enquanto atores sociais e políticos, por um bem viver e por uma vida sem violência.

De uma forma geral, no que se refere aos pontos a serem considerados para o enfrentamento do fenômeno da violência contra as mulheres do campo, evidenciam-se, essencialmente, seis questões centrais, quais sejam, a necessidade e relevância: 1) do estabelecimento de processos de auto-organização das mulheres no campo que reforcem sua conscientização sobre o tema, desnaturalização da violência, seu fortalecimento e empoderamento; 2) da priorização da temática em termos de políticas públicas; 3) de políticas formuladas sob uma perspectiva de gênero que se voltem à promoção da autonomia econômica e protagonismo das mulheres; 4) do aprimoramento dos serviços existentes de atendimento às mulheres, como também na dimensão da denúncia e da punição dos agressores 5) da sensibilização e a capacitação profissional continuada em relação às questões de gênero e à violência contra a mulher para que percebam a importância do tema e

de um trabalho em rede, articulado e intersetorial; e 6) da priorização da educação como instrumento de transformação social capaz de desconstruir valores e práticas assentadas na desigualdade de gênero e opressões patriarcais, como fator basilar de promoção da equidade e construção da justiça social.

## **Considerações finais**

Considerando o contexto brasileiro, os movimentos sociais têm atuado com um repertório variado de ações coletivas, tendo por objetivo influir ou incidir nas políticas públicas, visando, sobretudo, a aspectos relativos à inclusão social e à democratização. Essa atuação se dá não só por uma via oposicional e de contestação, como também por meio de distintas formas de participação institucional.

Diante desse cenário, os movimentos de mulheres do campo vêm buscando nas últimas décadas a construção e o reconhecimento de suas identidades coletivas e a conquista de direitos, com questionamentos e pautas que se endereçam a mudanças abrangentes no âmbito das relações sociais, como também das políticas públicas. Dessa forma, vêm promovendo as suas lutas em torno de objetivos comuns, conquistando visibilidade e um gradual reconhecimento de suas demandas e especificidades junto à sociedade e ao Estado.

A temática da violência contra as mulheres e a violação de direitos nas realidades rurais tem sido uma prioridade dos movimentos que envolvem as mulheres do campo. Ressaltam-se, apesar dos entraves existentes para que o fenômeno tenha visibilidade e possa ser enfrentado no meio rural, os efeitos e as potencialidades das ações resultantes dos processos de mobilização, organização e participação dos movimentos de mulheres do campo para a incidência nas políticas públicas em nível nacional e na formulação das iniciativas hoje existentes, destacando-se, sobremaneira, seu protagonismo em uma trajetória de avanços nos últimos anos.

Cabe ressaltar que a introdução da temática em uma perspectiva de gênero na agenda do Governo Federal, somente se deu em um contexto determinado de oportunidade política em que certos temas voltados à inclusão social e a conquista da cidadania passaram a ganhar ênfase e serem priorizados no âmbito das políticas públicas. Entretanto, em nível subnacional, quando considerado o contexto de Minas Gerais, percebe-se uma não priorização do tema da violência contra as mulheres do campo na formulação de políticas e ações no âmbito estadual, tendo em vista que as iniciativas implementadas decorrem do elaborado no nível federal, destacando-se enquanto um desafio a ser ainda equacionado.

Nesse sentido, ressalta-se o papel desempenhado pelos movimentos e organizações que compõem a Articulação das Mulheres do Campo de Minas Gerais

ao tematizarem e demandarem nos últimos anos ao governo do estado, o seu reconhecimento enquanto ator coletivo e interlocutor para o acompanhamento e controle social das iniciativas voltadas a essa questão e, sobretudo, na constante busca de respostas às suas demandas específicas. Destaca-se que esse reconhecimento vem se dando diante de uma recente abertura estabelecida de diálogo, ainda que, por hora, não se possam evidenciar significativas absorções e traduções de suas demandas pelo Estado.

Apesar do processo estabelecido ao longo dos últimos anos de interação entre as mulheres do campo – enquanto atores coletivos – e o Estado, para que houvesse possibilidades de que se estruturassem transformações necessárias em termos de políticas públicas voltadas às suas singularidades de vida, de uma forma geral, nota-se que o atual cenário político brasileiro tem estabelecido medidas que vêm ameaçando direitos e conquistas populares, impactando substancialmente nas formas de interação entre movimentos sociais e o Estado, nas iniciativas formais e propostas de intervenções que garantam a promoção dos direitos das mulheres e de modo consequente, no enfrentamento da violência contra as mulheres do campo. Todavia, os próprios movimentos tematizam essas dificuldades e possíveis linhas de ações. Mesmo que não possam ser evidenciados resultados efetivos de maior envergadura diante das iniciativas aqui analisadas, pode-se observar um contínuo processo de organização por parte dos movimentos de mulheres do campo, de tematização de questões, de busca de incidência no âmbito das políticas públicas e de reflexividade em relação à própria ação coletiva no que se refere à constante busca pelo reconhecimento de direitos de cidadania, em defesa da equidade de gênero e a uma vida sem violência.

## Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n.28, p. 52 -84, set/dez 2011.

ALONSO, Ângela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n.76, p. 49-86, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. *INTERSEÇÕES* [Rio de Janeiro] v.17, n.1, p.15-53, jun. 2015.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. Social movements and civil society. In: COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.

COHEN, Jean. Strategy or identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements. *Social Research*, v. 52, n.4, p. 663-716, 1985.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.279-303.

DARON, Vanderléia, L. P. *Um grito lilás: cartografia da violência às mulheres do campo e da floresta*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2009.

DELLA PORTA, Donatella; DIANNI, Mario. *Social Movements: an introduction*. 2ª ed. Oxford: Blackwell, 1999.

DOWBOR, Monika. Para além de recursos para as mobilizações: organizações de movimentos sociais como ação política. 38º Encontro Anual da ANPOCS. *Anais...* Caxambu, out. 2014.

FARAH, Marta. F.S. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*. Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47, jan/-abr, 2004.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

GUTTERRES, Anelise; AGUIÃO, Adriana V.S. Percursos, tensões e possibilidades da participação de movimentos de mulheres e feminista nas políticas governamentais. In: LOPEZ, José; HEREDIA, Beatriz (org.). *Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados*. Rio de Janeiro: CBAE, 2014, p. 211-237.

HEREDIA, Beatriz; CINTRÃO, Rosângela. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. *Revista NERA*, ano 9, n. 8, jan/jun, 2006.

MATOS, Marlise. Gênero e sexualidade nas políticas públicas: o temor de retrocesso. *Teoria e Debate*. Edição 149, jun, 2016. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias%2Fsociedade%2Fgenero-e-sexualidade-nas-politicas-publicas-o-temor-de-retrocesso>> Acesso em: 14 jul. 2017.

MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Tradução de Maria do Carmo Alves do Bomfim. Petrópolis: Vozes, 2001.

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 305-332, mai/ago. 2008.

PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha. Entre avanços, obstáculos e desafios. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533-545, mai/ago. 2015.

PINTO, Céli R. J. O feminismo no Brasil: suas múltiplas faces. Fundação Perseu Abramo *Coleção Histórias do Povo Brasileiro*. São Paulo, 2003.

SARTI, Cynthia. Feminismo no Brasil: uma trajetória particular. *Cad. Pesq. São Paulo*, v. 64, p. 38-47, fev. 1988.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). *Mulheres do Campo e da Floresta: diretrizes e ações nacionais*. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011a.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011b.

\_\_\_\_\_. *Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011c.

\_\_\_\_\_. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011d.

SILIPRANDI, Emma. *Mulheres e agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

SILIPRANDI, Emma; CINTRÃO, Rosângela. Mulheres rurais e políticas públicas no Brasil: abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãs. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

SILVA, Berenice G. *A Marcha das Margaridas: resistências e permanências*. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1993.

WARREN, M. What does participation means today? *Political Theory*, v. 30, n. 5, 2002.

Mariana de Lima Campos

Possui mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG/FJP). Contato: marianalcampos@gmail.com

Flávia de Paula Duque Brasil

Possui doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP). Contato: flaviaduquebrasil@gmail.com

**RSP**

# Governance in the Legislative Power: looking at the parliamentary boards

**André Rehbein Sathler Guimarães**

*Câmara dos Deputados*

**Fabiano Peruzzo Schwartz**

*Câmara dos Deputados*

**Ricardo Corrêa Gomes**

*Universidade de Brasília (UnB)*

The paper analyses governance in the parliamentary boards using a quali-quantitative research. The analysis is based on corporate governance to identifying differences and similarities on public governance in the Legislative Power. We collected data from several different types of parliamentary boards. A quantitative and comparative model is presented to assert the level and kind of governance in legislative bodies, specifically the type of governance exerted by parliament's boards. Findings reveal great heterogeneities demonstrating that each parliament comes up with a specific solution for its governance problems. The main theoretical contribution of the paper is that the legislative power is so idiosyncratic to copy standardized solutions.

**Keywords:** legislative power, governance, public administration

## **Governança no Poder Legislativo: um olhar para as mesas dos parlamentos**

O artigo analisa a governança em parlamentos, com uso de métodos quali-quantitativos. A análise parte de conceitos de governança corporativa, para identificar diferenças e semelhanças com o processo de governança pública no Poder Legislativo. Foram coletados dados a respeito de diversas mesas diretoras em parlamentos. Um modelo quantitativo e qualitativo é desenvolvido para avaliar o nível e o tipo de governança em corpos legislativos, especificamente o tipo de governança exercido pelas mesas diretoras. Os achados demonstram grande heterogeneidade, revelando que cada parlamento desenvolve uma solução própria para suas questões de governança. A principal contribuição teórica é que o Poder Legislativo necessita de soluções específicas de governança, dadas suas idiosincrasias.

**Palavras-chave:** poder legislativo, governança, administração pública

---

[Artigo recebido em 19 de abril de 2016. Aprovado em 7 de abril de 2017.]

## Gobernanza en el Poder Legislativo: una mirada a las mesas de los parlamentos

El artículo analiza la gobernanza en parlamentos, con el uso de métodos cuantitativos. El análisis parte de conceptos de gobierno corporativo, para identificar diferencias y semejanzas con el proceso de gobierno público en el Poder Legislativo. Se recogieron datos sobre varias mesas directivas en parlamentos. Un modelo cuantitativo y cualitativo se desarrolla para evaluar el nivel y el tipo de gobernanza en cuerpos legislativos, específicamente el tipo de gobernanza ejercido por las mesas directivas. Los hallazgos demuestran gran heterogeneidad, revelando que cada parlamento desarrolla una solución propia para sus cuestiones de gobernanza. La principal contribución teórica es que el Poder Legislativo necesita soluciones específicas de gobernanza, dadas sus idiosincrasias.

**Palabras clave:** poder legislativo, gobernanza, administración pública

## Introduction

This paper aims to shed an investigative glance over the Legislative Power governance, as a branch of the public administration, focusing particularly the issue of the directorate board in parliamentary institutions. The investigation seeks to understand the governance phenomenon in the Legislative Power under two perspectives: political and managerial. The emphasis on the role of the board is due to the fact that this is the locus of the governance processes, according to the literature. Besides, classical studies about parliament and its institutionalization processes, such as Polsby (1968), suggests that the boards are important as indicator of the differentiation between the organization and its environment. For so doing, we undertook a comparative analysis combining quantitative and qualitative methods.

In this paper, we aim to answer the following research question: what is the role of the directorate board in the parliament governance? To this end, we carried out the investigation with some differentiating perspectives and some advancements on theory and practice. The differentiating perspectives are related to the objective of analyzing public administration in the Legislative Power institutions emphasizing aspects of governance. The Legislative Power, although inserted in the government strategic core, is widely underexplored in academic studies in the field of public administration, although there are some specific aspects of the legislative public administration. Another perspective that differentiates this research from others is that it aims to demonstrate how governance systems affect the dynamic of other sectors of the Legislative House. As a contribution, we developed a two-dimensional model to classify the legislative houses according to the role of the directorate board in the governance system. The model allows an easy understanding, comparative analysis, and the depicting alternatives for improvement. In addition, the model allows generalization on replicating this framework to similar studies on other organizations. More than distinguish between boards that were responsible for legislative process (e.g. a rules committee) versus those responsible for internal expenditure and operations (e.g. a board of an internal economy), this is a tentative to show how Boards affects the general guidance in the Houses. And the scenarios developed try to show a political inclination *vis a vis* an administrative perspective.

The history of legislative body boards is as old as the history of the democratic gatherings. It is based on the remote notion that there isn't *vacuum* in power, associated to the material impossibility of keeping an assembly gathered all the time. There are some interpretations that the mythologies and its pantheons have inspired the men imprinting mental models that shaped, structured and energized people's life allowing the construction of meaning systems (KEANE, 2010). The gods gathered for making decisions and there were the circle of the most powerful deities,

who were in charge to decide about what decisions should be made. In the case of people from Syria and Mesopotamia, for instance, “there was about fifty gods and goddesses, but the most important instructions were set down in small assemblies of seven” (KEANE, 2010, p. 132, free translation)<sup>1</sup>. The competence of deciding what should be decided (*agenda setting*) is of great importance, especially in the political houses in which the power to establishing the agenda is very relevant.

Immerse in mystical thoughts, those people assumed that imitating the self-government methods of their deities was a mean for absorbing their qualities. Due to this, they emulated the process of gathering together to make collective decisions. From compromises reached by consensus, the prevalent power reproduced the religious structure of the pantheon through transfiguration mechanisms.

In Athens, the democratic experience of the antiquity became more famous, there was the Council of the Five Hundred, which was permanent, while the assembly was normally gathered for just one day, forty times a year, ten days in a row, or about four times a month in the Athenian civil calendar of ten months (KEANE, 2010). This Council of Five Hundred, labeled as *Boulé*, had the responsibility of organizing the agenda to be discussed by the assembly, and, it was responsible for conducting the work. Furthermore, it was also responsible for overseeing the *Ekklesia* decisions.

When the parliaments became common in Europe, around the 17 century, with the summon of Lion Courts in March 1188, by Alfonso IX, the practice of boards also came back – “the courts appointed a committee, the *disputación permanente*, which had the functions of monitoring the management of public funds and ensuring that the laws were equally complied by the Crown and by its subjects” (KEANE, 2010, p. 185, free translation). Created for the interregnum, the boards are the parliaments *in vigilando*. From this historic beginning they remain as a fundamental element of the Legislative Power governance.

## Theoretical framework

In this research we employ knowledge from the organizational institutionalism (AGUILERA; CUERVO-CAZURRA, 2004; AGUILERA; JACKSON, 2003; CAPRON; GUILLÉN, 2009; ENRIONE; MAZZA; ZERBONI, 2006; ZATTONI; CUOMO, 2008), which has in its concerns the diffusion of organizational practices and the issue of legitimacy, being governance a strong legitimating element for the institutions. These institutions as

---

<sup>1</sup> Jacobsen (1943, 168) provides another example for the deific circles and explores the translation of these concepts to the politic world: “the fifty senior gods sat down, and the seven gods of fates fixed fates for Markuk [...] translating these mythical concepts into ‘political’ terms, we must define the seven gods ‘who determine destiny’ as gods whose words are ‘authoritative’ or ‘decisive’”.

social structures are embedded in wider institutional and legal arrays in which both the result of the organizational practices, and the articulation axis for legitimacy are highly contingent (ROSSONI; MACHADO DA SILVA, 2010).

Somehow, the paper dialogues with the institutionalism literature. There are evidences of *path dependence* in the boards trajectory, as demonstrated by Braga, Sathler and Miranda (2016). And one of the points of the argument is just that institutions matters, or, that the boards, as institutions, matters. This perspective can be found in Hall and Taylor (2003) and in March and Olsen (1995). When comparing parliaments and companies, there is also a good proxy in the work of Weingast and Marshall (1988). But the choice is to explore more the administration perspective, or organizational institutionalism.

Taking into account the governance concept originated in the business sector, the high majority of studies have concentrated on the agency problem of the relationship between agent (CEO), and principal (shareholders). In the particular case of the public sector, this sort of questions needs to be seen as multilevel. For this reason it is important to investigate the means of incorporating business-based governance practices in public sector institutions, particularly in parliaments. The understanding of the role of directorate boards in the parliament governance processes requires retrieving well defined concepts from the business sector in order to calibrate the necessary adaptations to the field of legislative public administration.

In the private sector, governance is defined as a set of juridical, cultural, and institutional frames that defines what the company can do, who is entitled for making decisions, the way power is exercised and the amount of risks and incomes involved in the activities (BLAIR, 1995).

The single replacement of the word “company” for “parliament”, in our vision, is enough for making the application feasible for our study. The “Instituto Brasileiro de Governança Corporativa” (Brazilian Institute for Corporate Governance - IBGC) provides a wider concept for governance: “a system through which organizations are managed, overseen and induced involving the relationship among owners, administrative board, directorate, and control bodies” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009, p. 19, free translation).

According to Matias-Pereira (2010, p. 224, free translation), “the analysis of the causes that led to conception and application of the corporative governance to the public sector is an evidence that the Brazilian State is trying improve its organization in order to make it more efficient and effective”. This challenge became more important and timely in the extent that countries have been facing difficulties from the increase in the service and public policies demand, and a decrease in the tax collection (fiscal crisis). The “Tribunal de Contas da União” (Brazilian Federal Court of Accounts – TCU), in recent publication about public sector governance, suggests,

“governance in the public sector encompasses the mechanisms of leadership, strategy, and control put to practice for assessing, orienting, monitoring managerial performance, looking at conducting public policies, and the delivery of service of interest of the society” (BRASIL, 2013, p. 26, free translation). In sum, governance is the governmental policies *modus operandi*.

Besides governance being a concept and not a managerial technology, we understand that its transposition to the public world should be done according to a process of managerial reduction, as suggested by Bergue (2011). That means the concept needs to be grasped in its substance (content), recreated and resignified through a reflection on its assumptions generating a new synthesis (use to the public sector). In this study, we also intend to propose a contribution by “undertaking a wide reflection process about the essential content of the cultural objectives being transplanted” (BERGUE, 2011, p. 316, free translation), particularly in the case of the governance concept. Parliaments are complex institutions and its operations are determined by a set of juridical frameworks, and cultural and institutional arrays. As a kind of public institutions, parliaments are subject to the scrutiny of the society. Furthermore, they encompass agency-based relationships, which seems the case of the relationship between politicians and managers, and between managers and other employees.

An essential difference between public and private governance is that in the private sector there is an ethos with no publicist content – the aim of aggregating economic value is eminently instrumental<sup>2</sup>. In the public sector, publicity is the main orientation and the governance process should be finalistic (SIMÕES, 2003). In parliaments, the legitimacy requirements of the decisions orbit around the public interest and around the process of formation and expression of the institutional will.

Private enterprises are voluntary associations of natural people and all other people and entities [*stakeholders*] that come across with the corporation do it in voluntary way. Public institutions, as parliaments, operate under a special apparatus with instrumental authority enacted by the State. The challenge of the governance in such cases is to find the means for improving the probability for the institution functions in ways that are not inconsistent with its main public objectives. The public governance model needs to articulate the institutional-administrative, the socio-politics, and the economic-financial dimensions in order for the managerial process and the institutional functioning contributes to the materialization of the

---

<sup>2</sup> In spite of the social responsibility rhetoric and of the stakeholder theory approach “at the end, the highest motivation for demanding a ethic-moral behavior from managers, in a higher scope rather than the exclusive segment of the people making actions, it to generate more wealthy to the company” (SIMÕES, 2003, p. 46, free translation).

democracy as a collective patrimony. Worthy to recall that in the genesis of the governance concept there are structural and functional concepts of the capabilities system (SANTOS, 1997).

The higher level of the hierarchy and the decision system related to it is the focus of the governance. It is at the organization's apex that we can assess the whole scope of the governance concept. However, if in the private world one of the main governance questions is related to sharing authority between the administrative board and the CEO, on one side, and *stockholders*, on the other side<sup>3</sup>; in the case of parliaments the emphasis is placed over the separation between political control and administrative control, which is the core of the model.

The directorate board plays a central role in the relationship between politics and administration. The parliamentary systems have peculiar characteristics that contribute to stress the importance of the boards: existence-occurrence<sup>4</sup>, isegory and collective decision-making. These features will defend representative's interests (politics) before bureaucracy (administrative), and parliaments before society. As a result, the governance exerted by the boards has as an object the nature of the interactions and relationships between the Institution and its multiples stakeholders in the decision-making processes, and control over institutional resources. The boards need to solve coordination problems, as well as managing uncertainty, which are big in complex institutions such as parliaments while coping with strategic decisions. Its role, therefore, is to provide solutions for the problems, to reduce complexity, to create accountability and to facilitate cooperation and coordination among stakeholders. In this sense, the boards works similarly to administrative boards in corporations in terms of governance perspectives according to the extant literature (VAN EES; GABRIELSSON; HUSE, 2009, p. 308).

Consistent with this idea in terms of the role of the boards, according to Van Ees, Gabrielsson, and Huse (2009, p. 309), it can be defined as "*mediating between various coalitions of internal and external actors and establishing controls to ensure that organizational effort is directed toward achieving the goals that the dominant coalition has set*". In the case of parliaments, coalitions can be seen as composed by political parties in order to be able to take power of the house.

The functioning of the boards also correspond to the administrative boards of corporations pointed out by scholars in the field (VAN EES; GABRIELSSON; HUSE, 2009). The board does not base its decision-making in a general calculus that takes

---

<sup>3</sup> Retrieving the dichotomy between ownership and control.

<sup>4</sup> Besides the existence, from an ontological view point, the parliament, from a functional view point, exists while is gathered – "Parliament is not yet either an institution or a body: it is an occasion" (POLSBY, 1975, p. 290)

into consideration all possible consequences for its decisions. It usually operates in a problem occurrence *modus operandi*. Where an issue is detected, the board starts the search for solutions, which usually is closed as soon as a satisfactory solution is found (HENDRY, 2002, 2005). In such process, board members take advantage of routines and heuristic that offer available feasible solutions, as well as the procedures through which decision are to be implemented (OCASIO, 1999; ZAHRA; FILATOTCHEV, 2004). According to Polsby (1975),

[...] mostly, alternatives are sharply attenuated by customary practice. Deliberation is a process by which the proper customary solutions are invoked and legitimized, that is, found, not invented, and analogies between precedents and contemporary circumstances are discovered and certified (POLSBY, 1975, p. 273).

Where there is a conflict between board members, the solution is the result of a continuous political bargaining process (HUSE; RINDOVA, 2001; PEARCE, 1995).

Besides the similarity with corporation's administrative boards in their functioning aspects, in the case of parliaments it is difficult to reach a consensus about the best interest of the Institution due to own meaning of the word "parties", which is "be part of", one faction. Therefore, value issues need to be balanced according to the coalitions of stakeholders to be taken into account. The "best interest of the Institution" is defined and redefined constantly through a permanent political negotiation process. Conflict is inherent to the limitation of the available utilities, which generated the circumstance that the satisfaction of a given interest implies into the sacrifice of an opponent interest. One board inside the parliament is not simply the result of the will and intention of association between political parties, but an exercise in which every party seeks to adequate its interests, no coincident, to the needs of the Institution. This perspective is associated with one tenet of the governance concept – an interest intermediation system or a reference of the systemic and institutional conditions under which the exercise of power comes about.

Worthy to notice the difficulty of bearing in mind that the institutional interests do not withdraw the compromise of its members with this attempt, because there are concepts of justice, social function, duties and other responsibilities which have to be taken into account under moral and ethics umbrella. That means, yet the competence of the boards are strictly regulated, which is the case of the Brazilian Parliament, an eventual application of Law principles in the concrete case requires the observance of ethics and moral as requirements for legitimacy. These are the ethics-moral concepts that will beacon the framework for the collective interests. This is true because a direct assessment of the compliance of the decisions with the collective interest is unattainable.

Another important dimension in the researches involving administrative boards is its composition. We hereby discuss about these issues in the perspective of the directorate boards. The acquaintanceship in the board while is a long-term relationship requires a continuing effort where the common objective should be projected over the members. According to Simões (2003, p. 49, free translation), from the roots of the classic Roman Law, “the exigency of perseverance in a given social agreement result in a need of good faith”. Arrow (1974) mentioned ethics and morality as invisible institutions, which works as conscious and unconscious agreements likely to generate multiple benefices. Participating as a board member requires investing on time both working as a board member, and as trying to figure out the institution and its issues. Participation will be as desirable as the greater the reputation effect and the contribution of this for the representative career (POLSBY, 1975).

The presence of the representative in the board can be strongly motivated by personal issues. There is a differentiated status resulting from the possibility of having additional funds (staff, office etc), and more visibility (appearing more frequently on the media = more votes)<sup>5</sup>. However, we can expect that board members have higher sensibility to the media. And it could happen either due to higher exposition, or by the fact that it is easier to focus in an individual rather than on the parliament as a whole. The increasing pressure exerted by society also contributes to the aversion of the members to make any decision that is likely to cause negative reactions from the media.

It is also not possible to identify if the size of the boards has impact on their performance<sup>6</sup>. Adams, Hermalin, and Weisbach (2010) pointed out a mathematical way<sup>7</sup> for measuring the balance between more or less members in a corporation administrative board. Having larger tables is a almost natural consequence of the

5 The desire to have a place at the board exclusively for status issues and the lack of conscience about intrinsic responsibilities are damaging factors that highly contribute to leaving aside the collective interest.

6 Adams, Hermalin, and Weisbach (2010) point out a survey carried out with 81 enterprizes revealed a tendency to maintaining the size of their administrative boards. In 1935, the average was of 11 members; in 1960, 15, and in 2000 11 again. Their research also suggest that a tendency of homogenizing these boards due to the standard deviation observed in the period (1935-2000), which goes from 5.5 to 2.7.

7 Given:  $C(n)$  – the cost of having  $n$  members;  $sp$  – the probability of a given member points out an issue, where  $s$  is a measurement of institutional simplicity and  $p$  is constant, we have that the Institution chooses the number of members in order to maximize  $(1) 91 - (1 - sp)^n) - C(n)$ \* The cross partial derivative of (1) with respect to  $s$  is  $n$  and:  $(2) (1 - sp)^{n-1}p + n(1 - sp)^{n-1}\log(1-sp)p$ . Which has the same meaning of  $(3) 1 + n\log(1 - sp)$ . If  $sp > 0,632$  or to  $n$  larger enough, the marginal return of increasing the amount of members is decreasing in relation to the simplicity of the Institution. Hall, Johnson, and Haas (1967) affirmed the organization’s complexity indicator is given by the degree of internal segmentation, measured by the general division of the work, specific division of the work, hierarchical differentiation and special dispersion. \* Without losing generalization, the probability of an existent problem multiplied was normalized and multiplied by the benefice of amending it to 1.

fact that social groups need progressively of coalitions to keep the stability in larger groups (DUNBAR, 1998).

Taking into account vertical and horizontal dimensions of governance proposed by Roe (2005), we can assume that parliaments realities become closer to the vertical one. The horizontal dimension of governance relates to controls exerted by organs and peers in the same hierarchical level. In the vertical dimension, mainly a higher-level organ in the hierarchy exerts the control. It is the kind of disperse property where there is no predominant actor. In such situation, the main objective of the governance is to ensure that the board and the directors act according to the institution best interest, besides being competent enough for managing it. Once we assume that this alignment doesn't come about spontaneously (agency problem), there is a need of creating institutional mechanisms for doing so.

In the particular case of the parliaments the alignment is ensured through regulations and by act of the Constitution. If we consider, even when distributive justice principles are in place, the existence of a predominant actor (political party or a coalition of parties), the horizontal dimension of the governance is visible in which institutional artifacts and mechanisms are set down to mitigating self-interest actions of the dominant group. The boards face the challenge of establishing a equity relation between the elements quantitatively and qualitatively unequal, that means majority and minority, without losing, however, the golden rule on the preponderance of collective decisions of the majority decisions. Simões (2003) recalls the Anglo-Saxon Law to recognize the existence of a kind of fiduciary relationship between majority and minority in the exercise of power by the majority. The later has the responsibility of ensuring by the minority interests under the risk of, in the case of violation of this fiduciary right, having the abrogation of the deliberation.

Parliaments are places where the general will is formed, which reinforce the expectation that the acting of the institution is legitimate. The tenets that rules governance, in parliament houses, are provided of strong normative content clearly turned to the insurance of the minorities' participation<sup>8</sup>. Only in this way its functioning can be regarded as legitimate. According to Stanfield and Carroll (2004), power has to do with legitimacy, which means acting according to dominant rules and regulations and with transparency. This perspective also relates to the democracy dimension, because in a democratic environment – assumption of the parliamentary boards functioning – no actor should be able to intervene in order to revert the results of the formal process. Every interest should be equally submitted to competition in what has called by Przeworski as institutionalization

---

<sup>8</sup> The Statute of the Brazilian Senate, for instance, on its final part sets down the "General Principles of the Legislative Power", of normative content and turned to ensure the legitimacy in the elaboration of the 'legal norm'.

of the uncertainty (PRZEWORSKI, 2000). Given such circumstances, in the boards of parliaments, more than that in the administrative boards of private companies, the formation of the collective will should come about by the vote, with the manifestation of each and “the votes are blended as support for the deliberation” (SIMÕES, 2003, p. 20, free translation).

It is worthy to highlight that these rules (institutional artifacts and mechanisms) transcend the efficiency of the management as it involves cultural and political aspects under which the practice of the governance is configured (NORTH, 1990). Components such as the level of the intensification of the political debate; the existence predominant coalitions; shared beliefs; social expectations; rules of social cohesion; regimental rules converge toward this structural configuration of the governance in parliaments. We also have to bear in mind “democratic governance does not lead to good governance. At best, it provides the basis for it” (AGERE, 2000, p. 94).

The theoretical framework aimed to demonstrate similarities and differences between legislative and company’s administrative boards in order to offer a overall understanding about the role of the boards in the governance system of legislative houses. We stressed the legislative board as the locus of mediation between political and administrative, fundamental and present dichotomy of the legislative public administration. For this reason, we hereby undertake a two-dimensions classification of legislative houses according to the role of their boards.

## Methods

This investigation uses the comparative approach with the help of quantitative methods for collecting and analyzing data, though some analytical methods could be regarded as qualitative. Data was collected by structured questionnaires in which the respondent provided information about the identification of the institution and eleven close-ended questions in which they could provide some additional comments.

We sent 271 questionnaires to House of Representatives or equivalents, and to Senates or equivalents in Portuguese, English, Spanish, and French. The universe of the respondents was based on the list of members of the *Interparliamentary Union* (IPU). The number of returned questionnaires was 32 from 31 countries, which represented a response rate of 11%. In terms of continents, the sample comprises information from 22 Europeans countries, six Americans, two Asians, and one African. From the 32 legislative houses, 13 corresponded to unicameral parliaments (Portugal, Maldives, Luxemburg, Guatemala, Georgia, Ghana, Finland, Estonia, Croatia, Costa Rica, Chipper, Bulgaria e Andorra), eight are of Chamber of Deputies

(Germany/Bundestag, Argentina, Bolivia, Canada/*House of Commons*, Slovenia, France, Poland, and the United Kingdom), seven corresponded to the Senate / High Chamber or Federal Council (Germany/*Bundesrat*, Belgian, Byelorussia, Canada, Chile, Italy, and Japan), three are of countries that have bicameral systems and whose answers referred to the Parliament (Austria, Bosnia e Herzegovina e Ireland/*Houses of the Oireachtas*).

The questionnaire generated discreet quantitative variables, and nominal qualitative variables. The first section of the questionnaire, which aimed to the identification of the respondent, contributed to the understanding of the organizational form of each legislative house theme scarcely explored in the literature. Focusing on the institutional aspects, the research develops a dialog with classical studies, such as Polsby (1968), who analyzed the institutionalization process of the United States Congress; and Huitt (1979), who attempted to assimilate Congress to the Organization Theory. It is clear that in both cases the assumption that both the administrative organization, and the institutional configuration affect the political system, and this is the relevance of their studies. It is from Polsby (1968, p. 165) the following statement: "it is hard – indeed for the contemporary observer, impossible – to shake the conviction that the House's institutional structure does matter greatly in the production of political outcomes".

Bearing in mind the adopted research protocol – structured questionnaire sent to respondents in the form of census with no control of responses – the sample could be classified as accidental, which makes generalization a bit harder. The literature, however, regards this type of approach as a valid one because it deals with a small population and because of the researchers' profile, all experienced officers of the Legislative Power, and having discretion for judging the validity of the findings (BARBETTA, 2008). The research approach is the descriptive one with data organization, presentation, and systematization. The focus is oriented towards the governance concept and its transposition to the public sphere starting from a critical thinking about its assumptions.

In the universe of the parliaments, the emphasis is placed on the separation of the political control from the administrative control. Given that the Directorate Board plays a central role in this relationship politics *versus* administrative, this investigation is based on a spatial model proposed by the researchers, which consists in categorizing governance of the responding institutions according to the politics and administrative perspectives identified in the declaration of competencies of each respective directorate boards. Such perspectives were combined into four scenarios, as follows for proposing a good definition of administrative and politics perspectives. What we consider in each is the political-partisanship articulation

(**political** perspective), in which we focus on what defines the organization's aims, and budget (**administrative** perspective):

- Scenario 1: **weak/absent/timid** governance, when the declaration of competences of the directorate board is reduced in terms of the number of competences, semantically generic and do not differentiate political from administrative activities.
- Scenario 2: politicized governance, when board directorate set of tasks besides the attributions related to conducting the legislative process and the political-partisanship articulation (political perspective), with more emphasis on those activities related to strategy such as budget activities (**administrative** perspective). In such cases, and in general, there is a director body with limited autonomy for performing diverse administrative tasks. However, the main decisions are taken by the board and, therefore, strongly influenced by political orientations.
- Scenario 3: **managerial/strategic/supervision** governance, where in the set of tasks performed by the Directorate Board there is a prevalence of tasks related to conducting the legislative process, and to the political-partisanship articulation (political perspective). In this case, and in general, one director body with wide autonomy for performing administrative tasks with power to make decision based on efficacy, efficiency, and effectiveness (**administrative** perspective).
- Scenario 4: **hybrid/strong** governance, when in the Directorate Board set of tasks there is a balance between political and administrative competences. In this case, the composition of the board can admit the presence of the administrative area for representation and with voting power.

Based on the semantic content of the declared competences, we ranked each competence by assessing their association to political and administrative perspectives according to the following scale: 0 – absence of the factor; 0,5 – factor partially present; 1 – factor clearly present. This analysis resulted into a two-dimensions matrix in which the administrative and political perspectives are combined in maturity quadrants for representing the scenarios above. The classifications were carried out by each author and after that consolidated in a face-by-face meeting in order to mitigate subjectivity.

## Results

### Structures and designation

The title of the parliamentary boards per se is embedded in the administrative versus politics dichotomy, which is explored by the model we use in this investigation. There are names that suggest the predominance of one of the roles above the other. The administrative role for instance is quite visible in the cases of "*Parliamentary Administration*" (Austria); "*Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration*" (Senate of Canada); "*Board of Internal Economy*" (Chamber of Canada); "*Comisión de Régimen Interior*" (Senate of Chile)". More generic designations, such as "*Secretariat*" (Bundesrat, Germany), "*Presidium*" (Byelorussia), "*Collegium*" (Bosnia and Herzegovina) points toward the political perspective as a prevalent function. The use of other denominations is still an indication of the heterogeneity of practices found in parliaments: "*Sindicatura*" (Andorra), "*Bureau*" (Senate of Belgium), "*Directiva*" (Bolivia), "*Secretary General*" (Slovenia e Estonia), "*Office Commission*" (Finland), "*Comisión Permanente*" (Guatemala), "*Committee on Rules and Administration*" (Japan).

Looking at the parliament's structures we also see huge heterogeneities. There are elected boards (as Argentina and Brazil), and boards composed by members from other parts of the government, such as Belgium (composed, among other members, by the presidents of the political groups representing permanent commissions). In countries of parliamentary tradition, such as Canada, the board is composed by the Speaker, and by two other members of the government, one member of the opposition (usually the leader of the opposition), and additional members in order to ensure a balance between government and opposition representatives (distributive justice). The main tenets of the distributive justice can also be applied to ensure the representation of the minorities in presidential systems, such as the Brazilian case.

There are boards with generic competences (i.e. the United Kingdom, Costa Rica, Austria), and boards with specific competences (i.e. Brazil, Croatia, Finland). In the Brazilian case, specific functions are dedicated to certain members of the board (first secretariat, second vice presidency etc).

Table 1 – Boards: composition and size

Country  Legislative House	Composition of the Board		Size of the Board	Board / Total of Representatives (%) <sup>a</sup>
	Only MP <sup>c</sup>	MP e +		
<b>Chamber of Deputies or equivalents</b>				
Germany		X	69	11
Andorra	X		4	14
Argentina	X		4	2
Bolivia	X		7	5
Bosnia e Herzegovina	X		9	21
Canada	X		7	2
Costa Rica	X		3	5
Croatia		X	6	4
Slovenia		X	14	16
Estonia				
Finland	X		7	4
France	X		22	4
Ghana		X	6	3
Guatemala	X		9	6
Ireland	X		11	7
Luxemburg		X	11	18
Macedonia	X			
Portugal		X	9	4
United Kingdom	X		6	1
<b>Senates or equivalents</b>				
Germany	X		69	
Belgium	X		17	24
Byelorussia	X		7	11
Bosnia e Herzegovina	X		9	60
Canada - Senate		X	15	14
Chile	X		7	18
Ireland	X		11	18
Italy <sup>b</sup>	X		20	6
Japan	X		25	10

Source: Developed by the authors.

a. Values rounded. b. Data about the Italian Senate consulted on its website. c. MP – member of Parliament.

The analysis of the competences of the boards reveals diversity. Some demonstrates competencies exclusively dedicated to political activities. Other demonstrate only administrative competences, and, yet, other hybrid

competences between administrative and political. The authors has classified independently the competences and later on checked classifications, in order to reduce subjectivity. Some samples of administrative competences: “Under the Parliament of Canada Act, the Board has legal authority to “act on all financial and administrative matters respecting the House of Commons, its premises, its services and its staff; and the Members of the House of Commons”; “The structure, composition of staff, titles of positions and support staff positions, salary scale and salary rates of the Chancellery of the Riigikogu shall be established by the Board of the Riigikogu”, “The Secretary of Parliament shall direct the Parliamentary Staff Service and administer its operations, and adopt the Rules of Internal Conduct for the Parliamentary Staff Service”. Samples of political competences: “The Secretary of Parliament, as needed, assists the Speaker of Parliament in the preparation of parliamentary sessions”; “The Board also approves the statutes of the Chancellery of the Riigikogu establishing rights and main functions of the Chancellery of the Riigikogu, and the organisation of management and the competence of structural units thereof”; “Standing Order 148(2) further require that when the Board has reached a decision concerning any budget presented to it, the Speaker shall lay upon the Table the record of the Board’s decision”.

Administrative competences are sometime presented in generic form (i.e. Senate of Canada: the committee is responsible for the good internal management of the Senate. Good internal management meaning a proficient management, flexible, fair and transparent; with appropriate policies and programs; adequate levels of quality including high qualified personnel, appropriate and regular accountability mechanisms). Others are presented in details (the case of Brazilian Legislative Assemblies and Municipal Chambers). Ireland represents a situation in which the Board has only administrative competencies, however of strategic level: the role of the Commission is strategic instead of operational. The Parliament daily activities are of responsibility of the General-Secretariat and its staff.

From the Chamber of Deputies or similar, seven (28%) did not declared the existence of Directorate Board or equivalent. In some of these cases they indicated all representatives as member of the directorate body (i.e. Republic of Maldives). Other indicated the centralization of all competences in the hands of the President (i.e. Bulgaria). Eight declared that the Directorate Board or equivalent is comprised by representatives and member of other nature, such as civil servants. Seventeen declared that the directorate board is exclusive composed by representatives. There are the cases in which the general-secretariat is member of the board, but he/she is not a representative, and this office is filled as a result of a mandate (i.e. Estonia). In five parliaments, the Directorate Board or equivalent is composed by

more than 10% of the total of members being Bosnia and Herzegovina located at the superior limit whose Board is composed by 21% of the members of the parliament.

Canada's Senate stands out as the only example of the category in which representatives compose the Directorate Board alongside with member of other nature in one board of 15 members. A *prima facie* comparison with the board of the representative reveal that in Senate Houses the boards are larger in which the percentage varies from 6% to 60%. In this way, only 49% of the variation in the number of member of the board is explained by the variation in the number of representatives, as Table 2 demonstrates.

**Table 2 – Members of the Board/Representatives**

	<b>Pearson Correlation Coefficient de (<math>r</math>)</b>	<b>Determination Coefficient de (<math>r^2</math>)</b>
Chambers – International	$r = 0.191719$ <sup>(1)</sup> $p = 0.46$	0.036756
<b>Senates – International</b>	<b><math>r = 0.702935</math></b> <sup>(1)</sup> <b><math>p &lt; 0,05</math></b>	<b>0.494118</b>

Source: Developed by the authors.

<sup>(1)</sup> No-normal Distribution ( $p < 0,05$  – Shapiro-Wilk's test); Spearman rank Coefficient. <sup>(2)</sup> Normal Distribution ( $p \geq 0,05$  – Shapiro-Wilk's test); Pearson's Coefficient. *Nota.* In these cases,  $p$  value is the probability of the value of the correlation coefficient ( $r$ ) is random. Small  $p$  values indicate  $r$  is statistically significant. Bold: data with statistical significance. Strong Correlation: 0,70 a 0,89; very strong correlation: 0,9 a 1.

Besides the average size of the parliaments do not contribute to the clarification of the house's functioning, curiously its value [14,36] is still among the group called sympathetic<sup>9</sup>. It involves for instance to ask individuals to remember someone whose death has caused great pain for them [11-12], or to friends and fellows with whom they have had contact once in a while [10-15] (DUNBAR, 1998, p.77). For Dunbar (1998, p. 77), "*it is striking that groups of this size are common in situations where very close co-ordination of behaviour is required: juries, the inner cabinets of many governments, the number of apostles, the size of most sport teams*".

Adams, Hermalin, and Weisbach (2010) pointed out as another problem the fact that structures of governance are highly endogenous, besides the fact that the need for the existence of the boards is endogenous (interregnums, *parliament in vigilando*). In the case of the parliaments, the endogeneity issue is yet more crucial. In the great majority of the cases, boards are exclusively composed by

<sup>9</sup> *Sympathy group*, the number of people with which an individual can simultaneously have an empathic strong relationship, which means, for Dunbar (1998) people that you know intimately and that you would feel very sorry for anything that affect them.

representatives and when they are increased in number, these members come from the administrative sphere. The good practice of governance in the private sector suggests the need for the “independent councilor”, having as a starting point the premises values of autonomy and freedom. Nonetheless, for its own specificity and being a mixed-body in charge of political and administrative conduction, and the issue of members being elected by peers, it would be unusual having a board composed exclusively by external members.

## Model

La Porta *et al.* (1998) suggested the influence of the legal and juridical tradition of one country (consuetudinary and positive) on the board functioning. In many studies about administrative boards, scholars try to understand if the role and structure of them impact organizational performance. In the case of parliaments, according to conceptual aspects presented as well as by the fact that there are no consentaneous productivity parameters for assessing their performance, we advocated towards an assessment model in which we are able to figure out in what extent the board has its role more focused on management or on the political leadership.

In this line of thinking, the assessments provided by the authors, which have been done according to the procedures described in the method section, we have the results presented on Table 3. Aiming to balance the occasional deviations of the amount of competences, which is likely to vary across parliaments, we used the weighted average in each perspective (administrative and political) for defining the parameters of the model. The result is presented in Figure 1.

**Table 3 – The average of the scores for each competency**

Country	Amount of Competences	Average	
		Adm.	Pol.
Andorra	6	0,36	0,64
Austria	1	0,33	0,67
Byelorussia	12	0,17	0,72
Bolivia	5	0,20	0,80
Bosnia and Herzegovina	1	0,33	0,00
Brazil – Chamber of Deputies	29	0,28	0,72
Brazil – Senate	30	0,00	1,00

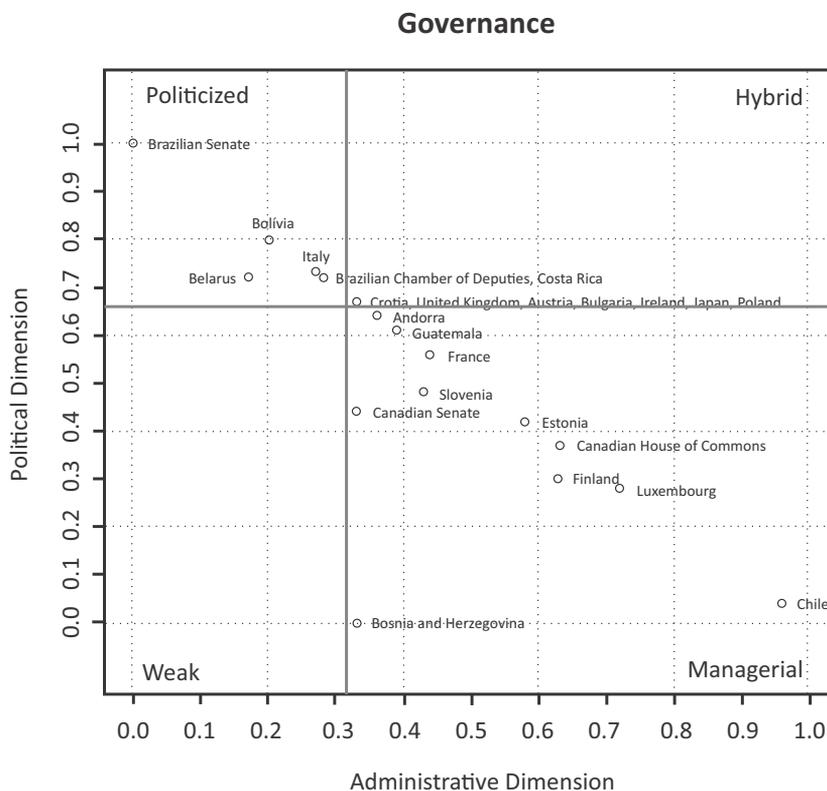
Country	Amount of Competences	Average	
		Adm.	Pol.
Bulgaria	2	0,33	0,67
Canada Chamber	9	0,63	0,37
Canada Senate	3	0,33	0,44
Chile	4	0,96	0,04
Costa Rica	3	0,28	0,72
Croatia	13	0,33	0,67
Slovenia	15	0,43	0,48
Estonia	2	0,58	0,42
Finland	9	0,63	0,30
France	3	0,44	0,56
Guatemala	6	0,39	0,61
Ireland	11	0,33	0,67
Italy	5	0,27	0,73
Japan	1	0,33	0,67
Luxemburg	3	0,72	0,28
Poland	2	0,33	0,67
United Kingdom	3	0,33	0,67
Weighted Average		0,32	0,66
Amplitude		0,00	0,00
		0,96	1,00

Source: Data Analysis, developed by the authors.

Interestingly, the Hybrid quadrant stands out parliaments of whose countries adopt the parliamentary system of government or constitutional monarchy (commonly ruled by an oligarchical parliamentary) in which the prime minister is the presiding and actual head of the government and head of the executive branch. A parliamentary system is a system of democratic governance of a state in which the executive branch derives its democratic legitimacy from, and is held accountable to, the legislature (parliament); the executive and legislative branches are thus interconnected. Based on that, it is reasonable to think that a parliamentary scenario

tend to balance political and administrative dimensions in the parliament. This fact constitutes a possible explanation for the prevalence of parliamentary systems in the Hybrid quadrant.

**Figure 1 – Governance of each Parliament involved in the investigation**



Source: Data analysis, developed by the authors.

In presidential systems, the executive branch is independent of the legislature. While in the parliamentary system the executive branch arises from the correlation of forces among the parties elected to Parliament, in presidentialism the executive branch is derived from the direct election of the president by the citizens. Agreements among parties (usually in order to hold positions in government) and alliances between political forces (hardly around ideas or programs) to achieve certain goals are common practice in this system of government. Especially in multiparty systems, in which there are more than two relevant parties vying for election and occupying seats in Congress, hardly the President’s party will have an ample majority in parliament to approve its projects and implement its policies. The political observer Fernando Henrique Cardoso hit the fly when he said that, however

well it has been voted President-elect its electoral capital (“votes”) must be the next day, converted into political capital (“support”). This phenomenon seems to require a more politicized role of parliament, as it highlights the political dimension, which corroborates the fact that presidential systems prevail in the Politicized quadrant.

## Final thoughts

If Parliaments are institutions scarcely studied in its institutional specificities, the parliamentary system of governance is therefore practically unknown in the academic milieu. This article has relevance because it intends to propose considerations about the governance in the Legislative Power, and for so doing from a cross-sectional investigation involving different realities.

In this study, we present an attempt of dialoguing with the field of institutional theory with some emphasis on the literature on corporate governance. Starting from this literature review we identified similarities and differences between private sector corporate governance, and the governance of the Legislative Power. The main difference we found is the reference to the ‘common being’ as ethic-normative framework in the decision-making process of parliamentary boards. In the area of legislative houses, the endeavor for defining this common being is of great complexity, and it is almost impossible to have a clear definition of it. The principal is almost a myth. Accomplishing a unitary will from the debacle of the predetermined desires (aspirations of several different political parties) is a very hard task. Many times what does happen is the prevalence of a no-consensual decision of the majority over the minority will.

The methodological approach used a comparative and quantitative strategy in which some qualitative procedures were used as well. The findings reveal great heterogeneities demonstrating that each parliament comes up with a specific solution for its governance problems. Such heterogeneity suggests that the right question is not “how is the perfect board”, but, yes, “how parliaments can evolve in the configuration and functioning of its directorate boards.” There is a need for speculating that the role of the governance system is to ensure that the agents fulfill the wishes of the principal with loyalty and diligence. We also assume that the proposed model encompasses the fact that there is not optimal solution for the board, in the extent that the structures of governance involve a given type of board, which functions according to some paradigm, with a peculiar system for allocating benefits and having to be responsive to the whole set of stakeholders.

From the finds we developed a two-dimensions model for the classification of the parliamentary boards. The majority of the boards were classified in the

managerial quadrant, demonstrating strong connection between those boards and the finalistic dimension of the parliaments, i.e. its political perspective (legislative process + political-partisan articulation). The parliamentary boards of Croatia, the United Kingdom, Austria, Bulgaria, Ireland, Japan and Poland were classified in the hybrid quadrant, demonstrating balance between political and administrative activities. The boards of Brazil (Senate and the Chamber of Deputies), Bolivia, Italy and Byelorussia were seen as “politicized”, i.e. a situation in which the board besides its political competences also exerts administrative competences. Such practices is not recommended by the literature about corporate governance, for which it is most adequate that a body with the role of a administration board carries on more strategic functions and less closer to the organizations routine.

## References

ADAMS, Renee; HERMALIN, Benjamin E.; WEISBACH, Michael S. *The role of boards of directors in corporate governance: a conceptual framework & survey*. Berkeley: Center for Responsible Business, 2010.

AGERE, Sam. *Promoting good governance: principles, practices and perspectives*. Vol. 11. Commonwealth Secretariat, 2000.

AGUILERA, Ruth V.; CUERVO-CAZURRA, Alvaro. Codes of good governance worldwide: what is the trigger?. *Organization Studies*, v. 25, n. 3, p. 415-443, 2004.

AGUILERA, Ruth V; JACKSON, Gregory. The cross-national diversity of corporate governance: dimensions and determinants. *Academy of management review*, v. 28, n. 3, p. 447-465, 2003.

ARROW, Kenneth Joseph.. *The limits of organization*. New York, USA: WW Norton, 1974.

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às ciências sociais*. Florianópolis: Ed. UFSC, 2008.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul: EducS, 2011.

BLAIR, Margaret M. *Ownership and control: rethinking corporate governance for the twenty-first century*, 1995.

BRAGA, Ricardo de João; SATHLER, André Rehbein; MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. The institutionalisation of the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, v. 22, n. 4, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança*. Brasília: TCU, 2013.

CAPRON, Laurence; GUILLÉN, Mauro. National corporate governance institutions and post-acquisition target reorganization. *Strategic Management Journal*, v. 30, n. 8, p. 803-833, 2009.

DUNBAR, Robin. *Grooming, gossip, and the evolution of language*. Harvard: Harvard University Press, 1998.

ENRIONE, Alfredo; MAZZA, Carmelo; ZERBONI, Fernando. Institutionalizing codes of governance. *American Behavioral Scientist*, v. 49, n. 7, p. 961-973, 2006.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, v. 58, p. 193-223, 2003.

HALL, Richard H.; JOHNSON, Norman J.; HAAS, J. Eugene. Organizational size, complexity, and formalization. *American Sociological Review*, v. 32, n. 6, p. 903-912, 1967. doi: 10.2307/2092844.

HENDRY, John. The principal's other problems: honest incompetence and the specification of objectives. *Academy of Management Review*, v. 27, n. 1, p. 98-113, 2002.

HENDRY, John. Beyond self-interest: agency theory and the board in a satisficing world. *British Journal of Management*, v. 16, n. 1, p. 55-63, 2005.

HUITT, Ralph K. Lyndon B. Johnson and Senate Leadership. In: LIVINGSTON, William S.; DODD, Lawrence C.; SCHOTT, Richard L. (Eds.) *The Presidency and the Congress: a shifting balance of power?* Austin: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs. 1979. p. 253-64.

HUSE, Morten; RINDOVA, Violina P. Stakeholders' expectations of board roles: the case of subsidiary boards. *Journal of Management and Governance*, v. 5, n. 2, p. 153-178, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 4 ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2009.

JACOBSEN, Thorkild. Primitive democracy in ancient Mesopotamia. *Journal of Near Eastern Studies*, v. 2, n. 3, p. 159-172, 1943.

KEANE, John. *Vida e morte da democracia*. São Paulo: Edições 70, 2010.

LA PORTA, Rafael *et al.* Law and finance. *Journal of Political Economy*, v. 106, n. 6, p. 1113-1155, 1998. doi: 10.1086/250042.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Democratic governance*. New York: The Free Press, 1995.

MATIAS-PEREIRA, José.. *Governança no setor público*. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OCASIO, William.. Institutionalized action and corporate governance: the reliance on rules of CEO succession. *Administrative Science Quarterly*, v. 44, n. 2, p. 384-416, 1999.

PEARCE, John A. A structural analysis of dominant coalitions in small banks. *Journal of Management*, v. 21, n. 6, p. 1075-1095, 1995. doi: 10.1177/014920639502100604.

POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the US House of Representatives. *American Political Science Review*, v. 62, n. 1, p. 144-168, 1968.

\_\_\_\_\_. Legislatures. In: GREENSTEIN; Fred I; POLSBY, Nelson W. (Eds.). *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison Wesley, 1975. p. 257-319.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. v. 3. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

ROE, Mark J. *Corporate governance: political and legal perspectives*. v. 8. Edward Elgar Publishing, 2005.

ROSSONI, Luciano; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Institucionalismo organizacional e práticas de governança corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, p. 173-198, 2010.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.

SIMÕES, Paulo Cesar Gonçalves. *Governança corporativa e o exercício do voto nas SA*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

STANFIELD, James Ronald; CARROLL, Michael C. Governance and the legitimacy of corporate power: a path for convergence of heterodox economics? *Journal of Economic Issues*, p. 363-370, 2004.

VAN EES, Hans; GABRIELSSON, Jonas; HUSE, Morten. Toward a behavioral theory of boards and corporate governance. *Corporate Governance: An International Review*, v. 17, n. 3, p. 307-319, 2009.

WEINGAST, Barry R; MARSHALL, William. The industrial organization of Congress; or, Why Legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 11, 1988.

ZAHRA, Shaker A; FILATOTCHEV, Igor. Governance of the entrepreneurial threshold firm: a knowledge-based perspective. *Journal of Management Studies*, v. 41, n. 5, p. 885-897, 2004.

ZATTONI, Alessandro; CUOMO, Francesca. Why adopt codes of good governance? A comparison of institutional and efficiency perspectives. *Corporate Governance: An International Review*, v. 16, n. 1, p. 1-15, 2008.

#### **André Rehbein Sathler Guimarães**

Possui doutorado em Filosofia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente é Assessor Legislativo e docente do mestrado profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Contato: andre.sathler@gmail.com

#### **Fabiano Peruzzo Schwartz**

Possui doutorado em Engenharia de Sistemas Eletrônicos e de Automação pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, e docente do mestrado profissional em Poder Legislativo. Contato: fabiano.schwartz@camara.leg.br

#### **Ricardo Corrêa Gomes**

Possui doutorado pela Aston Business School (Reino Unido) e pós-doutorado pela Georgia State University (Estados Unidos). Atualmente é professor Associado II da Universidade de Brasília (UnB). Contato: gomesric.rg@gmail.com

**RSP**

# Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros

**Alexandre Lima Baião**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)*

**Armando Santos Moreira da Cunha**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)*

**Flávio Sergio Rezende Nunes de Souza**

*Diretoria de Administração da Marinha (DAAdM)*

Diante da heterogeneidade econômica e social dos municípios brasileiros, torna-se fundamental estudar a distribuição dos recursos das transferências, verificando se os municípios que mais necessitam de suporte financeiro têm sido os efetivamente beneficiados. Este trabalho busca avaliar o efeito das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios, investigando se os diversos tipos de transferências conseguem levar em consideração a capacidade de autofinanciamento do município e a necessidade fiscal atrelada a custos e demandas por serviço público. Os resultados evidenciam que algumas transferências, que têm natureza redistributiva, como o Fundo de Participação Municipal (FPM), contribuem pouco para a equalização, enquanto que algumas transferências condicionais, como o Fundeb, que não possuem esse objetivo, apresentam um efeito positivo. As transferências voluntárias são relativamente neutras, provavelmente por não seguirem critérios, nem econômicos, nem redistributivos, mas políticos. O Bolsa Família, apesar de não ser uma transferência intergovernamental, atenua as distorções realizadas pelas demais transferências observadas.

**Palavras-Chave:** política fiscal, transferência intergovernamental, orçamento fiscal, administração municipal

---

[Artigo recebido em 12 de maio de 2016. Aprovado em 7 de abril de 2017.]

## **Papel de las transferencias intergubernamentales en la ecualización fiscal de los municipios brasileños**

Dada la heterogeneidad económica y social de los municipios brasileños, es esencial estudiar la distribución de las transferencias de fondos, asegurándose de que los municipios con mayor necesidad de apoyo financiero han sido los beneficiarios de manera efectiva. Este trabajo tiene como objetivo evaluar el efecto de las transferencias intergubernamentales en la compensación fiscal de los municipios, investigando si los diversos tipos de transferencias tienen en cuenta la capacidad de autofinanciación del municipio y las necesidades fiscales ligadas a los costes y las exigencias de servicio público. Los resultados muestran que algunas transferencias, que tienen la naturaleza distributiva, como el FPM, contribuyen poco a ecualización, mientras que algunas transferencias condicionadas, como Fundeb, que no cuentan con este fin, tienen un efecto positivo. Transferencias voluntarias son relativamente neutral, probablemente por no seguir criterios económicos o de redistribución, sino políticos. El Bolsa Família, aunque no es una transferencia intergubernamental, mitiga las distorsiones hechas por otras transferencias observadas.

**Palabras clave:** política fiscal, transferencia intergubernamental, presupuesto fiscal, administración municipal

## **The role of intergovernmental transfers in fiscal equalization of Brazilian municipalities**

Given the economic and social heterogeneity of Brazilian municipalities, it is essential to study the distribution of resources transfers, verifying if the municipalities that most need financial support have been the effective beneficiaries. This study investigates the effect of intergovernmental transfers on fiscal equalization, investigating whether the different types of transfers can take into account the self-financing capacity of the municipality and the fiscal necessity related to costs and demands for public service. The results show that some transfers as the FPM contribute little to fiscal equalization. On the other hand, some conditional transfers, as Fundeb, in spite of not being focused on horizontal disparities mitigation, have a positive effect on fiscal equalization. Voluntary transfers are relatively neutral, probably because they follow neither economic, nor redistributive criteria, but just address political purposes instead. Bolsa Família, although not being an intergovernmental transfer, can mitigate the distortions created by other transfers.

**Keywords:** fiscal policy, intergovernmental transfer, fiscal budget, municipal administration

## Introdução

A tendência de descentralização na administração pública que se verificou nas últimas décadas criou um desafio para os países organizados em regimes federativos. Os governos subnacionais receberam maiores atribuições, assim passaram a ser responsáveis pela aplicação de um maior volume de recursos na provisão dos serviços públicos e a ter maior participação na implementação das políticas públicas. No entanto, alguns fatores, como a necessidade de manter a eficiência do sistema tributário e de garantir a aplicação ótima de recursos no nível subnacional em determinados setores, fazem com que a arrecadação se mantenha centralizada. Assim, em todas as federações do mundo, a arrecadação é maior no nível mais amplo e menor nos níveis locais, tornando necessária a transferência de recursos da instância central aos governos subnacionais (REZENDE, 2006). Essas transferências, além de corrigirem o desequilíbrio vertical na federação, ou seja, as diferenças entre atribuições e receitas nos diferentes níveis de governo, representam uma oportunidade de atenuar as disparidades regionais (BACHUR, 2005; BATISTA, 2015).

No Brasil, essas transferências tornam-se ainda mais importantes, devido à grande heterogeneidade regional e à extensão do território brasileiro. Conforme destaca Rezende (2006), um dos desafios do federalismo fiscal brasileiro é enfrentar a ampliação das disparidades regionais, que concentram as bases tributárias em pontos específicos do território, e, conseqüentemente, afetam a repartição das receitas tributárias entre os entes federativos.

Os indicadores sociais também revelam um quadro heterogêneo, em que os indivíduos situados em determinadas regiões recebem serviços públicos e oportunidades profissionais muito distintas da média brasileira. O Sudeste, por exemplo, apresenta uma renda domiciliar *per capita* mais de duas vezes superior à média do Nordeste, segundo os dados do censo demográfico de 2010. Outro exemplo é a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, que é de 24,3% na região do semiárido, enquanto a média nacional é de 9,6% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Nesse sentido, a literatura aponta a importância das transferências para atenuar as desigualdades regionais por meio da equalização fiscal, beneficiando municípios com menor base tributária e maiores custos de provisão dos serviços públicos. Essas transferências buscam tornar a provisão dos serviços públicos mais equitativa, permitindo que os governos locais, para dado nível de esforço fiscal, ofereçam o mesmo volume e qualidade de serviços à população (BATISTA, 2015; REZENDE, 2010; WANG; HERD, 2013).

As transferências redistributivas devem incorporar, num cenário ideal, duas informações básicas: a necessidade e capacidade fiscal de cada ente federativo. É natural, por exemplo, que municípios com uma grande parcela da população em idade escolar apresentem maiores despesas com serviços públicos de educação, bem como municípios com maior atividade econômica tenham maior capacidade de captar recursos por meio da arrecadação.

Porém, é comum que apenas uma parte das transferências se insira na proposta de equalização fiscal, pois é importante preservar a eficiência econômica a nível nacional. De fato, a literatura aponta um *trade-off* entre eficiência e equidade no planejamento das transferências intergovernamentais. Dada a necessidade de apresentar ambos os tipos de repasse, é desejável que as transferências devolutivas tenham critérios eficazes para cumprir seu papel, bem como as transferências equalizadoras utilizem parâmetros eficazes para realizar a equalização. Não há muita discussão sobre a eficácia dos critérios devolutivos, mas muitos autores apontam problemas em transferências que, supostamente, deveriam combater as desigualdades regionais, mas acabam beneficiando ou prejudicando determinadas localidades sem nenhum fundamento lógico que as sustentem (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008; PRADO, 2001, 2007).

As transferências representam a maior fonte de receita orçamentária dos municípios brasileiros. Contudo, apesar da dimensão dos recursos públicos que são repassados aos governos municipais, ainda há poucos estudos que investiguem de forma sistemática os efeitos dessas transferências na redistribuição e redução do hiato fiscal. O estudo encontrado que mais se aproxima dessa proposta foi elaborado por Mendes, Miranda e Cossio (2008), em que os autores avaliaram cada uma das principais transferências intergovernamentais em diversos quesitos, como autonomia, redistribuição regional e *accountability*. O hiato fiscal (*fiscal gap*), que é o foco do presente trabalho, é analisado de forma separada para cada transferência. O presente estudo vai além, analisando o conjunto agregado dos fluxos de recursos destinados aos municípios, pois um repasse pode contrabalancear o efeito de outro, e, portanto, é importante não limitar o estudo à investigação individual de cada transferência (SCHROEDER; SMOKE, 2003). Além do mais, os autores analisaram cada indicador de capacidade fiscal e necessidade fiscal separadamente, ou seja, por meio de uma perspectiva bivariada, enquanto este trabalho busca fazer esta análise conjunta, por meio da regressão linear.

Dessa forma, esta pesquisa visa identificar quais transferências intergovernamentais estão sendo distribuídas de acordo com a capacidade e necessidade fiscal dos municípios brasileiros.

## Referencial teórico

### Transferências intergovernamentais

Apesar da tendência de descentralização que pode ser verificada nos diversos países nas últimas décadas (ABRÚCIO, 2005), todas as federações ainda centralizam em algum grau sua arrecadação tributária. Segundo Prado (2007), em todas as federações do mundo, os governos dos níveis superiores arrecadam mais do que gastam, enquanto os de níveis inferiores gastam mais do que arrecadam. Esse fenômeno recebe o nome de brecha vertical e explica por que todas as federações fazem uso de transferências verticais. Nesse sentido, esse autor aponta que existem três fatores que justificam a existência de algum grau de centralização da arrecadação nas federações.

O primeiro fator é a necessidade de garantir a eficiência do sistema tributário. Centralizar alguns impostos reduz o custo de atender diversas legislações (*compliance costs*) incorrido pelos agentes econômicos (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008; PRADO, 2001) e diminui o risco de governos subnacionais ferirem o princípio da neutralidade ou até realizarem competições fiscais, à medida que alteram suas alíquotas (PRADO, 2006).

O segundo fator é a necessidade de promover a equidade entre os governos subnacionais, que geralmente apresentam capacidades de arrecadação diferentes, bem como demandas da população e respectivos custos de atendimento distintos. Essa diferença recebe o nome de brecha horizontal e representa o motivo das transferências distributivas, que visam atenuar a desigualdade entre estados e municípios. Essa análise também se estende à relação entre os governos centrais e subnacionais, pois, com a divisão das funções e competências tributárias entre os entes, é natural que exista um desajuste no volume de recursos que cada nível federativo consegue arrecadar e no custo das atividades pelas quais ele é responsável. A essa disparidade, a literatura dá o nome de brecha vertical. Dessa forma, as transferências se justificam na medida em que as brechas horizontais e verticais precisam ser corrigidas (SCHROEDER; SMOKE, 2003).

O terceiro fator é a exigência de alocar os recursos de maneira seletiva e discricionária a fim de realizar projetos e objetivos nacionais. Nesse caso, impõem-se condições para o uso do dinheiro, o que permite controlar o alcance dos resultados do projeto. Vale ressaltar que, nesse caso, as transferências condicionadas criam resistência entre os governos subnacionais, que passam a ter sua autonomia restringida.

A literatura nacional e internacional apresenta várias alternativas de classificação das transferências intergovernamentais. Alguns dos critérios utilizados referem-se

a: a) como é determinado o volume total de recursos a ser distribuído aos governos subnacionais; b) como são distribuídos os recursos entre os governos; c) existência ou não de restrições sobre como o recurso pode ser aplicado (transferências condicionais); d) existência ou não de contrapartida financeira do governo receptor (*matching* ou *non-matching grants*) (BLÖCHLIGER, 2013; CYRENNE; PANDEY, 2015).

Apesar de ser possível definir diversas combinações a partir desses critérios, nem todos os possíveis tipos de transferências formadas pelas combinações são encontrados nas federações. Além do mais, cada federação utiliza padrões diferentes de transferências, tornando relevante utilizar uma classificação adaptada para o caso do Brasil. Nesse sentido, Mendes, Miranda e Cossio (2008) propõem um recorte analítico para a Federação brasileira, agrupando as transferências em seis grupos: a) transferências incondicionais redistributivas; b) transferências incondicionais devolutivas; c) transferências condicionais voluntárias; d) transferências condicionais obrigatórias; e) transferências ao setor produtivo privado; f) transferências diretas a indivíduos.

As transferências incondicionais redistributivas são distribuídas segundo fórmulas que incluem indicadores demográficos e socioeconômicos, buscando corrigir as brechas horizontais e verticais. Por serem incondicionais, não apresentam nenhuma restrição sobre a decisão de aplicação pelo governo local. Os principais exemplos são o Fundo de Participação Estadual (FPE) e o Fundo de Participação Municipal (FPM).

As transferências incondicionais devolutivas distribuem os recursos para os governos em que foi realizada a arrecadação, sem a presença de condicionalidades sobre a forma de gasto. Um exemplo é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), em que no mínimo 75% é distribuído de acordo com o valor adicionado fiscal (VAF) dos municípios. O VAF é uma *proxy* da base tributária do ICMS e indica quanto foi arrecadado do imposto no município.

As transferências condicionais voluntárias são representadas pelos acordos e convênios, em que o governo central concede recursos para governos subnacionais com a condição de que determinadas atividades sejam realizadas. Nesse caso, o governo central tem certo grau de discricionariedade para decidir sobre a transferência.

As transferências condicionais obrigatórias correspondem a recursos vinculados distribuídos de acordo com critérios não devolutivos. Exemplos importantes são as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (Fundeb). Essas transferências visam garantir o investimento adequado em setores que poderiam receber atenção insuficiente pelo governo local, devido à presença de externalidades.

Existem ainda transferências que não são intergovernamentais, mas que interferem no equilíbrio federativo e na redistribuição regional da renda. As transferências ao setor produtivo privado buscam subsidiar empreendimentos privados em regiões menos desenvolvidas. As transferências diretas a indivíduos são recursos distribuídos diretamente para parcela da população em situação de vulnerabilidade, como é o caso do Programa Bolsa Família.

### Equalização fiscal

Dado o papel das transferências na promoção da equidade da provisão dos serviços públicos e, em determinadas situações, na defesa da eficiência alocativa, torna-se necessário saber como definir quanto cada governo local irá receber do recurso. A literatura aponta dois aspectos principais que devem ser levados em consideração na equalização horizontal: a necessidade fiscal e a capacidade fiscal (BATISTA, 2015; MARTINEZ-VASQUEZ; BOEX, 1999).

A capacidade fiscal expressa quanto o governo subnacional consegue arrecadar para determinado nível de esforço fiscal, refletindo a base tributária de sua localidade e a renda de sua população. Espera-se, por exemplo, que municípios com maior produto interno bruto (PIB) e renda *per capita* consigam arrecadar maiores volumes de recursos comparados a municípios menos dinâmicos economicamente.

Já a necessidade fiscal incorpora as diferenças entre o nível de serviços públicos necessários para cada localidade, devido às características da população ou da região. Um exemplo é o de municípios que, devido a uma maior parcela de sua população estar em idade escolar, necessitam aplicar mais no setor de educação.

Os sistemas de equalização fiscal devem ser capazes de isolar, entre os fatores que levam a uma base tributária menor ou a uma alta necessidade de custeio, aqueles que estão sob controle do governo local daqueles que lhe são externos. Caso a situação fiscal do município seja decorrência de fatores controláveis pelo governo, como a má gestão dos recursos, por exemplo, a compensação realizada por meio das transferências implicaria a criação de incentivos prejudiciais ao desempenho dos governos locais (CYRENNE; PANDEY, 2015; DAFFLON, 2007).

Assim, o sistema de equalização fiscal ideal deveria distribuir os recursos de forma inversamente proporcional à capacidade fiscal dos municípios, e de forma proporcional às suas necessidades fiscais. Martinez-Vasquez e Boex (1999) explicam que o modelo mais sofisticado consegue definir o valor do repasse ao governo subnacional de acordo com seu hiato fiscal, ou seja, pela diferença entre suas necessidades fiscais e sua capacidade de obtenção dos recursos via os tributos de sua competência. Atualmente um dos sistemas mais complexos é o da Austrália, que utiliza tanto a informação da capacidade de arrecadação quanto da necessidade fiscal de cada governo subnacional.

Mais especificamente, há duas abordagens principais utilizadas para definir a distribuição dos recursos no contexto da equalização fiscal: os sistemas de indicadores macro e os sistemas representativos. Os primeiros utilizam indicadores demográficos ou econômicos que refletem a capacidade fiscal ou a necessidade fiscal do município, como a renda *per capita*, a população ou o PIB municipal. Já os sistemas representativos identificam, no caso da capacidade fiscal, quanto cada jurisdição obteria de recursos se aplicasse os valores médios de taxas tributárias utilizados na federação, e, no caso da necessidade fiscal, o gasto *per capita* necessário para prover um conjunto padronizado de serviços aos municípios.

No caso da capacidade fiscal, o sistema representativo é denominado de *Representative Tax System* (RTS). No RTS, primeiramente se identifica a prática adotada ao longo da federação, como as bases tributárias utilizadas e as taxas médias aplicadas de tributação (BOADWAY, 2007). A partir desses valores, é calculado, para cada governo subnacional, o valor que ele obteria caso utilizasse essa prática padrão.

Ainda dentro dos sistemas representativos, a abordagem que equaliza os gastos do governo local inclui diferentes métodos, que buscam identificar diferenças em fatores que afetam a despesa local, como diferenças na demografia, na geografia, nas necessidades locais e nas políticas públicas, definindo o mínimo necessário que cada município precisa receber para oferecer um serviço padrão (RESCHOVSKY, 2007).

Outra alternativa é o uso de medidas macro que expressem as demandas, os custos e a capacidade de gerar receita própria do governo local. Essa metodologia é amplamente utilizada pelas federações por representar uma alternativa mais simples, transparente e que requer menos dados. Vale ressaltar que, nas nações em que os governos locais têm menos autonomia para determinar o nível dos tributos, *proxies* da base tributária podem se mostrar suficientes para identificar a capacidade ou a necessidade fiscal. Da mesma forma, a disponibilidade reduzida de dados que são exigidos nos sistemas mais sofisticados, principalmente em países em desenvolvimento, leva os governos a optar por essa abordagem macroeconômica (WILSON, 2007).

Contudo, a equalização fiscal não é uma panaceia e acarreta também um ônus, na medida em que transferir recursos de regiões mais desenvolvidas para regiões mais vulneráveis pode reduzir o crescimento econômico a nível nacional. Um possível exemplo desse efeito pode ser encontrado na Alemanha. Rezende (2006) explica que existem dúvidas sobre a viabilidade a longo prazo do “federalismo

cooperativo” alemão, pois a transferência de recursos dos estados mais ricos para os mais pobres estaria gerando incentivos equivocados, segundo alguns especialistas, comprometendo a economia como um todo. Já na distribuição e alocação economicamente eficiente de recursos nas diferentes regiões do país, determinada, não pelos propósitos redistributivos, mas sim pela capacidade local de arrecadação, ligada diretamente à atividade econômica regional, a economia nacional é favorecida enquanto a equidade é sacrificada. Portanto, em algumas situações existe um *trade-off* entre promover o crescimento econômico nacional e reduzir as desigualdades (CYRENNE; PANDEY, 2015; MACIEL; ANDRADE; TELLES, 2008).

Nem sempre esse *trade-off* se faz presente, pois, conforme destacam Schroeder e Smoke (2003), é importante identificar os motivos que levam determinada região a estar menos desenvolvida. Se sua situação reflète a ausência de um nível mínimo de fatores de produção, as transferências redistributivas podem representar uma medida ineficaz. Por outro lado, se as condições dessa área derivarem de uma trajetória histórica marcada pela ausência do poder público e pelo baixo nível de investimento estatal, a equalização pode promover, simultaneamente, equidade e eficiência econômica.

Ainda, as diferenças nas necessidades e capacidades fiscais, se não forem corrigidas por transferências equalizadoras, podem prejudicar a eficiência econômica ao fomentar fluxos migratórios contraproducentes. A disparidade no benefício líquido fiscal (*net fiscal benefits*) oferecido por diferentes jurisdições, ou seja, a diferença entre o valor (utilidade) recebido pelo cidadão por meio dos serviços públicos consumidos, deduzido do ônus fiscal absorvido por ele, pode incentivar movimentos migratórios avessos à racionalidade produtiva (CYRENNE; PANDEY, 2015). Nesse caso, se ganhos idênticos podem ser obtidos em duas regiões, o município provavelmente irá preferir residir naquela com maior benefício fiscal líquido, causando uma alocação ineficiente do trabalho no território. Se o indivíduo preferir continuar em sua região, apesar de sofrer uma maior carga tributária, ou menor consumo de serviços públicos, as diferenças tributárias estarão gerando uma situação de inequidade entre cidadãos (BOADWAY, 2007).

## Metodologia

### Especificação do modelo

A literatura explica que o município deve receber recursos, no âmbito da equalização fiscal, de acordo com o *gap* entre sua capacidade de arrecadação e

suas necessidades fiscais. Diante disso, este trabalho analisou o quadro geral das transferências intergovernamentais, em especial as redistributivas, buscando identificar aquelas que efetivamente promovem a equalização fiscal.

No campo das transferências redistributivas brasileiras, coexistem uma série de critérios e fundos que buscam reduzir a desigualdade regional. Essas transferências intergovernamentais não consideram umas às outras, mas consistem em fluxos independentes e isolados (PRADO, 2001). Nesse sentido, uma transferência pode suavizar ou até anular o efeito da outra. Um exemplo é o FPM, que beneficia municípios menos populosos, enquanto a parcela redistributiva do ICMS, em alguns estados, beneficia municípios com população maior. Por esse motivo, é necessário realizar uma análise que contemple a totalidade das transferências, em vez de investigar apenas um dos fundos ou repasses (SCHROEDER; SMOKE, 2003). Este trabalho segue esse direcionamento, analisando cada repasse individualmente, concomitante à análise do quadro global de transferências.

Mais especificamente, este trabalho utiliza a metodologia proposta por Martinez-Vasquez e Boex (1999), em que se identifica por meio de uma regressão linear, como o valor da transferência varia em relação a mudanças em indicadores da capacidade econômica e da necessidade fiscal do município. Essa metodologia foi escolhida por ter sido elaborada justamente visando sua aplicação em países em desenvolvimento, com pouca disponibilidade de dados.

Dessa forma, neste trabalho realiza-se uma regressão do valor total das transferências legais contra as variáveis representativas da capacidade fiscal – renda domiciliar *per capita*, PIB municipal *per capita* – e da necessidade fiscal – crescimento populacional nos anos recentes, percentual da população de 0 a 14 anos, percentual da população com 60 anos ou mais, percentual de pessoas com 15 anos ou mais analfabetas, percentual de população em situação de extrema pobreza e densidade populacional. Para tal, utiliza-se a seguinte equação:

$$C_i = \alpha_i \cdot 1 + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{ki} + \varepsilon_i$$

Em que X é o valor observado para o indicador de necessidade/capacidade fiscal  $k$  ( $k=1,2,..,K$ ) para o município  $i$ .  $C_i$ , por sua vez, representa o valor da transferência.

C = Transferências intergovernamentais

X1 = Crescimento populacional

X2 = Percentual da população em situação de extrema pobreza

X3 = Densidade populacional

X4 = Percentual da população com idade superior a 60 anos

X5 = Percentual da população entre 0 a 14 anos

X6 = Percentual de pessoas com 15 anos ou mais analfabetas

X7 = Renda domiciliar *per capita*

X8 = PIB *per capita*

Foi realizada mais de uma regressão usando as mesmas variáveis independentes, a fim de estudar diferentes tipos de transferências. Conforme expresso no Quadro 1, em um nível agregado, foram analisadas as transferências legais e voluntárias, separadamente. No âmbito das transferências legais, foram estudados cada um dos principais componentes desse conjunto de repasses. Além disso, mesmo não representando uma transferência intergovernamental, foi incluída na análise a transferência do Programa Bolsa-Família, por representar um fluxo significativo de recursos e por poder afetar, em algum grau, a equalização fiscal.

#### Quadro 1 – Transferências selecionadas para a análise

Transferências legais	FPM
	ICMS
	FUNDEB
	SUS
	Compensação financeira
	Outros (não analisado)
Transferências voluntárias	
Programa Bolsa-Família	

Fonte: Elaboração própria.

Para alcançar resíduos mais próximos de uma distribuição normal e, ainda, aumentar a confiabilidade dos resultados com a comparação de modelos complementares, além da regressão com os dados originais, foi realizada, para cada transferência, uma regressão com os dados transformados pela aplicação do logaritmo natural. O modelo sem a transformação foi denominado de M1 e o loglinear de M2.

Este trabalho parte do pressuposto de que uma necessidade fiscal é equalizada quando os municípios que a possuem em maior grau recebem maior volume de recursos, controladas as demais necessidades e a capacidade fiscal. Contudo, discutir se essa relação entre necessidade fiscal e valor da transferência deve ser linear ou logarítmica não está incluído no escopo deste trabalho. Este estudo considera que, se em ambos os modelos a relação foi positiva, há uma evidência suficiente

de que a equalização da necessidade fiscal tem sido realizada. Se, por outro lado, os sinais do coeficiente são diferentes dependendo da especificação funcional, ou se em um dos modelos o coeficiente não difere significativamente de zero e no outro sim, não há uma convergência dos resultados, e, portanto, inferências sobre o papel da transferência na equalização daquele item devem ser realizadas com precaução. Neste trabalho, opta-se por utilizar as convergências para extrair as principais conclusões e considerar resultados divergentes como objeto de estudos posteriores.

### **Dados: fontes e tratamento**

Os dados financeiros foram coletados da base Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios (Finbra), referente ao ano de 2010, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. O PIB municipal utilizado é o de 2009, coletado a partir de pesquisa disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A transferência do Programa Bolsa-família foi obtida por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os demais dados foram obtidos junto ao Censo Demográfico 2010, também realizado pelo IBGE.

A pesquisa contou com dados em seção cruzada (*cross section*) para 5565 municípios brasileiros. Foram eliminados da análise 354 municípios sem dados financeiros disponíveis. Foram retirados, ainda, 20 municípios com dados insuficientes para um grande número de variáveis financeiras, ou inconsistentes, devido a valores nulos de FPM e ICMS. A análise foi realizada a partir dos 5191 municípios restantes. Essas fragilidades nos dados decorrem do fato de que nem todos os governos locais prestam contas ao Tesouro Nacional, que consolida os dados orçamentário-contábeis do setor público (ORAIR, 2010).

## **Resultados**

### **Análise preliminar das variáveis e dos dados utilizados nos modelos**

Na Tabela 1 são apresentadas as informações descritivas das variáveis utilizadas. As que apresentaram maior dispersão relativa, mensurada pelo coeficiente de variação, foram a densidade populacional (5,25) seguida do crescimento populacional (2,15). Essas variáveis, portanto, potencialmente podem gerar a maior disparidade entre municípios no que diz respeito à capacidade de prover serviços públicos para um mesmo nível de carga tributária.

**Tabela 1 – Estatísticas descritivas das variáveis incluídas nos modelos de regressão**

	Mínimo	Máximo	Média	Coefic. Var.	Skewness	Kurtosis
Cresc.	-1	1	0,03	2,15	1,12	7,60
Ext. pobr.	0	67	13,47	0,96	1,01	0,10
Densid.	0	13025	112	5,25	13,42	220,44
Idade 60	3	29	12	0,27	0,26	0,56
Idade 0 a 14	7	51	25	0,19	0,71	1,07
Analfab.	1	44	16	0,62	0,64	-0,70
Renda	145	2129	556	0,45	0,80	1,18
PIB	2708	469964	15217	1,04	9,03	176,20
FPM	12	5631	708	0,72	2,29	8,12
ICMS	8	7956	386	1,09	5,86	70,39
SUS	0	1019	134	0,53	2,27	15,18
Comp. financ.	0	13421	47	5,48	30,85	1412,21
Fundeb	0	1158	348	0,41	0,65	0,84
Volunt.	0	4654	156	1,27	5,87	79,58
Tranf. legais	278	15727	1828	0,50	3,13	22,24
Bolsa Fam.	0	367	133	0,60	0,24	-1,23

Fonte: Elaboração própria.

Quanto às transferências, as que apresentam maior coeficiente de variação são as compensações financeiras (5,48) e as transferências voluntárias (1,27). As compensações financeiras *per capita* contemplam apenas os municípios exploradores de recursos naturais, criando uma elevada variabilidade nesse item. A variabilidade nas transferências voluntárias sugere que o espaço discricionário favorece a maior heterogeneidade no repasse, enquanto as transferências legais tendem a realizar uma distribuição mais homogênea em termos *per capita*. O Fundeb, por exemplo, é distribuído de acordo com critérios ligados ao número de matrículas na rede pública, que, por sua vez, está diretamente associado com o tamanho da população. Por esse motivo, o Fundeb *per capita* tende a atingir valores mais constantes entre os municípios. As demais transferências legais também têm, em geral, bastante relação com a população, e, por isso, acabam apresentando coeficientes de variação menores.

Os valores de *skewness* e *kurtosis* sugerem a importância do modelo loglinear, que é utilizado complementarmente na análise. A inclusão de muitas variáveis com distribuição muito distante da normal pode tornar difícil a obtenção de resíduos normais no modelo de regressão. Vale destacar que, graficamente, os formatos da distribuição dos resíduos no modelo linear e loglinear não se afastam intensamente do formato da curva normal, apesar de rejeição da hipótese nula de normalidade pelo teste de *kolmogorov-smirnov*.

A análise de multicolinearidade revelou que as variáveis renda e extrema pobreza tiveram valores de VIF de, respectivamente, 8,65 e 7,29. As demais variáveis tiveram esse indicador baixo, sendo a maioria inferior a 5. Apesar de ter duas variáveis com alta multicolinearidade, a significância das mesmas não foi afetada devido ao grande número de observações, que contrabalança possíveis multicolinearidades. Assim, uma vez que a inflação dos erros-padrão não prejudicou o modelo, e dada a importância teórica das duas variáveis, que são vistas como conceitos distintos pela literatura, decidiu-se mantê-las na análise.

## Quadro sintético

A Tabela 2 evidencia os resultados da regressão com os dados originais.

**Tabela 2 – Modelos M1 (linear-linear)**

	Variável dependente			
	Tranf. legais (M1)	FPM	ICMS	Volunt.
<b>Variáveis independentes</b>				
Cresc.	-582.005 (192.290)**	-564.952 (93.394)**	22.554 (80.804)	-81.972 (49.021)
Ext. pobr.	-10.548 (1.793)**	-9.483 (1.150)**	-3.142 (0.636)**	-2.299 (0.572)**
Densid.	-0.151 (0.021)**	-0.078 (0.010)**	-0.043 (0.008)**	-0.022 (0.003)**
Idade 60	104.670 (6.967)**	77.157 (4.210)**	21.994 (2.559)**	13.073 (1.813)**
Idade 0 a 14	37.345 (5.863)**	17.902 (3.781)**	8.393 (2.044)**	8.660 (1.662)**
Analfab.	-3.132 (2.065)	-0.895 (1.247)	-4.067 (0.824)**	-1.332 (0.855)
Renda	-0.490 (0.154)**	-0.448 (0.070)**	-0.045 (0.063)	-0.019 (0.027)
PIB	0.029 (0.003)**	0.004 (0.001)**	0.018 (0.002)**	0.000 (0.000)***
_cons	-322.775 (242.301)	-319.078 (150.467)***	-236.976 (89.160)**	-160.071 (66.182)***
R2	0.28	0.22	0.56	0.03
N	5,190	5,190	5,190	5,190

	Variável dependente			
	Fundeb	SUS	Comp. financ.	Bolsa Fam.
<b>Variáveis independentes</b>				
Cresc.	-4.960 (28.026)	-78.913 (13.101)**	170.588 (80.123)***	-100.200 (7.514)**
Ext. pobr.	2.788 (0.325)**	0.409 (0.171)***	-0.567 (0.364)	1.823 (0.088)**
Densid.	-0.012 (0.002)**	0.005 (0.002)***	-0.006 (0.002)**	0.004 (0.001)**
Idade 60	-1.317 (1.045)	-2.372 (0.602)**	0.286 (1.259)	-0.631 (0.255)***
Idade 0 a 14	8.557 (1.040)**	0.797 (0.586)	-2.646 (1.286)***	0.101 (0.283)
Analfab.	2.196 (0.385)**	1.770 (0.199)**	-0.918 (0.491)	2.943 (0.104)**
Renda	0.046 (0.019)***	0.059 (0.010)**	-0.175 (0.070)***	-0.105 (0.006)**
PIB	0.001 (0.000)**	-0.000 (0.000)	0.004 (0.002)**	-0.000 (0.000)
_cons	34.807 (41.940)	80.069 (23.523)**	163.370 (56.775)**	130.205 (11.546)**
R2	0.30	0.07	0.05	0.88
N	5,190	5,190	5,190	5,190

Fonte: Elaboração própria.

A regressão com os dados transformados pela aplicação do logaritmo natural é demonstrada na Tabela 3.

Tabela 3 – Modelos M2 (log-log)

	Variável dependente			
	Tranf. legais	FPM	ICMS	Volunt.
<b>Variáveis Independentes</b>				
Cresc.	-0.163 (0.123)	-0.919 (0.161)**	-0.370 (0.185)***	-0.246 (0.543)
Ext. pobr.	-0.062 (0.014)**	-0.230 (0.020)**	-0.134 (0.018)**	-0.018 (0.054)
Densid.	-0.095 (0.004)**	-0.213 (0.006)**	-0.130 (0.006)**	-0.216 (0.016)**
Idade 60	0.202 (0.023)**	0.516 (0.034)**	0.070 (0.036)	0.436 (0.110)**
Idade 0 a 14	-0.302 (0.044)**	-0.499 (0.062)**	-0.389 (0.061)**	0.025 (0.202)
Analfab.	0.062 (0.015)**	0.211 (0.023)**	-0.031 (0.022)	-0.072 (0.066)
Renda	-0.298 (0.026)**	-0.364 (0.032)**	-0.165 (0.033)**	0.111 (0.085)
PIB	0.307 (0.012)**	0.103 (0.014)**	0.732 (0.017)**	0.116 (0.042)**
_cons	3.106 (0.114)**	3.880 (0.155)**	0.810 (0.158)**	1.147 (0.473)***
R2	0.37	0.44	0.72	0.06
N	5,190	5,190	5,190	5,190
	Variável dependente			
	Fundeb	SUS	Comp. financ.	Bolsa Fam.
<b>Variáveis independentes</b>				
Cresc.	0.664 (0.247)**	-0.391 (0.307)	0.773 (0.439)	-1.338 (0.125)**
Ext. pobr.	-0.022 (0.025)	0.208 (0.034)**	0.043 (0.043)	0.376 (0.016)**
Densid.	0.011 (0.007)	0.009 (0.011)	-0.119 (0.014)**	0.008 (0.004)***
Idade 60	0.048 (0.051)	-0.100 (0.055)	0.359 (0.076)**	0.114 (0.041)**
Idade 0 a 14	0.409 (0.084)**	-0.070 (0.101)	-0.484 (0.123)**	0.539 (0.092)**

	Variável dependente			
	Fundeb	SUS	Comp. financ.	Bolsa Fam.
Analfab.	-0.015 (0.031)	0.090 (0.042)***	0.231 (0.051)**	0.479 (0.021)**
Renda	-0.347 (0.037)**	0.166 (0.063)**	-0.230 (0.061)**	0.154 (0.020)**
PIB	0.129 (0.021)**	0.015 (0.026)	0.485 (0.044)**	-0.059 (0.010)**
_cons	2.172 (0.201)**	1.528 (0.266)**	-0.197 (0.314)	0.463 (0.189)***
R2	0.10	0.03	0.09	0.83
N	5,190	5,190	5,190	5,190

Fonte: Elaboração própria.

Para tornar a disposição dos resultados mais elucidativa, adotou-se a legenda apresentada na Tabela 4. Adotou-se a mediana dos valores positivos (0,1365) como o *cut-off* a partir do qual os coeficientes foram classificados entre as quatro categorias; aqueles com valores absolutos acima de 0,1365 foram considerados “fortes” e abaixo deste valor, “fracos”. Os coeficientes utilizados foram os padronizados, para viabilizar a comparação entre variáveis distintas.

**Tabela 4 – Classificação dos coeficientes padronizados**

Coefficiente padronizado na regressão	Significado em termos de equalização	Símbolo
$ \beta  > 0,1365$	<b>Inequalização forte</b>	○○
$ \beta  < 0,1365$	<b>Inequalização fraca</b>	○
$ \beta  < 0,1365$	<b>Equalização fraca</b>	●
$ \beta  > 0,1365$	<b>Equalização forte</b>	●●

Fonte: Elaboração própria.

A classificação dos coeficientes entre as categorias de equalização e inequalização foi realizada considerando o sentido da relação esperada de uma transferência equalizadora para aquele critério, extraído da teoria. Por exemplo, espera-se, no caso da necessidade fiscal associada à proporção da população em idade escolar, que uma transferência equalizadora privilegie municípios que tenham esse indicador mais elevado, ou seja, o percentual da população em idade escolar deve ter uma relação positiva com o volume transferido. Essa relação, por sua vez, é expressa pelo coeficiente da regressão.

Sintetizaram-se os resultados das 16 regressões por meio da Tabela 5, apresentando as interpretações dos coeficientes para todos os modelos à luz da equalização fiscal.

**Tabela 5 – Síntese dos resultados**

	Tranf. legais		FPM		ICMS		Comp. financ.		Fundeb		SUS		Volunt.		Bolsa		
	M1	M2	M1	M2	M1	M2	M1	M2	M1	M2	M1	M2	M1	M2	M1	M2	
Cresc.	○		○	○		○	●				●	○				○	○
Ext. pobr.	○○	○○	○○	○○	○	○○			●●		●	●●	○○		●●	●●	
Densid.	●	●●	●	●●	●	●●	●	●	●		○		●	●●	○	○	
Idade 60	●●	●●	●●	●●	●●			●			○		●●	●	○	●	
Idade 0 a 14	●●	○○	●●	○○	●	○	○	○	●●	●●			●●			●●	
Analfab.		●		●●	○			●	●●		●●	●			●●	●●	
Renda	●	●●	●●	●●		●	●●	●●	○	●●	○○	○			●●	○○	
PIB	○○	○○	○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○			○	○		●	

Fonte: Elaboração própria.

Nota: As células para as quais o coeficiente não foi significativo ao nível de 5% ficaram vazias.

Os resultados podem ser analisados considerando cada critério separadamente, tendo em vista o impacto de cada transferência em sua equalização, ou, ao contrário, em sua inequalização. A análise a seguir obedece a essa estrutura:

**Crescimento:** Essa variável corresponde ao crescimento percentual da população do município entre os anos de 2010 e 2007. Alguns autores (BOADWAY, 2007; MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008) destacam o crescimento populacional como uma necessidade fiscal relevante, pois o crescimento exige uma expansão da estrutura de provisão dos serviços públicos. A equalização dessa variável aparentemente não é influenciada de forma intensa pelas transferências, pois não houve nenhuma equalização ou inequalização (termo cunhado neste trabalho para designar o agravamento do hiato fiscal causado por uma transferência) com caráter “forte”.

**Percentual da população em situação de extrema pobreza:** Essa variável equivale ao percentual da população que vive com menos de R\$ 70,00 por mês (valores reais de 2010). Esse indicador reflete uma necessidade fiscal na medida em que implica maiores custos para o governo local na provisão de bens e serviços (MARTINEZ-VASQUEZ; BOEX, 1999). Essa necessidade é equalizada quando municípios com maior percentual da população em situação de extrema pobreza recebem maiores recursos de transferência. Dentre as transferências intergovernamentais, apenas as transferências de Fundeb e SUS equalizam essa necessidade fiscal. Como FPM e ICMS têm efeito negativo na equalização dessas transferências, ou seja, concedem

recursos a quem precisa menos nesse quesito, e como essas são as transferências de maior volume, o resultado quando se analisa o total das transferências legais é um forte caráter inequalizador desses recursos no que diz respeito a essa necessidade fiscal. As transferências voluntárias também prejudicam a equalização desse critério, que é contemplado apenas pelo Programa Bolsa-Família, que visa atender justamente essa parcela da população.

**Densidade populacional:** É um componente importante da necessidade fiscal (BOADWAY, 2007; MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008). Neste trabalho, foi utilizada a medida disponibilizada pelo censo 2010, cuja unidade de medida é o número de habitantes por quilometro quadrado (Ha/Km<sup>2</sup>). Controlados os demais fatores, geralmente municípios com populações esparsas apresentam maiores custos na provisão do serviço público (BLÖCHLIGER, 2013). Os resultados indicam que a maioria das transferências beneficiam municípios com menor densidade populacional. Portanto, pode-se considerar que o quadro geral das transferências, legais e voluntárias, devolutivas ou redistributivas, tem promovido a equalização desse critério.

**Percentual da população com idade superior a 60 anos:** É outro componente relevante das necessidades fiscais de um governo local (MARTINEZ-VASQUEZ; BOEX, 1999), pois implica maior volume de serviços públicos prestados, principalmente os relacionados à saúde. Os resultados mostram que várias transferências equalizam essa necessidade fiscal. Nesse sentido, municípios com maior percentual de idosos têm recebido mais, tanto do total de transferências legais quanto das transferências voluntárias. Chama atenção, contudo, o fato de que o SUS não beneficia municípios com maior proporção de idosos, apesar de essa faixa etária implicar maiores custos na provisão do serviço de saúde (BLÖCHLIGER, 2013).

**Percentual da população com idade entre 0 e 14 anos:** Esse indicador reflete os custos associados à provisão da educação básica, sob responsabilidade municipal. Portanto, considera-se existente o efeito equalizador quando essa variável guardar uma relação positiva com o valor transferido (BOADWAY, 2007; MARTINEZ-VASQUEZ; BOEX, 1999; SCHROEDER; SMOKE, 2003). A análise desse critério resultou em sinais opostos entre os modelos M1 e M2 para ICMS, FPM e o total de transferências legais. Portanto, não é possível realizar inferências no papel das transferências de ICMS e FPM nesse quesito, devido à ambiguidade dos coeficientes.

**Analfabetismo:** Municípios com indicador de analfabetismo elevado apresentam maiores demandas pelo serviço público devido à educação especial (MARTINEZ-VASQUEZ; BOEX, 1999). Assim, um índice alto de analfabetismo pode refletir a necessidade de realizar investimentos no sistema educacional. O analfabetismo é uma necessidade fiscal equalizada por todas as transferências, exceto pelas voluntárias, que não têm efeito na equalização, e pelo ICMS, que distribui recursos

na direção oposta dessa necessidade, considerando nesse último caso, o modelo M2. No quadro geral, o resultado do modelo M1 indica que as transferências legais equalizam essa necessidade, enquanto as voluntárias lhe são indiferentes.

**Renda domiciliar *per capita*:** Esse é um dos indicadores de capacidade fiscal utilizados (MARTINEZ-VASQUEZ; BOEX, 1999; SHAH, 2007). A renda familiar reflete uma parte da capacidade do município de gerar receita própria por meio da tributação. Municípios com elevada renda *per capita* necessitam de menos transferências do que um município com renda menor, considerando os demais fatores constantes (SCHROEDER; SMOKE, 2003). A capacidade fiscal expressa pela renda domiciliar é bastante equalizada. Dentre as transferências intergovernamentais, apenas a do SUS “inequaliza” essa necessidade fiscal, considerando apenas os resultados em que não houve ambiguidades entre os modelos M1 e M2. Portanto, a transferência do SUS beneficia municípios com maior renda domiciliar *per capita*.

**PIB *per capita*:** Municípios com maior PIB *per capita* detêm maior capacidade de gerar receita tributária, e, por esse motivo, uma transferência equaliza a capacidade fiscal quando privilegia os governos locais com PIB *per capita* menor (MARTINEZ-VASQUEZ; BOEX, 1999; SCHROEDER; SMOKE, 2003; SHAH, 2007). Esse indicador é inequalizado por todas as transferências intergovernamentais, com exceção do SUS. Assim, quando se analisa o total das transferências legais, percebe-se que o quadro geral beneficia municípios com maior PIB *per capita*. A transferência do Bolsa Família é a única que promove a equalização dessa capacidade fiscal, quando controlada a renda e as demais necessidades fiscais.

É igualmente elucidativo realizar a análise dos resultados apresentados na Tabela 5 em função das transferências, conforme analisado a seguir:

**Transferências legais totais:** Os resultados evidenciam que o total de transferências que seguem critérios legais, e, portanto, que não são discricionárias, equaliza a capacidade fiscal atrelada à renda *per capita* e às necessidades fiscais associadas à densidade populacional e ao percentual de população idosa. Por outro lado, justamente os municípios com maior PIB *per capita* são privilegiados pelos repasses, não só em virtude da cota-parte do ICMS, que, por definição, é devolutiva e beneficia municípios com maior produção econômica, mas também devido às demais transferências, que, com exceção dos recursos do SUS, tiveram um impacto prejudicial na equalização desse item. O conjunto dessas transferências também intensifica a disparidade fiscal associada ao percentual de população em extrema pobreza, já que quanto pior esse indicador no município, menos o governo local tende a receber essas transferências. Os resultados apontam ainda que a necessidade associada ao crescimento populacional também é inequalizada, devido à participação do ICMS e do FPM, transferências com elevado volume de recursos e que preterem os municípios que cresceram mais nos anos recentes.

**Fundo de Participação dos Municípios:** O FPM beneficia municípios que possuem população mais esparsa, com maior índice de analfabetismo, com maior percentual de pessoas com mais de 60 anos e com menor renda domiciliar *per capita*. Por outro lado, deixa de equalizar critérios importantes, como o PIB, o percentual da população em situação de extrema pobreza e o crescimento populacional. O crescimento é inequalizado porque municípios que crescem podem passar para a faixa subsequente de população, prevista no marco legal e utilizada para distribuir o recurso. Uma vez que, em cada faixa superior de população, o valor *per capita* recebido dessa transferência é menor, municípios que crescem acabam sendo prejudicados. Além disso, o FPM parte do pressuposto de que municípios menores serão também os que mais necessitam recursos, mas esses não têm necessariamente uma elevada proporção da população em situação de extrema pobreza, e não apresentam PIB *per capita* sempre pequeno. Pelo contrário, alguns municípios pequenos têm menores necessidades fiscais associadas ao nível de pobreza, assim como possuem capacidade fiscal elevada, associada a um PIB *per capita* alto. Assim, a transferência contribui para inequalizar esses itens, ou seja, beneficiar municípios com maior PIB *per capita*, menor proporção da população em extrema pobreza e menor crescimento populacional.

**Cota parte do ICMS:** Não é pretensão dessa transferência realizar nenhuma forma de equalização fiscal, mas sim devolver os recursos para onde eles foram arrecadados. Sendo um imposto incidente sobre o valor agregado, beneficiar os municípios com maior PIB *per capita* é uma consequência natural. Além do PIB, esse recurso apresentou caráter inequalizador principalmente para a necessidade fiscal associada ao percentual de população em extrema pobreza. No entanto, apesar de ser uma transferência devolutiva, seus recursos aparentemente têm contribuído para equalizar as necessidades fiscais associadas à densidade populacional e ao percentual da população acima de 60 anos. Vale ressaltar que o papel dessa transferência na equalização é muito similar ao da cota-parte de FPM, apesar dessas transferências terem natureza distintas, e, em certa medida, até opostas. A única diferença significativa é o papel equalizador do FPM no item Analfabetismo, enquanto o ICMS tem um efeito oposto. Dessa forma, aproximadamente 46% do total de transferências intergovernamentais seguem um mesmo padrão na equalização, pois o ICMS e o FPM, que figuram entre as principais fontes dos recursos municipais, se reforçam mutuamente, na perspectiva da equalização fiscal.

**Fundeb:** Apesar de não ter diretamente esta função, essa transferência é a que mais promove a equalização fiscal. Apesar de ser uma transferência condicionada, quando essa financia um gasto que iria ser realizado independentemente dessa condicionalidade, ocorre a liberação de recursos próprios para outras áreas (SPAHN, 2007). Com a transferência, o município pode utilizar as receitas próprias para outras

finalidades, em vez de financiar aquele gasto. Por esse motivo, uma transferência condicionada pode contribuir para o município atender outras necessidades fiscais, além daquelas expressas na condicionalidade.

**SUS:** É a única transferência, entre as estudadas, que não beneficia municípios com maior PIB *per capita*. Ainda no quesito capacidade fiscal, um resultado que difere dos obtidos nas demais transferências é o papel inequalizador quando se analisa a renda *per capita*. No entanto, o SUS desempenha um papel de equalização no que diz respeito às necessidades fiscais associadas ao percentual de analfabetos e população em situação de extrema pobreza.

**Cota-parte da compensação financeira:** Esse recurso privilegia municípios que cresceram mais, que possuem população mais esparsa, com maior índice de analfabetismo e com maior percentual de pessoas com mais de 60 anos. Essa transferência ainda promove a equalização fiscal ao distribuir menos para os municípios com maior capacidade de gerar arrecadação própria, quando expressa pela renda domiciliar *per capita*. Contudo, essa transferência privilegia municípios com elevado PIB *per capita* e com menor percentual de população em idade escolar.

**Transferências voluntárias:** Essas transferências são distribuídas discricionariamente pelos diferentes níveis de governo, assim não integram o conjunto das transferências legais. Muitos trabalhos indicam que esses recursos têm sido utilizados com fins políticos, beneficiando municípios das bases de apoio do governo transferidor, ou ainda, municípios com elevado número de *swing voters* (DIXIT; LONDREGAN, 1996; JOHANSSON, 2003), que tomam decisões eleitorais sem critérios ideológicos, mas fundamentadas na provisão de serviços e investimentos. Como outras transferências, inequalizam as necessidades fiscais associadas à população em extrema pobreza e a capacidade fiscal associada ao PIB *per capita*, contudo, promovem a equalização nos critérios densidade, população acima de 60 anos e população em idade escolar. Entre todas as transferências estudadas, os resultados indicam que essa é a que menos interfere na equalização fiscal, uma vez que 8 dos 16 coeficientes presentes nos dois modelos (M1 e M2) não foram significativamente diferentes de zero.

**Bolsa-família *per capita*:** Apesar de não ser intergovernamental, foi investigada neste trabalho devido à sua relevância e ao fato de disputar recursos com outras transferências. Além disso, o volume de recursos pode servir para atenuar ou intensificar o efeito de outras transferências na equalização fiscal. À medida que o recurso privilegia determinados municípios, esse pode atender determinadas necessidades da população e reduzir em algum grau a pressão no orçamento municipal, liberando recursos para serem aplicados em outras áreas. A transferência do Bolsa Família exerce um papel importante na equalização fiscal, equalizando a

necessidade relacionada ao analfabetismo, à população em situação de extrema pobreza, à população em idade escolar e, em menor grau, à capacidade fiscal expressa pelo PIB. Essa transferência foi a única que desempenhou papel equalizador do PIB entre os municípios, servindo para contrabalançar uma limitação das transferências intergovernamentais. O contrapeso também aconteceu na variável relacionada à proporção da população em situação de extrema pobreza, pois os municípios que têm maior proporção da população nessas condições recebem menos recursos das transferências intergovernamentais, controladas as demais variáveis incluídas nos modelos. Já os recursos do Programa Bolsa Família vão à direção oposta e beneficiam esses municípios, uma vez que essa política visa atender justamente os indivíduos em condições graves de pobreza.

### **Considerações finais**

O Brasil é um país com território significativamente heterogêneo, em que 5.565 municípios convivem em um mesmo regime federativo, a despeito de suas diferenças econômicas, sociais, culturais e demográficas. Apesar das disparidades entre os municípios, os governos locais receberam maiores atribuições e responsabilidades a partir do processo de descentralização que marcou as últimas décadas. Essa situação criou o desafio de permitir, aos munícipes de diferentes regiões, o acesso a serviços públicos e oportunidades de forma minimamente equitativa. Como as bases tributárias, a partir das quais os municípios podem gerar receitas próprias, bem como as demandas por serviços públicos são distribuídas de maneira desigual ao longo do território, torna-se necessária a equalização fiscal horizontal por meio das transferências intergovernamentais.

Uma vez que, no contexto da equalização fiscal, as transferências podem anular o efeito umas das outras, ou, ao contrário, intensificá-lo, neste trabalho se optou por estudar as transferências em um nível agregado, concomitante ao estudo de cada repasse específico. Numa perspectiva multivariada, também foi analisado como o volume de repasse responde a mudanças em cada necessidade e capacidade fiscal, controlando as demais necessidades e capacidades.

Os resultados mostraram que algumas necessidades fiscais associadas à população em situação de extrema pobreza e crescimento populacional não foram equalizadas pelas transferências legais. Ao contrário, justamente os municípios que menos necessitavam de recursos, segundo esses critérios, foram os que mais receberam, considerando controlada a capacidade de gerar arrecadação própria e as outras demandas. No que diz respeito à capacidade fiscal, o PIB também foi um critério cuja relação com o repasse das transferências legais foi o contrário do

preconizado pela equalização fiscal, pois justamente os municípios com maior PIB *per capita* receberam mais.

Dentre as transferências legais, avaliando-as pelo prisma da equalização, o repasse em que se observa a situação mais crítica é o FPM. Os recursos do FPM exercem um impacto negativo na necessidade fiscal associada ao crescimento populacional e população em situação de extrema pobreza, bem como na capacidade fiscal expressa pelo PIB, apesar do objetivo essencialmente redistributivo atrelado a essa transferência. O ICMS também apresenta esses mesmos efeitos, contudo, por ser uma transferência de caráter devolutivo, não se espera que o ICMS tenha resultados positivos para a equalização fiscal. Dessa forma, desperta atenção a similaridade dos efeitos dessas duas transferências na equalização dos diversos itens, uma vez que a cota-parte do FPM tem caráter redistributivo, enquanto a cota-parte do ICMS representa, essencialmente, uma transferência devolutiva. A similaridade significa que ambas se reforçam mutuamente, considerando seus impactos pela perspectiva da equalização.

Por outro lado, os resultados revelam um papel importante do Fundeb na equalização, pois os recursos desse fundo contribuíram para equalizar a maioria das necessidades fiscais. A transferência do SUS também exerceu, em um grau menor, uma função positiva para a equalização. Se, por um lado, é verdade que o SUS apresentou um efeito prejudicial nos critérios de população acima de 60 anos e densidade populacional, por outro, esses critérios já haviam sido amplamente contemplados pelas demais transferências, e, portanto, no cômputo geral, esses itens são equalizados pelas transferências legais. Ao mesmo tempo, a transferência do SUS atua na equalização da necessidade associada à população em situação de extrema pobreza, cujas disparidades são negligenciadas e até agravadas pelas demais transferências.

Apesar do objetivo das transferências condicionais não ser essencialmente promover a equalização fiscal, elas permitem aliviar a pressão orçamentária do governo local. No caso em que o governo iria investir na área da condicionalidade independentemente de qualquer restrição, a transferência condicional tem o mesmo efeito que uma transferência livre de qualquer restrição na aplicação do recurso (SPAHN, 2007).

As transferências voluntárias, por sua vez, foram as que menos interferiram na equalização fiscal dos diversos itens estudados. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que, enquanto repasse discricionário, esses recursos não seguem nem critérios redistributivos, nem devolutivos. Ao contrário, essas transferências são influenciadas por fatores políticos, que podem não ter nenhuma relação com a capacidade ou com a necessidade fiscal do município.

Outra conclusão importante da pesquisa é que a transferência do Programa Bolsa Família, caso alivie as demandas dos municípios e libere recursos orçamentários do governo local, pode representar um repasse com contribuição importante para a equalização fiscal. Surpreendentemente essa transferência teve papel equalizador para um elevado número de itens, alguns deles pouco contemplados pelas demais transferências. Por esse motivo, considerando o quadro geral de transferência, o repasse do Programa Bolsa Família pode exercer uma função de contrapeso para aqueles critérios que foram esquecidos pelas transferências intergovernamentais.

Com relação aos critérios, uma conclusão importante é que as disparidades na necessidade fiscal associada ao crescimento populacional e à população em situação de extrema pobreza, bem como as diferenças na capacidade fiscal expressas pelo PIB provavelmente estão sendo excessivamente agravadas pelas transferências. Municípios que cresceram mais ou que apresentaram maior porção da população em situação de pobreza grave receberam menos, para um grande número de transferências, assim como os municípios com PIB *per capita* mais elevado foram beneficiados pela maioria dos repasses analisados.

Dessa forma, torna-se necessário rever o marco legal que regulamenta os diversos fluxos de recursos que compõem o orçamento no nível local, principalmente no caso de transferências que pretendem justamente realizar a redistribuição de recursos dentro da Federação, como no caso do FPM. Qualquer mudança específica deve ser analisada à luz do quadro geral de transferências, pois, conforme foi observado neste trabalho, é comum uma transferência atenuar, distorcer ou intensificar o efeito de outra, no âmbito da equalização fiscal.

## Referências bibliográficas

ABRÚCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

BACHUR, J. P. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 4, p. 377-401, 2005.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BLÖCHLIGER, Hansjörg (Ed.). *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

BOADWAY, R. Grants in a federal economy: a conceptual perspective. In: BOADWAY, R; SHAH, A. (Eds.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.

- CYRENNE, P.; PANDEY, M. Fiscal equalization, government expenditures and endogenous growth. *International Tax and Public Finance*, v. 2, n. 22, p. 311-329, 2015.
- DAFFLON, B. Fiscal capacity equalization in horizontal fiscal equalization programs. In: BOADWAY, R; SHAH, A. (Eds.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.
- DIXIT, A.; LONDREGAN, J. The determinants of success of special interests in redistributive politics. *Journal of Politics*, v. 58, p. 659-668, 1996.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- JOHANSSON, E. Intergovernmental grants as a tactical instrument: empirical evidence from Swedish municipalities. *Journal of Public Economics*, v. 87, p. 883-915, 2003.
- MACIEL, P. J.; ANDRADE, J.; TELES, V. K. *Transferências fiscais e convergência regional no Brasil*. Working Paper. Banco de Nordeste do Brasil, 2008. Disponível em: [<http://edi.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/forumbnb2006/docs/transferencias.pdf>]. Acesso em: 29 abr. 2016.
- MARTINEZ-VASQUEZ, J.; BOEX, J. *The design of equalization grants: theory and applications, Part I: Theory and Concepts*. Washington D.C.: The World Bank Institute and AYSPS, Georgia State University, 1999.
- MENDES, M.; MIRANDA, R.B.; COSSIO, F. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Texto para Discussão 40. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abr. 2008.
- ORAIR, R. *Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais*. Monografia premiada em 1º lugar no XV Prêmio Tesouro Nacional - 2010, Tópicos especiais de finanças públicas. Brasília: Esaf, 2010. 60 p.
- PRADO, S. (Org.) *Competição fiscal*. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 2, v. 2, 2006.
- \_\_\_\_\_. Introdução conceitual e visão geral do sistema. In: PRADO, S. (Org.). *Transferências intergovernamentais na Federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma*. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 6, v. 2, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. (Relatório de Pesquisa). Ebap/Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- RESCHOVSKY, A. Compensating local government for differences in expenditure needs in a horizontal fiscal equalization program. In: BOADWAY, R; SHAH, A. (Eds.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.
- REZENDE, F. Os desafios do federalismo fiscal. In: REZENDE, F. (Org.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 71-88.

SCHROEDER, L.; SMOKE, P. Intergovernmental fiscal transfers: concepts, international practice, and policy issues. In: SMOKE, P.; KIM, Y. H. (Eds.). *Intergovernmental transfers in Asia: current practice and challenges for the future*. Manila: Asian Development Bank, 2003. p. 20-59.

SHAH, A. Institutional arrangements for intergovernmental fiscal transfer and a framework for evaluation. In: BOADWAY, R; SHAH, A. (Eds.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.

SPAHN, P. B. Intergovernmental transfers: the funding rule and mechanism. In:

WILSON, L. S. Macro formulas for equalization. In: BOADWAY, R; SHAH, A. (Eds.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.

WANG, X.; HERD, R. The system of revenue sharing and fiscal transfers in China. *OECD Economics Department Working Papers*, n. 1030, OECD Publishing, 2013. *The system of revenue sharing and fiscal transfers in China*. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k4bwnwtmx0r-en>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

#### **Alexandre Lima Baião**

Possui doutorado em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV). Atualmente é Analista de Planejamento e Orçamento no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Contato: alexandrelimabaiao@gmail.com

#### **Armando Santos Moreira da Cunha**

Possui doutorado em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Portugal). Docente do quadro permanente da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE-FGV) e da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Contato: armando.cunha@fgv.br

#### **Flávio Sergio Rezende Nunes de Souza**

Possui mestrado em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE-FGV). Atualmente é encarregado das seções de planejamento estratégico e de consultoria na Diretoria de Administração da Marinha (DAdM). Instrutor do Centro de Instrução Almirante Newton Braga (CIANB). Contato: flavio.nunes@marinha.mil.br

**RSP**

# O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista?

**Italo Fittipaldi**

*Universidade Federal da Paraíba (UFPB)*

**Saulo Felipe Costa**

*Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)*

**Cletiane Medeiros Costa de Araújo**

*Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)*

A abordagem incrementalista pode explicar o comportamento do gasto social brasileiro nos últimos vinte anos? Objetivando responder a essa questão, o presente trabalho consistiu em estudo longitudinal exploratório do gasto público por função no Brasil. Recorreu-se a medidas de desigualdade para a identificação da dispersão temporal da variável de interesse, bem como projeções do gasto social no médio prazo a partir da utilização de modelo dinâmico autorregressivo integrado e de média móvel (Arima). Observou-se que o gasto social apresentou um padrão incremental, no período de 1995 a 2014, e que essa característica se reproduzirá no médio prazo.

**Palavras-chave:** orçamento público, políticas públicas, execução orçamentária, gasto público, bem estar social

## El gasto público federal brasileño: un perfil incrementalista?

El planteamiento gradual puede explicar el comportamiento del gasto social brasileño en los últimos veinte años? Con el objetivo de responder a esta pregunta, este estudio consistió en estudio longitudinal exploratorio de los gastos públicos según su función en Brasil. Se utiliza medidas de desigualdad para identificar la dispersión temporal de la variable de interés, así como las proyecciones del gasto social en el medio plazo a partir de la utilización del modelo dinámico autorregresivo integrado y de media móvil (Arima). Se observó que el gasto social mostró un patrón incremental, de 1995 a 2014, y que esta característica se reproduce en el medio plazo.

**Palabras clave:** presupuesto público, políticas públicas, ejecución presupuestaria, gasto público, bienestar social

---

[Artigo recebido em 1º de março de 2016. Aprovado em 28 de março de 2017.]

### **Brazilian federal public spending: an incremental profile?**

The incrementalist approach can explain the Brazilian social spending behavior in the last twenty years? Aiming to answer this question, this study consisted of exploratory longitudinal study of public expenditure by function in Brazil. It used inequality measures to identify the temporal dispersion of the variable of interest, as well as projections of social spending in the medium term from the use of dynamic integrated autoregressive and moving average model (ARIMA). It was observed that social spending showed an incremental pattern, from 1995 to 2014, and that this feature will be reproduced in the medium term.

**Keywords:** public budget, public policy, budget execution, public expenditure, social welfare

## Introdução

Da década de 1960 até o final da década seguinte o modelo incremental de análise de políticas públicas transformou-se no paradigma por excelência dos estudos sobre o Estado em ação. Sua vertente de estudo do processo orçamentário se constituiu no primeiro esforço analítico para a formulação de uma teoria orçamentária, desfrutando ainda hoje de certa capacidade de explicação para o processo de orçamentação (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966; WILDAVSKY, 1992, 1979; SHARKANSKY, 1968). Todavia, as modificações na regulamentação do processo de elaboração orçamentária nos E.U.A. e as novas evidências empíricas derivadas das alterações legislativas, corroeram parte da capacidade analítica do incrementalismo (KAMLET; MOWERY, 1983; STRAUSSMAN, 1988). Contudo, tais considerações são fruto de trabalhos empíricos voltados para a experiência norte-americana. E no Brasil? O modelo incremental pode explicar o comportamento orçamentário no tempo? Qual a tendência do gasto público social para os próximos anos?

Com vista a responder a tais questões este estudo se revestiu de uma natureza exploratória na observação dos dados, objetivando apenas a identificação do padrão de comportamento do gasto público no tempo e a previsão de sua trajetória futura<sup>1</sup>. Dada essa opção metodológica, não se constituiu escopo analítico a identificação de mecanismos causais ou relações de causalidade entre variáveis. A contribuição com a literatura empírica brasileira de Ciência Política, portanto, consiste na replicação de uma teoria (*incrementalismo*) – como definido por King (1995, 2003) – em busca de evidências empíricas da ocorrência de uma execução orçamentária incremental do *welfare state* brasileiro e na previsão de seu comportamento de médio prazo.

O trabalho foi estruturado em cinco seções, onde a primeira apresenta os aspectos morfológicos da abordagem do *incrementalismo desconexo* e, na segunda seção, descreve-se a lógica do processo de elaboração orçamentária à luz do modelo analítico incremental. Na terceira seção são apresentados os dados referentes à variável selecionada no período em estudo (1995-2014), com as análises derivadas de seu comportamento temporal. Já a quarta seção apresenta as projeções estimadas para o dispêndio de *welfare* para os próximos anos. Finalmente, a quinta e última seção consiste nas considerações finais do trabalho.

---

<sup>1</sup> Sobre as expectativas e motivações para a institucionalização da “função avaliação” de políticas públicas, cf. Farias (2005).

## A concepção da oferta “marginal” de políticas públicas

O estudo da tomada de decisão adquiriu contornos mais próximos do mundo real com a crítica à modelagem racional-abrangente que norteia as análises ancoradas no princípio da *racionalidade irrestrita*. As limitações cognitivas dos *stakeholders* e a complexidade das organizações restringem as escolhas ao nível subótimo de decisões, caracterizando o processo decisório como “satisfatório”, em vez de otimizado (SIMON, 1971). O nível ótimo nesse processo apenas seria possível com o pleno conhecimento das consequências da decisão tomada, afastando-se, portanto, do real universo dos atores sociais. Por seu turno, a complexidade organizacional exige que o decisor – imerso em racionalidade restrita – estabeleça uma hierarquização dos *meios* e *fins*, gerando conclusões equivocadas sobre a estratégia (escolha) mais adequada. Ou seja, a otimização no processo decisório, portanto, não se constitui no padrão observável na ação humana.

As limitações analíticas dos *policy makers* para depreender a realidade multifacetada do processo de formulação e execução de políticas, e a decorrente existência, entre os decisores, de variadas escalas de preferências por linhas de ação, resultam em políticas inconclusas, recorrentes e desconexas, caracterizando a intervenção estatal por um “incrementalismo desarticulado” (LINDBLOM, 1959; LINDBLOM, HIRSCHMAN, 1999; LINDBLOM, 2014). Não raro, grupos de decisores (*stakeholders*)<sup>2</sup> divergem quanto ao formato da *policy*, desencadeando, entre outras disfunções, conflitos intraburocráticos em paralelo à execução da ação estatal, fazendo emergir um *dissenso implementador*<sup>3</sup> que será mais agudo quanto mais complexo for o desenho e a natureza da política pública em curso. Com isso, o perfil do Estado em ação é caracterizado pela fragmentação, com as políticas públicas sendo executadas de maneira não linear, marginal, e sem a devida articulação organizacional, ao longo do tempo. O processo de “aproximações sucessivas” se constitui, assim, no padrão operacional para a definição do escopo e magnitude da oferta de políticas.

Adicionalmente, a complexidade operacional, a multiplicidade de burocratas envolvidos na produção da *policy* e a obscuridade do marco regulatório da intervenção multiplicam os “pontos de decisão” da política pública, induzindo problemas de coordenação no seu fornecimento, em razão dos dilemas de ação coletiva gerados no interior da estrutura implementadora. A multiplicidade dos pontos de decisão e a subsequente diversificação de preferências entre os *stakeholders* retardam

<sup>2</sup> Lindblom (1999) utiliza o termo *partidário* para classificar indivíduos e/ou grupos que tomam partido acerca da formulação e implementação de uma política pública, ou não. Utiliza-se aqui, portanto, a expressão *grupos de interesses* no mesmo sentido que Lindblom utiliza o termo *partidário*.

<sup>3</sup> Neste trabalho o termo *dissenso implementador* e *conflitos de poder*, derivado de problemas de coordenação na execução de políticas, serão tratados como sinônimos.

significativamente a conclusão dos programas governamentais, tornando a incompletude a marca registrada da ação estatal (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973 [1998]).

A probabilidade de não fragmentação (completude) de uma política, portanto, caminha na razão direta da superação dos problemas de coordenação derivados da formulação e da operacionalidade emergentes de um ambiente caracterizado pela insuficiência analítica e diversidades de estratégias executoras. Dada essa dinâmica conflituosa no processo de sua produção, as políticas públicas consistem em incrementos de iniciativas precedentes de ações governamentais, executadas com expansões marginais no tempo.

Percebe-se que tanto na análise lindbloniana quanto na abordagem de Pressman e Wildavsky os problemas da coordenação de políticas – *i.e.* os conflitos de poder existentes no interior da estrutura organizacional de decisão (execução) da política – transformam-se no *leitmotiv* do incrementalismo nas ações governamentais. Isso torna extremamente incomuns as mudanças bruscas e rápidas na oferta de políticas públicas, fazendo com que o fornecimento de políticas apresente um perfil temporal pouco substantivo e com variações executadas em margens muito estreitas em relação às ações governamentais precedentes, embora crescentes no tempo. Em outros termos, a abordagem *incrementalista* identifica a existência de uma natureza parcimoniosa na oferta de políticas públicas, admitindo uma “acomodação” da burocracia estatal a padrões de intervenção observada em períodos anteriores.

Diante disso, o conflito de poder em que se caracteriza o processo de formulação e implementação de políticas materializa-se efetivamente na elaboração e execução orçamentária<sup>4</sup>, onde as opções que irão compor a cesta de *policies* ofertada às diversas clientelas e expressa em volumes de recursos disponibilizados para tal finalidade nas rubricas do orçamento público, reproduzem níveis precedentes de gasto. Considerando essa análise, o processo orçamentário apresenta um perfil de regularidade temporal, desde que não ocorram alterações significativas na demanda subjacente por determinadas políticas públicas<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> À guisa de simplificação analítica, a *formulação* e a *execução* do orçamento governamental serão tratadas aqui como etapa única do processo orçamentário.

<sup>5</sup> Nesse limite, Baumgartner e Jones (1993) ressaltam a lógica de interação dos subsistemas político e comportamental que permeiam a formulação/decisão de uma agenda política, a exemplo do orçamento público (*agenda-based model*). O *modelo de equilíbrio pontuado* formulado pelos autores destaca que, embora a racionalidade limitada na tomada de decisão associada às restrições institucionais favorece a existência de longos períodos de estabilidade, o ambiente político também pode ser (menos) frequentemente pontuado por grandes mudanças em decorrência de forças exógenas e endógenas (mudanças na sociedade, no governo, crise econômica) que, por sua vez, podem alterar significativamente as regras de decisão e, conseqüentemente, as prioridades políticas. Todavia, a crítica que geralmente se faz a esse modelo analítico diz respeito ao pouco poder preditivo quanto à ocorrência de rupturas (pontuações).

É a atuação negociada dos grupos de interesses, e a inexistência de “perdedores universais” no processo de definição de políticas, que possibilita a regularidade, no tempo, dos recursos orçamentários. Ao ancorar-se na concepção *pluralista* das relações de poder societal, a corrente incrementalista incorpora à sua análise um conjunto de premissas importadas da economia clássica em que se fundamenta, admitindo (i) o atomismo dos grupos de interesses; (ii) a capacidade homogênea de arregimentar recursos de poder e assim influenciar efetivamente a oferta de políticas; e (iii) o intervencionismo estatal assegurando o livre funcionamento dos grupos organizados, garantindo o resultado dos embates travados entre as lideranças sociais.

Nesse caso, cabe ao Estado o papel de balizador das relações de poder, exercendo função semelhante à do sistema de preços no mercado de concorrência perfeita ao garantir o resultado social advindo do conflito distributivo entre os atores. O funcionamento desse “mercado de políticas públicas” é o que garante o equilíbrio de bem-estar social, afastando mudanças bruscas ou revolucionárias com elevados custos sociais (*i.e.*, ineficiência sistêmica)<sup>6</sup>. Porém, ao destacar o conflito distributivo existente entre grupos de interesses, a visão pluralista traz em cena a negociação como característica essencial ao funcionamento das escolhas sociais, por caracterizar-se como instrumento de controle recíproco (DAHL; LINDBLOM, 1971).

É essa necessidade de negociação entre os grupos com vistas ao benefício (e controle) mútuo que conduz – em condições dadas – à possibilidade de equalizar a oferta de *policies* e gerar estabilidade no volume e no alcance das ações governamentais ao longo do tempo, dotando determinada política pública de um “legado temporal”. O Estado em ação – particularmente as ações de *welfare* – caracteriza-se pela variação marginal, em objetivo e abrangência/volume, das políticas entregues às diferentes clientelas, resultado de um ajuste mútuo entre os diversos grupos, refletindo, dessa forma, um modelo estrutural de sociedade (ETZIONI, 2014). Sob essa lógica funcional, ficam reduzidos os custos da busca por informação e o custo do cálculo estratégico para a definição da ação a ser tomada, atrelando o equilíbrio do bem-estar social à capacidade de cooperação entre grupos em torno de uma determinada política pública. A “cooperação” nesse caso – para este trabalho – não resulta exclusivamente de consenso entre as ações de políticas a serem empreendidas, mas, em sentido mais amplo, da incapacidade de um grupo de impor aos demais suas preferências alocativas<sup>7</sup>.

6 Em outros termos, “tomados em conjunto esses pressupostos são um pouco mais adequados ao modelo da mão invisível de Adam Smith aplicado à política, onde o grupo é o empresário e o equilíbrio não está no menor preço, mas no interesse público” (LOWI, 1979, p. 51).

7 Crítica às teorias pluralistas, cf. Schmitter, 1979; Lehbruch, 1979. Para uma análise do corporativismo no Brasil, ver Diniz (1997).

O equilíbrio potencial entre os “partidários” em influenciar a dimensão e o escopo da oferta de políticas transforma o orçamento estatal no resultado das escolhas sociais negociadas e geradoras do bem-estar societal, tornando as variações nos recursos orçamentários dotadas de natureza pouco volátil. Mas, como se processa a orçamentação desse equilíbrio societal? Para responder a essa questão se faz necessária uma exposição sinóptica da lógica subjacente do processo de formulação e execução do orçamento governamental, sob as lentes do *incrementalismo desconexo*.

### **Conflito de interesses e a lógica do orçamento incremental: a emergência de um padrão cooperativo**

Em termos gerais, o processo orçamentário consiste em uma programação ou planejamento de despesas futuras, resultado de escolhas sociais feitas no presente, com base em expectativas quanto, *e.g.*, à evolução da receita de tributos e o comportamento da taxa de inflação no período da realização do gasto governamental orçado. Expectativas divergentes quanto ao volume de tributos arrecadados e ao comportamento geral dos preços, bem como preferências distintas sobre objetivos dos gastos e tipos de despesas, produzem tensões entre grupos de interesses concernentes à formulação e execução orçamentária, transformando o arcabouço legal do orçamento no resultado tangível das negociações entre grupos.

Portanto, o processo orçamentário resulta da ação de barganha entre atores sociais, necessária para o “acordo” de (re)distribuição dos recursos escassos, sob a direção do setor estatal que, mediante essa atuação, define o grau de intervenção e o peso relativo do Estado na produção da riqueza nacional ou regional. Todavia, o fato do orçamento público resultar das negociações entre grupos de interesses não deve eclipsar a magnitude e a complexidade das estratégias adotadas (ou negligenciadas) ao longo dos acirrados embates travados com vistas ao delineamento da oferta de políticas e de seus financiamentos.

Essa complexidade decisória, ao refletir a geometria variável do conflito distributivo entre grupos organizados, e a dimensão multifacetada da atuação de atores sociais visando benefícios públicos, restringida pelo tempo e normatização que regulamentam a formulação da peça orçamentária, responde pela expansão limitada – embora contínua – do orçamento público nos diferentes períodos fiscais. A dificuldade de parametrizar *ex-ante* os reais impactos advindos das opções de políticas e dos méritos de programas elaborados, possibilitando uma análise comparativa que estabelecesse uma escala de prioridades das ações governamentais, desloca para o processo de negociação a definição do que é ou não prioritário para determinado período.

Incapazes de definir uma função de utilidade agregada das políticas públicas, os grupos canalizam recursos para o conflito distributivo travado ao longo do processo orçamentário visando influenciar a definição da oferta e das fontes monetárias de *policies* específicas, gerando tensões decisórias que se “acomodam” pela opção de se reproduzir decisões orçamentárias prévias. Em outras palavras, para superarem (reduzirem) os obstáculos existentes no processo de negociação do escopo e dimensão das políticas, utiliza-se como parâmetro o orçamento anterior e o legado de políticas iniciadas, sendo o método incremental o vetor de fomento da ação cooperativa na elaboração orçamentária (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966).

A disputa pelas prevalências de demandas quando da formulação do orçamento conduz a certo “ponto de equilíbrio” entre as reivindicações manifestas, ao se reproduzir padrões decisórios anteriores. Essa lógica orçamentária é modificada apenas na ocorrência de eventos aleatórios de forte impacto para a (re)distribuição de recursos entre os grupos de interesses, quando o incrementalismo que a caracteriza é abandonado até que uma nova lógica incremental seja estabelecida agora em um novo patamar de alocação de recursos. O processo incremental de alocação de recursos inicia-se outra vez, até que um novo acontecimento de grande monta acirre o conflito distributivo.

Destarte, quanto mais regular for as incidências de eventos com repercussões expressivas sobre o quadro socioeconômico de uma nação/região, menos eficiente é o processo de orçamentação em virtude da inexpressiva capacidade de ações cooperativas entre os grupos, comprometendo a oferta exitosa de políticas públicas. Isso explica, para alguns estudiosos, a ineficiência e o desperdício de recursos existentes no processo de planejamento e elaboração orçamentária realizados em países pobres (CAIDEN; WILDAVSKY, 1974)<sup>8</sup>.

## **Ambiente político-econômico e o comportamento temporal do gasto público**

Entre 1995 e 2014, e sob a égide de certa estabilidade macroeconômica, o Brasil experimentou ao menos sete importantes processos políticos que, dada a sua potencial natureza (re)distributiva, poderiam redimensionar a alocação dos recursos públicos e redefinir a oferta de políticas: 1) cinco eleições presidenciais<sup>9</sup>; 2) iniciativas de reforma na administração pública; e 3) um esforço de adequação de ações governamentais à crise econômica internacional dos últimos cinco anos. Os ciclos eleitorais, ao produzirem alternância efetiva de poder entre grupos políticos antagônicos, tornam possíveis diferentes configurações relativas ao

<sup>8</sup> Para críticas à abordagem incrementalista cf. O'Connor (1973), Wanat (1974), Jones, True e Baumgarten (1997), True (2000).

<sup>9</sup> Eleições presidenciais de 1998, 2002, 2006, 2010, e 2014.

escopo e magnitude da despesa pública que se materializam no estabelecimento de padrões de intervenção estatal diferenciados (BORSANI, 2003). Os embates entre as escolhas exequíveis de (re)definição da oferta de políticas públicas, inerentes aos ciclos eleitorais, *per se*, se constituem um processo de tomada de decisão acerca da manutenção ou modificação da trajetória temporal das políticas<sup>10</sup>.

Por seu turno, as políticas de reestruturação da administração pública da década de 1990 trouxeram em seu bojo as tensões inerentes às ações concomitantes de elevação da eficiência do gasto público e de descentralização de recursos via mudança institucional. Para parte da literatura as reformas de cunho gerencial no setor público – e sua reprodução mimética nos entes subnacionais – foram vítimas do problema da *falha sequencial* das reformas administrativas, tornando fragmentado o resultado efetivo desse empreendimento de política pública (MATIAS-PEREIRA, 2008; ABRÚCIO, 2007; REZENDE, 2004).

Para além da real efetividade daquele empreendimento gerencial, impossível ignorar que foi executado um programa de ajuste fiscal com a magnitude necessária para debelar o descontrole das contas públicas herdado do período de hiperinflação. A implementação de políticas de controle orçamentário e aumento da eficiência fiscal, para além do real avanço na dimensão da mudança institucional da reforma administrativa brasileira à época, permeou o ambiente decisório, fazendo com que a natureza diferenciada das políticas públicas reformadoras e o antagonismo operacional que caracterizam suas estratégias de execução se constituíssem em foco de tensões, barganha e negociações políticas, com efeitos potenciais diretos sobre a configuração orçamentária.

Não menos importante foi a adoção de medidas de política econômica objetivando mitigar o impacto da crise econômica internacional a partir de 2009. A estratégia adotada de expansão da demanda agregada via relaxamento no superávit primário, que permeou o primeiro Governo Dilma Rousseff, dado o pífio efeito sobre o ritmo de atividade econômica, produziu nova configuração de poder no interior de seu governo. Isso levou à execução de ações restritivas do papel do gasto federal como vetor de crescimento econômico, conduzindo a redefinições acerca do perfil e do escopo da alocação de bens e serviços. A trajetória temporal do *welfare state* brasileiro, segundo a lógica de ajustes fiscais e da necessidade de recompor a magnitude perdida do superávit primário, portanto, seria de inflexão para os próximos anos, descaracterizando a vigência de um padrão incremental de despesa nessa área de atuação do Estado ao longo do tempo. Mas, como se comportou o gasto público brasileiro nos últimos 20 anos? Projeções do gasto social apontam para uma reversão da trajetória observada nos últimos 20 anos?

---

<sup>10</sup> Desnecessário dizer que os conflitos de interesses subjacentes a esse processo forjam uma geometria variável dos conflitos de poder (*i.e.*, definição dos bens públicos ofertados) transportada para o orçamento público.

## O gasto por função do Estado e a estratégia empírica de identificação de seu comportamento

A análise agregada do gasto público, ou mesmo uma desagregação mais acentuada, limita a percepção acerca das escolhas preferenciais de alocação dos recursos públicos no tempo e a identificação de possíveis padrões de cooperação entre grupos sociais acerca da partilha de tais recursos. Se o orçamento público resulta das negociações políticas intra e intergrupos, a observação do dispêndio governamental por função do Estado possibilita apontar as áreas de atuação estatal onde se observa regularidade temporal na oferta de *policies*. Inicialmente foram discriminadas as áreas de atuação do Estado, objeto da despesa pública por função, com o nível de agregação que possibilitasse a categorização do dispêndio governamental como *gasto mínimo*, *gasto econômico* e *gasto social* (chama-se atenção do leitor para o fato de que neste trabalho não foram consideradas as despesas com juros). Por meio de corte longitudinal abarcando o período 1995 a 2014, foram selecionadas variáveis indicativas da intervenção estatal para compor o mosaico analítico do padrão evolutivo do gasto público federal brasileiro (Quadro 1). Os valores do gasto público por função foram transformados a preços constantes de 2014, atualizados monetariamente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

**Quadro 1 – Gasto público por funções do Estado**

Gastos Mínimos	Gastos Sociais	Gastos Econômicos
Administração	Assistência Social	Agricultura
Defesa Nacional	Cultura	Ciência e Tecnologia
Essencial à Justiça	Educação	Comércio e Serviços
Judiciário	Previdência Social	Comunicações
Relações Exteriores	Saneamento	Desenvolvimento Regional
Segurança Pública	Saúde	Desporto e Lazer
		Direitos da Cidadania
		Energia
		Gestão Ambiental
		Habitação
		Indústria
		Organização Agrária
		Trabalho
		Transporte
		Urbanismo

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Rezende (1996).

## Categorizando o que é “incremental”

Um passo importante na identificação do incrementalismo no gasto público consiste em definir quantitativamente o que será considerado “incremental”. Oscilações marginais na despesa precisam ser mensuradas a partir de medidas que possibilitem captar o tamanho da desigualdade na execução orçamentária ao longo do tempo. Porém, tal medida precisa ser acompanhada da identificação da tendência da despesa no tempo. Ou seja, além da medição da assimetria do gasto efetivo, é necessário identificar se determinada modalidade de dispêndio registrou *aumento* ou *redução* no tempo.

Para o mapeamento do escopo de atuação do Estado brasileiro no período em tela, recorreu-se em seguida a medidas estatísticas que viabilizassem captar possíveis disparidades no gasto público por função ao longo do tempo, sob a lógica de indicadores de escala. Optou-se, assim, pela adoção do coeficiente Gini por ser uma medida de ampla utilização na literatura que aborda medições de desigualdade. Contudo, a sensibilidade do coeficiente Gini aos valores centrais da distribuição o torna menos eficaz quando se deseja captar as disparidades entre valores que se encontram à esquerda da curva de distribuição de dados, ou seja, baixos valores absolutos. Visando preencher essa lacuna em uma análise centrada apenas no Gini, recorreu-se a medidas de entropia, como o índice de Theil-T. Assim, o índice de Theil-T mede o quanto o gasto público observado se afastou de uma distribuição perfeitamente uniforme. Acredita-se, portanto, que a utilização dessas medidas de desigualdade conjuntamente tornou possível captar o grau de volatilidade da despesa por área de atuação do Estado ao longo da série histórica selecionada.

Ambos os indicadores apresentam escalas que variam entre 0 e 1, onde quanto mais próximo de zero, menor é a concentração dos valores de determinada variável, ou seja, menor é a desigualdade. Por outro lado, quanto mais próximo da unidade, maior é a desigualdade na distribuição de dados. Aplicando esses índices para os valores reais absolutos de execução orçamentária por função, obtiveram-se os resultados do perfil do dispêndio nos últimos 20 anos, exibidos na Tabela 1.

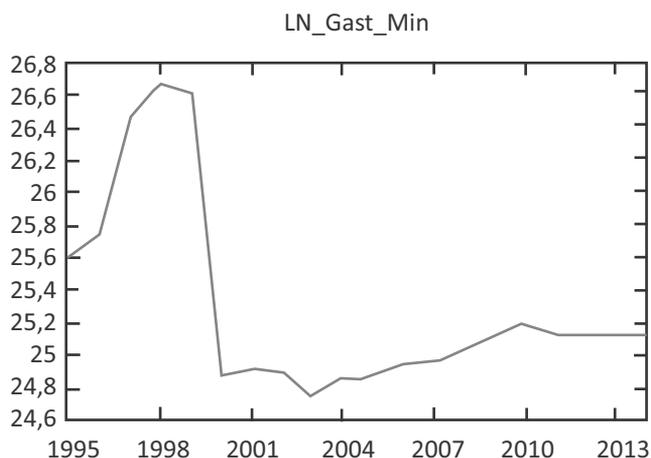
Nas duas últimas décadas o *gasto mínimo* apresentou maior disparidade ao longo dos anos, exibindo padrão totalmente diferenciado das demais naturezas do gasto público federal. Essa modalidade de dispêndio apresentou um coeficiente Gini duas vezes superior ao registrado pelos demais e um índice de Theil-T de quatro a sete vezes acima do **gasto social** e do **gasto econômico**, respectivamente. Por outro lado, o **gasto econômico** mostrou-se aquele com menor volatilidade nos últimos 20 anos, sendo acompanhado nesse padrão temporal pelo gasto social, embora em nível superior de disparidade. A dimensão do coeficiente Gini e do índice de Theil-T aponta para um padrão de intervenção estatal mais regular nos valores destinados às funções de Estado na área **social** e **econômica** do que em sua atividade **mínima**. Chega a ser contraintuitivo que aqueles tenham se mostrado mais regulares que o gasto mínimo.

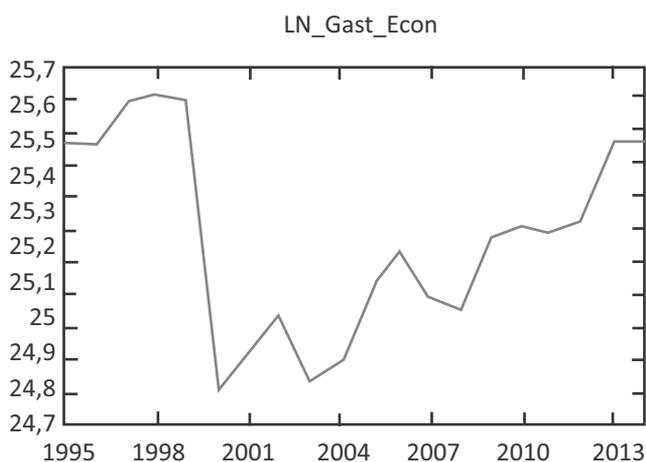
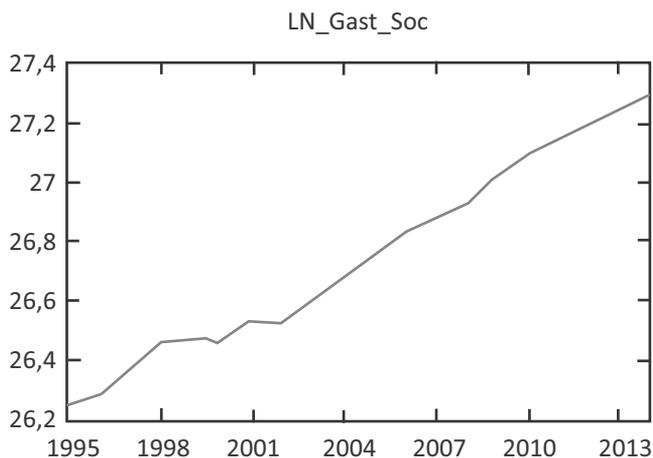
**Tabela 1 – Nível de desigualdade temporal do gasto público – 1995 a 2014**

Natureza do Gasto	Medida de Desigualdade	
	Gini	Theil-T
Mínimo	0.357	0.258
Social	0.187	0.053
Econômico	0.152	0.036

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda.

Contudo, ao se observar a trajetória no tempo da execução orçamentária (valores absolutos reais), constata-se que o gasto econômico, cujas medidas de desigualdade foram as mais baixas entre as naturezas de dispêndio, apresentou-se com padrão de estabilidade temporal. As oscilações ao longo da série histórica fizeram que essa modalidade de despesa chegasse em 2014 com praticamente o mesmo volume de execução orçamentária que em 1995, não registrando assim uma tendência nem ascendente, nem decrescente. Uma possível categorização dessa modalidade de despesa como “incremental”, se forem considerados apenas os valores do coeficiente Gini e do índice de Theil-T, acredita-se, contrasta com o perfil exibido pelo gasto econômico no tempo, já que incrementalismo não é sinônimo de estagnação na execução orçamentária (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966). De fato, apenas o gasto social, com uma tendência nítida, porém regular e gradual, permite a categorização de incremental, haja vista a combinação de uma baixa medida de desigualdade associada a uma trajetória definida ao longo da série histórica (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Trajetória do gasto público por função do Estado (mínimo, social, econômico) – 1995 a 2014 (valores em escala logarítmica)**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda.

A estratégia analítica de combinar medidas de desigualdade com a tendência observada na despesa possibilitou identificar divergência entre os padrões de intervenção estatal, viabilizando uma categorização mais precisa do que é ou não um perfil incremental de gasto público (Tabela 2).

**Tabela 2 – Comportamento do gasto público por função – 1995 a 2014**

Natureza do Gasto	Tendência	Medidas de Desigualdade		Padrão Incremental
		Gini	Theil-T	
Mínimo Social	Redução	0.357	0.258	Não
Econômico	Crescimento	0.187	0.053	Sim
	Estabilidade	0.152	0.036	Não

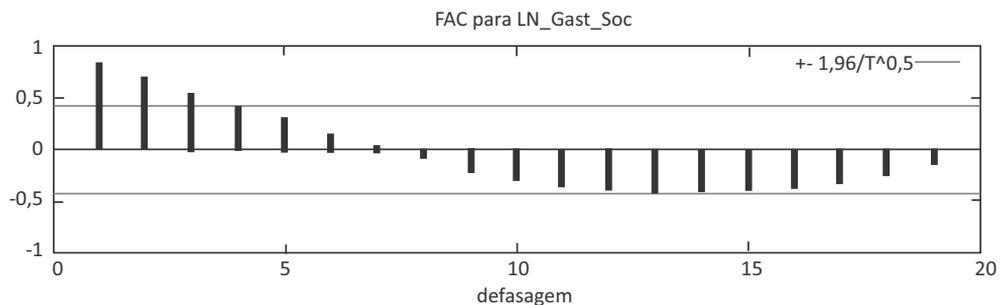
Fonte: Elaborado pelos autores.

O perfil do gasto social brasileiro parece resultar de um legado prévio de políticas (*policy feedback*) decorrente da emergência de padrões cooperativos em torno da magnitude do orçamento e do escopo dessa área de atuação do Estado<sup>11</sup>. A decisão de gasto no presente reproduziu o gasto passado, com aumentos regulares, mas com variabilidade reduzida, dando um contorno incremental à construção da rede social de proteção no Brasil. Os dados, portanto, parecem apontar para o fato de que nas duas últimas décadas o *welfare state* brasileiro foi erigido para além dos matizes ideológicos do governo de plantão, como resultado da geometria variável nas negociações políticas em torno do tema. Afinal, “a política (política prévia) pode definir o poder político por meio da **definição da agenda pública**, padrões de conflito de grupos de interesse, influência ou mudança nas regras formais, definição prévia de alocação de recursos, capacidade incremental, etc.” (SÁTYRO, 2006, p. 72. Grifo nosso). Contudo, qual a previsão do comportamento do gasto social para os próximos anos? Verificar-se-á o mesmo padrão de crescimento incremental? Buscou-se responder a tais questões na próxima seção.

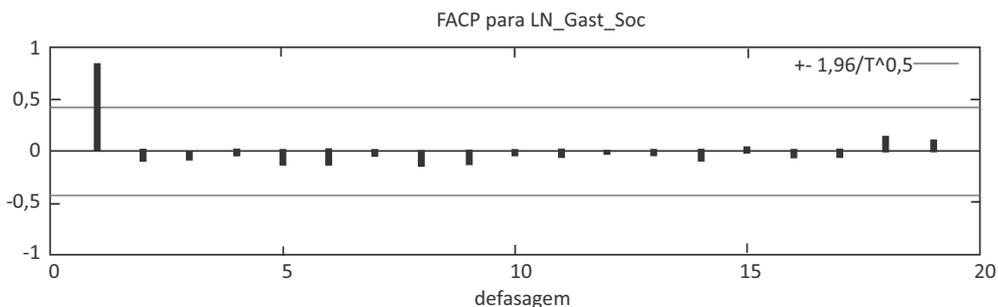
### Para onde caminha o gasto com *welfare* no Brasil?

Considerando que nas duas últimas décadas o gasto social brasileiro apresentou um perfil incremental, como resultado do legado de políticas prévias, buscou-se, a partir de projeções da execução orçamentária desse dispêndio, verificar se as configurações de forças políticas que o definiram como incremental se mantêm no tempo. Para o mapeamento dessa trajetória futura recorreu-se à análise dos dados sob o esquema dos modelos dinâmicos com processo autorregressivo integrado e de média móvel (Arima).

**Gráfico 2 – Função de autocorrelação (FAC) e função de autocorrelação parcial (FACP) do gasto social do Brasil (1995 a 2014)**



<sup>11</sup> Em instigante análise, Arretche (2004) evidencia os problemas de coordenação e autonomia sobre as relações federativas na gestão de políticas sociais no Brasil.



Entretanto, a série original do *gasto social* não é estacionária em nível. A análise do correlograma da função de autocorrelação (FAC) e da função de autocorrelação parcial (FACP) – juntamente com seus intervalos de confiança – revelou que a série em estudo torna-se estacionária apenas quando integrada em segunda ordem (Gráfico 2). Diante disso, o modelo de estimação foi definido como Arima (2,2,3), com termo constante. Por sua vez, visando não suavizar as oscilações na série (dessazonalização), optou-se por não incluir variáveis *dummies* nos modelos de regressão. Assim, procedendo à estimação dos parâmetros do modelo Arima (2,2,3) pelo método OLS (*ordinary least squares*), foram obtidos os coeficientes e seus respectivos testes de significância, conforme exposto na Tabela 3.

**Tabela 3 – Modelo estimado para o gasto social – Arima (2,2,3)**

Parâmetros	Coefficientes	Erro-Padrão	z	p-valor
Constante	0.001018	0.0012381	0.823	0.4108
$\phi_1$	-1.360500***	0.186392	-7.299	0.0000
$\phi_2$	-0.652064***	0.167930	-3.883	0.0001
$\vartheta_1$	0.982843***	0.369071	2.663	0.0077
$\vartheta_2$	-0.982842***	0.315068	-3.119	0.0018
$\vartheta_3$	-1.000000***	0.368948	-2.710	0.0067
Média da var. dependente	0.000002			
Média de inovações	-0.001576			
Desvio-padrão var. dependente	0.046490			
Desvio-padrão das inovações	0.022443			
Log da verossimilhança	38.60863			
Critério de Schwarz	-56.98466			
Critério de Akaike	-63.21726			
Critério de Hannan-Quinn	-62.35787			
Número de Observações	20			

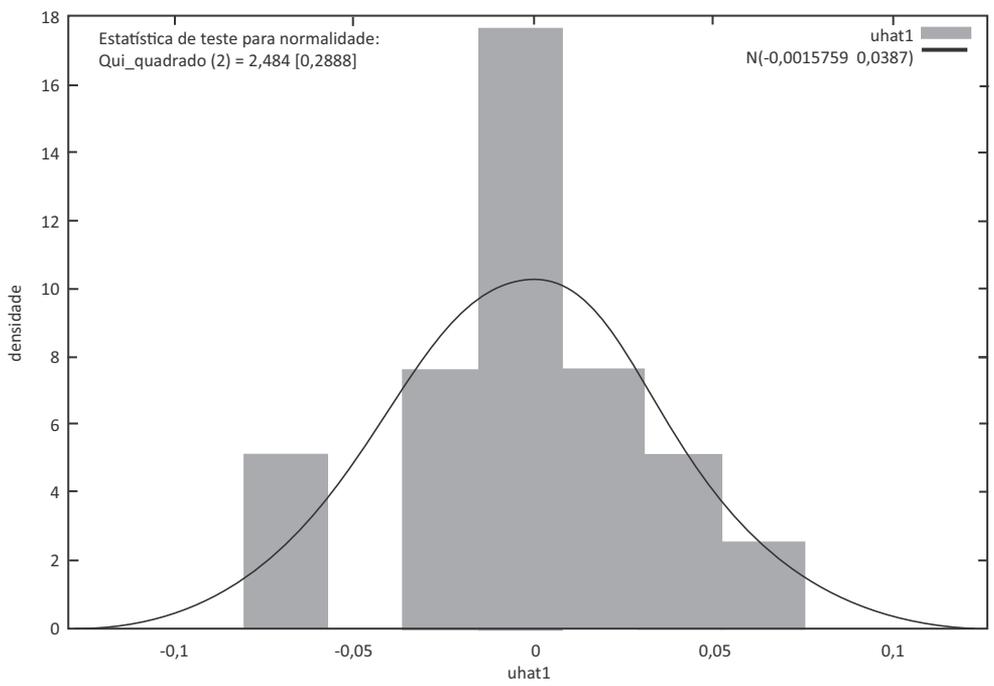
Parâmetros	Coefficientes	Erro-Padrão	z	p-valor
Teste LM para autocorrelação				
$H_0 = \text{sem autocorrelação}$				
$\chi^2(2) = 0.43648$				
Ljung-Box Q = 0.8039				

Fonte: Elaboração dos autores.

\* Estatisticamente significativo no nível de 1%. Estimação usando filtro de Kalman (Máxima Verossimilhança Exata) e erros padrão baseado na Hessiana.

O bom ajustamento do modelo pode ser comprovado no Gráfico 3 a seguir, que exhibe a normalidade dos resíduos do modelo Arima (2,2,3). Observada a adequação da escolha do modelo de estimação, na sequência se projetou o comportamento futuro do gasto social no Brasil para um horizonte de médio prazo (próximos seis anos) e foi possível detectar uma “tendência incremental crescente” dessa modalidade de despesa (Gráfico 4). Os dados parecem apontar – *ceteris paribus* – para a manutenção do padrão cooperativo nas arenas decisórias acerca da construção da rede social de proteção no Brasil. Para o médio prazo, portanto, espera-se a manutenção da trajetória crescente, regular e gradual da despesa de *welfare* no país.

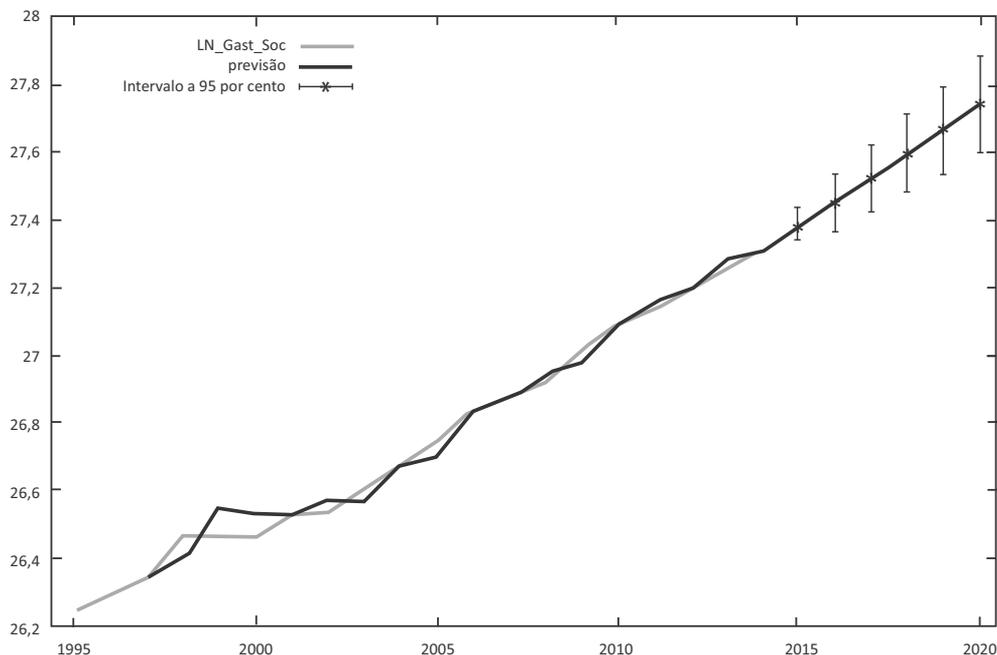
**Gráfico 3 – Normalidade dos resíduos do modelo Arima(2,2,3)**



Fonte: Elaborado pelos autores.

É importante destacar que a estimação do gasto social para os próximos seis anos foi realizada em escala logarítmica, pois o objetivo primário da projeção não foi identificar valores absolutos dessa modalidade de despesa, mas, antes, identificar a trajetória no tempo. Assim, percebeu-se que a curva do gasto social, *ceteris paribus*, manterá as mesmas características das duas últimas: tendência ascendente com crescimento regular e gradual.

**Gráfico 4 – Projeção para o gasto público social até 2020**



Fonte: Elaborado pelos autores.

## Considerações finais

Este trabalho consistiu em uma análise exploratória do comportamento do gasto público federal brasileiro no período de 1995-2014, focalizando na despesa de *welfare*, com vistas à testabilidade da abordagem incrementalista no gasto público social brasileiro, e a estimação de seu comportamento futuro. Destarte, observou-se que o gasto econômico e o gasto social registraram as menores assimetrias na execução orçamentária nos últimos vinte anos. Contudo, a trajetória do gasto econômico manteve em 2014 praticamente o mesmo patamar registrado em 1995. Como a abordagem incrementalista não é sinônimo de estagnação orçamentária, essa natureza de dispêndio não foi categorizada como incremental, mas apenas o gasto social, em razão de uma nítida trajetória tendencial no tempo.

Estimando o comportamento do gasto social para o médio prazo, por meio da utilização de modelo dinâmico com processo autorregressivo integrado e de média móvel (Arima), foi possível identificar, *ceteris paribus*, a manutenção de um padrão cooperativo nas arenas decisórias acerca dessa modalidade de despesa. Essa configuração no ambiente decisório parece ser capaz de manter o dispêndio de *welfare* no Brasil crescente, regular e gradual nos próximos anos.

Todavia, não sem reparos, chegou-se a tais considerações. A natureza meramente descritiva da pesquisa não possibilitou o pleno reconhecimento de causalidades, e de que variáveis interferiram – e em que magnitude – na configuração atual do gasto público no Brasil. A utilização de uma série temporal curta e a definição do recorte analítico sobre a categorização do que é incremental limitam as conclusões do trabalho. Ademais, recorreu-se à execução orçamentária para identificar padrões decisórios, em um esforço de “engenharia reversa” nos estudos sobre políticas públicas, o que irá requerer aperfeiçoamentos analíticos em estudos posteriores.

## Referências bibliográficas

- ABRÚCIO, L. F. A trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reforma. *RAP - Revista de Administração Pública*, Edição Especial, p. 67-86, 2007.
- ARRETCHÉ, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and Instabilities in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BORSANI, H. *Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- CAIDEN, N.; WILDAVSKY, A. *Planning and budgeting in poor countries*. New York: John Wiley & Sons, 1974.
- DAHL, R. A.; LINDBLOM, C. E. *Política, economia e bem-estar social*. Rio de Janeiro: Editora Lidaador, 1971.
- DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, v. LX, n. 3, setembro, 1966.
- DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- ETZIONI, A. *Mixed scanning: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão*. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs). Brasília: Unb, 2014.
- FARIAS, C. A. P. A política de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-169, 2005.
- JONES, B. D.; TRUE, J. L.; BAUMGARTNER, F. R. Does incrementalism stem from political consensus or from institutional gridlock? *American Journal of Political Science*, v. 4, n. 41, p. 1319-1339, 1997.

- KAMLET, M. S.; MOWERY, D. C. Budgetary side payments and government growth, 1953-1968. *American Journal of Political Science*, v. 27, p. 636-664, 1983.
- KING, G. The Future of Replication. *International Studies Perspectives*, 4, p. 443-499, 2003.
- KING, G. Replication, Replication. *PS: Political Science and Politics*, 28, p. 443-499, 1995.
- LEHMBRUCH, G. Liberal corporatism and party government. In: LEHMBRUCH, Gerhard; SCHMITTER, Phillipe. (eds.) *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Sage, Beverly Hills and London, p. 147-185, 1979.
- LINDBLOM, C. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, p. 79-88, 1959.
- LINDBLOM, C.; HIRSCHMAN, A. O. Desarrollo económico, investigación y desarrollo, diseño de políticas. In: *Democracia y sistema de mercado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, p. 284-311, 1999.
- LINDBLOM, C. Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G; SALM, J. F. (orgs). Brasília: Unb, 2014.
- LOWI, T. J. *The end of liberalism: the second republic of the United States*. New York / London: W.W Norton & Company Inc. 2<sup>nd</sup> ed, 1979.
- MATIAS-PEREIRA. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, E.U.A. e União Européia. *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev, 2008.
- O’CONNOR, J. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.
- REZENDE, F. C. *Por que as reformas administrativas falham?* Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- \_\_\_\_\_. Os leviatãs estão fora do lugar. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 39, n. 2, p. 195-211, 1996.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- SÁTYRO, N. G. D. Políticas nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise de série temporal com corte transversal – 1987 a 2002. In: SOUZA, C.; NETO, P. F. D. (orgs.) *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, p. 57-90, 2006.
- SCHMITTER, P. Still the century of corporatism. In: LEHMBRUCH, G.; SCHMITTER, P. (eds.) *Trends toward corporatist intermediation*. Sage, Beverly Hills and London, p. 7-53, 1979.
- SHARKANSKY, I. Agency requests, gubernatorial support and budget success in the state legislature. *The American political Science Review*, v. 62, n. 4, p. 1220-1231, 1968.
- SIMON, H. A. *Comportamento administrativo*. 2<sup>o</sup> edição em português. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- STRAUSSMAN, J. D. Rights-based budgeting. In: RUBIN, Irene (eds.) *New directions in budget theory*. New York: State University of New York, 1988.

WANAT, J. The bases of budgetary incrementalism. *American Political Science Review*, v. 68, p. 1221-1228, setembro, 1974.

TRUE, J. L. Avalanches and incrementalism: making policy and budget in the United States. *American Review of Public Administration*, v. 30, n. 1, p. 3-18, 2000.

WILDAVSKY, A. *The new politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown. 2<sup>nd</sup> ed, 1992.

\_\_\_\_\_. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown. 2<sup>nd</sup> ed, 1979.

#### **Italo Fittipaldi**

Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente é Coordenador do Núcleo de Pesquisa Aplicada em Políticas Governamentais (NPGOV) e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Contato: italofittipaldi@gmail.com

#### **Saulo Felipe Costa**

Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente é Bolsista PNPd-CAPES no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e Pesquisador do NPGOV. Contato: s.felipe@hotmail.com

#### **Cletiane Medeiros Costa de Araújo**

Possui mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente é Doutoranda em Ciência Política pela UFPE, Bolsista CNPq e Pesquisadora do NPGOV. Contato: cletiane.araujo@hotmail.com

# Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro

**Leonel Gois Lima Oliveira**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)  
Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará (Esmec)*

O objetivo deste ensaio é trazer reflexões sobre os dez anos de existência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a sua atuação na melhoria dos níveis de eficiência do Judiciário brasileiro. O ensaio discute e aponta lacunas ao propor a realização de estudos futuros sobre a gestão do Poder Judiciário. Os seguintes aspectos são abordados: Reforma do Judiciário e suas perspectivas; planejamento estratégico e metas anuais; mensuração de desempenho e eficiência. As reflexões propostas, no campo teórico e metodológico, podem ser incorporadas a modelos e práticas que buscam evidenciar um Judiciário mais célere e efetivo.

**Palavras-chave:** poder judiciário, reforma judiciária, planejamento estratégico, avaliação de desempenho, eficiência

## **Diez años del CNJ: reflexiones sobre la participación en la mejora de la eficiencia del Poder Judicial brasileño**

El propósito de este ensayo es llevar a reflexiones sobre los diez años del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y su papel en la mejora de los niveles de eficiencia de la justicia brasileña. El ensayo discute y señala lagunas mediante la propuesta de llevar a cabo más estudios sobre el control del Poder Judicial. Los siguientes aspectos están cubiertos: reforma del sistema judicial y sus perspectivas; la planificación estratégica y las metas anuales; la medición de rendimiento y eficiencia. Las reflexiones propuestas, en el campo teórico y metodológico, se pueden incorporar en los modelos y prácticas que tratan de mostrar un Poder Judicial más rápido y eficaz.

**Palabras clave:** poder judicial, reforma judicial, planificación estratégica, evaluación del desempeño, eficiencia

---

[Artigo recebido em 3 de abril de 2016. Aprovado em 6 de abril de 2017.]

## **Ten years of CNJ: reflections on involvement with improving the efficiency of the Brazilian Judiciary**

The purpose of this essay is to bring reflections on the ten years of the National Council of Justice (CNJ) and its role in the improvement of the efficiency levels of Brazilian Judiciary. The essay discusses and points out gaps by proposing to carry out further studies on the management of the Judiciary Branch. The following aspects are covered: reform of the Judiciary and its prospects; strategic planning and annual goals; measurement of performance and efficiency. The reflections proposed in the theoretical and methodological field can be incorporated into models and practices that seek to show a more rapid and effective Judiciary.

**Keywords:** judiciary, judicial reform, strategic planning, performance evaluation, efficiency

## 1. Introdução

O Judiciário brasileiro é percebido habitualmente pela lentidão na resolução dos conflitos, os elevados custos, a falta de transparência de suas atividades, ao que se soma a sensação de impunidade. Os problemas não são recentes e foram evidenciados por pesquisas de opinião e, principalmente, pela imprensa, sobressaindo-se a percepção de que o Judiciário brasileiro não funciona de forma satisfatória (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2003; SADEK, 2004, 2006). Porém, ao longo da década de 2000, inúmeras mudanças ocorreram, o que já permitiu visualizar melhorias no nível de satisfação do brasileiro em relação ao Judiciário. Mesmo assim, ainda há vários aspectos a serem aperfeiçoados, principalmente para transformar algumas opiniões enraizadas no senso comum do brasileiro sobre o Poder Judiciário (FALCÃO, 2009).

O objetivo deste ensaio é trazer reflexões sobre a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nos seus dez anos de existência, em relação à melhoria dos níveis de eficiência do Judiciário brasileiro. Desse modo, o ensaio discute e aponta lacunas que demandam a realização de estudos futuros sobre a gestão do Poder Judiciário brasileiro. Os seguintes aspectos são abordados: Reforma do Judiciário e suas perspectivas; planejamento estratégico e metas anuais; e mensuração de desempenho e eficiência.

A Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, a chamada Reforma do Judiciário, procurou fornecer uma resposta para a necessidade de melhoria da eficiência ao criar o CNJ. Esse tem por objetivo realizar um controle administrativo e financeiro de todos os tribunais brasileiros, inclusive os tribunais superiores. No entanto, uma breve consulta à literatura já permite identificar a existência de uma lacuna de investigação sobre a participação do CNJ nesse ambiente institucional. Apesar de atuar sob um enfoque organizacional, ressalta-se que um olhar político e institucional da atuação do conselho ainda não foi devidamente explorado por estudos das áreas de Ciência Política e Administração Pública, mesmo quando o enfoque recai sobre a gestão do Poder Judiciário (VIEIRA; PINHEIRO, 2008; NOGUEIRA, 2011; SADEK; OLIVEIRA, 2012; OLIVEIRA; NOGUEIRA, 2017). Poucos trabalhos chegam a identificar o contexto político nesse novo cenário do Judiciário (FRAGALE FILHO, 2010; SANTOS; DA ROS, 2008). O campo do Direito, por exemplo, analisava o papel do CNJ por um viés jurídico (constitucional), demonstrando aspectos favoráveis ou limitantes da atuação como órgão de controle do Judiciário (FALCÃO, 2009; FALCÃO; OLIVEIRA, 2013).

O enfoque da eficiência é fundamental para o bom funcionamento do Judiciário. A Justiça Estadual, por exemplo, apresenta o maior volume de processos e é vista como o segmento do Poder Judiciário que tem o pior nível de atuação. Trata-se de

um reflexo direto de ser demandado pela população (FALCÃO, 2009; DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS, 2012b, 2013, 2014, 2015, 2016). No entanto, alguns estudos apontam uma grande disparidade no nível de eficiência dos tribunais quando comparados entre si (DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS, 2012b, 2013, 2014, 2015; FOCHEZATTO, 2010; YEUNG, 2010; YEUNG; AZEVEDO, 2011; NOGUEIRA *et al.*, 2012; FAVERI; PEREIRA; OLIVEIRA, 2014). Situação que não deveria ocorrer, devido ao estabelecimento dos preceitos de uniformidade das instituições, pois os tribunais atuam sob a mesma legislação processual e possuem estrutura funcional semelhante. Essa heterogeneidade impacta a percepção popular do nível de eficiência do Judiciário, que costuma ser taxado como moroso, apesar de alguns tribunais serem eficientes. Por isso, é importante entender quais os motivos para tamanha diversidade. Seriam aspectos financeiros e orçamentários? Ou seria a diferença de demanda processual? Ou quem sabe a quantidade de magistrados e funcionários? Quais as interferências causadas por agentes que não se beneficiam com a eficiência do Judiciário? De que forma o CNJ atua na redução dessas disparidades? Tais reflexões preliminares levam a questionar, de forma mais ampla, se um Judiciário eficiente interessa realmente a todos.

As justificativas para o recente movimento de melhoria dos indicadores de desempenho do Judiciário são limitadas. Portanto, o presente trabalho consiste em uma tentativa de descrever o estado da arte da literatura existente e, a partir daí, propor novas direções para futuras pesquisas.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: a seção 1 constitui-se desta introdução. A seção 2 procura trazer uma reflexão teórica sobre a gestão do Poder Judiciário, abordando as reformas administrativas e o cenário político-institucional. A seção 3 apresenta uma breve descrição do funcionamento do Judiciário e do recente contexto histórico brasileiro. O planejamento estratégico e as metas anuais são abordados na seção 4. A seção 5 realiza uma reflexão crítica sobre o enfoque administrativo, destacando a avaliação de desempenho e a busca pela eficiência dos tribunais. Por fim, são apresentadas as considerações finais e encaminhamentos para futuras pesquisas.

## **2. Reflexões teóricas sobre gestão do Judiciário**

Dada a tripartição de poderes do Estado, o Judiciário possui algumas peculiaridades que tornam os elementos de seu funcionamento bem distintos em relação ao Executivo e ao Legislativo (MONTESQUIEU, 1962). A atuação do Judiciário geralmente é representada na figura dos magistrados (juízes), pois são os detentores do ato de julgar e dirimir conflitos entre as partes envolvidas (litigantes). Na atividade judicial moderna, por exemplo, é possível identificar três

princípios básicos, decorrentes do Estado de Direito liberal, que, em certa medida, continuam vigentes. O primeiro consiste em que o magistrado se pronuncie apenas quando for acionado. Isto demonstra a passividade do Judiciário, fazendo com que o magistrado não se manifeste enquanto não for acionado e muito menos fora dos autos (processos judiciais), como uma demonstração de garantias processuais e imparcialidade dos julgamentos. O segundo ponto é inerente ao primeiro, pois o magistrado apenas se manifesta sobre casos concretos. Portanto, há a necessidade de um litígio para o seu envolvimento. Em outras palavras, o magistrado necessita de um caso concreto e formalizado de conflito entre partes diante da lei para que ele exerça a sua atividade profissional. E por último, o magistrado pronuncia-se sobre casos particulares. A atuação dele é restrita ao julgamento das particularidades e não trata sobre questões ou princípios gerais. Caso a decisão do magistrado atinja um princípio geral, a impotência do juiz pode ser evidenciada. Ao contrário, manifestando-se num princípio geral sem qualquer caso particular, o magistrado acaba exercendo uma atribuição que não é essencialmente sua (ARANTES, 1997; TOCQUEVILLE, 1998). Os princípios anteriores representam a tentativa de afastar os magistrados e os tribunais da esfera política, objetivando ao máximo a manutenção da imparcialidade das decisões (ARANTES, 1997). Por outro lado, é necessária uma gestão adequada para o Judiciário não ficar enfraquecido nesse contexto institucional, pois o seu bom funcionamento é essencial para a sociedade.

O Judiciário apresenta um papel importante ao ser essencialmente conservador, reforçando a manutenção do *status quo* (TAYLOR, 2008). Atua como um garantidor da aplicabilidade da legislação, portanto representa a execução plena das regras previamente estabelecidas, denominadas como as regras das leis (MARAVALL; PRZEWORSKI, 2003). Paralelamente, é possível identificar também um papel econômico, relacionado com as garantias de cumprimento dos contratos. A análise econômica do Direito demonstra que as leis são fundamentais para o bom funcionamento dos mercados e influenciam no cenário institucional junto aos custos de transação (PINHEIRO, 2003; YEUNG, 2010).

Apesar dessas demonstrações de importância e da indicação de diferenças entre os poderes constitucionais, a prestação do serviço jurisdicional segue o modelo de gestão similar a outros órgãos e esferas da administração pública. Portanto, é possível identificar facilmente os elementos recorrentes de um modelo de gestão burocrático, como, por exemplo, a divisão de tarefas, uma estrutura permanente, uma estrutura de carreira, a prestação de serviços em larga escala, entre outros aspectos (GRAHAM JR., 1993). Porém, Dubois e Boyum (1993) observam que o crescimento populacional, o desenvolvimento econômico, a urbanização e a industrialização dos últimos séculos produziram um aumento exagerado no volume e na complexidade dos casos judiciais e que os tribunais não estavam devidamente

preparados para gerenciá-los. O despreparo do Judiciário fica ainda mais evidente quando a falta de gestão serve como estímulo para a obtenção de vantagens para determinados grupos. Taylor (2008) e Taylor e Da Ros (2008) procuram demonstrar como os atores políticos utilizam-se de mecanismos jurídicos para interferir em políticas públicas ou no próprio sistema político em si. Eles buscam alcançar quatro objetivos: atrasar (*delay policy*), anular (*disable policy*), desacreditar (*discredit policy*) ou declarar oposição (*declare opposition*). Tais estratégias são frequentemente utilizadas pelos agentes devido a três motivos: todas as alternativas anteriores de interferência falharam; os custos judiciais não são compreendidos como altos; e o mecanismo jurídico é o último desafio, que pode gerar uma inesperada vitória legal.

Os aspectos apresentados anteriormente reforçam os argumentos de que o Judiciário tende a representar o conservadorismo e é caracterizado tradicionalmente pela inércia. Consiste num poder compreendido e lembrado pela sociedade como a última instituição que pode reconhecer os seus direitos, mas essa mesma sociedade é extremamente prejudicada pela morosidade em suas decisões. Essa lentidão faz com que os custos econômicos e financeiros sejam aumentados, enquanto a percepção de eficiência e, conseqüentemente, de justiça é extremamente diminuída (GRAHAM JR, 1993; SADEK, 2004; FALCÃO, 2009). A recorrência desse cenário faz com que os problemas não fiquem restritos ao caráter financeiro ou político, pois demonstram dificuldades de cunho administrativo. Há uma necessidade evidente de realização de ajustes, mudanças de cunho institucional que procuram reduzir a lacuna entre a demanda social e a satisfação dessa demanda (DUBOIS; BOYUM, 1993). A generalização dessa insatisfação com a prestação dos serviços públicos faz com que o desejo de mudança fique mais forte. A profundidade da mudança necessária é que leva à formação de uma reforma. Um processo de reforma ocorre, principalmente, quando se busca uma política de mudança. Do mesmo modo que outras reformas (reforma fiscal, reforma educacional, reforma tributária, por exemplo), a reforma no Judiciário é fundamentada pela vontade do governo de propor uma nova atitude (BOYUM, 1987). Portanto, o conceito de reforma não é apropriado para descrever novos projetos ou novas construções, mas sim aquilo que se verifica como mudanças estruturais ou inovadoras na prestação dos serviços públicos.

O ambiente de reformas na gestão pública emergiu com vigor na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos por meio de governos que adotaram práticas neoliberais. O principal ponto a ser alcançado consistia na introdução de um enfoque gerencial visando alcançar melhores níveis de eficiência. No entanto, em alguns casos, a tendência neoliberal fazia com que se buscasse apenas a redução dos gastos e não propriamente a eficiência. Em seguida, outros países também aderiram a processos

semelhantes de reformas, como, por exemplo, a Austrália, a Nova Zelândia e a Suécia. Os serviços públicos dos países que passaram pela reforma perderam gradativamente os traços burocráticos e adquiriam características gerenciais (FAIRBROTHER, 1994; POLLIT, 1990; BRESSER-PEREIRA, 1998).

As mudanças não ficaram restritas aos Poderes Executivo e Legislativo. O Judiciário também necessitava de mudanças profundas, o que resultou no enfoque da administração judicial (GALLAS, 1979). A modernização da agenda dos tribunais (no caso, tribunais norte-americanos) pode ser resumida em alguns elementos básicos: 1) consolidação, simplificação e padronização das estruturas dos tribunais; 2) centralização dos sistemas de gerenciamento dos tribunais; 3) centralização das regulamentações internas e procedimentos padronizados; 4) centralização orçamentária; 5) financiamento completo das atividades realizadas pelas próprias unidades judiciais; 6) estruturas formais e procedimentos para disciplinar e remover magistrados por improbidades e imperícias; 7) a adoção de critérios baseados em mérito para a seleção e promoção dos magistrados. Portanto, os cinco primeiros elementos podem ser compreendidos como um processo de centralização do gerenciamento dos tribunais, enquanto os dois últimos representam os esforços para uma maior profissionalização dos serviços visando à eficiência (BERKSON; CARBON, 1978; GLICK, 1988).

As considerações levantadas anteriormente são apresentadas como um panorama do Judiciário, mas podem ser enquadradas e contextualizadas quando se visualiza o cenário brasileiro. Assim como os demais países, o Brasil também passou por reformas. Porém, a gestão do Judiciário ainda carece de maior visibilidade no campo de estudos de Administração Pública no Brasil. O estudo de Nogueira (2011) demonstra que a temática não representa nem 1% dos artigos publicados nos principais periódicos e anais de eventos da área de Administração Pública do Brasil. De forma complementar, o estudo de Oliveira e Nogueira (2016) aponta um incremento de pesquisas após a coleta e divulgação de dados sobre o Judiciário realizadas frequentemente pelo CNJ. O referido órgão é recorrentemente apresentado como o principal exemplo da mudança de abordagem ocorrida no Poder Judiciário brasileiro. É importante perceber como o Judiciário adquiriu mais espaço no cenário institucional ao ter um papel mais participativo nas políticas públicas do país. Essas, anteriormente restritas ao Executivo e Legislativo, ganham um maior engajamento do Judiciário em campanhas com cunho social, como, por exemplo, relacionadas à defesa da mulher, à adoção, aos direitos humanos, à melhoria do sistema prisional, improbidade administrativa e crimes contra a administração pública, entre outros assuntos (TAYLOR, 2007; SILVA; FLORÊNCIO, 2011; BARBOZA; KOZICKI, 2012; SAUERBRONN; LODI, 2012; OLIVEIRA, 2013).

## 2.1. A Reforma do Judiciário no Brasil e perspectivas de pesquisas em gestão

O Poder Judiciário brasileiro passou a receber um grande aumento de demanda principalmente nas décadas de 1990 e 2000. A intensificação da procura pelos serviços judiciais foi um reflexo da ampliação da garantia de direitos fundamentais individuais e coletivos e da possibilidade de contestação da inconstitucionalidade das leis por novos atores, igualmente conferida pela Constituição Federal (CF) de 1988. O Judiciário ganha um novo papel com a Constituição, sendo protagonista de uma oportunidade de ampliação de seu poder político, dada a ampliação da prestação de seus serviços. Além disso, foram visualizados dois movimentos simultâneos: de um lado, uma politização do Judiciário, e, em reverso, uma judicialização da política (ARANTES, 1997; RODOVALHO, 2012; SADEK, 1999, 2004).

Após a CF, o aumento da demanda foi superior à capacidade de processamento e resolução das causas judiciais por parte dos tribunais no país, não correspondendo plenamente os seus serviços. Evidenciou-se a necessidade de pensar estrategicamente e desenvolver uma estrutura gerencial que permitisse lidar adequadamente com os problemas e dificuldades acumulados ao longo de muitos anos. Tal situação ficou conhecida como “a crise do Judiciário” (MOTTA, 2010; NOGUEIRA, 2010). Como foram vistos avanços gerenciais nos Poderes Executivo e Legislativo após a reforma administrativa proposta pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que reforçava o gerencialismo na administração pública e evidenciava a introdução da eficiência como um dos princípios constitucionais, algumas soluções para a tal crise do Judiciário foram levantadas (BRESSER-PEREIRA, 1996, 1998, 1999). Desse modo, a adoção de práticas de gestão no Judiciário brasileiro foi gradativamente ganhando força e sendo empregada por alguns dos principais tribunais do país, enquanto a ideia de reforma continuava sendo discutida (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2005; GONÇALVES, 2007a, 2007b).

A Reforma do Judiciário ocorreu apenas no final de 2004, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004. Ela permitiu a criação de um ambiente de novas ideologias e práticas relacionadas à gestão, principalmente com a criação do CNJ. Portanto, é criado um órgão que tem como principal objetivo realizar o controle administrativo e financeiro do Judiciário brasileiro (NOGUEIRA, 2010; RODOVALHO, 2012; VIEIRA; PINHEIRO, 2008). Porém, a emenda na Constituição não criou apenas a figura do CNJ, mas também realizou outras mudanças, como, por exemplo, a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), as escolas nacionais de magistraturas, os institutos da Súmula Vinculante e da Repercussão Geral e, ainda, ampliou a competência da Justiça do Trabalho. As mudanças também foram sentidas nos outros Poderes constitucionais. O estabelecimento de um Pacto Republicando, em 2005, permitiu a aprovação dos parlamentares de projetos de lei conjuntos que visavam um Judiciário mais célere e republicano (FALCÃO, 2009).

O CNJ tem se movimentado para melhorar o desempenho judicial, trabalhando estrategicamente e desenvolvendo sistemas de monitoramento e divulgação de dados sobre o Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2006, 2009a; DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS, 2011a, 2011b, 2012a, 2012b, 2013, 2014, 2015). Visando à manutenção da independência e autonomia, o CNJ tem abordado questões polêmicas para o serviço público, como, por exemplo, o combate ao nepotismo, a restrição da quantidade de servidores cedidos de outros poderes, o combate à corrupção, a alteração das regras de promoção dos magistrados na carreira, entre outros aspectos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2005, 2009b, 2010, 2013b; OLIVEIRA, 2013).

São reconhecidos os avanços realizados pela Reforma do Judiciário no Brasil, mas é importante ter em vista a existência de críticas quanto aos resultados alcançados ao longo dessa década de atuação. Essas críticas servem como possíveis caminhos de construção do conhecimento e, portanto, servem como pontos de partidas para temas a serem explorados e aprofundados. Rodvalho (2012, 2014) não percebe a Reforma do Judiciário (EC nº 45/2004) como um processo de continuação ou consequência da Reforma Administrativa (EC nº 19/98). A argumentação recai na ideia de que mudanças profundas no Judiciário já eram discutidas desde 1992, portanto, cronologicamente antes da primeira reforma na administração pública. Além disso, os enfoques de atuação eram distintos, dado que o enfoque de redução da burocracia e de custos na administração pública não foram motivadores para a busca por uma Justiça mais célere. A ideia é de que é necessário ir além da relação do CNJ e dos tribunais na busca pela eficiência do Judiciário (RODOVALHO, 2012, 2014). Esse ponto assemelha-se ao entendimento de que a Reforma do Judiciário impactou, principalmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) e de que há a necessidade de uma nova reforma. O STF conseguiu se beneficiar com os institutos da Repercussão Geral e da Súmula Vinculante, fazendo com que diminuísse a demanda por seus serviços e dando agilidade a um maior número de julgamentos (FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, 2011; FALCÃO *et al.*, 2013; FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014). No entanto, não tem acontecido movimento similar nos outros tribunais (DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS, 2013). Este, por exemplo, é um ponto que precisa ser mais investigado e compreendido: então os resultados da Reforma foram limitados?

Há, também, a visão de que a Reforma do Judiciário não ficou restrita aos tribunais, aos magistrados e servidores. O impacto dela pode ser sentido em todos os envolvidos com o sistema da Justiça brasileira. É importante olhar os papéis dos diferentes agentes dentro desse sistema, como, por exemplo, advogados, promotores, defensores públicos, políticos e as entidades representativas de classes (Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), associações de magistrados, associações

de servidores, partidos políticos, entre outras) (ARANTES, 2002; TAYLOR, 2008; TAYLOR; DA ROS, 2008; FRAGALE FILHO, 2010; FAVERI; PEREIRA; OLIVEIRA, 2014; FALCÃO; MORAES; HARTMANN, 2015).

### 3. O Judiciário e o recente contexto histórico brasileiro

Ao lidar com assuntos relativos à sua gestão, o Poder Judiciário brasileiro sempre careceu de mecanismos que permitissem um conhecimento mínimo de sua organização administrativa. Até meados da década de 2000, era difícil conseguir responder de forma mais precisa alguns questionamentos que envolvessem a quantidade de magistrados ou de servidores, a contagem de casos (processos) novos ou de casos finalizados, o orçamento dos tribunais, entre outros dados básicos à administração de uma instituição de tal porte (SADEK, 2004; NOGUEIRA *et al.*, 2012). Na tentativa de tratar esse problema, o movimento de coleta de dados gerenciais começou por frentes distintas. Houve esforços para coletar desde dados mais agregados até dados mais individualizados, bem como para a identificação dos maiores demandantes e demandados da prestação jurisdicional (chamados tecnicamente de litigantes).

A partir de 2006, o CNJ passa a recolher e sistematizar dados estatísticos referentes a aspectos ligados ao desempenho das organizações judiciárias brasileiras. Os dados, após tratamento estatístico, eram apresentados em forma de indicadores agrupados em áreas como: insumos, dotações orçamentárias, litigiosidade e acesso à justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2006; DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS, 2012b, 2013, 2014, 2015, 2016). Esses dados são divulgados por intermédio do relatório anual intitulado *Justiça em Números*. Os dados são considerados agregados, pois retratam a situação consolidada dos tribunais. Há subdivisões por competência e jurisdição em nível macro (2º Grau; 1º Grau; Turmas Recursais, Juizados Especiais), mas os dados não refletem a situação de segmentos da justiça ou das unidades judiciárias de forma isolada (DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS, 2012b, 2013, 2014, 2015, 2016; NOGUEIRA *et al.*, 2012).

Pensando na formação de um banco de dados que contemplasse questões mais relativas a um nível micro, o CNJ desenvolveu o programa *Justiça Aberta* no final de 2007. Trata-se de um programa gerenciado pela Corregedoria Nacional de Justiça que permite fornecer elementos maiores de transparência, facilitando o acesso à justiça. O sistema *Justiça Aberta* apresenta dados tanto das serventias judiciais (1º e 2º grau), como das extrajudiciais (cartórios), mas apenas refere-se à competência da Justiça Estadual, também conhecida como justiça comum. Castro (2011) ressalta a importância dessa base por fornecer dados desagregados

em relação ao relatório *Justiça em Números*, permitindo servir como um melhor instrumento para análise e formulação de políticas judiciárias considerando o cunho regional inserido na esfera global.

A principal justificativa consiste na existência de uma heterogeneidade do Judiciário brasileiro. Assim, o *Justiça Aberta* analisa de forma mais detalhada a evolução mensal das deficiências e virtudes de cerca de nove mil unidades jurisdicionais espalhadas por todo o país. O nível de detalhamento fornece informações como: o número de funcionários, o estoque de processos pendentes, o volume de despachos e decisões interlocutórias, a quantidade de processos distribuídos e resolvidos (sentenças e acordos homologados). Vale ressaltar que esse programa divulga variáveis ainda pouco exploradas nas pesquisas recentes (GOMES; GUIMARÃES, 2013).

Um levantamento complementar ao programa *Justiça Aberta* foi proposto pelo CNJ como uma ação estratégica para o ano de 2010. Consistia na identificação e publicação dos maiores litigantes, no caso, as organizações que mais demandam do Judiciário, tanto no polo ativo como no polo passivo. Para tanto, foram publicados, até o momento, duas edições do relatório *100 maiores litigantes*. A primeira apresenta as maiores organizações que possuem processos ainda não baixados definitivamente até 31 de março de 2010. Portanto, apresenta um recorte da quantidade acumulada de processos vigentes segmentados conforme a sua distribuição nos tribunais estaduais, federais e trabalhistas (DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS, 2011b). A segunda edição, por sua vez, procura fazer uma atualização desses dados, mas levando em consideração apenas os processos novos que foram acrescentados aos acervos processuais até 31 de outubro de 2011 (DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS, 2012a). As duas edições apresentavam a relação de forma individualizada (indicando o nome da organização) e de forma agregada por setor (divididos, por exemplo, em: bancos, indústrias, serviços, setor público municipal, setor público estadual, setor público federal, entre outros). O principal objetivo desse instrumento era identificar os maiores demandantes do Judiciário para, com isso, propor ações e políticas que permitissem a redução do volume de processos. Há também a ideia de realizar diálogos institucionais que busquem propor ações nas quais o Judiciário seja demandado de forma mais equilibrada e somente quando não houver mais mecanismos internos (administrativos e extrajudiciais) para a resolução de conflitos. Ficou evidenciado, nos dois relatórios, que os setores públicos (nos três níveis governamentais) são os maiores litigantes da Justiça Estadual, sendo, portanto, um forte elemento no congestionamento dos tribunais.

Os relatórios apresentados anteriormente reforçam os argumentos que buscam promover uma maior transparência por parte da atuação do Poder Judiciário brasileiro. Além disso, os dados provenientes de documentos e banco de dados públicos permitem a geração de diferentes análises para uma melhor compreensão da realidade e formulação de políticas públicas. Em geral, os dados desses relatórios vêm sendo utilizados para tratar da medição e avaliação do desempenho obtido pelo Poder Judiciário no Brasil. A grande questão que envolve os relatórios aqui apresentados (*Justiça em Números*, *Justiça Aberta* e *100 Maiores Litigantes*) é a busca por tornar o Judiciário mais célere, mais eficiente e, se possível, com a redução dos custos envolvidos. Os levantamentos de dados serviram, também, para que o CNJ coordenasse o processo de planejamento estratégico do Judiciário brasileiro. Dessa forma, objetivos e metas foram propostos para gerar um acompanhamento dos avanços realizados para uma melhor prestação dos serviços judiciais.

#### 4. O planejamento estratégico e as metas do Judiciário brasileiro

A adoção de ferramentas de planejamento estratégico já era colocada em prática por alguns tribunais antes mesmo da existência ou manifestação do CNJ nesse sentido. O enfoque gerencial da Administração Pública fez com que a estratégia fosse vista pelos tribunais com a ideia de reforma ou de construção de um novo tribunal (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2005; GONÇALVES, 2007a; 2007b). Destaca-se o papel da institucionalização de órgãos de assessoria ou secretarias voltados especificamente para a questão do planejamento estratégico nos tribunais (AZEVEDO, 2010; MARANHÃO, 2005; MOREY FILHO; CRÉDICO, 2007; OLIVEIRA; PONTES; SOARES, 2014). O desenvolvimento de planejamento estratégico tinha um caráter mais pontual e não era algo formalmente adotado por todas as gestões. Era necessário um processo de centralização e alinhamento, algo que poderia ser coordenado pelo CNJ. Portanto, depois da sistematização que permitiu uma recorrente coleta de dados sobre os tribunais, o CNJ partiu para o passo seguinte de definição da estratégia do Judiciário brasileiro. As principais inspirações do CNJ foram os trabalhos realizados pela *Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice* (Cepej) (NOGUEIRA, 2010) e, por outro lado, a adoção dos mapas estratégicos do *Balanced Scorecard* (BSC) (KAPLAN; NORTON, 2004; AZEVEDO, 2010).

A primeira influência consiste em um conselho ligado ao Conselho da Europa que procura desenvolver a eficiência e a melhoria do funcionamento dos sistemas judiciais dos países membros. Os trabalhos realizados pelo Cepej assemelham-se aos do relatório *Justiça em Números*, porém vão além, com a realização de análises contextuais e de debates quanto aos desafios entre as particularidades dos

diferentes sistemas judiciais com a integração em âmbito continental (COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE, 2008; NOGUEIRA, 2010). Enquanto isso, a ideia de mapas estratégicos e da adoção do BSC possibilitou a definição da missão, visão e dos atributos de valor do Judiciário brasileiro. A adoção dessa metodologia permitiu estabelecer objetivos estratégicos e mensurá-los a partir das quatro dimensões do modelo: aprendizado e crescimento; clientes; processos internos; e financeira (KAPLAN; NORTON, 2004; AZEVEDO, 2010). Dessa forma, os objetivos eram desdobrados em metas. As metas eram alcançadas por meio de projetos, que necessitavam da alocação de recursos para sua devida implementação. Porém, eram necessários também procedimentos de alinhamento e nivelamento com todos os tribunais (VIEIRA; PINHEIRO, 2008; MANZINI, 2010).

A partir de 2009, os trabalhos de alinhamento e nivelamento foram iniciados com o estabelecimento de metas nacionais, que eram ligadas, no mínimo, a um dos objetivos estratégicos. A ideia central consistia em atribuir metas que deveriam ser cumpridas no próprio ano em que foram estabelecidas. As metas eram sugeridas pelo CNJ, e votadas e aprovadas pelos presidentes de todos os tribunais do país durante os encontros anuais do Judiciário. Esse era um evento realizado sempre no ano anterior, facilitando a divulgação e o conhecimento das metas para os trabalhos a serem realizados desde o início do ano. O CNJ, com esses procedimentos, reforçava os aspectos de centralização e uniformização do Judiciário (BERKSON; CARBON, 1978; GLICK, 1988), além de operacionalizar o conceito do BSC com as medições periódicas do alcance das metas (KAPLAN; NORTON, 2004; CUNHA, 2010). A implantação do BSC nos tribunais contou com a participação de uma consultoria e, inclusive, foi a Meta 1 do ano de 2009 (AZEVEDO, 2010; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010; GANGEMI; FERNANDES, 2010).

Os aprendizados gerados pelas metas nos dois primeiros anos (2009 e 2010) foram fundamentais para mudança de rumos nos anos posteriores. A falta de cumprimento da maioria das metas por parte dos tribunais foi objeto de seguidas críticas por parte da imprensa. Algumas metas eram muito desafiadoras, demonstrando a fragilidade do Judiciário para a sua plena implementação (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010, 2011). O CNJ estava criando um grave problema de mensuração de produtividade. Ocasionalmente, houve um aumento de medição de informações nos tribunais, que inicialmente não estavam devidamente preparados, além de possuírem indicadores focados no curto prazo (BOUCKAERT; BALK, 1991; FRAGALE FILHO, 2007).

Algumas mudanças foram propostas pelo próprio CNJ para retomar adequadamente o foco estratégico, a saber: definição de metas por segmentos do Judiciário (por exemplo, a Justiça Estadual poderia ter metas diferentes da Justiça Eleitoral); redução da quantidade de metas (não havia mais a obrigatoriedade

de ter dez metas por ano); antecipação da divulgação de metas para os anos seguintes (divulgava as metas do biênio posterior), facilitando a garantia de busca de recursos orçamentários que seriam vinculados diretamente a projetos de cumprimento das metas; foco nas metas não cumpridas em anos anteriores e reconhecimento pelo cumprimento (visava garantir a continuidade dos esforços e reconhecia os méritos das unidades judiciais que conseguiram o cumprimento). Essas mudanças foram fundamentais para aumentar o nível de cumprimento, mas ainda cabe investigar o papel do CNJ com questões estratégicas que estejam diretamente ligadas à prática social, tanto na perspectiva institucional, quanto de forma segmentada, a partir dos olhares dos servidores e magistrados (SAUERBRONN; SAUERBRONN, 2015; SAUERBRONN; LOURENÇO, 2016; SAUERBRONN *et al.*, 2016). Portanto, é necessário investigar como criar um ambiente mais favorável para o alcance das metas, mas mantendo o perfil desafiador perante os problemas do Judiciário e da sociedade, como, por exemplo, o combate à corrupção (AGÊNCIA BRASIL; 2012; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013a; 2013b; OLIVEIRA, 2013). O CNJ precisa retomar a credibilidade e o papel de protagonista nas mudanças do Judiciário (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013). Porém, há espaços para um olhar mais descentralizado do cenário, atentando-se para as diferenças locais e abrindo espaço para o surgimento de novas visões na busca por um maior nível de eficiência nos tribunais.

## 5. A mensuração do desempenho e o enfoque na eficiência

Os aspectos relativos a bens e serviços públicos tendem a ser considerados de difícil mensuração e avaliação. No entanto, tende-se a utilizar indicadores intermediários para medir aspectos organizacionais ou individuais (LEVITT; JOYCE, 1988). Gomes e Guimarães (2013) construíram um *ranking* das dimensões de desempenho mais abordadas nos artigos publicados entre anos de 1992 e 2011 em base de dados de publicações internacionais, bem como em artigos apontados nas referências dessas publicações. A dimensão de eficiência foi apresentada em cerca de 94% dos estudos, destacando o indicador da taxa de resolução de processos. As outras dimensões encontradas foram: celeridade, independência, efetividade, acesso e qualidade, conforme apontado no Quadro 1. Percebe-se que há um aumento dessa temática a partir do ano de 2009 (GOMES; GUIMARÃES, 2013). O incremento de estudos sobre gestão estratégica e desempenho organizacional pode ser compreendido a partir da introdução de mecanismos de mensuração de desempenho por parte do CNJ, tal qual já anteriormente sinalizado pelo estudo de Nogueira (2010).

### Quadro 1 – Dimensões, categorias e variáveis de desempenho utilizadas nos estudos revisados

Dimensão de desempenho	Principal categoria de interesse	Principais variáveis utilizadas
Eficiência	Produtividade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de processos concluídos</li> <li>• Quantidade de sentenças proferidas</li> </ul>
Celeridade	Duração de processos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tempo de trâmite de procedimentos judiciais</li> <li>• Tempo de trâmite de procedimentos administrativos</li> </ul>
Efetividade	Confiança	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de violações aos direitos humanos</li> <li>• Quantidade de processos de corrupção</li> </ul>
Qualidade	Mérito de decisões	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de decisões publicadas</li> <li>• Quantidade de decisões reformadas</li> </ul>
Independência	Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade decisões contrárias ao governo</li> <li>• Quantidade de recursos financeiros alocados</li> </ul>
Acesso	Abrangência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de juízes <i>per capita</i></li> <li>• Quantidade de pessoas atendidas</li> </ul>

Fonte: Gomes e Guimarães (2013, p. 387).

A eficiência é demonstrada por meios técnicos e pelos seus aspectos econômicos. Alguns estudos buscam evidenciar os impactos econômicos do Judiciário, bem como as possibilidades de redução dos custos dos processos. A ideia básica é de que um Judiciário eficiente, eficaz e efetivo serve como estímulo para o desenvolvimento da economia, bem como garantia de que eventuais embates jurídicos sejam adequadamente resolvidos e não prejudiquem a intenção de futuros investimentos financeiros. Tais estudos estão inseridos no contexto da Análise Econômica do Direito, ou do *Law and Economics*, um movimento que surgiu na década de 1960 nos Estados Unidos. Maiores informações sobre o assunto podem ser encontradas nos estudos desenvolvidos por Sherwood, Shepherd e Souza (1994), Castro (2002) e, de forma mais detalhada, em Yeung (2010).

Os mecanismos de análise foram divididos em quatro dimensões ou escopos, a saber: individual, grupal, organizacional e institucional (GOMES; GUIMARÃES, 2013). No primeiro nível, os estudos focavam a produtividade individual dos magistrados,

compreendidos como os atores centrais do Judiciário. No nível grupal, as análises eram realizadas ao investigar o desempenho de comarcas, distritos ou do grupo de magistrados de diferentes unidades judiciais, mas de uma mesma competência de atuação. O nível organizacional demonstrou ser predominante na maioria dos estudos realizados. A mensuração de eficiência de tribunais demonstrou ser mais representativa, chamando a atenção dos pesquisadores. O último nível consiste na realização de estudos que visam comparar o desempenho do Judiciário brasileiro com o de outros países. Dessa forma, o nível é sugerido como institucional, pois os judiciários nacionais tornam-se o objeto de análise.

Alguns aspectos foram abordados por Gomes e Guimarães (2013) ao realizar o levantamento desses estudos, como, por exemplo, o recorte temporal, fonte dos dados e técnicas de análise de dados. A maioria dos trabalhos utilizou um recorte transversal, alguns poucos fizeram uma pesquisa transversal com uma perspectiva longitudinal (ao adicionar mais de um ano nas análises realizadas). A fonte de dados principal foi secundária, em sua grande maioria utilizando os dados provenientes do relatório *Justiça em Números*. Entre as técnicas de análise, a análise estatística de regressão predominou, embora tenham sido percebidos avanços com a utilização da técnica de análise envoltória de dados (DEA, sigla em inglês para *Data Envelopment Analysis*). Essa técnica foi utilizada inicialmente para estudos do Judiciário em 1982, mas ganhou destaque por permitir a comparação de coeficientes de eficiência relativa entre diferentes unidades. No caso, ao verificar a eficiência dos tribunais, demonstrou-se adequada aos estudos do Judiciário (GOMES; GUIMARÃES, 2013; LEWIN; MOREY; COOK, 1982).

Os aspectos anteriores servem como ponto de partida para algumas considerações críticas. Além disso, são apontados alguns estudos que não foram indicados por Gomes e Guimarães (2013). Complementa-se, a seguir, o levantamento e assinalam-se avanços no campo de estudo.

Sugere-se, inicialmente, a realização de mais estudos longitudinais como forma de abordar adequadamente o processo de dinâmica e transformação que vem ocorrendo nos últimos anos no Poder Judiciário. A utilização de dados provenientes dos bancos de dados e relatórios do CNJ serve como estímulo para a realização de estudos longitudinais. O relatório *Justiça em Números*, por exemplo, já poderia permitir uma análise mais aprofundada, se não tivessem ocorrido alterações nas variáveis coletadas pela Resolução nº 76 no ano de 2009 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009a). Tal fato pode ser percebido ao se verificar que os estudos têm se utilizado de dados provenientes do *Justiça em Números* até o ano de 2008 (FOCHEZATTO, 2010; NOGUEIRA *et al.*, 2012; YEUNG; AZEVEDO, 2011), assim como o que utilizou dados do sistema *Justiça Aberta* (CASTRO, 2011). Esses dados eram

coletados tendo como base a Resolução nº 15 do ano de 2006, por sinal, a resolução pioneira do CNJ que visava estruturar o Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2006).

Os avanços encontrados a partir da edição do *Justiça em Números 2013* podem ser compreendidos como um olhar do CNJ aos estudos acadêmicos realizados nos últimos anos. A perspectiva longitudinal foi levada em consideração, pois utilizam para efeito de comparação os dados referentes aos anos de 2009 a 2012. Todos esses dados, conforme as orientações da resolução vigente (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009a; DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS, 2013). Além disso, o relatório incorporou a DEA, criando o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-JUS). Esse promove um *ranking* de eficiência técnica entre os tribunais. Dessa forma, pode-se reconhecer se o desempenho do tribunal melhorou ou piorou ao longo desses anos, permitindo informações para futuras tomadas de decisão que promovam uma melhoria no desempenho dos tribunais. Essa ideia já vem sendo colocada em prática por um tribunal estadual. Investiu-se na produção do Sistema de Apoio à Decisão (SAD) baseado na DEA, para o acompanhamento da eficiência de suas unidades judiciais. É interessante perceber que o sistema desenvolvido procura unificar as características principais do *Justiça em Números* e do *Justiça Aberta*, pois utiliza a DEA em nível micro, permitindo produzir relatórios mensais para avaliar o grau de eficiência técnica das unidades e dos magistrados, divididos por critérios de competência e jurisdição. O sistema desenvolvido é aparentemente pioneiro no Judiciário brasileiro e ainda auxilia nos procedimentos de apuração da produtividade dos magistrados que buscam a promoção na carreira (MEREILES, 2012; OLIVEIRA *et al.*, 2016).

Questões relacionadas à avaliação dos magistrados tendem a receber uma atenção especial para efeito de medição da eficiência. A prática denominada avaliação do desempenho judicial é frequentemente utilizada no Judiciário dos Estados Unidos, pois serve de parâmetro para avaliar o desempenho dos magistrados que buscam a reeleição dos seus mandatos. Dessa forma, a busca pela medição do desempenho representa mais uma forma de maior transparência, bem como transmite a ideia, perante a sociedade, de retorno dos investimentos e despesas realizados em troca de uma melhor prestação jurisdicional (DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS, 2011a).

Apesar destes avanços recentes, algumas limitações ainda são encontradas e precisam ser enfrentadas pelos pesquisadores e, principalmente, pelos operadores do Direito que participam ativamente desse processo de melhoria da prestação jurisdicional. Rodvalho (2012, 2014) e Karasin e Rodvalho (2012) ressaltam que essa busca pela eficiência chega a ser combatida por aqueles que se utilizam da morosidade da justiça para se beneficiar. Destaca-se que a busca

apenas pela rapidez no julgamento dos processos serve para encobrir problemas mais profundos relacionados com a atuação dos operadores do Direito e da cultura jurídica em si. Portanto, geralmente os estudos apresentam características essencialmente quantitativas, deixando de contemplar o contexto e os pontos a serem aperfeiçoados (FRAGALE FILHO, 2007). Embora a técnica da DEA trabalhe também com ideia de *benchmarking*, essa técnica pode ser complementada por estudos ou análises que utilizem ferramentas qualitativas. Pode-se buscar com mais detalhes as nuances internas que geram diferenças entre unidades judiciais semelhantes na quantidade de insumos e recursos, bem como de competência e jurisdição. Nesse ponto, podem ser realizados avanços quanto à postura de liderança e de gestão do magistrado (FAERMAN; DIPADOVA; QUINN, 1993; VIEIRA; COSTA, 2013). Pode-se analisar se há um diferencial na equipe ou se houve a adoção de algum procedimento inovador. Portanto, são perspectivas que ampliariam as percepções encontradas nos diversos estudos recentes sobre o Poder Judiciário, trazendo recursos também de outras ciências.

Os relatórios sobre os maiores litigantes, até o momento, não tem sido devidamente explorado pelos estudos, mas permite demonstrar o quanto o próprio setor público (independentemente de ser do nível municipal, estadual ou federal) apresenta-se como um dos maiores demandantes do Judiciário. O setor público é visto como um dos interessados na morosidade dos julgamentos, dada a obrigatoriedade de utilizar-se de apelações e recursos das decisões, bem como pela demora no pagamento de suas dívidas judiciais (precatórios). Além disso, retorna a discussão inicial de possíveis movimentos de judicialização da política ou politização do Judiciário quando se verificam momentos de desarmonia entre os três Poderes constitucionais.

### **Considerações finais e encaminhamentos para futuras pesquisas**

O presente ensaio representa um esforço inicial com relação a uma maior compreensão da participação do CNJ na melhoria do nível de desempenho do Judiciário. Inicialmente, procurou destacar o papel da Reforma do Judiciário na introdução dos aspectos de gestão e suas perspectivas, apresentando as características básicas e peculiares do funcionamento desse poder. Questões como a inércia e a busca por uma maior imparcialidade das decisões foram colocadas como inerentes às atividades jurisdicionais. Por outro lado, um breve contexto histórico dos recentes movimentos ocasionados no Judiciário brasileiro após a CF 1988 permitiu evidenciar que a morosidade necessitava ser combatida.

A análise da literatura permitiu identificar os avanços, originados principalmente após a criação do CNJ, com as ideias de planejamento estratégico e utilização de

metas voltadas à busca pela eficiência. A disponibilização dos dados por meios de relatórios oficiais serviu como ponto de partida para a realização de estudos que analisaram a eficiência relativa dos tribunais estaduais. Verificaram-se, também, algumas lacunas metodológicas e teóricas na literatura. No primeiro aspecto, notou-se a necessidade de mais estudos longitudinais e de utilização dos dados dos relatórios oficiais referentes aos anos de 2009 a 2013, que haviam sofrido alterações por uma resolução do CNJ. Isso seria um avanço em relação aos estudos de Fochezatto (2010), Yeung e Azevedo (2011) e Nogueira e outros (2012). Além disso, sugere-se a realização de estudos em nível micro que permitam avaliar o grau de eficiência técnica das unidades e dos magistrados, divididos por critérios de competência e jurisdição. Pode-se agregar, também, uma investigação que transmita a ideia de retorno dos investimentos e despesas voltados para a melhoria dos serviços, ampliando o cenário apontado por Oliveira e outros (2016) de que há diferenças internas no gerenciamento das unidades judiciais.

No segundo aspecto, verificaram-se lacunas no enfoque teórico que apontam para a necessidade de investigação sobre a participação dos diferentes atores do sistema judicial no cenário após a Reforma do Judiciário, portanto avançando no modelo proposto por Taylor (2008) e Taylor e Da Ros (2008). Merece atenção o debate voltado para a realização de uma nova reforma, problematizando, por exemplo, se os demais tribunais também foram adequadamente impactados com as mudanças ocorridas na gestão do Judiciário brasileiro. Outro ponto consiste em identificar fatores diretamente relacionados com o desempenho dos magistrados, verificando traços de liderança, gestão de recursos e de pessoas, bem como adoção de práticas inovadoras. Essa linha de pesquisa, portanto, avançaria quanto aos conhecimentos de Vieira e Costa (2013), no enfrentamento das barreiras de estrutura organizacional, na cooperação entre os magistrados (ligando as inovações aos conhecimentos tácitos e explícitos) na organização, e no aperfeiçoamento da formação.

Os encaminhamentos para a realização de futuras pesquisas apontadas neste ensaio servem para avançar no entendimento do movimento de busca pelo aumento da eficiência no Judiciário que tem sido evidenciado nos últimos anos. As reflexões propostas podem ser incorporadas a modelos que buscam evidenciar um Judiciário mais célere e efetivo. As pesquisas poderão ser realizadas utilizando tanto métodos quantitativos como qualitativos, permitindo o encontro e confrontação de mais evidências.

Com relação aos encaminhamentos técnicos, sugere-se atentar aos resultados da ferramenta apresentada por Oliveira e outros (2016), pois permite um acompanhamento mensal do desempenho das unidades judiciárias e da produtividade dos magistrados de um tribunal. Como dito anteriormente, tal sistema é pioneiro no Judiciário brasileiro, permitindo utilizar a mesma metodologia

do indicador IPC-JUS do CNJ para verificar o nível de eficiência comparada entre cada uma das unidades judiciárias. Nesse caso, seria uma tentativa de acompanhar o desenvolvimento de forma micro, buscando um melhor resultado em nível macro. Além disso, o sistema possibilita acompanhar mais variáveis que são utilizadas nos procedimentos de promoção dos magistrados.

Outro encaminhamento prático consiste na melhoria das experiências de desdobramento dos objetivos estratégicos em projetos que possibilitam a utilização de uma metodologia de gestão de projetos. Esse tema tem ganhado espaço mais recentemente e já tem sido objeto de estudos que analisam os condicionantes de desempenho dos projetos estratégicos (PONTES; OLIVEIRA; VASCONCELOS, 2015), o alcance dos prazos dos projetos estratégicos (MENESES; OLIVEIRA; VASCONCELOS, 2016) e as lições aprendidas reportadas pelos gerentes de projetos estratégicos (SILVESTRE, 2016). Dessa forma, pode-se aperfeiçoar a elaboração de novos planos estratégicos, permitindo o alcance de novas metas e objetivos por parte dos tribunais brasileiros.

O presente estudo apresentou os diversos caminhos de envolvimento do CNJ para a melhoria da eficiência do Poder Judiciário. Porém, um diálogo entre os estudos que abordem o Judiciário, tanto do campo da administração pública como de outras ciências, é necessário para um olhar diferenciado e mais próximo da realidade empírica. Espera-se ter contribuído com um passo para a maior integração desses distintos, mas convergentes campos de pesquisa.

## Referências bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. Justiça não consegue concluir processos anteriores a 2007, aponta CNJ. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 out. 2012.

ARANTES, R. B. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Idesp, 1997.

\_\_\_\_\_. *Ministério Público e a política no Brasil*. Sumaré-São Paulo: Idesp, PUC-SP, 2002.

AZEVEDO, J. S. F. *A implantação da gestão estratégica no Judiciário brasileiro*. Brasília: Universidade Católica, 2010. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Organizações com ênfase no Balanced Scorecard) – Universidade Católica de Brasília, Brasília.

BARBOZA, E. M. Q.; KOZICKI, K. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, v. 8, n. 1, p 59-85, 2012.

BERKSON, L.; CARBON, S. *Court unification: history, politics and implementation*. Washington: U. S. Department of Justice, Law Enforcement Assistance Administration, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1978.

BOUCKAERT, G.; BALK., W. Public productivity measurements: diseases and cures. *Public Productivity & Management*, v. 15, n.2, p. 229-235, 1991.

BOYUM, K. O. The politics of court reform: a review essay. *The Justice System Journal*, n. 12, p. 406-423, 1987.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. p. 21-38.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

CASTRO, A. S. *Indicadores básicos de desempenho da justiça estadual de primeiro grau no Brasil*. Texto para discussão, n. 1609. Brasília: Ipea, 2011.

CASTRO, M. F. A administração da justiça e os reflexos na economia. *Revista CEJ*, v. 6 n. 17, p. 10-18, 2002.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE (CEPEJ). Checklist pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux. In: RÉUNION PLÉNIÈRE. 11. Procédures... Strasbourg: Cepej, p. 1-32, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005*. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2005.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 15, de 20 de abril de 2006*. Dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, fixa prazos e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2006.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 76, de 12 de maio de 2009*. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2009a.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 88, de 8 de setembro de 2009*. Dispõe sobre a jornada de trabalho no âmbito do Poder Judiciário, o preenchimento de cargos em comissão e o limite de servidores requisitados. Brasília: CNJ, 2009b.

\_\_\_\_\_. *Relatório final: metas de nivelamento do Poder Judiciário nacional 2009*. Brasília: CNJ, 2010.

\_\_\_\_\_. *Relatório final: metas prioritárias do Poder Judiciário nacional 2010*. Brasília: CNJ, 2011.

\_\_\_\_\_. *Relatório final: metas prioritárias do Poder Judiciário nacional 2011*. Brasília: CNJ, 2012.

\_\_\_\_\_. *Metas nacionais do Poder Judiciário 2009-2012*. Brasília: CNJ, 2013a.

\_\_\_\_\_. *Meta 18 – Combate à corrupção*. Brasília: CNJ, 2013b. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metasprioritarias/2013/meta-18>>. Acesso em: 30 de julho de 2013b.

CUNHA, L. Indicadores de desempenho do Judiciário: como são produzidos e qual a sua finalidade. *Cadernos FGV Projetos*, v. 5, n. 12, p.41-45, 2010.

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS (DPJ). Avaliação do desempenho judicial: desafios, experiências internacionais e perspectivas. *Série CNJ Acadêmico*, n. 5. Brasília: CNJ, 2011a.

\_\_\_\_\_. *100 maiores litigantes*. Brasília: CNJ, 2011b.

\_\_\_\_\_. *100 maiores litigantes – 2012*. Brasília: CNJ, 2012a.

\_\_\_\_\_. *Justiça em Números 2012*. Brasília: CNJ, 2012b.

\_\_\_\_\_. *Justiça em Números 2013*. Brasília: CNJ, 2013.

\_\_\_\_\_. *Justiça em Números 2014: ano base 2013*. Brasília: CNJ, 2014.

\_\_\_\_\_. *Justiça em Números 2015: ano base 2014*. Brasília: CNJ, 2015.

\_\_\_\_\_. *Justiça em Números 2016: ano base 2015*. Brasília: CNJ, 2016.

DUBOIS, P. L.; BOYUM, K. O. Court reform: the politics of institutional change. In: HAYS, S.; GRAHAM JR., C. B. (Orgs.). *Handbook of court administration and management*. New York: Marcel Dekker, 1993. p. 27-52.

FAERMAN, S. R.; DIPADOVA, L. N.; QUINN, R. E. Judicial leadership in court management. In: HAYS, S.; GRAHAM JR., C. B. (Orgs.). *Handbook of court administration and management*. New York: Marcel Dekker, 1993. p. 183-204.

FAIRBROTHER, P. *Politics and the State as employer*. Londres: Mansell, 1994.

FALCÃO, J. O Judiciário segundo os brasileiros. In: GUERRA, S. (Org.). *Transformações do Estado e do direito: novos rumos para o Poder Judiciário*. v. I. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 13-30.

FALCÃO, J.; CERDEIRA, P. C.; ARGUELHES, D. W. *I relatório Supremo em Números: o múltiplo Supremo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2011.

FALCÃO, J. *et al. II relatório Supremo em Números: o Supremo e a Federação*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013.

FALCÃO, J.; OLIVEIRA, L. F. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? *Lua Nova*, v. 88, p. 429-469, 2013.

FALCÃO, J.; HARTMANN, I. A.; CHAVES, V. P. *III relatório Supremo em Números: o Supremo e o Tempo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014.

FALCÃO, J.; MORAES, A.; HARTMANN, I. A. *IV relatório Supremo em Números: o Supremo e o Ministério Público*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

FAVERI, D.; PEREIRA, C.; OLIVEIRA, L. G. L. Ministério Público resolutivo? Uma análise da eficiência em ações extrajudiciais dos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 38., Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2014. p. 1-16.

FOCHEZATTO, A. Análise da eficiência relativa dos tribunais de justiça estadual brasileira utilizando o método DEA. In: REUNIÓN DE ESTUDOS REGIONALES – AECR, 36., Badajoz. *Anais...* Badajoz: AECR, 2010. p. 1-21.

FRAGALE FILHO, R. S. Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa. In: COUTINHO, J. N. M.; MORAIS, J. L. B.; STRECK, L. L. (Orgs.). *Estudos constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

\_\_\_\_\_. Reconfigurações profissionais da magistratura: um exercício (preliminar) a partir da jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça. In: CUNHA, J. R. (Org.). *Poder Judiciário*. Novos olhares sobre gestão e jurisdição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 97-126.

\_\_\_\_\_. O Conselho Nacional de Justiça e seus possíveis impactos institucionais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2011. p. 1-23.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). *A reforma do Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GALLAS, G. Court Reform: has it been built on an adequate foundation? *Judicature*, v. 63, p. 29-3, 1979.

GANGEMI, P. P.; FERNANDES, J. Os resultados do projeto CNJ/FGV: aplicação do BSC no Judiciário brasileiro. *Cadernos FGV Projetos*, v. 5, n. 12, p. 63-71, 2010.

GLICK, H. R. *Courts, politics, and justice*. 2. ed. New York: McGraw-Hill, 1988.

GOMES, A. O.; GUIMARÃES, T. A. Desempenho do Judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 2, p. 379-401, 2013.

GONÇALVES, J. E. L. (Org.). *A construção do novo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. v. I. São Paulo: Plêiade, 2007a.

GONÇALVES, J. E. L. (Org.). *A construção do novo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. v. II. São Paulo: Plêiade, 2007b.

GRAHAM JR., C. B. Reshaping the courts: traditions, management theories and political realities. In: HAYS, S.; GRAHAM JR., C. B. (Orgs.). *Handbook of court administration and management*. New York: Marcel Dekker, 1993. p. 3-26.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. *Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KARASIN, S.; RODOVALHO, M. F. T. Contradições do Poder Judiciário brasileiro. *GV Executivo*, v. 11, n. 2, p. 82, 2012.

LEVITT, M.; JOYCE, M. *The growth and efficiency of public spending*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

LEWIN, A. Y.; MOREY, R. C.; COOK, T. J. Evaluating the administrative efficiency of courts. *Omega - International Journal of Management Science*, v.10, p. 401-411, 1982.

MANZINI, R. O desdobramento da estratégia através do Balanced Scorecard: lições da experiência no Poder Judiciário nacional. *Cadernos FGV Projetos*, v. 5, n. 12, p. 53-62, 2010.

MARANHÃO, M. O alinhamento estratégico no Poder Judiciário, garantido pela Comissão de Gestão Estratégica e Assessoria de Desenvolvimento Institucional. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). *A reforma do Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 37-46.

- MARAVALL, J. M.; PRZEWORSKI, A. Introduction. In: MARAVALL, J. M.; PRZEWORSKI, A. (Eds). *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MEIRELES, A. M. R. *Uma proposta de SAD para avaliação da eficiência do Poder Judiciário do Estado do Ceará utilizando AED*. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, Fortaleza.
- MENESES, R. S.; OLIVEIRA, L. G. L.; VASCONCELOS, T. J. M. O gerenciamento de projetos em um tribunal de justiça: análise dos prazos dos projetos estratégicos 2010-2014. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 7, n.3, p. 93-107, set./dez. 2016.
- MONTESQUIEU, C. S. *Do espírito das leis*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.
- MOREY FILHO, F. B.; CRÉDICO, R. G. O papel da assessoria de planejamento e gestão no Tribunal de Justiça. In: GONÇALVES, J. E. L. (Org.). *A construção do novo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. v. II. São Paulo: Plêiade, 2007. p. 143-154.
- MOTTA, P. R. M. Revendo estrategicamente as organizações do Poder Judiciário: uma perspectiva gerencial. *Cadernos FGV Projetos*, v. 5, n. 12, p. 24-31, 2010.
- NOGUEIRA, J. M. M. *A gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro*. São Paulo: FGV, 2010. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira. *Dike – Revista eletrônica da ESMEC*, v. 1, n.1, p. 1-17, 2011.
- NOGUEIRA, J. M. M. *et al.* Estudo exploratório da eficiência dos tribunais de justiça estaduais brasileiros usando a análise envoltória de dados (DEA). *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p. 1317-1340, 2012.
- OLIVEIRA, L. G. L. Reflections on the role of the CNJ in relation to the Executive and Legislative. In: ANNUAL ASSEMBLY CLADEA, 48., Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Ebape-Fgv, 2013. p. 1-7.
- OLIVEIRA, L. G. L.; PONTES, D. S.; SOARES, M. N. M. A atuação da Assessoria de Planejamento do TJCE na revisão e acompanhamento do plano estratégico do Judiciário cearense. *Themis – Revista da ESMEC*, v. 12, n.1, p. 355-373, 2014.
- OLIVEIRA, L. G. L.; NOGUEIRA, J. M. M. A ausência do Poder Judiciário na Administração Pública brasileira: uma análise de 2009 a 2014. *FFBusiness*, v. 15, n. 21, p. 1-15, 2017.
- OLIVEIRA, L. G. L. *et al.* Medição da eficiência de magistrados e de unidades judiciárias no Ceará. *Cadernos Ebape.br*, v. 14, n. 3, p. 836-857, 2016.
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). *Pesquisa: o que pensa o brasileiro sobre a Justiça*. 10 de novembro, 2003.
- PINHEIRO, A. C. *Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto?* Texto para discussão, n. 963. Rio de Janeiro, Ipea, 2003.
- POLLIT, C. *Managerialism and the public service*. Oxford: Blackell, 1990.
- PONTES, D. S.; OLIVEIRA, L. G. L.; VASCONCELOS, T. J. M. Os condicionantes de desempenho dos projetos estratégicos em um tribunal de justiça. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 6, n.1, p. 14-27, jan./abr. 2015

RODOVALHO, M. F. T. *Reforma do Estado após a emenda constitucional 45/04: a reforma do Poder Judiciário*. São Paulo: FGV, 2012. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

\_\_\_\_\_. *A Reforma do Poder Judiciário: análise do papel do STF e do CNJ*. São Paulo: Atlas, 2014.

SADEK, M. T. O Poder Judiciário na reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

\_\_\_\_\_. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, p. 19-101, 2004.

\_\_\_\_\_. *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SADEK, M. T.; OLIVEIRA, F. L. Estudos, pesquisas e dados em Justiça. In: OLIVEIRA, F. L. (Org.) *Justiça em foco: estudos empíricos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 15-61.

SANTOS, A. M.; DA ROS, L. Caminhos que levam à corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro (1829-2006). *Revista Sociologia e Política*, v. 16, n. 30, p. 131-149, 2008.

SAUERBRONN; J. F. R.; LODI, M. D. F. Construção da imagem institucional do Poder Judiciário – uma análise baseada nas campanhas publicitárias do Conselho Nacional de Justiça. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 10, n.4, p. 925-945, 2012.

SAUERBRONN, F. F.; SAUERBRONN, J. F. R. Representações sociais da Reforma do Judiciário – estudo baseado nas perspectivas dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 719-737, 2015.

SAUERBRONN, F. F. et al. Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n.1, p. 8-31, 2016.

SAUERBRONN, F. F.; LOURENÇO, R. L. Evolução recente na Reforma do Judiciário e representações sociais nas perspectivas de magistrados do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 40., Costa do Sauípe. *Anais...* Costa do Sauípe: Anpad, 2016. p. 1-15.

SHERWOOD, R. B.; SHEPHERD, G.; SOUZA, C. M. Judicial systems and economic performance. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 34, p. 101-116, 1994.

SILVA, J. A.; FLORÊNCIO, P. A. E. L. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 2, p.119-136, 2011.

SILVESTRE, A. R. M. *Gerenciamento de projetos: uma análise das lições aprendidas dos projetos de um Tribunal de Justiça*. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2016. Monografia (Graduação) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Súmula Vinculante nº 13. *Diário da Justiça*. 29 de agosto de 2008, 1. Brasília: STF, 2008.

TAYLOR, M. M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*. v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

TAYLOR, M. M. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.

TAYLOR, M. M.; DA ROS, L. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Dados*, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008..

TOCQUEVILLE, A. *Democracy in America*. Hertfordshire: Wordsworth Editions, 1998.

VIEIRA, L. J. M.; PINHEIRO, I. A contribuição do Conselho Nacional de Justiça para a gestão do Poder Judiciário. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 32., Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2008. p. 1-16.

VIEIRA, L. J. M.; COSTA, S. G. Liderança no Judiciário: o reconhecimento de magistrados como líderes. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, p. 927-948, 2013.

YEUNG, L. L. *Além dos “achismos”, do senso comum e das evidências anedóticas: uma análise econômica do Judiciário brasileiro*. São Paulo: FGV, 2010. Tese (Doutorado) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

YEUNG, L. L.; AZEVEDO, P. F. Measuring efficiency of Brazilian courts with data envelopment analysis (DEA). *IMA Journal of Management Mathematics*, v. 22, p. 343-356, 2011.

#### **Leonel Gois Lima Oliveira**

Possui doutorado em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape-FGV). Atualmente é Técnico Judiciário, exercendo o cargo de Auditor Chefe do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), e professor da Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará (Esmec). Contato: leonelgois@tjce.jus.br / leonel.oliveira@fgv.br

# A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA

**Cláudio Cesar de Paiva**

*Universidade Estadual Paulista (Unesp/Araraquara)*

**Sergio Azevedo Fonseca**

*Universidade Estadual Paulista (Unesp/Araraquara)*

**Suzana Cristina Fernandes de Paiva**

*Universidade Estadual Paulista (Unesp/Araraquara)*

O objetivo do artigo é relatar os resultados de pesquisa que buscou avaliar a política de gestão do patrimônio imobiliário da União, no Brasil. O foco da pesquisa – qualitativa no método, exploratória no propósito, delineada como estudo de caso único e utilizando a pesquisa documental e roteiros de entrevistas semiestruturados como instrumentos de coleta de dados – foi orientado para o processo de gestão dos bens não operacionais da extinta RFFSA, buscando avaliar, sobretudo, as dificuldades e os desafios para a incorporação e a afetação de aproximadamente 52 mil imóveis. A pesquisa revelou que, a despeito do modelo de gestão patrimonial adotado a partir dos anos 2000, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ainda apresenta as vicissitudes de uma instituição com tradição patrimonialista, reativa às demandas pelo uso do patrimônio, deixando de garantir o cumprimento da função social da propriedade pública.

**Palavras-chave:** administração patrimonial, bens públicos, função social da propriedade, administração federal

---

[Artigo recebido em 12 de janeiro de 2016. Aprovado em 20 de fevereiro de 2017.]

## **La política nacional de gestión del patrimonio del Estado: un análisis a partir de la gestión de lo inmuebles no operacionales de la extinta RFFSA**

El objetivo de este trabajo es dar a conocer los resultados de una investigación que buscó evaluar la política de gestión de los activos inmobiliarios del Gobierno Federal en Brasil. El foco de la investigación – cualitativa en el método, exploratoria en el propósito, diseñada como estudio de caso único y teniendo como técnicas de colecta de datos la investigación documental y guiones para entrevistas semiestructuradas – fue la gestión orientada a procesos de activos no operativos de la extinta RFFSA, tratando de evaluar, en particular, las dificultades y los desafíos para el desarrollo y la asignación de aproximadamente 52 mil propiedades. La investigación reveló que, a pesar del modelo de gestión de activos adoptada desde la década de 2000, la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU) todavía tiene las vicisitudes de una institución con tradición patrimonial, reactiva a las demandas en la utilización de los activos, dejando de garantizar, al mismo tiempo, el cumplimiento de la función social de la propiedad pública.

**Palabras clave:** administración patrimonial, bienes públicos, función social de la propiedad, administración federal

## **The State National Policy of Heritage Management: an assessment of the extinct RFFSA's non-operational properties management**

This paper's main objective is to report the research results which evaluated the Brazilian Federal Government real estate assets management policy. The focus of the research – qualitative concerning the method, exploratory in its purpose, outlined as a single case study and using documental research and semi-structured screenplays for interviews as data collection instruments – was oriented to the management process of non-operating assets of the extinct RFFSA, seeking to evaluate, especially, the difficulties and challenges for the incorporation and allocation of approximately 52 thousand properties. The research revealed that, despite the new model of management adopted since the late 2000s, the Department of Heritage of the Federal Government (SPU) still presents the vicissitudes of an institution built under a patrimonial tradition, which does not guarantee compliance of the social function of public property.

**Keywords:** patrimonial administration, public goods, social function of property, federal administration

## Introdução

A gestão dos bens patrimoniais públicos corresponde à atividade estratégica da administração pública em virtude não apenas do elevado valor econômico investido nesses bens, mas, sobretudo, da importância que os mesmos possuem, seja para que o Estado possa desempenhar as suas atividades, seja para que possam ser utilizados pela população, cumprindo a sua função social (PHELPS, 2010; ABDULAH *et al.*, 2011). Conquanto essa importância venha sendo crescentemente reconhecida na maior parte dos países, inclusive em alguns desenvolvidos, os sistemas públicos de gestão patrimonial ainda são precários e insuficientes para cumprirem o seu papel de forma satisfatória (GARMENDIA; KAPUR, 2013; HANIS *et al.*, 2010; HENTSCHEL; KAGANOVA, 2007; KAGANOVA, 2010; VERMIGLIO, 2011).

Entre os fatores responsáveis pelas dificuldades enfrentadas pelo Estado, em qualquer de suas esferas de governo, para prover uma gestão efetiva dos ativos patrimoniais imobiliários públicos – combinando a eficiência dos meios com a eficácia dos resultados –, a literatura dá destaque para: a ausência de visão estratégica de médio/longo prazo; o baixo conhecimento a respeito do portfólio existente; a falta de transparência na gestão; a ausência de marcos regulatórios; a precariedade da estrutura institucional para a gestão dos bens patrimoniais; a complexidade dos objetivos das organizações que compõem o Estado; a precariedade, quando não a ausência, de dados e informações, sistematizados e de qualidade, relativos aos bens públicos, entre outros (HANIS *et al.*, 2010; VERMIGLIO, 2011; GIBSON, 1994; KAGANOVA, 2012a).

O enfrentamento dessas adversidades, mesmo que parcialmente, demanda dos governos: de um lado, uma visão de longo prazo e uma postura inovadora, que combine criatividade, capacidade de antecipação a problemas e propensão à tomada de iniciativas; de outro lado, pressupõe a adoção de medidas e a utilização de instrumentos de gestão capazes de assegurarem a efetividade na destinação, na operação e no uso dos bens patrimoniais públicos. Kaganova (2012b) sintetiza esse duplo enfrentamento afirmando que a gestão patrimonial pelos governos, que seja efetiva e relativamente livre de riscos, não é realizável sem uma política própria e marcos regulatórios consistentes.

De forma complementar e mais ramificada, Hanis *et al.* (2010) sugerem quatro fatores que, em suas pesquisas, foram vistos como críticos para qualquer avanço na reestruturação da gestão dos bens públicos: a) sistemas de informação (ausência de dados ou dados incompletos impedem quaisquer mudanças); b) análise das necessidades (governamentais e sociais); c) análise do ciclo de vida dos bens, especialmente para identificação dos custos de gestão; d) mecanismos de gestão e de avaliação do desempenho.

No Brasil, a administração pública tem promovido importantes mudanças na gestão dos bens patrimoniais públicos ao longo de sua história, visando superar as dificuldades persistentes. A tentativa mais recente de enfrentar os percalços de gestão data de 2003, quando a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) lançou a nova Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU). Dois dos pilares fundamentais da PNGPU são a concepção de que o patrimônio imobiliário da União deve cumprir função socioambiental (MIRANDA FILHO, 2012) e o princípio do “compartilhamento de responsabilidades entre diversas instâncias do poder público e entre este e a sociedade” (LEAL; BORGES, 2012, p. 12).

Em que pese a importância da nova política de gestão adotada, existem evidências de que as diretrizes contidas na PNGPU não têm sido suficientes para resolver os problemas persistentes na esfera do patrimônio público. Mesmo após as tentativas de modernização do sistema de gestão, ainda persistem dificuldades, sobretudo em virtude da precariedade de fatores técnicos, financeiros e culturais (BORGES, 2012).

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que teve como objetivo principal investigar a política de gestão do patrimônio imobiliário da União a partir da análise da gestão da SPU sobre imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária S/A (RFFSA), que vêm sendo incorporados ao patrimônio da União desde 2007. A pesquisa apurou evidências de que ainda persistem graves problemas no processo de gestão do patrimônio imobiliário da União, cuja natureza se revela como sistêmica, multissetorial e de graves consequências para o erário público.

A RFFSA era uma sociedade de economia mista integrante da administração indireta do Governo Federal. Criada em 1957, a partir da consolidação de 18 ferrovias regionais, foi extinta em 2007, quando a União tornou-se a legítima sucessora de um patrimônio imobiliário constituído por um conjunto de aproximadamente 52 mil imóveis não operacionais.

A pesquisa procedeu a uma análise crítica das duas principais etapas do processo de incorporação do patrimônio da RFFSA: a) do percurso, com foco nos procedimentos jurídicos e administrativos, para a incorporação; b) das sistemáticas de gestão do patrimônio, pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), no período pós-incorporação.

O artigo busca relatar, ainda, a efetividade com que as sistemáticas de gestão aplicadas ao patrimônio da RFFSA contribuíram para o alcance dos declarados objetivos estratégicos da SPU (sistemizados na PNGPU), notadamente no que diz respeito aos procedimentos transparentes e compartilhados e à garantia da destinação dos bens patrimoniais pautada em princípios socioambientais.

Três questões principais, derivadas do objetivo central, nortearam a realização da pesquisa: quais as principais características marcantes do processo de incorporação à União do patrimônio da extinta RFFSA? Quais as convergências e distanciamentos entre a gestão, pela SPU, do patrimônio incorporado e as diretrizes de gestão contidas na PNGPU? Qual a efetividade da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União no estabelecimento de diretrizes para a gestão do patrimônio público nacional.

Para a exposição dos resultados e a reflexão em torno dos mesmos o artigo foi estruturado em três seções, além desta introdutória e das considerações finais. Na primeira, reporta-se ao debate sobre a função da propriedade pública, buscando mostrar que, a despeito das controvérsias, o cumprimento da função socioambiental deve ser princípio norteador da afetação e gestão do patrimônio público. Na segunda seção, discute-se o papel e as responsabilidades da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), como executora da Política Nacional de Gestão do Patrimônio União. Na seção precedente às conclusões, apresentam-se os efeitos, para a gestão da SPU, da incorporação dos imóveis da extinta RFFSA, buscando identificar os problemas, e eventuais virtudes, implícitos na gestão dos mesmos pela SPU.

## **A função social da propriedade pública**

A função social da propriedade coloca na berlinda o caráter perpétuo e intangível da propriedade, ou seja, a ideia consubstanciada no provérbio *semel dominus, semper dominus* – uma vez dono, sempre dono. Nessa perspectiva, as mudanças incorporadas pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) permitem sustentar que esse instituto representa, em essência, uma reformulação do conceito de propriedade, sob pelo menos dois aspectos.

O primeiro aspecto implica que a propriedade não seja vista apenas sob o prisma do direito individual, mas, também, como portadora de uma função essencial de justiça coletiva (VAZ, 1992; FACHIN, 1988; MATTOS, 2001; TEPEDINO; SCHREIBER, 2005). Em suma, esse instituto jurídico deve representar uma harmonização entre os interesses individuais e os interesses sociais ou coletivos, assegurando que a observância da garantia constitucional do direito à propriedade só deixe de ser exercida no caso de representar um ato contra o interesse coletivo ou, como observa Bandeira de Mello (1987), as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição em contradição com os propósitos de proveito coletivo. O segundo se refere à mudança na orientação jurídica do direito de propriedade, que se distancia da exclusividade à origem (dote, poder monetário, estabilidade patrimonial) para associar-se à prerrogativa de seu fim, ou seja, à função exercida pela propriedade na sociedade.

A esse propósito, Bandeira de Mello (1987) lembra que já na Constituição de 1946 esse atributo estava presente, pontuando que:

[...] sem dúvida alguma, este preceptivo é um marco jurídico. Com efeito, não apenas se prevê a desapropriação por interesse social, mas se aponta, no aludido art. 147 (da Constituição de 1946), para um rumo social da propriedade, ao ser prefigurada legislação que lhe assegure justa distribuição, buscando mais que a tradicional igualdade perante a lei, igualdade perante a oportunidade de acesso à propriedade (BANDEIRA DE MELLO, 1987, p. 40).

Corroborando com Bandeira de Mello, Tepedino e Schreiber (2005) lembram ainda que a mesma carta de 1946 preconizava que o uso da propriedade devesse ser condicionado ao bem-estar social e que a lei devesse “promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos” (art. 41, parágrafo 16). Para Edésio Fernandes (2002) esse princípio é recorrente nos textos constitucionais brasileiros desde 1934, com a ressalva de que não houvesse “sido claramente definido em termos conceituais ou devidamente operacionalizado através da criação de mecanismos e instrumentos constitucionais e legais que permitissem e garantissem o seu cumprimento” (FERNANDES, 2002, p. 35).

Esse preceito suscita questões que podem orientar o debate em torno do papel da propriedade pública: a mesma lógica tem aplicabilidade à propriedade pública? É possível falar em função social da propriedade pública? As sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social da propriedade são imputáveis aos entes públicos?

Para Tepedino e Schreiber (2005), embora a função social varie em conformidade com o estatuto proprietário, o texto constitucional (de 1988) não deixa dúvidas de que toda propriedade tem, ou deve ter, função social. Concluindo, os autores enfatizam que “também a propriedade pública tem uma função social” (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005, p. 112).

Já para Di Pietro (2006), falar em função social da propriedade pública parece não haver sentido lógico, considerando que todo exercício de poder pelo Estado deve necessariamente atender aos interesses da coletividade, implicando que, dada a natureza e a destinação legal dos bens públicos, a função social deve ser inerente a toda ação do setor público. Logo, seria puramente tautológica a aplicação do princípio da função social para a propriedade pública.

Ainda que respeitando a interpretação de Di Pietro (2006), a ideia da função social da propriedade pública continua suscitando polêmicas e controvérsias. Abe (2007) alimenta a polêmica ao defender a inaplicabilidade do instituto da função social da propriedade pública, pelo caráter ainda difuso da noção de propriedade pública na doutrina pátria, implicando dificuldades para a equiparação entre propriedade pública e privada.

A linha de argumentação da autora é que:

A aplicação do instituto da função social à propriedade pública esbarra em diversos óbices, revelando-se incompatível com o regime de Direito Público, de modo que a sua incidência implica afastamento e enfraquecimento injustificados do regime jurídico público (princípio federativo, autonomia de administração dos entes federados, obediência à lei orçamentária, imunidade tributária, indisponibilidade do interesse público), o que não se coaduna com uma leitura sistemática dos ditames da Constituição Federal que regem a gestão dos bens públicos no Brasil (ABE, 2007, p. 17).

Logo, a tentativa de fazer valer o princípio da função social da propriedade encontra restrições, nesse caso, nos princípios constitucionais que garantem autonomia e estabelecem limites para atuação dos entes federativos.

Ademais dos vieses interpretativos, ou em virtude dos mesmos, evidências empíricas sobre a destinação ou afetação dos bens públicos pela ação estatal têm revelado que essa é uma importante disfunção na gestão dos bens públicos no Brasil. Ainda que o Estado brasileiro tenha pautado a gestão de seus bens por meio de legislação específica, expressa na Constituição Federal, no Código Civil e em outras leis relativas, são recorrentes as evidências de descaso para com o princípio da função social da propriedade por gestores do patrimônio público. Este artigo defende que, no caso da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), as disfunções estariam relacionadas às precárias condições operacionais oferecidas pelo Estado, em termos de recursos financeiros, humanos e instrumentais de avaliação e decisão de atos de outorga, extinção do uso, venda, permuta ou cessão, que obriga a discricionariedade e a adoção de uma visão cartorial do órgão responsável pela gestão dos imóveis da União.

A próxima seção trata do percurso histórico e institucional da gestão do patrimônio público no Brasil.

## **A trajetória da gestão do patrimônio público federal no Brasil**

A gestão do patrimônio público brasileiro, sobretudo o imobiliário, passou por grandes mudanças ao longo da história do País, da colônia aos nossos dias. Como mostra Braga (2012), desde o início da colonização até a promulgação do primeiro disciplinamento legal da destinação e uso do patrimônio público, em 1850, a gestão dos bens patrimoniais obedecia à lógica própria da legislação portuguesa, segundo a qual, pelo regime de sesmarias, havia um imbricamento entre o público e o privado. De acordo com Silva (1996), a promulgação da Lei das Terras (Lei nº 601 de 18/09/1850) procurou estabelecer limites entre esses dois campos, colocando termo ao regime de posses por meio de um novo ordenamento jurídico da propriedade da terra, que estabelecia que a transmissão da propriedade ocorresse apenas pela sucessão ou pelo estatuto da compra e venda.

Ainda para Silva (1996), não se tratava apenas de obstar às pretensões territoriais de posseiros e fazendeiros, mas de disciplinar o regime jurídico aplicável às terras públicas, colocando um limite ao regime anárquico das ocupações de terras públicas, o que foi alcançado com a criação da primeira instituição de regulação de terras públicas, denominada Repartição Geral de Terras Públicas (RGTP), regulamentada pelo decreto nº 1.318 de 30/01/1854 (SILVA, 1996, p. 11).

Após a Proclamação da República, redefinida a estrutura do Estado brasileiro, a antiga RGTP é transformada, em 1909, em Diretoria do Patrimônio Nacional (DPN), ligada ao Ministério da Fazenda (BRAGA, 2012). Durante o Governo de Getúlio Vargas ocorrem outras duas mudanças: uma transformando a DPN em Diretoria do Domínio da União (DDU), por meio do Decreto nº 22.250/32; outra transformando a DDU em Serviço do Patrimônio da União (SPU), por meio do Decreto nº 6.871/44 (SILVA, 1996). Em 03/10/1988 é criada, pelo Decreto nº 96.911, uma nova instância administrativa, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), mantendo-se o vínculo institucional com o Ministério da Fazenda (BRASIL, 2014).

A partir de 1999 a SPU é transferida ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com estrutura ampliada e tornada mais complexa, composta por administração central e 27 gerências regionais. A última mudança na estrutura organizacional da SPU/MP foi aprovada pelo Decreto nº 6.929/09 (atualizado pelos Decretos nº 7.063/2010 e nº 7.675/2012), que transformou as gerências regionais em superintendências regionais, acrescidas por uma no Distrito Federal.

O Decreto nº 6.929/09 definiu as seguintes competências da SPU: a) administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação; b) adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União; c) lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e averbações junto aos cartórios competentes; d) promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público; e) proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União; f) formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, bem como os instrumentos necessários à sua implementação; g) integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) com outras políticas públicas, inclusive as orientadas para o desenvolvimento. Para a consecução dessa última competência deveria a SPU efetivar um modelo de gestão participativa e descentralizada (BECHALANY, 2010).

Embora dotada de todas essas competências, a SPU vem se ressentindo, historicamente, de grandes fragilidades – estrutura adequada, recursos financeiros, humanos e tecnológicos – para fazer frente às suas responsabilidades (VILAÇA, 2002;

RESCHKE, 2010). Para exemplificar, relacionam-se alguns dos problemas da SPU: ausência de um cadastro de imóveis atualizado e confiável; precárias condições organizacionais e tecnológicas para a entrada de dados cadastrais; ausência de automação do cadastro de processos técnico-administrativos; falta de estrutura física adequada para armazenar as informações (arquivamento correto, segurança etc).

Além dessas fragilidades, estruturais e administrativas, a gestão do patrimônio da União vem enfrentando sucessivos períodos de mudanças de estratégia e de orientações.

Até o final do século 20 a estratégia predominante no âmbito do Governo Federal era a de otimizar o potencial econômico do patrimônio imobiliário da União, utilizando-o como instrumento de política sob a ótica fiscalista. Para tanto, estabeleceram-se novas regras de arrecadação de taxas de ocupação e foros e de cobrança de créditos patrimoniais da União, visando promover a redução da inadimplência, evitar a ocorrência de prescrição de receitas patrimoniais e a recuperação administrativa de créditos patrimoniais.

A decisão de se privilegiar a lógica fiscalista fez emergir dois problemas distintos, igualmente importantes, conforme Reschke (2010) e Borges (2012): a gestão fiscalista do patrimônio público contrastava com o prescrito no Estatuto da Cidade, especialmente por não contemplar a transferência de áreas para projetos de assentamento de famílias de baixa renda, impedindo a transferência gratuita, ao beneficiário final, de qualquer direito real sobre a propriedade, inclusive o domínio pleno; o afloramento de inconsistências cadastrais (registros desatualizados, incompletos ou incorretos) e distorções nos registros da contabilidade pública em virtude das deficiências organizacionais e técnico-administrativas enfrentadas pelo órgão gestor do patrimônio da União. Com isso, comprometia-se o cálculo de potencial de arrecadação desses imóveis, gerando inconsistências nos resultados do Balanço Geral da União (BGU) e falhas nos processos de tomada de decisão pela SPU.

A partir da primeira metade dos anos 2000 ocorrem novas mudanças, reorientando a política de gestão do patrimônio federal. Com a formulação da PNGPU em 2003, as políticas de inclusão social adquirem *status* de prioridade, nas ações de regularização fundiária de assentamentos informais, de comunidades tradicionais e de moradia social (SAULE JÚNIOR *et al.*, 2006). Todavia, apesar da importância dessas novas orientações, ainda se faz necessário uma avaliação mais criteriosa sobre os seus resultados para a efetividade da gestão do patrimônio público da União. Algumas indagações precisam ser respondidas: a implementação da PNGPU representa, de fato, uma mudança na trajetória histórica de gestão do patrimônio público no Brasil? Há reorientação estratégica da SPU, em termos de regularização fundiária de interesse social e apoio ao desenvolvimento local e regional, corrigindo distorções históricas de ocupação territorial?

De acordo com Borges (2010), a reorientação da missão estratégica da SPU teve como marco fundamental o relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado em fins de 2003, que definiu a missão institucional da SPU como sendo a de “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (BORGES, 2010, p. 2). Ao final da década os fundamentos da nova PNGPU, definidos pelo GTI, foram institucionalizados com a publicação da Resolução nº 3.

De acordo com essa resolução, a PNGPU passaria a se orientar por três princípios fundamentais: a) gestão efetiva, ética e transparente do patrimônio da União; b) cumprimento da função socioambiental do patrimônio da União, articulada com as políticas de inclusão social e com a função arrecadadora; c) gestão compartilhada com Estados, Municípios e o Distrito Federal, no contexto do pacto federativo e da articulação do Governo Federal com a sociedade (RESCHKE, 2010).

Esses princípios orientaram as diretrizes para a tomada de decisões e para a formulação de políticas públicas no âmbito da PNGPU, particularmente no que se refere às ações de destinação, de caracterização, de incorporação, de arrecadação de receitas patrimoniais, de gestão compartilhada e de gestão participativa do patrimônio. A síntese dessas diretrizes consta da Figura 1, utilizada como esquema analítico para a pesquisa.

**Figura 1 – Diretrizes da PNGPU**



Fonte: Elaboração própria a partir de GTI (2010) e de Kaganova (2012b).

Para cumprir com essas diretrizes a SPU passaria a adotar orientações estratégicas fundadas nos seguintes eixos: a) apoiar projetos de inclusão socioterritorial, pela regularização fundiária de áreas territoriais e imóveis para populações de baixa renda<sup>1</sup>; b) garantir direitos fundamentais de populações tradicionais; c) promover inclusão social pela destinação de imóveis à produção habitacional e a programas sociais; d) preservar a biodiversidade e o ambiente natural por meio da destinação de áreas para unidades de conservação; e) apoiar o desenvolvimento local dos municípios, destinando imóveis para atividades produtivas de forma onerosa ou gratuita; f) reduzir gastos públicos, ocupando imóveis patrimoniais por órgãos públicos (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2008a; 2008b).

O que a pesquisa constatou, contudo, foi que a SPU não constituiu mecanismos adequados de cooperação com os entes federativos, para que os imóveis da União cumprissem, de fato, a função social da propriedade e representassem dimensão estratégica na política de ordenamento do território e de redução das desigualdades sociais. A instituição continua enfrentando problemas na gestão dos imóveis sob sua responsabilidade, como se pretende evidenciar na próxima seção, onde é analisada a gestão da SPU em relação ao patrimônio incorporado da extinta RFFSA.

## **A gestão do patrimônio da extinta RFFSA**

A pesquisa foi realizada com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), no contexto do Programa de Pesquisa em Políticas Públicas. O projeto que ensejou a realização da pesquisa teve por título “Inventário e diagnóstico dos bens não operacionais da RFFSA-SPU na rede de cidades paulistas e diretrizes de gestão patrimonial”. Delineada como estudo de caso único (o processo de incorporação e destinação dos imóveis da Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA) e realizada em conformidade com os pressupostos do método qualitativo, a pesquisa foi conduzida entre os anos de 2008 e 2011. O propósito foi exploratório, sobretudo pela delimitação dos resultados ao caso estudado, mas também em virtude do limitado conhecimento já sistematizado a respeito do objeto particular – no caso, o percurso da incorporação do patrimônio da RFFSA. As evidências utilizadas para oferecer apoio à realização da pesquisa foram coletadas com base nos seguintes instrumentos: a) na pesquisa documental, em relatórios do Tribunal de Contas da União, em arquivos da SPU e da extinta RFFSA e em relatórios da inventariança/RFFSA; b) em entrevistas semiestruturadas, realizadas com gestores da SPU, com antigos dirigentes e servidores da RFFSA e com integrantes das

<sup>1</sup> Cf. Instrução Normativa nº 1, de 13/05/10, da Secretaria do Patrimônio da União, no Diário Oficial da União nº 91, Página 190 e 191, Seção 1, que estabelece os procedimentos operacionais para a gestão e regularização dos bens imóveis não operacionais integrantes da Carteira Imobiliária da extinta Rede Ferroviária Federal S.A.

comissões de inventariança da RFFSA. A análise foi feita com base nas técnicas de análise de conteúdo e de cruzamento das evidências contextuais com as registradas documentalmente. O referencial utilizado para a análise corresponde às diretrizes da PNGPU, tal como detalhadas na Figura 1.

A RFFSA era uma sociedade de economia mista integrante da administração indireta do Governo Federal. Foi criada em 16 de março de 1957, a partir da consolidação de 18 ferrovias regionais, com o objetivo principal de promover e gerir os interesses da União no transporte ferroviário (DE PAULA, 2008).

Ao longo de meio século de existência prestou serviços de transporte ferroviário em 19 unidades da Federação. Com a sua extinção em 2007<sup>2</sup>, a União tornou-se a legítima sucessora dos direitos, obrigações e ações judiciais, credenciando-se para receber as transferências dos ativos operacionais<sup>3</sup> e não operacionais<sup>4</sup> da empresa. Tornou-se, a União, sucessora dos direitos sobre um patrimônio avaliado, à época da incorporação, em cerca de R\$ 26 bilhões, não computados os valores de ações judiciais em que a RFFSA se constituía parte interessada. Assumiu, também, passivos correspondentes a prejuízos operacionais acumulados de R\$ 17,6 bilhões, além de aproximadamente 62 mil ações trabalhistas, o que resultou no imperativo legal de alienação de parte dos imóveis para cumprimento desses passivos judiciais.

O patrimônio imobiliário é um dos ativos mais valiosos remanescentes da antiga RFFSA, constituído por um conjunto de 52.736 imóveis, compostos por terrenos, fazendas, galpões, casas, estações e pátios ferroviários. Esses imóveis estão distribuídos em mais de mil municípios, localizados em 19 estados brasileiros, sendo 21.298 imóveis somente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

No percurso do processo de incorporação desse ativo imobiliário já se registraram as primeiras ações dilapidadoras do patrimônio. Relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União, em 2007, enumera algumas das ocorrências:

<sup>2</sup> A RFFSA foi extinta através de Medida Provisória nº 353, em 22 de janeiro de 2007 e em 31 de maio de 2007 essa MP foi convertida na Lei nº 11.483.

<sup>3</sup> Os bens operacionais foram arrendados às concessionárias operadoras das ferrovias: Companhia Ferroviária do Nordeste (Malha Nordeste), Ferrovia Centro Atlântica (Malha Centro-Oeste), MRS Logística S.A (Malha Sudeste), Ferrovia Bandeirantes – Ferrobán (Malha Paulista), Ferrovia Novoeste S. A. (Malha Oeste), América Latina Logística – ALL (Malha Sul), Ferrovia Teresa Cristina S/A (Malha Teresa Cristina). A fiscalização desses bens cabe ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) e à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

<sup>4</sup> Os bens não operacionais correspondem àqueles desvinculados de contratos de arrendamento celebrados pela extinta RFFSA, bem como não delegado a Estados ou Municípios para operação ferroviária. São compostos por infraestrutura, estações de trem, galpões, oficinas desativadas, locomotivas, vagões, terrenos urbanos, áreas ocupadas por população de baixa renda, e outros bens vinculados à operação ferroviária.

Furto de trilhos e peças de via permanente em trecho usado pelo extinto Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Campinas (SP); desmanche do pátio central de Campinas (SP), com remoção de peças de vagões e locomotivas e da via permanente, ao final do ano de 2006; remoção e comercialização ilegal de material ferroviário pertencente à União na região de Batovi, Rio Claro (SP); [...] remoção não autorizada da via permanente da linha férrea que liga Piracicaba à estação de Recanto, em Nova Odessa (SP), constituídos por trilhos, fixações e dormentes de aço ingleses, assentados no século XIX e de potencial interesse histórico; desaparecimento de 468 (quatrocentos e sessenta e oito) vagões ferroviários nas localidades de Rio Claro, Campinas e Iperó (SP), sendo que 240 vagões estão arrendados à Ferroban – Ferrovia Bandeirantes S/A, empresa controlada pela América Latina Logística S/A – ALL Holding, e os demais 228 vagões, não arrendados, todos de propriedade da extinta RFFSA, se encontravam em área operacional sob responsabilidade da mesma concessionária/arrendatária; indícios de venda, pela concessionária Ferroban – Ferrovia Bandeirantes S/A, à empresa de Campinas (SP) de **“tudo o que conseguiu arrancar”** de fiação elétrica, de dados e telefonia, divisórias, forros de lã de vidro e luminárias, em cinco prédios do pátio central que integram o patrimônio da extinta RFFSA, ao final do ano de 2006 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: 05).

O relatório transcreve ainda parte do Boletim de Ocorrência, registrado por policiais ferroviários federais, no caso de furtos ocorridos no trecho utilizado pelo VLT de Campinas:

[...] ao indagarmos o responsável pela empresa contratada para erradicação do trecho recebemos informes extra-oficiais que todos os trilhos existentes no VLT, praticamente já teriam sido negociados entre a concessionária ALL e a siderúrgica Belgo Mineira pelo valor de R\$ 1.500.000,00 e que os serviços de erradicação seriam de total conhecimento do funcionário da citada concessionária, o qual no final de toda a retirada receberia o montante de R\$ 100.000,00 de comissão (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: 22).

Esses dois relatos explicitam que a frágil estrutura de fiscalização dos bens arrendados, associada à inércia administrativa dos gestores públicos em face dos atos ilícitos impetrados contra o patrimônio público, sobretudo em relação aos bens reversíveis, contribuíram para o processo de dilapidação de parcela do patrimônio da extinta RFFSA. Essa constatação remete ao primeiro indicativo da pesquisa, tal como exposto no Quadro 1.

**Quadro 1 – Síntese das constatações e inferências da pesquisa**

Indicativos	Constatações	Inferências
Primeiro	Ausência de diretriz para controle dos bens patrimoniais	Insuficiência de diretrizes da PNGPU
Segundo	Ausência de racionalidade técnica e instrumentos regulatórios para a destinação do patrimônio	Inobservância da diretriz de Ações de Destinação
Terceiro	Precariedade das informações e ausência de fundamentos técnicos para a caracterização do patrimônio	Inobservância da diretriz de Ações de Caracterização
Quarto	Ausência de critérios de economicidade nas ações de incorporação	Inobservância da diretriz de Ações de Incorporação
Quinto	Tamanho do patrimônio e fragilidade da infraestrutura, inclusive de pessoal, e de instrumentos de controle do uso dos bens	Inobservância das diretrizes de Ações de Destinação e de Gestão Compartilhada
Sexto	Fragilidade dos mecanismos de diálogo entre os entes federados e supremacia dos interesses particulares	Inobservância das diretrizes de Ações de Gestão Compartilhada e de Gestão Participativa

Fonte: Elaboração própria.

A complexidade do processo de incorporação de uma quantidade tão grande de imóveis se amplia pelas precárias estruturas técnica e tecnológica, administrativa e financeira existentes na SPU. Para evidenciar a magnitude do problema, observou-se que as informações existentes sobre a malha paulista (Fepasa), como levantamento cartográfico e fotográfico, são de 1982<sup>5</sup>, cotejando com um quadro na SPU de ausência de uma cartografia adequada, ausência de técnicos e ausência de *softwares* e equipamentos para a atualização e conclusão dos trabalhos de inclusão de imóveis e destinação.

É relevante notar que o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia identificado esses problemas no início dos anos 2000, quando realizou uma auditoria operacional na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e nas suas gerências regionais, conforme informações expressas na relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça (TC 007.830/2000-5). Naquela ocasião foram levantados diversos problemas relacionados

<sup>5</sup> Conforme informação do Diretor Regional/Paulista-SP, da RFFSA, engenheiro Luiz Carlos Marcondes.

com a gestão e o controle do patrimônio imobiliário da União, que impediam o desempenho satisfatório das funções institucionais da SPU (VILAÇA, 2002).

A documentação consultada na pesquisa apontou ainda que os bens operacionais arrendados às concessionárias para exploração dos serviços ferroviários têm sofrido um intenso processo de abandono, sucateamento, invasão, depredação e dilapidação, gerando prejuízos calculados em R\$ 40 bilhões ao erário público, de acordo com representação do Ministério Público Federal contra a América Latina Logística S/A (ALL), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a União (Ministério dos Transportes)<sup>6</sup>.

A precariedade do sistema de informações, aliada ao deficiente acompanhamento dos bens operacionais concedidos a empresas privadas, acrescida da fragilidade jurídica dos contratos de concessão, são evidências reveladoras do distanciamento em relação às prioridades da diretriz de destinação do patrimônio, o que remete ao segundo indicativo do Quadro 1.

O processo de liquidação e incorporação desse patrimônio representa um grande desafio para a SPU, uma vez que o trâmite de inventariança (vistoria, avaliação, regularização e, finalmente, a incorporação) abrange um universo de mais de 52 mil imóveis, muitos dos quais sem títulos de propriedade regularizados na cadeia sucessória e uma infinidade de bens dominiais. Cenário que exige o uso de complexos sistemas de informações, permanentemente atualizados. A precariedade desses sistemas, quando não a inexistência, implica evidentes dificuldades para a caracterização do patrimônio, o que remete ao terceiro indicativo da pesquisa, tal como no Quadro 1.

No âmbito da SPU, o Departamento de Incorporação de Imóveis (DII) é o setor competente para coordenar, controlar e orientar as atividades de incorporação dos imóveis da RFFSA ao patrimônio da União. As Superintendências Regionais do Patrimônio da União são responsáveis pelas atividades de instrução dos processos de incorporação e destinação dos imóveis, “promovendo a devida articulação com os entes interessados na utilização desses bens, bem como o controle dos imóveis transferidos e das destinações efetuadas” (GTI, 2010). Ora, a morosidade no processo de caracterização dos imóveis, tal como apontado acima, se não compromete a incorporação formal dos mesmos – dado o caráter compulsório dessa incorporação –, contribui para retardar e, até mesmo, distorcer o estágio de destinação dos mesmos.

---

<sup>6</sup> Representação apresentada ao Tribunal de Contas da União (TCU), em 07 de junho de 2011, contra os representados citados. Disponível em: <http://ccr3.pgr.mpf.gov.br/portlets/informes-1/representacao-tcu-malha-ferroviaria>. Acesso em: 05/jul./2011.

Retornando às ações de incorporação contidas no esquema analítico da Figura 1, a pesquisa revelou que, em virtude da União ser a legítima sucessora do patrimônio da RFFSA, a SPU ficou desprovida de qualquer capacidade de arbítrio na aplicação dos parâmetros para a incorporação. Ademais, o grau de sucateamento do patrimônio herdado, aliado à magnitude dos passivos implícitos, põe em questão o grau de economicidade dos ativos incorporados, o que remete ao quarto indicativo da pesquisa, tal como explicitado no Quadro 1.

A elevada concentração da maior parcela do patrimônio operacional da extinta RFFSA em mãos de empresas privadas, aliada aos elevados índices de degradação do patrimônio não operacional, são fatores que, por si só, denunciam o patente descompasso entre a diretriz de destinação atrelada a critérios de eficiência econômica e social e as condições objetivas que o poder público oferece para atingir os parâmetros por ele próprio fixados.

O processo de receber e gerir um patrimônio imobiliário dessa magnitude é tão grande que torna premente o aperfeiçoamento de instrumentos de planejamento e gestão do patrimônio público, de modo a evitar que esse espólio se torne ocioso por um período muito prolongado, o que acaba onerando a União com os custos de manutenção e tornando-a não observadora do princípio da função socioambiental da propriedade pública. Essas evidências da pesquisa oferecem subsídios para a proposição do quinto indicativo do Quadro 1.

A lei responsável pela extinção da RFFSA e pela transferência dos imóveis não operacionais (NOPs) para a União estabeleceu algumas possibilidades de destinação desses imóveis:

a) a alienação mediante leilão ou concorrência pública para a integração do Fundo Contingente (R\$ 1 bilhão), sendo que a alienação direta (venda, permuta ou doação) aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios, a Fundos de Investimentos Imobiliários ou a entidades públicas, desde que destinados necessariamente a: i) programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social; ii) programas de reabilitação de áreas urbanas; iii) sistemas de circulação e transporte; ou iv) funcionamento de órgãos públicos;

b) a venda direta aos beneficiários de programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social ou aos ocupantes de baixa renda dos imóveis não operacionais residenciais cuja ocupação seja comprovadamente anterior a 06 de abril de 2005;

c) a cessão/entrega provisória restrita aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal;

d) a destinação para fins de preservação e difusão da memória ferroviária daqueles imóveis declarados como de valor histórico, artístico e cultural (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2009).

Apesar dessas indicações, a identificação da vocação específica de cada imóvel do acervo patrimonial imobiliário não operacional da RFFSA e, sobretudo, a definição de alguns critérios que permitam propor o reaproveitamento desses imóveis pelo município ou outros órgãos estaduais e federais se constitui um dos principais entraves do processo de gestão patrimonial enfrentados pela SPU.

Nesse sentido, deve-se mencionar as dificuldades de diálogos técnicos entre os servidores da SPU e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o que constitui um entrave velado à preservação do patrimônio remanescente da antiga RFFSA, particularmente no que tange aos novos usos e tombamento das estações ferroviárias.

A prática de destinação de imóveis pela SPU mostra que, em geral, não há uma avaliação criteriosa para se promover a cessão, seja onerosa ou não, dos imóveis da extinta RFFSA. Em muitos casos, a *práxis* revela o seguinte procedimento operacional: um deputado federal realiza, em nome de prefeitos e de interesses velados de *rent seeking*, uma intercessão junto ao Ministério do Planejamento que, por sua vez, realiza os encaminhamentos necessários para que a SPU promova a destinação de tal imóvel. Dada a incapacidade de gestão desse patrimônio pela SPU, a doação ou cessão do imóvel representa, em última instância, uma redução dos problemas da secretaria.

Diante disso, é crível afirmar que, quando a destinação dos imóveis fica à *mercê* da discricionariedade política, a consequência imediata é que a função social da propriedade pública deixa de ser um critério prioritário, constatação essa que encontra eco em Borges e Leal (2011). Nesse contexto, não se constituiria equívoco apontar que entre os inúmeros entraves defrontados pela SPU, a falta de uma metodologia que permita associar a vocação específica de cada imóvel com as possibilidades de reaproveitamento desse imóvel pelo município, pelo estado ou pela administração federal constitui o *nó górdio* da administração do patrimônio imobiliário da União, o que remete ao indicativo número seis do Quadro 1.

Em síntese, o quadro revela que, no âmbito da gestão pela SPU dos ativos não operacionais da RFFSA, prevaleceu, com grande recorrência, um grande distanciamento em relação às diretrizes da PNGPU, tais como preconizadas pela própria SPU.

A propósito desse distanciamento na operacionalização da política depreendem-se três problemas centrais desvendados pela pesquisa: em primeiro lugar, perpetua-se a função cartorial da SPU, justamente o aspecto que, desde fins de 2003, procura romper com o novo processo de gestão, quando se propôs uma ação proativa na afetação desses imóveis; segundo, apesar da nova proposta de gestão patrimonial, o velho modelo de destinação ainda se encontra em pleno uso, tornando-se

funcional aos interesses políticos, o que geralmente não permite que a função social da propriedade seja observada na sua plenitude no processo de destinação dos imóveis; terceiro, dada a dimensão quantitativa dos ativos patrimoniais e a sua grande dispersão geográfica pelo território, torna-se inadmissível que seja legada ao descaso a diretriz de gestão compartilhada, notadamente com municípios.

## Considerações finais

Conquanto investida de caráter eminentemente exploratório, a pesquisa revelou que o tratamento dispensado pela SPU aos ativos da RFFSA evidencia que a propriedade imobiliária pública continua não sendo vista como uma dimensão estratégica na formulação da política de ordenamento do território e na redução das desigualdades de acesso ao patrimônio. Trata-se de constatação que, embora limitada pelo caráter e pelo escopo da pesquisa, encontra eco nos apontamentos de Gibson (1994), Hanis *et al.* (2010), Kaganova (2012a) e Vermiglio (2011). De outra parte, os próprios relatórios de gestão das superintendências estaduais do patrimônio da União<sup>7</sup> são enfáticos ao realçar as ações dispersas e fragmentadas e a adoção de uma política com características eminentemente cartoriais, meramente reativa, respondendo às demandas por uso do patrimônio, alimentando práticas especulativas e ineficientes de uso e apropriação do patrimônio público.

Uma das explicações plausíveis para essas distorções no tratamento, no papel e nas funções da propriedade imobiliária pública (em que pese a sua inegável importância), também extraída da pesquisa realizada, é que as mudanças na gestão do patrimônio público da União operadas a partir de 2003 não tenham sido suficientes para modificar definitivamente a forma de atuação da SPU, que ainda apresenta as vicissitudes de uma instituição construída sob a égide de uma tradição patrimonialista, continuando a alimentar práticas especulativas, ineficientes, sem o compromisso de resguardar o cumprimento do princípio da função social da propriedade pública. Essa é uma constatação que converge com o reconhecimento de autores como Garmendia e Kapur (2013), Hanis *et al.* (2010), Hentschel e Kaganova (2007), Kaganova (2010) e Vermiglio (2011) quanto à precariedade e insuficiência dos sistemas públicos de gestão patrimonial para cumprirem com o papel que deles é esperado.

As evidências de dilapidação e aviltamento do imenso patrimônio da extinta RFFSA revelam a ineficiência na gestão patrimonial e o enorme descompasso que ainda prevalece entre as estratégias de afetação do patrimônio público e as condições objetivas que a União fornece para a SPU atingir os objetivos definidos

<sup>7</sup> Relatórios da SPU/RGPU/AL, SPU/RGPU/RJ e SPU/SP.

pela Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União. Resultam daí as respostas a duas das três questões formuladas no início deste artigo, quais sejam: a de que há mais distanciamentos do que convergências entre a gestão praticada pela SPU e as diretrizes da PNGPU; a de que, por consequência, a efetividade da PNGPU no estabelecimento de diretrizes para a gestão do patrimônio público nacional deve ser vista, minimamente, como pouco satisfatória.

Tais respostas suscitam, por sua vez, uma inferência nuclear, extraída da pesquisa e corroborada pela literatura. O que se pretende enfatizar aqui é que, conquanto no plano da formulação (Wu *et al.*, 2014) seja inegável que a PNGPU esteja orientada por propósitos e objetivos de reconhecido interesse público, manifestos pelo seu caráter socioambiental, na esfera da implementação a política acumula problemas e distorções de diversas ordens, sobretudo de natureza política, econômica e administrativa. As primeiras, atinentes às interferências e pressões exercidas por interesses e agentes político-partidários, sobretudo nos processos de destinação dos bens patrimoniais públicos. As segundas, grande parte das vezes em estreita consonância com a supramencionada dimensão político-partidária, resultantes da subjugação do interesse público ao empresarial privado. Finalmente as últimas, grandemente evidenciadas pela pesquisa, oriundas dos precários, centralizados e ainda pouco transparentes processos de gestão sob a responsabilidade da SPU.

Conquanto deva-se evidenciar esse conjunto de vicissitudes, é mister reconhecer que o imenso patrimônio público imobiliário da União seja portador de oportunidades para melhorar a coesão econômica e social, por meio da promoção e dinamização das economias locais e regionais, da inclusão social e territorial da população de menor renda, da possibilidade de resolver os problemas de áreas onde o processo de ocupação se faz com a presença de conflitos fundiários e sociais, assim como assegurar o uso e a ocupação do solo de forma adequada às necessidades de moradia digna. Abster-se desse debate é aceitar um processo de gestão do patrimônio público eivado de vícios e, conseqüentemente, propiciar ao capital imobiliário<sup>8</sup>, ávido pelo domínio dessas porções territoriais, volumosos e inaceitáveis ganhos patrimoniais e financeiros, incompatíveis com os interesses públicos.

<sup>8</sup> A localização privilegiada dos imóveis da extinta RFFSA tem despertado o interesse especulativo do capital imobiliário em todo o país. Um exemplo de resistência a esses processos especulativos com imóveis públicos, e que teve grande repercussão nacional, foi o Movimento Ocupe Estelita. A venda em 2008, por meio de leilão, de uma grande área pertencente à extinta Rede Ferroviária, localizada no cais José Estelita em Recife, por um valor muito inferior ao praticado pelo mercado, desencadeou um movimento popular de ocupação e a realização de eventos culturais, como forma de resistência à venda do terreno e sua destinação. O consórcio imobiliário (Consórcio Novo Recife), formado pelas construtoras Moura Dubeux, Ara Empreendimentos, GL Empreendimentos e Queiroz Galvão, tinha como objetivo construir um megacondomínio no local com gigantescas torres. A ação do Movimento Ocupe Estelita não só passou a impedir essa ação do capital imobiliário, como também colocou em destaque a discussão do papel estratégico dos terrenos públicos como forma de inclusão social e territorial da população de baixa renda.

## Referências bibliográficas

ABDULLAH, Shardy; RAZAK, Arman A.; HANAFI, Mohd H.; SALLEH, Mohd N. Managing government property assets: the main issues from the Malaysian perspective. *Journal of Techno-Social*, v. 3, n. 1, p. 35-52, 2011.

ABE, Nilma de C. Notas sobre a inaplicabilidade da função social á propriedade pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador-BA, nº 9, fev. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007-NILMA%20DE%20CASTRO.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 84, p. 39- 45, out./dez. 1987.

BECHELANY, Gustavo F. Democracia e transparência na gestão patrimonial – a rede de comunicação da SPU. In: FERNANDES, Ciro C. C.; PORTELA, Elaine L.; BARBOSA, Karine A. E.; COSTA, Patrícia V.; RIBEIRO, Sheila M. R. (orgs.). *Seminário direito, gestão e democracia – equilíbrio democrático e controle social*. Brasília: Ministério do Planejamento – Secretaria de Gestão, 2010.

BORGES, André. Herança da velha RFFSA ainda provoca prejuízos. *Valor Econômico*. São Paulo, 31.01.2011. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/impresso/primeira-pagina/3021/377015/heranca-da-velha-rffsa-ainda-provoca-prejuizos>> Acesso em: 07 jan. 2011.

BORGES, Jennifer dos S. As diferentes tramas de uma intrincada teia: analisando a governança condutora de projetos de regularização fundiária e habitação de interesse social em imóveis da União. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CURITIBA – ATELÊS DE PROJETO URBANO. *Anais...* Curitiba, 2010.

BORGES, Jennifer dos S. Inserção do patrimônio da União e do terceiro setor na produção de habitação social: potencialidades e desafios na redução da exclusão urbana. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*. Recife: UFPE/MSEU v. 01, n. 02, p. 120-140, 2012.

BORGES, Jennifer dos S.; LEAL, Suely R. O patrimônio da União como recurso público a serviço do desenvolvimento urbano: entre o planejamento inclusivo e a governança empreendedora. In: I Circuito de Debates Acadêmicos. *Anais...* Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

BRAGA, Maria C. A. A propriedade imobiliária do Brasil colônia e império ao início do século XX e sua importância estratégica na dinâmica urbana. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*. Recife: UFPE/MSEU, v. 01, n. 02, p. 60-79, 2012.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *A história da SPU: breve relato da origem da Secretaria do Patrimônio da União*. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/a-spu/a-origem-da-spu>> Acesso em: 24 jan. 2014.

DE PAULA, Dilma A. 154 anos de ferrovias no Brasil: para onde caminha esse trem? *História Revista*, Goiânia, v. 13, n. 1, p. 45-69, jan./jun. 2008.

DI PIETRO, Maria. S. Z. **Função social da propriedade pública**. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador-BA, nº 6, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-MARIA%20SYLVIA>> pdf. Acesso em: 15 jul. 2010.

FACHIN, Luiz E. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988, 102 p.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: MATTOS, L. P. (org.) *Estatuto da Cidade comentado: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, p. 31-64, 2002.

GARMENDIA, Cristina; KAPUR, Alexander. *Enhancing government property management with data and technology: a policy analysis exercise*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2013.

GIBSON, Virginia. Strategic property management: how can local authorities develop a property strategy? *Property Management*, v. 12, n. 3, p. 9-14, 1994.

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial 2003. *Orientações para a destinação do patrimônio da União*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, 60 p.

HANIS, Muhamad H.; TRIGUNARSYAH, Bambang; SUSILAWATI, Connie. Public asset management framework for local governments: opportunities and challenges for public asset managers. In: *PROCEEDINGS OF 2ND INTERNATIONAL POSTGRADUATE CONFERENCE ON INFRASTRUCTURE AND ENVIRONMENT*, The Hong Kong Polytechnic University, Hong Kong, June, 2010. HENTSCHEL, John; KAGANOVA, Olga. Government property resources: a case for asset management. *Public Management*, v. 89, n. 2, p. 24-26, 2007.

KAGANOVA, Olga. Government property assets in the wake of the dual crisis in public finance and real estate: an opportunity to do better going forward? *Real Estate Issues*, v. 35, n. 3, p. 31-41, 2010.

KAGANOVA, Olga. Central and local governments as land regulators, owners and managers: who is doing what? Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, D.C., *Annals...*, 2012a.

KAGANOVA, Olga. Government-owned land and other immovable property: policy and regulatory framework. *IDG Asset Management Toolkit*, n. 4, 2012b.

LEAL, Suely M. R.; BORGES, Jennifer dos S. Mudanças paradigmáticas, entre a formulação e a implementação: política urbana e gestão do patrimônio da União no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, 2012.

MATTOS, Samuel S. Notas sobre a natureza e espécies de propriedades. *Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 22, n. 43, p. 89-119, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Representação apresentada ao Tribunal de Contas da União (TCU)*. Disponível em: <<http://ccr3.pgr.mpf.gov.br/portlets/informes-1/representacao-tcu-malha-ferroviaria>> Acesso em: 05 jul. 2011.

MIRANDA FILHO, Armando. Existe solução justa para o caso do Jardim Botânico do Rio de Janeiro? *Revista Direito GV*, v. 08, n. 02, 2012.

PHELPS, Alan. Rationale, practice and outcomes in municipal property asset management. *Journal of Corporate Real Estate*, v. 12, n. 3, p. 157-174, 2010.

RESCHKE, Alexandra. *O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do estado*. Monografia (especialização). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

SAULE JÚNIOR, N.; BARBOSA, M.; FONTES, M. L. P.; MENCIO, M. *Manual de regularização fundiária em terras da União*. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006, 120 p.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. *Programa de destinação do patrimônio da extinta RFFSA para apoio ao desenvolvimento local – orientação aos municípios e entidades privadas sem fins lucrativos*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

\_\_\_\_\_. Gerência Regional do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro. *Relatório de gestão 2008*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008a.

\_\_\_\_\_. Gerência Regional do Patrimônio da União no Estado de Alagoas. *Relatório de gestão 2008*. Maceió: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008b.

SILVA, Ligia. O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório de gestão 2009*. São Paulo: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano VI, n. 6, p. 101-119, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Representação RFFSA TC 012.888/2007-3*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/pesquisa/acordaos/repositorio\\_acordaos/20091118/012-888-2007-3-MIN-WAR.rtf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/pesquisa/acordaos/repositorio_acordaos/20091118/012-888-2007-3-MIN-WAR.rtf)> Acesso em: 11 jan. 2010.

VAZ, Isabel. *Direito econômico das propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, 628 p.

VERMIGLIO, Carlo. Public property management in Italian municipalities: framework, current issues and viable solutions. *Property Management*, v. 29, n. 5, p. 423-442, 2011.

VILAÇA, M. V. SPU – Avaliação da situação atual do patrimônio imobiliário da União e da cobrança de foros e laudênios de terrenos de Marinha – Relatório de Auditoria Operacional. In: TCU. Auditorias do Tribunal de Contas da União. Ano 5, número 17, Brasília-DF, 2002.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: ENAP, 2014.

## Agradecimentos

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), pelo apoio prestado à realização da pesquisa.

**Cláudio César de Paiva**

Possui doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é professor e pesquisador do Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp/Araraquara). Contato: claudiopaiva@fclar.unesp.br

**Sergio Azevedo Fonseca**

Possui doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor adjunto da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Atual, também, como docente do Programa de Pós-Graduação em gestão de Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Contato: saf@fclar.unesp.br

**Suzana Cristina Fernandes de Paiva**

Possui doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é professora do Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp/Araraquara). Contato: suzanapaiva@fclar.unesp.br

**RSP**

# Fronteiras e o equilíbrio trabalho-lar: um estudo com profissionais de segurança pública

**Alexandre dos Santos Cerqueira**

*Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)*

**Bruno Felix**

*FUCAPE Business School*

**Sabrina Zanotti Galon**

*FUCAPE Business School*

**Ariana Marchezi de Souza**

*Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)*

Há um cenário propício para a ocorrência de conflitos entre as dimensões de lar e trabalho na vida de profissionais de diferentes áreas. A pesquisa alicerçou-se na Teoria das Táticas de Manejo de Fronteiras, com o objetivo de investigar como os profissionais do setor de segurança pública negociam as fronteiras entre trabalho e lar. A escolha por esse grupo deveu-se às particularidades relacionadas aos trabalhos com riscos e às demandas súbitas. O método utilizado foi o qualitativo, com a realização de entrevistas em profundidade por meio de roteiro semiestruturado. A amostra foi composta por 20 bombeiros militares (BM) e 8 policiais militares (PM), e, como procedimento de análise dos dados, optou-se pela análise de conteúdo. A pesquisa revelou o uso das táticas de manejo de fronteiras em todas as quatro dimensões (comportamental, temporal, física e comunicativa).

**Palavras-chave:** servidor público, direito à privacidade, segurança pública

---

[Artigo recebido em 14 de fevereiro de 2016. Aprovado em 20 de fevereiro de 2017.]

### **Fronteras y trabajo-hogar balance: un estudio de profesionales de la seguridad pública**

Hay un escenario favorable para la aparición de conflictos entre las dimensiones hogar y trabajo en la vida de los profesionales de las diferentes áreas. La investigación tiene sus fundamentos en la teoría de las tácticas de gestión de fronteras. El objetivo fue investigar como los profesionales del sector de la seguridad pública negocian los límites entre el trabajo y el hogar. El método utilizado fue cualitativo, con la realización de entrevistas en profundidad con lo guión semiestructurado. La muestra estaba compuesta por 20 bomberos (BM) y 8 de la policía militar (PM), y se eligió la análisis de contenido como el procedimiento de análisis de datos. La elección de este grupo se debió a las características específicas asociadas a los riesgos de trabajo y demandas repentinas. La búsqueda reveló el uso de tácticas de gestión de fronteras en las cuatro dimensiones (conductual, temporal, física y comunicativa).

**Palabras clave:** servidor público, derecho a la privacidad, seguridad pública

### **Borders and work-home balance: a study of public security professionals**

There is a favorable scenario for the occurrence of conflicts between home and work dimensions in the life of different areas of professionals. The research has its foundations on the theory of border management tactics. The objective was to investigate how professionals of public security sector negotiate the boundaries between work and home. The method used was qualitative, with in-depth interviews through a semi-structured script. The sample consisted of 20 military firemen (BM) and 8 military police (PM) and we opted for content analysis as a procedure of data analysis. The survey revealed the use of border management tactics in all four dimensions (behavioral, temporal, physical and communicative).

**Keywords:** public server, right to privacy, public security

## Introdução

Atualmente nota-se um cenário propício para a ocorrência de conflitos entre as dimensões do lar e do trabalho na vida de profissionais de diferentes áreas de atuação. A tendência de crescimento da participação feminina no mercado de trabalho, suas consequentes implicações para as divisões de responsabilidades no lar e a popularização de tecnologias que possibilitam que demandas do lar e do trabalho sejam atendidas nos mesmos espaços e momentos têm tornado complexa a tarefa de administrar os domínios pessoal e profissional da vida. Tal configuração tende a produzir conflitos indesejáveis tanto para os indivíduos quanto para as organizações (ARAUJO; TURETA; ARAUJO, 2015). O termo conflito trabalho-família costuma estar associado a resultados sociais indesejáveis, como estresse, rotatividade, absenteísmo, *burnout*, insatisfações com trabalho, família e vida e redução de produtividade (EDWARDS; ROTHBARD, 2000; KREINER, 2006; PARASURAMAN; GREENHAUS, 2002; RICE; FRONE; MCFARLIN, 1992; ALLARD; HAAS; HWANG, 2011; FORD; HEINEN; LANGKAMER, 2007). Por essa razão, o tema tem despertado crescente interesse em acadêmicos e profissionais do mercado.

A literatura sobre as relações entre trabalho e lar tem empregado predominantemente o método quantitativo e se encontra mais focada na identificação dos conflitos existentes entre o trabalho e o lar do que no possível equilíbrio entre as demandas dessas duas dimensões (CHANG; MCDONALD; BURTON, 2010). Embora essa perspectiva dominante tenha trazido contribuições relevantes para o estudo do conflito trabalho-lar, Nippert-Eng (1996) destacou a importância de se compreender qualitativamente como as pessoas negociam as fronteiras entre ambos os domínios, de forma a promover o equilíbrio entre eles. Assim, desloca-se o foco de pesquisa da descrição dos antecedentes e consequentes do conflito para as estratégias individuais de promoção do equilíbrio.

Essa perspectiva foi explorada em um estudo realizado com cientistas, que objetivava revelar táticas do cotidiano que esses profissionais usam para atingir um estado de harmonia nos relacionamentos profissionais e familiares (NIPPERT-ENG, 1996). Sob a mesma ótica, Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) analisaram o fenômeno com sacerdotes episcopais; Araujo, Tureta e Araujo (2015), com mães-trabalhadoras em meio de carreira; e Araujo, Rosa e Tureta (2012), com mulheres expatriadas no contexto de negócios.

Nesse contexto, verifica-se uma lacuna de pesquisa no que tange a melhor explorar as demandas dos domínios do trabalho e do lar no contexto de determinadas profissões ou ramos de atuação caracterizados como casos críticos de demanda por integração ou segmentação entre lar e trabalho. Assim, Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) sugerem que sejam realizados estudos qualitativos para investigar as

táticas usadas por grupos com características distintas dos sujeitos de sua pesquisa. O ramo da segurança pública oferece um contexto propício para que as demandas de um domínio se manifestem no tempo e no espaço dedicados *a priori* a outro domínio, por exemplo, quando um profissional é chamado na madrugada para atender a uma emergência. No entanto, questões de segurança pessoal, familiar e de privacidade também podem criar um contexto que privilegie a separação entre os domínios de lar e trabalho, o que configura um interessante campo empírico para o entendimento dos mecanismos de busca pelo equilíbrio trabalho-lar.

Portanto, por meio de uma abordagem qualitativa, o objetivo deste estudo é investigar como profissionais do ramo da segurança pública negociam as fronteiras entre trabalho e lar. A escolha do grupo social deveu-se às seguintes razões: (1) os profissionais executam simultaneamente trabalhos administrativos e operacionais; (2) suas demandas são programadas ou súbitas, com chamados de trabalho a qualquer momento; (3) alguns trabalhos emergenciais são arriscados, o que gera preocupações na família; e (4) as famílias desses profissionais tendem a enfrentar problemas de adaptação aos conflitos entre o trabalho e o lar, oriundos das exigências das demandas de trabalho.

Para tanto, a pesquisa encontra-se alicerçada em termos teóricos na Teoria das Fronteiras, dedicada a estudar como as pessoas criam e sustentam suas fronteiras de modo a organizar o ambiente em que estão inseridas (ASHFORTH; KREINER; FUGATE, 2000), e na Teoria das Táticas de Manejo de Fronteiras, na qual as pessoas constroem e manejam socialmente fronteiras físicas e não físicas entre os domínios de trabalho e lar (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009).

Esta pesquisa poderá contribuir para a literatura de gestão de pessoas no ramo da segurança pública, na medida em que ampliará o foco de pesquisa para a resolução dos problemas ocasionados pelo conflito entre trabalho e lar. Quanto à literatura acerca do equilíbrio trabalho-lar, o estudo acrescentará informações sobre as especificidades de um grupo social com forte tendência a conflitos também recorrentes em outras profissões. Em termos práticos, destaca-se a possibilidade de oferecer um conjunto de táticas que podem favorecer o alcance do equilíbrio trabalho-lar para os profissionais de segurança pública, além da replicação das melhores práticas relacionadas à solução dos conflitos por profissionais de setores semelhantes.

## Referencial teórico

### Interface e fronteira trabalho-lar

Embora existam múltiplas lentes teóricas para o estudo da interface entre trabalho e lar, nota-se, nesse campo do conhecimento, o crescimento de uma corrente que

estrutura a interface trabalho-lar como uma fronteira socialmente construída entre esses dois domínios (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009). Tal abordagem identifica táticas que os indivíduos podem utilizar a partir do controle que possuem sobre as experiências, interpretações e visões de mundo (CLARK, 2000; NIPPERT-ENG, 1996). Apesar dessa vertente de construção social tratar o indivíduo como parte ativa na construção de fronteiras, outras abordagens apresentam o indivíduo como um agente passivo das condições ambientais. Portanto, a abordagem da construção social pode ser vista como uma lente útil para o estudo da Teoria das Fronteiras nas relações trabalho-lar.

A Teoria das Fronteiras foi utilizada por Nippert-Eng (1996) com o intuito de compreender a negociação da interface entre o trabalho e o lar e esclarecer como as pessoas criam, mantêm e mudam as fronteiras para o melhor convívio com o mundo à sua volta (ASHFORTH; KREINER; FUGATE, 2000). De forma geral, as fronteiras delimitam o perímetro dos domínios referentes à função, ao país, ao lar e ao local de trabalho, e são construídas ao longo de um *continuum*, variando conforme a flexibilidade e a permeabilidade (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009).

A flexibilidade é temporal e está relacionada à capacidade do indivíduo de atender as demandas de um domínio por meio da utilização do tempo disponível de outro domínio (SUNDARAMURTHY; KREINER, 2008), por exemplo, quando uma pessoa realiza pagamentos pessoais no trabalho através do computador da organização. A permeabilidade, por sua vez, é espacial e está relacionada à integração do papel de um domínio em outro domínio (ASHFORTH; KREINER; FUGATE, 2000), como, por exemplo, quando um indivíduo convida clientes para um almoço em sua residência para tratar de assuntos relacionados ao trabalho. Vale ressaltar que as fronteiras flexíveis e permeáveis são finas (fracas), abertas a influências e levam à integração de papéis. Por outro lado, as fronteiras inflexíveis e impermeáveis são espessas (fortes), o que dificulta que os valores ou crenças dos domínios sejam influenciados e induz a uma segmentação de papéis (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009).

Nippert-Eng (1996) identificou que alguns indivíduos tendem a segmentar os domínios do lar e do trabalho, designando as atividades e as maneiras de agir em cada contexto, enquanto outros preferem integrar o lar e o trabalho sem distinções, desempenhando atividades de ambos os domínios, independente do local e do tempo de realização. Sendo assim, Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) sugerem que a teoria de ajuste ou congruência indivíduo-ambiente configura um modelo de trabalho para o entendimento dos conflitos de fronteiras.

O estudo das congruências e incongruências entre o entendimento dos indivíduos sobre o ambiente e as preferências individuais com relação à integração ou segmentação permite compreender melhor os conflitos entre os domínios trabalho e lar. De acordo com a teoria de ajuste indivíduo-ambiente, as congruências entre o

indivíduo e as variáveis situacionais, em suma, levam a resultados positivos, como satisfação, ao passo que as incongruências produzem resultados negativos, como a tensão e o conflito (KULKA, 1979).

Demandas conflitantes e prazos apertados criam tensões entre os empregados, o que reduz a capacidade de domínio das tarefas pessoais, gerando sentimentos de insatisfação com o equilíbrio lar-trabalho (BEHAM; DROBNIC, 2010). Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) sugerem que as preferências individuais e as influências ambientais causam congruências e incongruências de fronteiras nesses domínios em cinco dimensões: membros das famílias, superiores, subordinados, clientes e ocupação. Os mesmos autores apontaram que as incongruências têm por consequência as violações e os conflitos.

As violações de fronteiras referem-se aos momentos em que uma fronteira não é tratada de acordo com a preferência do indivíduo; tais momentos são distinguidos entre violações de intrusão e de distância (KATHERINE, 1991; KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2006), sendo as primeiras relacionadas ao rompimento de uma das fronteiras e as segundas resultantes da criação de uma distância considerável entre os domínios. Sob esse prisma, a violação de fronteira é definida como uma percepção individual, na qual um comportamento, um episódio ou um evento rompe ou afasta uma importante faceta da fronteira trabalho-lar desejada (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009). Logo, a intrusão acontece quando um indivíduo deseja a segmentação, porém a violação força uma integração (HILL; DARLING; RAIMONDI, 2003), por exemplo, quando familiares contatam o indivíduo no horário de trabalho para a resolução de problemas pessoais. Já a violação de distância ocorre quando é desejada a integração, mas a segmentação é forçada (KATHERINE, 1991), por exemplo, quando o indivíduo deseja ser acionado pelo superior no horário de folga quando surgir uma eventual demanda de trabalho.

É importante ressaltar que as violações de fronteiras estão relacionadas aos conflitos trabalho-lar e não devem ser tratadas independentemente. Violar fronteiras pode gerar conflito entre os domínios, devido à incompatibilidade de expectativas quanto aos papéis dos indivíduos (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009).

Ao se considerarem os efeitos das incongruências dessas fronteiras, os indivíduos desenvolvem táticas para amenizar ou, até mesmo, neutralizar efeitos negativos como a tensão, a insatisfação com o trabalho e os conflitos citados anteriormente.

### **Táticas de manejo de fronteiras**

Diante do amplo campo de estudo da Teoria das Fronteiras, Nippert-Eng (1996) apresentou o conceito de manejo de fronteiras para descrever de que forma as pessoas se esforçam para construir, desconstruir e manter a fronteira entre casa e trabalho. Desse modo, foram identificadas estratégias de integração e segmentação

utilizadas para negociar as fronteiras entre os dois domínios, por exemplo, enquanto os segmentadores usam acessórios exclusivos como carteiras, calendários e molhos de chaves em cada domínio, os integradores usam um exemplar para cada um desses objetos nos dois ambientes.

Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) desenvolveram uma teoria sobre as táticas de manejo de fronteiras baseados no estudo de Nippert-Eng (1996) e também na proposta de McDermid (2005) de compreender como os indivíduos podem responder positivamente a incongruências de fronteiras entre trabalho e lar. Segundo tal teoria, os indivíduos influenciados pelo ambiente em que estão inseridos podem apresentar preferências, por exemplo, pela segmentação dos domínios (ROTHBARD; PHILLIPS; DUMAS, 2005), gerando incongruências (violações e conflito) que podem ser amenizadas via táticas de manejo – decisões relativas à dinâmica trabalho-lar tomadas para a renegociação de fronteiras (POWELL; GREENHAUS, 2010).

Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) classificaram as táticas de manejo em quatro categorias: comportamentais, temporais, físicas e comunicativas. Dentre as táticas comportamentais, destaca-se o uso de outras pessoas (utilizar a disponibilidade e as habilidades de outrem), o uso da tecnologia (empregar recursos como bina, e-mail e secretária eletrônica), o uso de triagens (priorizar demandas urgentes e importantes) e a permissão de permeabilidade diferenciada (escolher o tipo de fronteira para aspectos específicos). As táticas temporais contemplam ações de controlar o tempo de trabalho (criar créditos de tempo em domínio para ser compensado no futuro) e encontrar trégua (tornar-se temporariamente indisponível para trabalho, lar ou ambos). Já as táticas físicas relacionam-se à adaptação de fronteiras físicas (criar ou eliminar barreiras ou fronteiras entre lar e trabalho), à manipulação do espaço físico (criar uma “terra de ninguém” entre trabalho e lar) e ao gerenciamento de artefatos físicos (usar itens tangíveis como chaves, calendários ou carteira para separar ou misturar os dois domínios). Por último, as táticas comunicativas envolvem ações de estabelecer expectativas (apresentar antecipadamente a envolvidos as preferências quanto a fronteiras) e confrontar os violadores (informando as fronteiras trabalho-lar ao violador durante ou após a violação).

Vale ressaltar que tais táticas não são taxativas, podendo ser aplicadas simultaneamente de modo sinérgico para o alcance do equilíbrio trabalho-lar.

### **Profissionais de segurança pública e equilíbrio trabalho-lar**

Na última década, o desempenho do serviço público atraiu a atenção de pesquisadores (BREWER; HUPE, 2007), e especificamente o tema equilíbrio trabalho-lar permanece em voga. Como exemplo, pode-se citar que a administração pública no Reino Unido tem sido ativa no sentido de progredir com políticas e práticas nesse âmbito (MAXWELL; MCDUGALL, 2004).

Os benefícios organizacionais oriundos do equilíbrio trabalho-lar estão relacionados à retenção de profissionais, qualidade dos serviços (LASCH, 1999) e redução do *turnover* e *absence* (GLYNN; STEINBERG; MCCARTNEY, 2002). Por outro lado, dada a melhor capacidade de lidar com os compromissos profissionais e pessoais, os benefícios individuais vão além da minimização dos conflitos de papéis (CARLSON; KACMAR; STEPINA, 1995), do aumento do tempo com dependentes e de um *staff* mais feliz (HOGARTH; HASLUCK; PIERRE, 2001). Adicionalmente, pode-se dizer que os indivíduos experimentam aumentos de produtividade, motivação e comprometimento como resultado do maior equilíbrio trabalho-lar (MAXWELL; MCDUGALL, 2004).

É importante destacar que os profissionais de segurança pública compõem a administração pública direta e estão envolvidos no cumprimento das missões constitucionais relacionadas ao policiamento, investigação e atendimento a emergências e desastres. No âmbito federal, o setor de segurança pública é composto pela polícia federal e rodoviária federal, e, na esfera estadual, as polícias militares, civis e corpos de bombeiros. Em geral, esses profissionais atuam em sistema de escalas e podem ser acionados em momentos de folga, caso haja alguma demanda eventual.

Embora diversas organizações de segurança pública adotem opções de flexibilidade no trabalho que até convergem com as preferências individuais por integração ou segmentação, é fundamental a participação ativa do indivíduo na busca do equilíbrio trabalho-lar via táticas de manejo (MAINIERO; SULLIVAN, 2005).

## Método de pesquisa

Conforme o objetivo da pesquisa de investigar como profissionais do ramo da segurança pública negociam as fronteiras entre trabalho e lar, foi utilizado neste estudo o método de pesquisa qualitativo. Segundo Godoy (1995), quando o pesquisador coloca-se no papel do pesquisado, pode-se absorver melhor os acontecimentos que se deseja observar. Devido à natureza da pesquisa, os eventos estudados não foram analisados estatisticamente; a obtenção dos dados foi viabilizada por meio da interação direta entre o pesquisador e os sujeitos da pesquisa, com o intuito de entender o fenômeno a partir dos próprios participantes.

A população da pesquisa compôs-se de funcionários da área de segurança pública, dada a escassez de pesquisas nesse setor (BOYNE, 2004). Foram escolhidos o Corpo de Bombeiros Militar do Espírito Santo (CBMES) e a Polícia Militar do Estado do Espírito Santo (PMES) como campo de estudo, em função da relevância dessas organizações para a sociedade e da representatividade no setor de segurança pública, foco do estudo. A amostra, não probabilística de conveniência, foi composta por 20 bombeiros militares (BM) e oito policiais militares (PM).

É importante esclarecer que a escolha por pautar a pesquisa no modelo teórico de Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) é derivada das sugestões dos próprios autores

de futuramente replicar o modelo em grupos distintos, visto que o estudo original restringiu-se a sacerdotes episcopais. Sendo assim, a seleção da amostra considerou a escolha de indivíduos que possuíssem distintas características, tanto em termos de turno (administrativo ou escalas), quanto de perfil pessoal (gênero, idade, nível hierárquico, estado civil, tempo de profissão etc.). O perfil diferenciado dos participantes permite que haja a presença de múltiplas perspectivas do mesmo fenômeno em questão, o que contribui para a redução dos vieses em estudos qualitativos (EISENHARDT; GRAEBNER, 2007). Na Tabela 1 é apresentado o perfil dos participantes da pesquisa.

**Tabela 1 – Perfil dos participantes da pesquisa**

	Frequência	%	Média	Desvio padrão
<b>Idade</b>				
Até 25 anos	3	11%		
Entre 26 e 31	3	11%		
Entre 32 e 37	3	11%		
Entre 38 e 43	13	46%		
Entre 44 e 49	6	21%		
<b>Tempo de serviço</b>			<b>16</b>	<b>8,35</b>
Até 5 anos	7	25%		
Entre 6 e 11	1	4%		
Entre 12 e 17	2	7%		
Entre 18 e 23	14	50%		
Entre 24 e 29	4	14%		
<b>Gênero</b>				
Masculino	21	75%		
Feminino	7	25%		
<b>Nível hierárquico</b>				
Soldado	6	21%		
Cabo	1	4%		
Sargento	6	21%		
Subtenente	3	11%		
Tenente	2	7%		
Capitão	3	11%		
Major	6	21%		
Ten Coronel	1	4%		
<b>Turno</b>				
Administrativo	20	71%		
Escala	8	29%		
<b>Estado civil</b>				
Solteiro	3	11%		
Casado	25	89%		
<b>Filhos?</b>				
Sim	22	79%		
Não	6	21%		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Conforme a Tabela 1, os participantes são predominantemente do gênero masculino, casados e com filhos, têm em média 38 anos e trabalham há 16 anos. Quanto ao nível hierárquico, a maioria atua nas posições de soldado, sargento e major.

Para a coleta dos dados, realizaram-se entrevistas em profundidade, individuais e presenciais, com roteiro semiestruturado. O número de entrevistados é resultante da técnica de saturação ou redundância teórica (GLASER; STRAUSS, 1968), ou seja, na medida em que casos similares são detectados, o investigador adquire confiança empírica de que não serão encontrados dados adicionais que possam contribuir com o desenvolvimento da pesquisa. Sendo assim, foram feitas 28 entrevistas, com duração média de 30 minutos.

O roteiro semiestruturado foi subdividido nos seguintes assuntos: (1) descrição do perfil do entrevistado para a caracterização da amostra; (2) desafios relacionados ao equilíbrio trabalho-lar com intuito de detectar a flexibilidade e permeabilidade propostas pelo referencial teórico; (3) preferências individuais e/ou organizacionais por segmentação ou integração, a fim de revelar as táticas utilizadas pelos profissionais; e (5) táticas de manejo de fronteiras, para validar a ocorrência das categorias propostas por Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009). Destaca-se que, no decorrer das entrevistas, o pesquisador pôde criar novas perguntas de forma improvisada, conforme abertura e interação com os participantes, o que permitiu que o tema de pesquisa fosse explorado em maior profundidade.

Após a transcrição e a codificação das entrevistas, utilizou-se a análise de conteúdo proposta por Bardin (2004) e Yin (2003) para analisar os dados por meio da lógica de replicação. Essa técnica adequa-se aos estudos que buscam referenciar pesquisas que utilizam teorias fundamentadas como modelos teóricos, sendo viavelmente aplicável ao presente estudo. A escolha por essa técnica deveu-se também à possibilidade de replicação da teoria de Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) em contextos diferenciados, com prováveis contribuições à teoria de base. Dessa forma, na etapa de análise dos dados, a codificação baseou-se na identificação do uso das táticas de manejo de fronteiras (comportamentais, físicas, temporais e comunicativas), bem como na utilização de possíveis novas táticas.

## **Análise e discussão dos resultados**

Esta pesquisa identificou táticas utilizadas por profissionais de segurança pública para negociar as fronteiras entre o trabalho e o lar. A análise dos resultados revelou o uso de todas as categorias de táticas de manejo de fronteiras propostas por Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009), conforme exposto no Quadro 1.

### Quadro 1 – Táticas de manejo de fronteiras utilizadas no setor de segurança pública

Nome	Respondentes	Descrição
<b>Táticas comportamentais</b>		
Uso de outras pessoas	50%	Utilização de outras pessoas para facilitar o gerenciamento das fronteiras entre trabalho-lar.
Uso de tecnologia	100%	Emprego de recursos como celulares e e-mail.
Definição de prioridades com antecedência	75%	Planejamento das prioridades de forma antecipada e priorização das demandas urgentes e importantes.
Permissão de permeabilidade diferenciada	50%	Alteração do tipo de fronteira para aspectos específicos.
<b>Táticas temporais</b>		
Controle do tempo de trabalho	50%	Criação créditos de tempo para serem compensado no futuro.
<b>Táticas físicas</b>		
Manipulação de fronteiras físicas	55%	Estabelecimento, criação ou eliminação de barreiras ou fronteiras entre trabalho e lar.
Gerenciamento de artefatos físicos	100%	Uso de itens tangíveis para separar ou misturar os dois domínios.
<b>Táticas comunicativas</b>		
Estabelecer expectativas	55%	Comunicação antecipadamente aos envolvidos das preferências quanto às fronteiras entre trabalho e lar.
Confrontar os violadores	10%	Informação das fronteiras trabalho-lar ao violador durante ou após a violação

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

De acordo com o Quadro 1, todos os profissionais relataram utilizar recursos tecnológicos como celulares e e-mail, bem como artefatos físicos para separar ou misturar os domínios lar e trabalho. Ademais, grande parte dos entrevistados

revelou que define prioridades com antecedência, manipula fronteiras físicas e estabelece expectativas por meio da comunicação antecipada aos envolvidos, dada a especificidade de conviver na iminência de emergências. Embora todas as táticas apresentadas pelo referencial teórico tenham sido detectadas, não foi diagnosticada a utilização de novas categorias ou tipos diferenciados de táticas.

Nos tópicos seguintes serão apresentados trechos das entrevistas, o que permitirá visualizar de forma clara de que maneira as táticas são empregadas e quais são as mais utilizadas no contexto estudado.

### **Táticas comportamentais**

Dado que os profissionais do Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Militar seguem uma escala mensal de atendimento a demandas habituais e/ou eventuais, uma das táticas de manejo mais utilizadas para alcançar o equilíbrio entre os dois domínios é a comportamental. Neste estudo, foram encontrados quatro tipos de táticas comportamentais: uso de outras pessoas, uso de tecnologia, definição de prioridades com antecedência e permissão de permeabilidade diferenciada.

#### *Uso de outras pessoas*

Refere-se ao uso da disponibilidade e das habilidades de outras pessoas (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009), por exemplo, quando familiares são acionados com a chegada dos filhos, dado o aumento das demandas do lar. Em geral, as pessoas que se utilizam dessa estratégia contam com colegas de trabalho de semelhante *expertise* para auxiliar na demanda do serviço por meio da troca de escalas.

Os entrevistados que já utilizaram essa tática definiram que o apoio dessas pessoas ameniza os conflitos entre os domínios e contribui para equilibrar o desafio de organizar e otimizar o tempo. As seguintes citações confirmam esse ponto de vista:

E 13: Um ajuda o outro, a gente tem essa flexibilidade de trocar de escala. Se tem uma prioridade, eu seguro sua escala e depois você tira a minha em outro momento.

E 10: Sempre tenho ajuda da minha família. Por exemplo, agora mesmo que minha esposa está para ter filho, que antecede o parto, meu sogro e minha sogra estão lá cuidando dela.

E 6: Quando não há como cumprir a missão, tento colocar outro no lugar que tenha a mesmo *expertise*.

Pode-se notar que a troca de escalas é utilizada por meio de um comportamento amigável entre os colegas de trabalho, o que se traduz numa parceria com que se pode contar nas necessidades e demandas futuras. Por outro lado, o apoio dos familiares

é fundamental para equilibrar os conflitos e fornecer um sentimento de segurança que favoreça o cumprimento das atividades profissionais sem interferências do lar e, por conseguinte, sem prejuízos à produtividade do funcionário.

Os resultados acima apresentados corroboram os estudos de Carlson, Kacmar e Stepina (1995) e Hogarth, Hasluck e Pierre (2001) no que tange aos inúmeros benefícios individuais alcançados com a utilização dessa tática, entre eles: melhor capacidade de lidar com os compromissos profissionais e pessoais, redução de conflitos no lar e aumento do bem-estar do indivíduo.

#### *Uso de tecnologia*

O usufruto de ferramentas tecnológicas como telefones celulares e correio eletrônico foi sinalizado como uma tática crucial de manejo de fronteiras. Todos os entrevistados destacaram a tecnologia como aliada na mitigação dos conflitos trabalho-lar, o que pode ser observado na fala dos entrevistados E 23 e E27:

E 23: [...] levar rádio para casa, fazer sua casa uma extensão do seu trabalho, um escritório, agora tem a onda de e-mails eletrônicos, torpedos, então se a pessoa não se vigiar ela pode ter prejuízos familiares.

E 27: As novas tecnologias estão aí... está recebendo e-mail... está recebendo ligação... o celular chama o tempo todo, então você tenta minimizar, mitigar essa situação toda, mas dizer que chega em casa e está totalmente desligado ou vice-versa... você no trabalho está em virtude das tecnologias.

Os trechos acima convergem com os achados de Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) no tocante à condição favorável que os dispositivos tecnológicos proporcionam na resolução dos conflitos trabalho-lar.

#### *Definição de prioridades com antecedência*

Grande parte dos entrevistados relatou que planejam prioridades antecipadamente e priorizam demandas urgentes e importantes, conforme apontado nos trechos abaixo:

E 1: É muito mais fácil conciliar o trabalho quando não se tem filhos e cônjuge. Mesmo assim, sempre marco meus compromissos com uma segunda opção de suporte.

E 12: Eu sou recém-casado, mas no momento eu tenho tido mais dificuldade em conciliar a vida tripla, eu trabalho, sou chefe de família e estudo. Para equilibrar isso, eu tenho que planejar bem o meu tempo.

E 3: “Minha vida é muito bem planejada, então não tem muito problema. Quando eu saio de casa, eu já deixo tudo bem organizado, tenho pessoas que me ajudam”.

Embora utilizada de forma evidente por funcionários que têm filhos, notou-se que essa tática comportamental é praticada por todos os perfis de entrevistados, especialmente por aqueles que conciliam a tríade trabalho-estudo-lar. Isso reitera os achados de Carlson, Kacmar e Stephina (1995) no que tange à minimização do conflito lar-trabalho frente à capacidade de organizar antecipadamente os compromissos pessoais e profissionais.

#### *Permissão de permeabilidade diferenciada*

A tática de alterar o tipo de fronteira para aspectos específicos é notável nos trechos abaixo:

E 2: Trabalho é trabalho, família é família. Apesar de que, igual ontem, ela teve febre porque está nascendo um dentinho, foi meio difícil separar porque eu tive que pedir pro meu chefe: “Olha posso sair mais cedo um pouquinho?”.

E 4: Eu prefiro segmentar, mas às vezes é preciso resolver assuntos pessoais e familiares no trabalho: filho na escolha, filho levado demais.

Assim, há permissão a determinadas intrusões no ambiente de trabalho para resolver alguma demanda imprevista do lar. Principalmente aqueles funcionários incumbidos de serviços administrativos declararam que a instituição é flexível perante as demandas familiares, o que contribui para a prática da permeabilidade diferenciada no ambiente organizacional:

E 3: Quando tem uma apresentação de karatê na escola de seu filho no horário do expediente, você, como pai, você tem que participar desses momentos, então você vai chegar e vai falar o que você tem e dentro do horário você vai sair e voltar. Aqui é flexível de se trabalhar.

A situação inversa também ocorre com os profissionais de segurança pública, os quais são conscientes de que o trabalho pode invadir as fronteiras domésticas a qualquer momento, devido à especificidade da atividade. Os trechos a seguir evidenciam a permeabilidade diferenciada também no domínio lar:

E 5: Devido à cultura do trabalho do bombeiro, nosso trabalho não se resume ao horário do expediente, eu sou bombeiro a qualquer tempo.

E 13: O fato de me ligar no horário de folga já é um desrespeito de fronteira. Mas no meio militar não tem jeito, você já entra sabendo que vai ter esse tipo de coisa.

Nota-se que a abdicação ao domínio lar durante os chamados de emergência é um pré-requisito para a entrada nesse setor de atuação profissional, passível de demandas imprevistas e urgentes. Esse cenário de permeabilidade diferenciada

definida *a priori* pressupõe, assim como Mainiero e Sullivan (2005) notaram, a participação ativa do profissional na busca incessante pelo equilíbrio trabalho-lar.

### **Táticas temporais**

As táticas temporais são utilizadas para maximizar a eficácia do uso do tempo, um dos principais desafios frente à díade trabalho-lar (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009). Neste estudo foi diagnosticada especificamente a tática de controle do tempo de trabalho.

#### *Controle do tempo de trabalho*

Com o intuito de equilibrar a interface trabalho-lar, essa tática é operacionalizada por meio da criação de créditos de tempo no ambiente de trabalho, passíveis de compensação no futuro. As escalas de trabalho, características do meio de atuação profissional dos entrevistados, acabam por induzir essa prática, na qual é cedido o direito de gratificação pelo cumprimento antecipado de serviços e escalas.

E 4: Não sou de levar trabalho para casa, só em extrema necessidade, chego mais cedo no trabalho justamente para poder preservar esse momento.

E 8: Não vejo muita dificuldade de equilibrar. Meu trabalho eu procuro fazer aqui. Dá para ir levando. Procuro o tempo que tenho aqui para usar bem, para não ter que levar nada para casa.

Observa-se que esse controle do tempo, popularmente conhecido como banco de horas, é uma característica organizacional segmentadora que contribui para o equilíbrio entre os domínios. Em consonância com os estudos de Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) e Rothbard, Phillips e Dumas (2005), os resultados indicam que os indivíduos estimulados por políticas organizacionais podem optar pela segmentação dos domínios e munir-se de táticas que futuramente compensarão o aparente desequilíbrio entre trabalho e lar.

### **Táticas físicas**

As táticas físicas estão relacionadas à manutenção individual das fronteiras, através da criação de espaços físicos e da definição prévia de papéis (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009). Tal tipo de tática foi detectado em duas formas: na manipulação de fronteiras físicas e no gerenciamento de artefatos físicos.

#### *Manipulação de fronteiras físicas*

Os dados revelaram que a maioria dos entrevistados alterou o perfil de integração por segmentação com o nascimento dos filhos, estabelecendo fronteiras anteriormente não delimitadas entre o lar e o trabalho. O aumento considerável da

demanda do lar induziu à segmentação e ao delineamento dos papéis profissionais e familiares:

E 4: Antes da chegada dos meus filhos, eu trabalhava *full time*. Cansei de trabalhar até 3 a 4 horas da manhã para entregar projetos. Então, quando estou no trabalho, aí eu segmento e lá em casa também. Hoje eu sou segmentadora, estou em casa, são meus filhos e meu marido, penso neles o tempo todo.

E 5: Eu tenho uma criança de 2 anos e outra de 9 meses. Quando eu chego já tem a expectativa de eu ajudar, para minha esposa dar uma descansada. Então hoje é muito mais segmentado, mas já foi integrado.

E 7: Eu sempre evitei compartilhar situações do serviço. Já vi gente pirar porque não conseguem separar essas coisas. Quando estou em casa, eu esqueço isso aqui, só se a demanda surgir, o que é eventual.

Os benefícios oriundos da substituição de uma condição integradora por uma rotina segmentada são semelhantes aos propostos por Hogarth, Hasluck e Pierre (2001) no tocante ao aumento do tempo com dependentes e à melhoria do bem-estar do indivíduo.

#### *Gerenciamento de artefatos físicos*

Dado o militarismo característico das organizações pesquisadas, a utilização de símbolos militares e uniformes é evidente na rotina dos entrevistados, em sua maioria orientados para a segmentação trabalho-lar. Os relatos abaixo exemplificam como a utilização do uniforme pode segmentar os dois domínios:

E 9: A minha farda fica no quartel, nós temos armário aqui, então eu troco de roupa no quartel. Não gosto de misturar as coisas e pode ser que eu depare com um acidente e se estiver fardada terei de atender e isso é perigoso porque não tenho equipamentos no meu carro.

E 26: Na verdade eu tento separar. Fardado, o único lugar que eu vou é de casa para o trabalho. Esporadicamente na hora do almoço vou almoçar fardado, mas em outros lugares eu não vou fardado além desses lugares de trabalho.

Quanto a outros artefatos físicos, como porta-retratos, os entrevistados relataram não possuir fotos pessoais no ambiente de trabalho e vice-versa, justamente para não integrar os domínios.

Os resultados encontrados complementam a proposta de McDermid (2005) de identificar respostas positivas a incongruências de fronteiras entre trabalho e lar, posto que essa tática de segregação por meio de artefatos físicos configurou-se numa das principais estratégias utilizadas para equilibrar a atenção e o tempo destinado à família e à corporação.

## Táticas comunicativas

As táticas comunicativas consideram a ação de comunicar as expectativas individuais e organizacionais quanto à integração ou a segmentação das fronteiras entre o trabalho e o lar e confrontar os violadores de tais fronteiras (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009). Vale destacar que essa tática visa diminuir a violação das fronteiras e, conseqüentemente, a redução dos conflitos. As táticas comunicativas detectadas nesta pesquisa serão apresentadas a seguir.

### *Estabelecer expectativas*

Devido à clara definição de regras das instituições militares, essa tática consiste na apresentação e na comunicação antecipada aos envolvidos, principalmente os familiares, das preferências quanto às fronteiras entre o trabalho e o lar.

E 21: Apesar de trabalhar no administrativo, nós, na minha cabeça e na cabeça da minha família... Eu deixo muito claro que se for pra ser chamado a qualquer momento, de manhã, de tarde, de noite e de madrugada... Meus filhos já cresceram nessa rotina, eu sempre explicava a situação e eles já compreendem.

E 7: Muito raramente resolvo assuntos pessoais no trabalho, não atendo telefone, peço para meu marido e meus pais não me ligarem, já coloco os meus horários para atender, que são os meus horários de almoço e quando eu puder ligar, a não ser que sejam questões de urgência. Eu peço à minha família esse comportamento.

Novamente é reforçado o resultado de Carlson, Kacmar e Stephina (1995) no que tange à redução do conflito entre os domínios quando se é capaz de organizar antecipadamente os compromissos pessoais e profissionais, por meio da definição prévia de expectativas.

### *Controlar violadores*

Essa tática, exercida de forma reativa e corretiva, consiste na informação das fronteiras trabalho-lar ao violador durante ou após a violação. Apenas cerca de 10% dos entrevistados relataram o uso dessa tática, conforme indicado nos relatos abaixo:

E 23: [...] mas são poucos casos que procuram em casa, só quem realmente já me conhece tem um contato maior, mas é o que eu falei, eu entendo algumas situações devido ao stress que a pessoa é submetida, ansiedade.

E 28: Às vezes acontecem, mas eles entendem (família) quando você fala que está em uma reunião, e não pode falar agora, quando você deixa de atender o celular, eles sabem que você não pode atendê-los naquele momento e quando você atende eles também aceitam que você não tem muito tempo para falar.

Isso robustece o estudo de Rothbard, Phillips e Dumas (2005) quanto à utilização de táticas que reforçam a preferência por uma condição segmentadora e, por conseguinte, corrigem um possível desequilíbrio ou violação entre trabalho e lar.

## Considerações finais

Embora o estudo de Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) tenha trazido importantes contribuições para o entendimento do tema conflito/equilíbrio trabalho-lar, a aplicabilidade das táticas de manejo de fronteiras inerentes a atividades de sacerdotes episcopais poderia ser inadequada em outros grupos de profissionais. Sendo assim, definiu-se por replicar o estudo citado no grupo de profissionais do setor de segurança pública, mais especificamente os trabalhadores do Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Espírito Santo e da Polícia Militar do Espírito Santo, o que direciona a pesquisa para uma perspectiva de construção social.

Apesar da possibilidade do diagnóstico de novas estratégias de manejo da interface trabalho-lar, todas as táticas utilizadas pelos bombeiros e policiais enquadraram-se nas quatro dimensões (comportamental, temporal, física e comunicativa) apresentadas por Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009), o que reforça a relevância do referencial teórico utilizado neste estudo. Desse modo, a junção das similaridades entre as táticas encontradas neste estudo e aquelas detectadas por Nippert-Eng (1996) com os cientistas, por Kreiner, Hollensbe e Sheep (2009) com os sacerdotes episcopais, por Araujo, Tureta e Araujo (2015) com mães-trabalhadoras em meia carreira e por Araujo, Rosa e Tureta (2012) com mulheres expatriadas no contexto de negócios, revela algumas especificidades e limites no uso das táticas ao se considerar diferentes grupos de pessoas, mas também a aplicabilidade da teoria desenvolvida por esses autores ao considerar a diversidade de contextos de pesquisa.

O conflito trabalho-lar é um estado emocional, oriundo do acúmulo ou sucessão de eventos afetivos negativos ou positivos no cotidiano dos profissionais (WEISS; CROPANZANO, 1996; ASHKANASY; HÄRTEL; DAUS, 2002; ASHKANASY *et al.*, 2002). Sendo assim, as sucessivas e recorrentes violações de fronteiras podem agravar esse conflito, e, por outro lado, as táticas de manejo dessas fronteiras apresentam-se como uma alternativa para o alcance do estado de equilíbrio trabalho-lar (KREINER; HOLLENSBE; SHEEP, 2009). Portanto, a perspectiva de construção social adotada neste estudo pode fornecer alternativas interessantes para o alcance do equilíbrio e a conseqüente redução do conflito, em função das particularidades vivenciadas por esses profissionais da segurança pública, que lidam frequentemente com situações de emergência, relacionadas à vida e ao patrimônio.

Sendo assim, devido ao conhecimento e à aceitação da natureza do serviço pelos funcionários da segurança pública e sua família, aos horários e tarefas

antecipadamente registrados, à clara demarcação de regras e fronteiras entre trabalho-lar e ao uso das táticas de manejo de fronteiras em todas as suas dimensões, a tendência é que, mesmo que ocorram incongruências de fronteiras entre trabalho-lar, seja alcançado o equilíbrio trabalho-lar. Com exceção das demandas extraordinárias, devido a grandes desastres, situações de crise, emergências ou estados de calamidade, em que pode ocorrer a violação por intrusão por parte do trabalho (quando não se está escalado e a expectativa é de segmentação), podendo levar ao conflito trabalho-lar.

As descobertas relatadas neste estudo devem considerar as próprias limitações inerentes ao estudo qualitativo, ou seja, no momento da coleta dos dados, em entrevista individual, considera-se a possibilidade do fornecimento de respostas irreais pelos entrevistados, por se sentirem incomodados em exprimir suas verdades, por alguma falha de habilidade do pesquisador em transmitir a confiança necessária, ou ainda pela sua própria presença. Além desses fatores, embora se tenha tentado alcançar todas as possibilidades categóricas das táticas presentes nesse grupo de estudo, o resultado não deve ser generalizado, na medida em que os respondentes fazem parte do Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, que, apesar de serem dois órgãos de grande representatividade da segurança pública, não representam completamente esse setor, uma vez que tem-se também a Polícia Civil. Outra limitação refere-se à quantidade de entrevistados, pois a natureza da pesquisa qualitativa não permite uma grande quantidade amostral. Ademais, sabendo que o Brasil tem uma extensa dimensão geográfica e diferentes culturas regionais, pode ser que, em outros estados, os profissionais de segurança pública adotem táticas de manejo de fronteiras diferenciadas.

As táticas descobertas podem ser colocadas em prática pelos profissionais de segurança pública com a finalidade de alcançar o equilíbrio entre trabalho-lar. Já na perspectiva organizacional, podem-se desenvolver programas de equilíbrio trabalho-lar ao nível individual, levando em consideração a preferência por integração ou segmentação. Verifica-se que as organizações em geral, por meio do setor de recursos humanos, desenvolvem políticas gerais para equilibrar esse conflito, no entanto, elas poderiam categorizar e parametrizar os programas de equilíbrio trabalho-lar conforme o diagnóstico das necessidades apresentado pelo indivíduo ou por um grupo dentro da organização.

Outra implicação prática proveniente deste estudo diz respeito à possibilidade de replicação dessas táticas utilizadas pelos profissionais de segurança pública para os profissionais de outro setor público, como, por exemplo, o setor de saúde, em que os servidores trabalham em hospitais e prontos-socorros atendendo a emergências e, assim como os profissionais de segurança pública, lidam constantemente com demandas emergenciais de rotina e também extraordinárias, as quais induzem às

violações de fronteiras entre os domínios trabalho-lar. Pode ainda ser praticada a replicação para outros grupos que tenham uma rotina de trabalho similar a dos profissionais de segurança pública, como, por exemplo, os engenheiros que trabalham por escala em indústrias e atendem às demandas emergenciais; os bombeiros profissionais civis que atuam em indústria, centros comerciais e portos; vigilantes e seguranças civis, com objetivo de diminuir o conflito trabalho-lar ou alcançar o equilíbrio entre esses domínios.

Sugerem-se quatro possibilidades de futuras pesquisas: (1) aplicação deste modelo a outros grupos, na tentativa de avaliar as similaridades e/ou buscar táticas novas e adicionais à teoria de base; (2) investigação da relação entre a interação dessas táticas e o nível de alcance do equilíbrio trabalho-lar ou redução dos conflitos; (3) realização de estudo empírico longitudinal para investigar se há mudanças de táticas pelo mesmo profissional, devido às mudanças ocorridas na rotina do trabalho ou do lar; e (4) investigação da simetria/assimetria dos fluxos no conflito/equilíbrio trabalho-lar, haja vista que os estudos referentes às táticas de manejo tratam as preferências individuais simplesmente como segmentadoras ou integradoras independentemente do fluxo (trabalho-lar ou lar-trabalho).

## Referências bibliográficas

ALLARD, Karin; HAAS, Linda; HWANG, C. P. Family-supportive organizational culture and fathers' experiences of work–Family conflict in Sweden. *Gender, Work & Organization*, v. 18, n. 2, p. 141-157, 2011.

ARAUJO, Bruno Felix von Borell de; TURETA, Cesar Augusto; ARAUJO, Diana Abreu von Borell de. How do working mothers negotiate the work-home interface? *Journal of Managerial Psychology*, v. 30, n. 5, p. 565-581, 2015.

ARAUJO, B. F. V. B.; ROSA, A. R.; TURETA, C. Negociando as fronteiras entre trabalho-lar no contexto dos negócios internacionais: um estudo com mulheres expatriadas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. Vol. 36.

ASHFORTH, Blake E.; KREINER, Glen E.; FUGATE, Mel. All in a day's work: boundaries and micro role transitions. *Academy of Management review*, v. 25, n. 3, p. 472-491, 2000.

ASHKANASY, Neal M.; HÄRTEL, Charmine E. J.; DAUS, Catherine S. Diversity and emotion: the new frontiers in organizational behavior research. *Journal of Management*, v. 28, n. 3, p. 307-338, 2002.

ASHKANASY, Neal M. *et al.* What are the management tools that come out of this. In: ASHKANASY, Neal M.; ZERBE, Wilfred J.; CHARMINE, E. J. *Managing emotions in the workplace*. Armonk, NY: ME Sharpe, 2002. p. 285-296

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BEHAM, Barbara; DROBNIC, Sonja. Satisfaction with work-family balance among German office workers. *Journal of Managerial Psychology*, v. 25, n. 6, p. 669-689, 2010.

BOYNE, George A. Explaining public service performance: does management matter?. *Public Policy and Administration*, v. 19, n. 4, p. 100-117, 2004.

BREWER, Gener A.; HUPE, P. Working both sides of the street: Bringing together policy and organizational perspectives on public service performance. In: 9th Public Management Research Association Conference, University of Arizona, October. Available at pmranet.org. 2007.

CARLSON, Dawn S.; KACMAR, K. Michele; STEPINA, Lee P. An examination of two aspects of work-family conflict: time and identity. *Women in management review*, v. 10, n. 2, p. 17-25, 1995.

CHANG, Artemis; McDONALD, Paula; BURTON, Pauline. Methodological choices in work-life balance research 1987 to 2006: a critical review. *The International Journal of Human Resource Management*, v. 21, n. 13, p. 2381-2413, 2010.

CLARK, Sue Campbell. Work/family border theory: a new theory of work/family balance. *Human relations*, v. 53, n. 6, p. 747-770, 2000.

EDWARDS, Jeffrey R.; ROTHBARD, Nancy P. Mechanisms linking work and family: clarifying the relationship between work and family constructs. *Academy of Management Review*, v. 25, n. 1, p. 178-199, 2000.

EISENHARDT, Kathleen M.; GRAEBNER, Melissa E. Theory building from cases: opportunities and challenges. *Academy of Management Journal*, v. 50, n. 1, p. 25, 2007.

FORD, Michael T.; HEINEN, Beth A.; LANGKAMER, Krista L. Work and family satisfaction and conflict: a meta-analysis of cross-domain relations. *Journal of Applied Psychology*, v. 92, n. 1, p. 57, 2007.

GLASER, B.; STRAUSS, Anselm. L. The discovery of grounded theory. In: GLASER, B. Strauss; STRAUSS, Anselm. L. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1968.

GLYNN, Caroline; STEINBERG, Ingrid; MCCARTNEY, Claire. *Work-life balance: the role of the manager*. Horsham: Roffey Park Institute, 2002.

GODOY, Arlida S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

HASLUCK, Chris et al. *Work-life balance 2000: results from the Baseline Study*. London: DFEE, 2001.

HILL, E. Wayne; DARLING, Carol Anderson; RAIMONDI, Nikki M. Understanding boundary-related stress in clergy families. *Marriage & Family Review*, v. 35, n. 1-2, p. 147-166, 2003.

KATHERINE, A. *Boundaries: where you end and I begin*. New York: MJF Books, 1991.

KREINER, Glen E. Consequences of work-home segmentation or integration: a person-environment fit perspective. *Journal of Organizational Behavior*, v. 27, n. 4, p. 485-507, 2006.

- KREINER, Glen E.; HOLLENSBE, Elaine C.; SHEEP, Mathew L. On the edge of identity: boundary dynamics at the interface of individual and organizational identities. *Human Relations*, v. 59, n. 10, p. 1315-1341, 2006.
- KREINER, Glen E.; HOLLENSBE, Elaine C.; SHEEP, Mathew L. Balancing borders and bridges: negotiating the work-home interface via boundary work tactics. *Academy of Management Journal*, v. 52, n. 4, p. 704-730, 2009.
- KULKA, Richard A. Interaction as person-environment fit. *New Directions for Methodology of Behavioral Science*, v. 55, p. 71, 1979.
- LASCH, E. Achieving a balance. *Ohio Certified Public Accounts Journal*, v. 58, n. 1, p. 21-2, 1999.
- MACDERMID, SHELLEY M. (RE) CONSIDERING CONFLICT BETWEEN WORK AND FAMILY. IN E. E. KOSSEK & S. J. LAMBERT (EDS.), *WORK AND LIFE INTEGRATION: ORGANIZATIONAL, CULTURAL, AND INDIVIDUAL PERSPECTIVES: 19-40*. MAHWAH, NJ: ERLBAUM. 2005.
- MAINIERO, Lisa A.; SULLIVAN, Sherry E. Kaleidoscope careers: an alternate explanation for the "opt-out" revolution. *The Academy of Management Executive*, v. 19, n. 1, p. 106-123, 2005.
- MAXWELL, Gillian A.; MCDOUGALL, Marilyn. Work-life balance: exploring the connections between levels of influence in the UK public sector. *Public Management Review*, v. 6, n. 3, p. 377-393, 2004.
- NIPPERT-ENG, Christena E. *Home and work: negotiating boundaries through everyday life*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- PARASURAMAN, Saroj; GREENHAUS, Jeffrey H. Toward reducing some critical gaps in work-family research. *Human Resource Management Review*, v. 12, n. 3, p. 299-312, 2002.
- POWELL, Gary N.; GREENHAUS, Jeffrey H. Sex, gender, and the work-to-family interface: exploring negative and positive interdependencies. *Academy of Management Journal*, v. 53, n. 3, p. 513-534, 2010.
- RICE, Robert W.; FRONE, Michael R.; MCFARLIN, Dean B. Work-nonwork conflict and the perceived quality of life. *Journal of Organizational Behavior*, v. 13, n. 2, p. 155-168, 1992.
- ROTHBARD, Nancy P.; PHILLIPS, Katherine W.; DUMAS, Tracy L. Managing multiple roles: work-family policies and individuals' desires for segmentation. *Organization Science*, v. 16, n. 3, p. 243-258, 2005.
- SUNDARAMURTHY, Chamu; KREINER, Glen E. Governing by managing identity boundaries: the case of family businesses. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 32, n. 3, p. 415-436, 2008.
- WEISS, Howard M.; CROPANZANO, Russell. *Affective events theory: a theoretical discussion of the structure, causes and consequences of affective experiences at work*. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior*. Greenwich, CT: JAI Press. Vol. 18: 1-74.1996.
- YIN, R. *Case study research: design and methods*. 3 ed. Beverly Hills: Sage, 2003.

**Alexandre dos Santos Cerqueira**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo. Servidor Público Militar Estadual. Contato: alexandrequeira1971@yahoo.com.br

**Bruno Felix**

Doutorado em Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com período de doutorado sanduíche em Psicologia Social na Universidad Complutense de Madrid (Espanha). Professor da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças (Fucape). Contato: bfelix@fucape.br

**Sabrina Zanotti Galon**

Mestre em Administração de Empresas pela Fucape Business School. Contato: sabrinazgalon@gmail.com

**Ariana Marchezi de Souza**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo. Contato: arianamds@yahoo.com.br

**RSP**

# A educação a distância no processo de formação continuada da administração pública: as contribuições da Revista do Serviço Público

**Débora Duran**

*Exército Brasileiro*

No ano em que a Enap comemora 30 anos, nada mais oportuno que apresentar as contribuições da Revista do Serviço Público (RSP) para a discussão sobre a profissionalização dos serviços públicos. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é refletir sobre os modos pelos quais a educação a distância, enquanto estratégia de formação continuada capaz de propiciar novas dinâmicas de ensino e aprendizagem, tem sido tematizada e problematizada nos contornos do periódico nacional mais longevo na área de administração pública. O conjunto dos 575 textos publicados na RSP, desde 1989 até os dias atuais, contempla artigos, ensaios, entrevistas, reportagens e resenhas que expressam, direta ou indiretamente, múltiplas perspectivas a respeito dos desafios da formação continuada. Entre eles, a educação a distância (EAD) revela-se como tendência irreversível no contexto da denominada sociedade da informação, uma vez que as potencialidades das tecnologias digitais da informação e comunicação (TDIC) apontam para o rompimento das barreiras espaço-temporais, bem como para a emergência do paradigma da interatividade, que impõe a superação do modelo tradicional de formação profissional.

**Palavras-chave:** educação a distância, educação continuada, escola de governo, servidor público, administração pública

---

[Artigo recebido em 30 de junho de 2016. Aprovado em 21 de fevereiro de 2017.]

## **La educación a distancia en el proceso de formación continuada de la administración pública: las contribuciones de la Revista del Servicio Público**

En el año en que la Enap celebra sus 30 años, no hay nada más oportuno que presentar las contribuciones de la Revista del Servicio Público (RSP) para las discusiones sobre la profesionalización de los servicios públicos. En ese sentido, el objetivo de este artículo es reflexionar acerca de los modos con los cuales la cuestión de la formación continuada, subrayándose la educación a distancia, ha sido debatida y planteada en los límites del periódico nacional de mayor longevidad en el área de la administración pública. El conjunto de 575 textos publicados en la RSP contempla, desde el año 1989 y hasta los días de hoy, artículos, ensayos, entrevistas, reportajes y reseñas que expresan, directa o indirectamente, múltiples perspectivas respecto al referido tema. Entre los cuales, educación a distancia se revela como una tendencia irreversible en el contexto de la denominada sociedad de la información, ya que el potencial de las tecnologías digitales de la información y comunicación (TDIC) apuntan a la ruptura de los límites espacio-temporales, así como la aparición de paradigma de la interactividad requiere la superación del modelo tradicional de formación profesional.

**Palabras clave:** educación a distancia, educación continua, escuela de gobierno, servidor público, administración pública

## **Distance education in the process of continuing education in public administration: the contributions of the Public Service Review**

In the year Enap celebrates its 30th anniversary, nothing sounds more appropriate than presenting the Public Service Review (PSR) contributions concerning the professionalization of the public administration services. In this regard, the aim of this paper is to present a reflection on the ways in which the continuing education has been approached and discussed in the longest-living national journal in the area of public administration, regarding distance education. The set of 575 texts issued by PSR since 1989 until the current days includes articles, essays, interviews, reports and reviews that express, directly or indirectly, multiple perspectives relating to the subject. Among which distance education reveals itself as an irreversible trend in the context of the so-called information society, since the potentialities of the digital information and communication technologies (TDIC) point to the breakdown of the space-time barriers, as well as to the emergence of the paradigm of interactivity that imposes the overcoming of the traditional model of professional training.

**Keywords:** distance education, continuing education, government school, public server, public administration

## Introdução

Lançada em novembro de 1937, a Revista do Serviço Público (RSP) destaca-se por ser, no Brasil, a mais longeva do gênero. Durante esse período, os conteúdos veiculados em quase oito décadas de existência revelam-se como importante expressão intelectual de autores dedicados à reflexão sobre a administração pública nacional. Nesse sentido, é lícito afirmar que o periódico apresenta valor incontestado na estruturação da área, bem como na gênese e desenvolvimento do pensamento administrativo nacional. Entre os diversos temas nela abordados, interessa-nos, no teor deste texto, focalizar o da formação continuada dos servidores públicos, dada a sua relevância social. Ademais, essa temática reveste-se de especial importância por ter sido contemplada na pauta desta edição comemorativa como um dos eixos norteadores para as reflexões dos autores.

O ano de 2016 constitui-se num marco de celebração da profissionalização da função pública no Brasil. Comemoramos 30 anos de criação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e, em sua esteira, a implementação das escolas de governo e das ações de formação continuada em administração pública. Em consonância com tais iniciativas, merece especial destaque o papel desempenhado pela Revista do Serviço Público enquanto periódico de caráter oficial e acadêmico, tanto para a formação dos servidores como para a consolidação da área.

Destarte, com base na classificação dos títulos constantes nos sumários dos números publicados entre os anos de 1989 e 2016<sup>1</sup>, tencionamos apresentar as contribuições atinentes à formação continuada, devidamente fundamentadas em diferentes aportes teórico-metodológicos. Pretendemos, assim, refletir sobre os modos pelos quais a questão da educação dos servidores tem sido tematizada e problematizada nos contornos de um periódico que se tornou referência na área de administração pública. Adicionalmente, é também nossa intenção apontar para as perspectivas de inovação nas práticas de capacitação, com especial destaque para os novos horizontes formativos relacionados à educação a distância.

## Revista do Serviço Público: das origens aos dias atuais

O histórico e as tendências da RSP foram amplamente discutidos por Keinert e Vaz (1994a, 1994b) em dois artigos complementares que apresentam os resultados de uma pesquisa quanti-qualitativa sobre a produção brasileira em administração pública. Com base nessas referências, pretendemos apresentar algumas informações necessárias à compreensão da trajetória do periódico em pauta.

---

<sup>1</sup> Números disponíveis para consulta no site da revista.

O lançamento da RSP data de novembro de 1937, sob responsabilidade do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC). No ano seguinte, foi direcionada para o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), por ocasião de sua criação, sendo posteriormente transferida para a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), no período entre 1981 e 1989. A partir de 1994, a publicação da revista ficou a cargo da Enap.

De acordo com os autores, há duas tendências básicas que norteiam as publicações: a oficial e a científica; ora conflitantes, ora complementares. Com base nos dados que foram coletados no âmbito da pesquisa supracitada, podemos apresentar uma síntese da periodização que é resultado da análise minuciosa realizada pelos pesquisadores (Quadro 1).

**Quadro 1 – RSP – periodização**

Período	Contexto	Público-alvo	Enfoque
<b>Estruturação</b> <b>(1937-1945)</b>	Bases do Estado administrativo e busca pela profissionalização do funcionalismo	Público interno	Administrativo  Surgimento da Ciência da Administração como campo de conhecimento
<b>Consolidação</b> <b>(1946-1964)</b>	Fim do Estado-Novo, cenário nacional marcado pelos projetos de cooperação internacional e esboço das primeiras propostas de descentralização	Estudiosos e profissionais de administração	Científico  Revista enquanto espaço catalisador do campo de conhecimento em administração
<b>Ruptura</b> <b>(1965-1979)</b>	Governos militares  Reforma Administrativa, planejamento como princípio dominante	Heterogêneo	Oficial  Artigos produzidos por autoridades e ocupantes de altos cargos
<b>Redemocratização</b> <b>(1980-1989)</b>	Crise internacional, transição para o sistema democrático	Público interno*	Divulgação e informação  Posteriormente, proposta acadêmica

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos de referência.

\* Inclui os denominados “executivos de Estado” ou administradores públicos profissionais, além de um corpo técnico que atua nas administrações direta e indireta.

Em relação à classificação dos 3898 artigos publicados nesse período, foram adotados os termos *focus* e *locus* como categorias de análise<sup>2</sup>. O *focus* diz respeito à perspectiva teórica assumida pelos autores que produziram os textos, ou seja, aos conceitos utilizados para realizar a seleção e interpretação dos fatos e que permitem a definição dos posicionamentos a respeito das questões abordadas. Nas palavras dos referidos pesquisadores, o *locus*, por sua vez, diz respeito aos fenômenos empíricos que constituem o objeto da análise, o que define o território que deve ser explorado.

Para a primeira categoria, foram identificados os seguintes enfoques: Ciência Política, Ciência Jurídica, Ciência Administrativa, Ciência Econômica, Epistemologia e uma categoria genérica, denominada outros. Para a segunda, foram computados 39 itens, devidamente distribuídos em quatro grupos distintos, a saber: estruturação da administração do Estado, organização econômica, políticas setoriais e ensino e pesquisa. Enquanto a primeira diz respeito ao quê sobre o campo (*specialized what*), a segunda está atrelada ao local institucional (*institutional where*).

Neste trabalho, mesmo não tendo a mesma pretensão metodológica, organizamos os conteúdos publicados na RSP desde 1989 até os dias atuais, de acordo com os sumários constantes nos 86 números analisados. Essa proposta de sistematização<sup>3</sup>, ainda que incipiente, constitui-se num ponto de partida para que possamos compreender a trajetória do periódico nas últimas três décadas, bem como suas contribuições. Os sumários contemplam 395 artigos, 1 bibliografia, 3 documentos, 62 ensaios, 15 editoriais, 4 entrevistas, 4 textos sobre ensino e pesquisa, 1 índice remissivo, 4 palestras, 13 resenhas, 21 reportagens e 41 artigos revisitados.

De 1989 até os dias atuais, podemos considerar diversos fatores que tiveram influência direta ou indireta sobre o contexto de publicação da RSP. Os diversos mandatos presidenciais foram marcados por intensas transformações nos planos internacional e nacional, destacando-se o aprofundamento do processo de globalização e a ascensão das tecnologias digitais de informação e comunicação. Vale destacar a criação (1988) e a extinção (1989) do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), a Reforma do Estado, a partir dos anos 1990, bem como a publicação do Decreto nº 5.707, de 2006, que institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional com foco no conceito de competência. Em relação ao enfoque, a revista permanece com um cariz acadêmico, apesar da publicação de textos institucionais; e, quanto ao público-alvo, contempla os públicos interno

<sup>2</sup> Essas categorias estão fundamentadas em Golembiewski (1977).

<sup>3</sup> Apêndice – Títulos publicados na RSP: 1989-2016.

e externo por meio de reflexões que articulam teorias e práticas envolvidas na dinâmica laboral da administração pública.

No conjunto do material analisado<sup>4</sup>, merecem destaque alguns aspectos pontuais. Nas últimas três décadas, a RSP publicou 575 textos, destacando-se 457 que incluem artigos e ensaios. Entre os anos de 1990 e 1993, a publicação foi suspensa; e o ano de sua retomada, 1994, foi o que contou com o maior número de textos. Digno de nota é o fato de que a edição com maior quantidade de conteúdo (volume 45, n. 3), com o total de 30 textos, também foi publicada nesse ano.

Os editoriais foram publicados nos anos de 1994 e 1995 e, depois, somente a partir de 2014. Os documentos oficiais aparecem apenas no primeiro ano e mais uma única vez, em 1996, ao passo que as resenhas constam em poucos números, somente nos quatro primeiros anos do período analisado. A categoria ensino e pesquisa, relacionada aos textos institucionais de caráter oficial sobre iniciativas e projetos diversos, esteve presente nos anos de 1994 e 1995. As palestras e entrevistas foram publicadas de modo aleatório, sem uma sequência ou frequência específica. As reportagens podem ser encontradas entre os anos de 2005 e 2012, e, ainda que não tenham sido uma constante em todas as edições, tiveram continuidade ao longo de oito anos. A categoria RSP Revisitada diz respeito aos artigos publicados em edições anteriores que, em função de sua relevância, foram selecionados para nova publicação.

De 2005 aos dias atuais, com exceção de cinco edições, os artigos revisitados foram (re)publicados regularmente, resgatando-se, assim, acervos de importância e de difícil acesso, em função até do tempo de existência prolongado da RSP.

## A formação continuada em foco

No conjunto das temáticas abordadas ao longo da trajetória histórica da RSP, a formação continuada dos servidores públicos merece especial destaque. Em tempos de revolução informacional, o investimento na formação continuada revela-se como condição fundamental ao atendimento das novas demandas sociais, econômicas e culturais desencadeadas pela articulação entre o processo de globalização e a ascensão das tecnologias digitais de informação e comunicação. Segundo Lojkin (1999), estamos diante de uma organização social *sui generis*, na qual o processamento da informação, bem como sua disseminação e desdobramentos colocam o conhecimento na centralidade do sistema produtivo.

---

<sup>4</sup> O conjunto de textos selecionados para análise contempla apenas o período entre 1989 e 2016, já que os volumes dos anos anteriores não estão disponíveis *online*. Apesar da limitação, os dados referentes ao último vintênio constituem um *corpus* consistente para a reflexão sobre a temática em pauta.

Nesse sentido, diversos autores, baseados em perspectivas teóricas distintas e por vezes divergentes, anunciam a chegada do que se convencionou chamar de sociedade pós-industrial, sociedade pós-moderna, sociedade da informação e sociedade em rede, entre outras terminologias afins (KUMAR, 2006; MATTELART, 2002; CASTELLS, 1999).

A formação continuada pode ser compreendida como um conjunto de iniciativas e práticas educativas concebidas, planejadas e implementadas com o objetivo de propiciar oportunidades de desenvolvimento profissional. Diante do ritmo acelerado das transformações no mundo do trabalho, já não é mais razoável sustentar a ideia de formatura, ao menos em termos absolutos. O mote do **profissional formado** deu lugar ao anúncio do **profissional formando-se**, razão pela qual a formação continuada impõe-se como prática desejável e necessária nos setores público e privado.

No setor privado, funcionários de todos os níveis estão envolvidos em processos de aprendizagem contínua com foco na melhoria de sua *performance* profissional. Em decorrência da competitividade e da inovatividade típicas da economia do conhecimento, que exige qualificações e competências mais amplas, a iniciativa privada tem aumentado seu compromisso e, conseqüentemente, o investimento na formação continuada de suas equipes de trabalho (MEISTER, 1999).

No setor público, a formação continuada constitui-se num elemento central para a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Imbernón (2010a, 2010b), ao tratar da formação continuada de professores, apresenta uma discussão plenamente compatível com os desafios do setor público em geral. A seu ver, a formação continuada pode ser considerada como fulcro para o desenvolvimento pessoal, profissional e institucional, uma vez que concorre para a transformação da prática. Deve, então, contribuir para os processos de mudança e, ademais, para a reflexão sobre as conseqüências decorrentes de tais processos. Segundo o autor, o conhecimento profissional depende da aquisição de conhecimentos teóricos, do desenvolvimento de competências atreladas ao processamento da informação, à análise e à reflexão ocorridas na e sobre a ação educativa e, inclusive, da avaliação e da reformulação de projetos.

Dada a sua relevância, a formação continuada tem recebido especial destaque no conjunto dos diversos volumes da RSP. Essa temática foi, ao longo dos últimos vinte anos, contemplada em inúmeros textos da revista que atestam a importância crucial de tal discussão para o desenvolvimento do setor. Na Tabela 1, apresentamos os dados relacionados a todas as edições nas quais o tema foi direta ou indiretamente abordado nas diversas categorias constantes nos sumários.

**Tabela 1 – A formação continuada na RSP**

Ano	Volumes	Artigo	Ensaio	Ensino e Pesquisa	Reportagem	Palestra	RSP revisitada	TOTAL
1994	v. 45 n. 1	-	-	1	-	-	-	1
	v. 45 n. 2	-	3	1	-	-	-	5
1995	v. 46 n.1	-	1	-	-	-	-	1
1999	v. 50 n.2	1	-	-	-	-	-	1
	v. 50 n.4	1	-	-	-	-	-	1
2000	v. 51 n.2	1	-	-	-	-	-	1
2002	v. 53 n.1	1	-	-	-	-	-	1
2003	v. 54 n.2	1	-	-	-	-	-	1
2005	v. 56 n.2	-	-	-	-	1	-	1
	v. 56 n.3	-	1	-	-	-	-	1
2007	v. 58 n.3	1	-	-	1	-	1	3
2009	v. 60 n.2	1	-	-	-	-	-	1
2010	v. 61 n.3	1	-	-	-	-	-	1
	v. 61 n.4	-	-	-	-	-	1	1
2011	v. 62 n.3	1	-	-	-	-	-	1
	v. 62 n.4	-	-	-	-	-	1	1
2012	v. 63 n.2	-	-	-	1	-	1	2
2013	v. 64 n.1	1	-	-	-	-	-	1
	v. 64 n.2	1	-	-	-	-	-	1
2014	v. 65 n.3	1	-	-	-	-	-	1
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>27</b>

Fonte: Elaboração própria com base na análise dos sumários da RSP (1989-2016).

No total, foram apresentados 27 textos relacionados à formação continuada, o que corresponde, em termos percentuais, a aproximadamente 4% do total dos títulos publicados. Entre eles, 12 artigos, 5 ensaios, 2 textos na categoria Ensino e Pesquisa, 2 reportagens, 1 palestra e mais 4 artigos revisitados.

Após apresentarmos os dados quantitativos relacionados ao período que compreende o ano da retomada da publicação até os dias atuais, faremos agora algumas considerações sobre os conteúdos veiculados no conjunto das edições da RSP. Os títulos que contemplam a temática da formação continuada podem ser classificados com base em diferentes critérios. Como uma das vias possíveis, entendemos que foram três os focos escolhidos pelos autores para anunciar suas reflexões, a saber: profissionalização, escolas de governo e educação a distância. A profissionalização, em suas múltiplas dimensões, contou com 10 reflexões, sendo 4 artigos, 3 ensaios e 3 artigos revisitados. As escolas de governo, enquanto assunto de especial interesse, foram contempladas em 10 textos, sendo 2 artigos, 2 ensaios, 2 textos sobre estudos e pesquisas, 2 reportagens, 1 palestra e 1 artigo revisitado. No teor das edições, a primeira discussão sobre educação a distância foi apresentada em 2007 e, até o ano corrente, conta com 7 textos, sendo 6 artigos e 1 reportagem.

## Profissionalização

A profissionalização, como uma temática geral, foi contemplada nas reflexões de diversos autores. No conjunto dos textos, alguns assuntos específicos foram enfocados, tais como: desenvolvimento, novos espaços de formação, liderança, carreiras e mapeamento da oferta de capacitação, entre outros. Dada a relevância e amplitude da temática, os diferentes aspectos tomados como objeto de reflexão revelam-se como expressão da complexidade que a envolve.

Ricupero (1994) destaca, em seu ensaio, que a profissionalização do servidor público é condição *sine qua non* ao desenvolvimento, já que a ausência ou deficiência no aparato burocrático pode comprometer a concretização de projetos de interesse público. A seu ver, a profissionalização dos servidores é uma estrada de duas vias, uma vez que, para que se possa cobrar um bom desempenho profissional, faz-se necessário, primeiramente, oferecer as condições necessárias para sua efetivação.

Em relação ao conceito de formação, o ensaio de Dowbor (1994) enfatiza que a educação está diante de uma nova dinâmica e, portanto, diante de novos desafios. Em face das novas configurações do mundo globalizado, a mudança não diz respeito a uma situação, mas a um processo contínuo e irreversível. Com o avanço tecnológico, a ideia de aprendizagem não pode mais ser confundida com a de “estoque”, uma vez que aponta, cada vez mais, para a perspectiva de navegação. No mesmo sentido, ocorre ainda a transformação daquilo que o autor denomina de “cronologia do conhecimento”, ou seja, a sequência convencional estudo-trabalho-aposentadoria dá lugar à de formação permanente, como um *continuum* que perpassa toda a trajetória profissional dos trabalhadores.

De toda forma, é nossa visão de que a dimensão de investimento no homem tem sido insuficientemente realçada numa visão frequentemente estéril da modernização, que prioriza o prédio e a máquina. Uma visão ao mesmo tempo moderna e humanista poderá constatar que o mundo educacional está adormecido ao lado de um gigantesco manancial de possibilidades subutilizadas, e que tem de começar a trabalhar por espaços mais amplos e renovados, com tecnologias e soluções institucionais novas (DOWBOR, 1994, p.168).

A diversificação dos espaços de conhecimento revela-se na ampliação e na interconexão entre práticas de ensino e de aprendizagem que ultrapassam os limites da educação formal propriamente dita. As diferentes mídias, os espaços de conhecimento comunitário, os cursos técnicos especializados, a organização do ambiente científico familiar e as instituições de ensino e pesquisa se fundem, com a emergência das tecnologias da informação e comunicação, num espaço *sui generis* que impõe a superação do modelo convencional “lecionador” por um projeto educativo “mobilizador”. A rigor, tal perspectiva não se limita apenas à escola, em

sentido restrito, já que diz respeito à educação em sentido geral, levando-se em consideração a formação inicial e continuada.

O artigo de Newcomer (1999) aborda a preparação dos gerentes públicos para o século 21, com foco na discussão da obsolescência das formas tradicionais na condução dos negócios. A autora é enfática ao afirmar que, para aconselhar políticos e atender aos seus questionamentos, os gerentes públicos necessitam de treinamento específico, de tal maneira que os responsáveis por sua formação devem promover oportunidades de aprendizagem propícias à inovação a fim de que os gerentes sejam capazes de enfrentar os desafios no ambiente da administração pública. Os gastos com essa formação devem ser considerados como investimentos prioritários, uma vez que a melhoria do desempenho do governo depende do rompimento em relação a ideias fixas e padrões cristalizados.

O treinamento eficaz contempla basicamente quatro aspectos, a saber: os gerentes devem entender que o aprendizado não se limita a momentos, uma vez que deve durar a vida inteira; os formadores de gerentes devem promover oportunidades para o desenvolvimento de habilidades, valendo-se da utilização das tecnologias de informação e comunicação; os gerentes devem ser “bilíngues” (dominar as línguas dos setores público e privado) e, ademais, precisam ser envolvidos em atividades que exijam sua atuação como instrutores de seus pares.

Bacon (1999) discute a questão da capacitação, mas com especial destaque para a importância do desenvolvimento da liderança. Segundo o autor, a liderança dinâmica é fundamental no processo de transformação das organizações, razão pela qual o setor privado demonstra que está atento à importância da direção. Tal preocupação revela-se nos altos salários dos executivos, nos investimentos em programas de valorização de suas competências e, inclusive, na ampla variedade de títulos técnicos publicados a respeito do tema.

O artigo apresenta algumas linhas de ação que podem nortear as organizações do setor público no intuito de formar, no grupo dos servidores, futuros líderes. Diante das competências necessárias aos líderes do futuro e das próprias limitações do serviço público, o autor apresenta, como sugestão, seis etapas:

- 1) compromisso do mais alto escalão da organização com o desenvolvimento de futuros líderes;
- 2) desenvolvimento das competências de liderança por meio da diversificação de tarefas;
- 3) desenvolvimento da autoconsciência das competências de liderança, graças a um melhor *feedback* e experiências formadoras;
- 4) incentivo e monitoramento do uso da ampliação de tarefas, com vistas ao desenvolvimento dos recursos humanos;
- 5) consolidação do senso do serviço público;

6) realização periódica de auditorias de liderança (*leadership audits*) dentro da organização (BACON, 1999, p. 83).

Coincidentemente, anos depois, o próximo artigo sobre profissionalização também aborda a questão de liderança. Smith (2003) concorda com a necessidade de inovação, mas destaca que o primeiro desafio é convencer as pessoas da importância de participarem dos programas que são oferecidos.

O primeiro desafio é conseguir que as pessoas venham, participem dos programas oferecidos. Isso se choca com a infeliz realidade de que o urgente sempre parece deixar de lado o importante. Muitos (a maioria?) dos gerentes ou não acreditam que precisam da capacitação dos eventos para os quais não têm tempo, ou têm dúvidas sobre a relevância e pertinência dos cursos de capacitação oferecidos (SMITH, 2003, p.107).

Para o autor, os cursos devem ser de curta duração e altamente focados. Os princípios andragógicos<sup>5</sup> devem privilegiar a experiência dos cursistas, o trabalho em grupo, diferentes metodologias de ensino e desenho didático flexível. Em suas próprias palavras, a capacitação em liderança requer “a ligação viva com o mundo da política e da implementação de forma a atrair bons profissionais ao aprendizado e a encurtar o tempo de reação entre o aprendizado e sua aplicação na máquina do Estado” (SMITH, 2003, p.108).

Rosa (2005) apresenta uma reflexão de cunho teórico e discute a questão da cidadania em tempos de civilização tecnológica. No teor do texto, discute a necessária mudança nos quadros conceituais relacionados à formação, à educação e ao conhecimento, já que alguns os produzem e outros os repetem ativamente (professores) ou passivamente (alunos).

No que respeita ao pedagógico propriamente dito, o mínimo que se pode dizer é que deixou de ser “propriamente dito”. O pedagógico só é concebível hoje em dia como científico-pedagógico, entendido igualmente o “científico” no contexto de sentido que se deu ao “tecnológico”. Aprender não é, hoje, repetir e reiterar os conhecimentos produzidos por via científica e mediatizados por via técnica. Aprender é re-produzir, re-criar, saber a partir daquilo que faz a própria existência e dos próprios actos da vida. Todo o esforço da interdisciplinaridade é ainda ilusório e inglorio. O saber é trans-disciplinar, implantado numa realidade “tópica” que se encontra aquém, para além e atravessando as disciplinas, todas as disciplinas (ROSA, 2005, p. 328).

---

<sup>5</sup> Andragogia (*andros* = adulto + *agogus* = guiar, conduzir, educar para a formação de adultos): conjunto de teorias e práticas educacionais que considera a maturidade biológica dos aprendizes, juntamente com seu rol de experiências acumuladas, psicológicas, afetivas, profissionais e culturais, que implicam maior grau de autonomia nas decisões sobre como estudar (FILATRO; MOTA, 2013, p.109).

O artigo de Ferrarezi e Tomacheski (2010) constitui-se num relato sobre o projeto Mapeamento da Oferta de Capacitação nas Escolas de Governo. Essa iniciativa foi possível graças ao trabalho conjunto das escolas participantes da Rede Nacional de Escolas de Governo, criada em 2003, em parceria com a Enap. Desde sua implementação, em 2008, o projeto de mapeamento objetiva coletar dados da oferta existente de eventos de formação e capacitação nas escolas de governo integrantes da rede. O produto dessa iniciativa diz respeito a um instrumento de informações gerenciais, denominado Sistema Mapa, que reúne elementos diversos sobre a oferta de capacitação no serviço público. O compartilhamento tem como finalidade a classificação e a comparação de conteúdos, bem como a identificação de tendências de capacitação, temas emergentes, *gaps* e potenciais para o desenvolvimento de competências específicas.

De acordo com os autores supracitados, a grande maioria dos servidores públicos brasileiros está ligada aos governos municipais ou estaduais, assim como a maior parte dos servidores públicos federais está lotada fora do centro administrativo da capital federal, em Brasília. Sendo assim, a concepção de planos de capacitação em larga escala deve levar em consideração a questão geográfica e ter informações suficientes para realizar o planejamento das ações voltadas à formação continuada. Ademais, a articulação entre as três esferas federativas é uma exigência no contexto dos processos de democratização e descentralização que sustentam a implementação das políticas públicas.

Os três artigos revisitados (SOIFER, 2007; SIQUEIRA, 2010; MAGALHÃES, 2011) versam sobre revolução educacional, seleção e treinamento dos servidores do Estado. O primeiro, de autoria de Soifer (2007), destaca os problemas de ordem quantitativa e qualitativa da educação brasileira e aponta para uma necessária revolução com o apoio da então denominada tecnologia educacional. O artigo, publicado originalmente em 1971, já anunciava um processo progressivo que viria a culminar, em nossos dias, na educação *online*. O segundo, escrito por Siqueira (2010), destaca a importância de processos de recrutamento que incluam programas de treinamento prévio – *pre-entry training* – e, já em 1950, destacava a importância da preparação de servidores para o exercício profissional. O terceiro e último artigo, de autoria de Magalhães (2011), publicado pela primeira vez em 1942, revela a preocupação com a qualificação do servidor público para além da aprendizagem continuada, destacando a importância de bons cursos de formação inicial, algo incomum à época.

## Escolas de governo

A criação de uma escola de governo e sua função no Estado foi tema do artigo revisitado de Berquió (2012), publicado originalmente em agosto de 1938. O texto

aborda a proposta de lei, de 1936, para a criação da Escola Nacional de Administração, na França, que só viria a se tornar realidade em 1945, com a promulgação da nova constituição e a inauguração da *École Nationale d'Administration* (ENA). A seu ver, uma escola de administração deveria contribuir para o aperfeiçoamento de funcionários especializados e para a renovação constante do grupo de dirigentes, e conclui que “o Brasil precisa igualmente de um estabelecimento de ensino desse gênero: pois o nosso Serviço Civil ainda carece, infelizmente, de um autêntico escol de grandes funcionários” (BERQUIÓ, 2012, p. 240).

Os ensaios sobre as escolas de governo, uma vez instituídas no Brasil, foram inaugurados por Gaetani (1994). O autor destaca a importância de uma ação mais efetiva, por parte do governo, no processo de formação de dirigentes das burocracias públicas e discute a complexidade da questão e aspectos importantes sobre a capacitação, a remuneração e as carreiras. Santos e Brito (1995) abordam os novos desafios do mundo globalizado e suas implicações no processo de profissionalização dos servidores públicos. Após a análise de diversas experiências internacionais, os autores concluem que, no caso brasileiro, a flexibilidade deve ser a pedra angular na escolha dos modelos das escolas e na definição dos perfis dos profissionais para os altos escalões da burocracia e, por consequência, dos demais níveis. Com base na ideia do analista simbólico proposta por Robert Reich (1995) no clássico *O trabalho das nações*, a sugestão é a de que os profissionais para os níveis superiores da burocracia possam combinar, a depender de cada caso, os perfis generalista, especialista e híbrido (generalista com especialização). Em relação às instituições formadoras, os autores sustentam a necessidade de consolidação de uma rede nacional capitaneada pela Enap.

Os dois artigos que tratam das escolas de governo foram escritos pela então presidente da Enap, Regina Silvia Pacheco. O primeiro texto, publicado no ano 2000, apresenta uma análise sobre as escolas de governo latino-americanas, sua origem, evolução e perspectivas. Com base na história institucional da Enap, a autora apresenta uma reflexão de conjunto, generalizante, sobre o contexto latino-americano sem, no entanto, propor a convergência dos modelos e de suas orientações. Nesse sentido, toma como ponto de partida uma definição para o termo escola de governo.

Assumimos como “escolas de governo” neste texto, para fins de análise, aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal central (nacional ou federal) ou fortemente financiadas por recursos orçamentários (INAP do México, por exemplo). Isto porque sua inserção no aparelho estatal tem fortes implicações para o debate em torno de sua missão, finalidades e desafios (PACHECO, 2000, p. 36).

Com base nessa definição, a autora apresenta a trajetória da Enap brasileira e uma análise comparada com foco numa periodização após os anos 1980. Discute ainda o paradigma ENA e a inconsistência da tese sobre a análise das escolas em termos continentais. A seu ver, emerge um agrupamento de tipos de escola de acordo com a orientação assumida pela escolha de temas centrais.

No segundo texto, Pacheco (2002) aborda o papel das escolas de governo como centros de excelência em gestão pública. A autora esclarece que, originalmente, o foco dessas escolas era a formação da elite burocrática, mas que, com o tempo, o novo desafio passou a ser a capacitação dos quadros existentes, prioritariamente dirigentes e gerenciais, e a formação de novos profissionais para o setor público. A fim de exercer esse novo papel, a escola de governo necessita, segundo a autora, assumir o *status* de “escola corporativa de gestão de governo”, o que implica, como nas empresas privadas, um estreito alinhamento às políticas e diretrizes do governo para a melhoria da gestão pública.

A autora argumenta que, em relação à formação continuada dos servidores, cabe ao governo decidir, em nível estratégico, sua própria agenda de prioridades para garantir a melhoria da gestão pública. Para além da transmissão dessas prioridades, uma escola corporativa de gestão do setor público deve se converter em radar das melhores práticas de gestão, exercer o papel de filtro em relação às perspectivas de aplicação em diferentes contextos e, ainda, de raio-x, no intuito de conhecer em profundidade o real funcionamento da administração pública. Ademais, faz-se necessário avaliar os impactos das ações realizadas, ou seja, fazer funcionar um sensor sobre as mudanças e resultados desencadeados pelas ações de capacitação. Finalmente, esclarece que as escolas de governo devem funcionar como *learning leaders* com vistas ao desenvolvimento de *learning organisations*, já que devem aprender cotidianamente aquilo que mais almejam ensinar: a aprendizagem permanente.

As escolas de governo foram contempladas como objeto de reflexão em dois números da revista, especificamente na seção Estudos e Pesquisas, no ano de 1994. Em ambos os textos, a autoria é institucional, sendo o primeiro da Enap, e o segundo, do Instituto Paranaense de Desenvolvimento (Ipardes). Em linhas gerais, os textos apresentam a finalidade e as perspectivas de atuação relacionadas à capacitação. Em relação às duas reportagens sobre escolas de governo, a primeira, atinente às escolas de governo europeias, foi publicada em 2006, e a segunda, sobre o encontro realizado pela Enap para o debate sobre capacitação dos servidores públicos, data de 2012. Finalmente, vale destacar a palestra realizada por Chemla (2005) sobre a reforma da *École Nationale d'Administration* (ENA), na França.

## Educação a distância (EAD)

Além da questão da profissionalização e das escolas de governo, outra temática destacada nos textos relacionados à formação continuada dos servidores públicos diz respeito à educação a distância. Em certo sentido, os textos que versam sobre EAD articulam as reflexões de caráter teórico sobre profissionalização com aquelas relacionadas às escolas de governo no que diz respeito à formação continuada.

Mas, afinal, o que vem a ser educação a distância?

Pesquisadores e especialistas na área propõem um sem número de propostas de conceituação, de modo que não existe uma resposta única para tal questão. Entre inúmeras possibilidades, apresentamos algumas propostas que sintetizam um certo consenso a respeito do que se entende, atualmente, por EAD. O Decreto nº 5.622, de 2005, que deu nova regulamentação ao art. 80, da Lei nº 9.394, de 1996, define educação a distância como a “modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos”. Para Moore (1996), EAD é o

aprendizado planejado que ocorre normalmente em um lugar diferente do local do ensino, exigindo técnicas especiais de criação do curso e de instrução, comunicação por meio de várias tecnologias e disposições organizacionais e administrativas especiais. (MOORE, 1996, p.2).

Segundo Preti (2009), as principais características da EAD são as seguintes:

- educando e educadores estão separados pelo tempo e/ou espaço;
- há um canal, ou melhor, canais que viabilizam a interação (canais humanos) e/ou a interatividade (canais tecnológicos) entre educadores e educandos. Trata-se, portanto, de processo mediado e “mediatizado”, construindo outros sentidos aos conceitos de tempo, espaço, presencialidade e distância;
- há uma estrutura organizacional complexa a serviço do educando: um sistema de EaD como rede integrando comunicação, orientação acadêmica (tutoria), produção de material didático, gestão, avaliação, etc.;
- a aprendizagem é processo de construção, que se dá de forma independente, individualizada, autônoma e, ao mesmo tempo, de forma coletiva, por meio de interações sociais (com os colegas do curso, os orientadores acadêmicos, os professores, os autores do material didático) (PRETI, 2009, p. 45).

Por constituir-se numa das principais estratégias atinentes à formação continuada, a EAD é objeto das reflexões apresentadas em 6 artigos e 1 reportagem, sendo o primeiro publicado no ano de 2007. Apesar disso, é mister destacar que Pacheco (2002) já havia inaugurado a discussão sobre o tema, ao apontar para os mitos e riscos do *e-learning* e, do mesmo modo, Soifer (2007), em 1971, discorria sobre o potencial da tecnologia para a promoção de uma “revolução educacional”.

Com base na proposta de Minayo (2007)<sup>6</sup>, realizamos uma análise temática de conteúdo<sup>7</sup>, cujo *corpus* é constituído por esses 7 textos publicados na RSP no período entre os anos de 1989 e 2016. Faremos, a seguir, a apresentação dos resultados por meio de uma abordagem quanti-qualitativa, primeiramente com uma sumária explanação sobre os dados quantitativos e, na sequência, uma breve descrição de cada um dos textos analisados. Em linhas gerais, a análise nos permitiu evidenciar algumas categorias fundamentais no teor dos artigos, a saber: relevância, desenvolvimento, sujeitos, cursos e aprendizagem.

A categoria **relevância** inclui as razões que justificam a importância da EAD na contemporaneidade e, fundamentalmente, suas contribuições para o processo de formação continuada dos servidores públicos. Ela inclui termos-chave tais como: democratização, inclusão, ampliação, expansão e redução de custos (economicidade). As ideias relacionadas à democratização e à inclusão pela via digital aparecem em três textos, sendo que a ampliação/expansão das possibilidades educativas por meio da EAD é um aspecto que merece atenção, já que há 36 incidências para os referidos termos no total de 4 textos. A redução de custos foi apontada como uma das vantagens da referida modalidade em 5 textos, num total de 7 vezes, mas sem representar o motivo principal para as iniciativas dessa natureza.

Em relação ao **desenvolvimento**, os textos evidenciam a importância da EAD como modalidade capaz de contribuir para o *empowerment* profissional. Os termos-chave encontrados foram os seguintes: conhecimentos (117), informações (73), competências (25), habilidades (12) e valores (4), além de menções específicas à transformação/mudança (24) decorrente do uso das tecnologias digitais de informação e comunicação para fins educacionais. Salvo melhor juízo, ainda que o conceito de competência<sup>8</sup>, do ponto de vista pedagógico, faça referência à

<sup>6</sup> A autora propõe as seguintes etapas para a análise temática de conteúdo: pré-análise, exploração do material e síntese interpretativa.

<sup>7</sup> Os resultados obtidos podem ser tomados como aproximações em relação às categorias contempladas nos textos, uma vez que conclusões mais precisas demandariam uma análise exaustiva dos textos, tarefa que extrapola o escopo deste artigo. Obviamente, trata-se de uma entre muitas possibilidades de categorização, já que aspectos subjetivos estão envolvidos no processo de interpretação e atribuição de sentido aos dados analisados.

<sup>8</sup> Os mneumônicos “chá” e “chave” indicam a articulação entre conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e experiências no processo de resolução de problemas.

superação do modelo tradicional de educação baseado na transmissão, nos textos analisados há prevalência dos conteúdos sobre as demais dimensões, já que o conhecer assume papel de destaque no teor das discussões.

No tocante aos **sujeitos**, os autores se valem dos seguintes termos-chave: profissionais, servidores e público-alvo. Ademais, vale destacar que há significativa recorrência à ideia de responsabilidade individual traduzida nas palavras autoria, autonomia, autoavaliação, auto-organização, autocontrole, automonitoramento, entre outras. Há pelo menos 50 alusões a tais ideias, o que nos autoriza a afirmar que o discurso sobre EAD, no conjunto dos textos analisados, apesar de valorizar a colaboração e a interatividade, destaca a responsabilidade do sujeito pelo seu próprio processo de aprendizagem e de formação continuada sem a devida ênfase nas interfaces social e institucional que propiciam e condicionam as ações subjetivas. Pouco se discute sobre a dimensão coletiva do trabalho, e, do mesmo modo, não há indícios de uma reflexão aprofundada sobre a importância dos contextos e das condições nas quais atuam, ensinam e aprendem os profissionais do serviço público.

A análise temática revela que os  **cursos** oferecidos na modalidade a distância são contemplados nas reflexões dos autores por meio de referências aos termos-chave qualidade, *design*/planejamento, conteúdos, recursos/ferramentas/ instrumentos/ materiais, ambiente virtual de aprendizagem (AVA), tutoria e autoinstrucional. São também mencionados os processos envolvidos, destacando-se a colaboração/ cooperação, interatividade, avaliação e evasão. Entre os termos mencionados, os recursos e o AVA foram contemplados em mais de 150 ocorrências, o que revela uma grande preocupação com as tecnologias utilizadas para fins educacionais. A cooperação/colaboração, o *design*/planejamento, os conteúdos e a avaliação tiveram quase o mesmo número de indicações, em média 30. A qualidade dos cursos, bem como suas limitações, apesar de terem sido citadas algumas vezes, não foram contempladas em todos os textos. No que diz respeito à tutoria e aos autoinstrucionais, tiveram praticamente a mesma quantidade de ocorrências, por volta de 12/13, de modo que ambas as possibilidades foram contempladas e consideradas válidas para os cursos oferecidos na modalidade a distância.

Finalmente, no que diz respeito às concepções e aos processos de **aprendizagem on-line**, podem ser elencados alguns termos-chave tais como: tecnologia, pedagogia, metodologia e interatividade. Os dados dessa categoria tendem a confirmar o foco nas tecnologias anunciado anteriormente na categoria cursos, uma vez que foram feitas por volta de 67 alusões às TDIC e 12 às metodologias. Sobre pedagogia, foram identificadas 14 referências, sendo que 10 estavam num único texto, o que parece revelar o caráter secundário das teorias pedagógicas na fundamentação dos artigos apresentados.

Feita a apresentação sumária dos dados quantitativos, passaremos a uma breve descrição dos textos selecionados para análise. Em 2007, foram publicados dois textos sobre EAD, sendo um artigo e uma reportagem. Abbad (2007) apresenta o processo de disseminação da modalidade a distância em moldes planetários e sua vinculação com os princípios da aprendizagem aberta e da educação permanente. Há quase dez anos, a autora destacava o papel da EAD como tendência irreversível, ao apontar para os programas de qualificação e formação profissional, a educação corporativa e as escolas de governo. O artigo apresenta uma forte ênfase nas ideias de democratização/inclusão e ampliação/expansão da educação pela via tecnológica, assim como uma reflexão que abrange uma variedade de assuntos, de modo que se constitui no texto com maior quantidade e variedade de termos-chave.

Um aspecto que merece especial destaque diz respeito à referência feita ao livro *Educação a distância em organizações públicas: mesa redonda de pesquisa-ação* (CHAVES FILHO, 2006), produto de um ciclo de debates promovido pela Enap. Essa obra foi elaborada com base nos dados coletados por ocasião da mesa-redonda no intuito de descrever as tendências e perspectivas da EAD em diferentes organizações públicas e privadas. Para além dos cursos *on-line*, a autora destaca a importância do trabalho pioneiro dessa escola de governo no debate sobre o papel da EAD no Brasil<sup>9</sup>. São apresentados como desafios as questões metodológicas, a superação da evasão, o desenvolvimento de atitudes favoráveis de aceitação à diversidade humana e o domínio de línguas estrangeiras como condição para o diálogo entre profissionais localizados em diferentes lugares do mundo.

A reportagem de Hori (2007) constitui-se numa síntese das ideias debatidas nas palestras do Seminário Internacional de Educação a Distância, promovido pela Enap, assim como nas entrevistas concedidas por diversos participantes. Dentre os principais assuntos, destacam-se a importância do conhecimento sobre o público-alvo dos cursos, como tornar os cursos mais atrativos e criativos, avaliação, papel do tutor e preconceitos a serem superados. Merece também destaque a breve apresentação da trajetória da Enap na área, destacando-se o início dos cursos a distância, em 1980, com a mídia impressa e, em 2004, a criação da Coordenação-Geral de EAD e da Escola Virtual. Segundo a autora, “entre os objetivos da EAD na Enap, encontram-se a democratização do acesso ao conhecimento, o autodesenvolvimento do servidor, o desenvolvimento de competências institucionais e a otimização de custos” (HORI, 2007, p. 375).

Assim como o primeiro texto, a reportagem também advoga que a EAD é uma via promissora para a democratização e a inclusão. Vale ressaltar que o texto da

---

<sup>9</sup> Àquela época, com exceção do Exército Brasileiro e da Esaf, as demais organizações participantes do evento estavam ainda em fase de institucionalização da EAD.

reportagem é o que enfatiza, com maior vigor, o conhecimento do público-alvo como condição fundamental para a concepção dos cursos oferecidos na modalidade a distância e o papel fundamental do projeto pedagógico para nortear as conexões entre tecnologia e pedagogia. Digno de nota é o fato de ser, ainda, esse texto o único a apontar para a importância do investimento na formação crítica dos servidores públicos.

Quando o ideal perseguido atualmente é um modelo de gestão de pessoas baseado em suas competências, considerar apenas o conhecimento e não incluir as habilidades e atitudes a serem desenvolvidas pelo aluno, no caso, o servidor público, não é suficiente (HORI, 2007, p. 378).

A questão da evasão nos cursos oferecidos na modalidade a distância foi amplamente discutida por Nascimento e Esper (2009). Por reconhecerem a escassez de referências sobre o assunto, especificamente no contexto das escolas de governo, as autoras apresentaram os resultados de uma pesquisa<sup>10</sup> descritiva fundamentada numa metodologia quantitativa a partir das respostas apresentadas a um questionário eletrônico. O estudo conclui que os principais fatores determinantes para a evasão no contexto definido para análise são os seguintes: acúmulo de atividades de trabalho; questões relacionadas à saúde e aos compromissos familiares; ausência de tempo de dedicação; e falta de conhecimento dos alunos sobre o esforço requerido para o cumprimento satisfatório das atividades.

Apesar da preocupação legítima em relação ao problema da evasão, no que diz respeito à reflexão sobre as categorias (dificuldades pessoais, características do curso, dificuldades profissionais e dificuldades tecnológicas), entendemos que os processos relacionados à aprendizagem deveriam ser mais explorados. No que diz respeito aos termos-chave encontrados nesse texto, especificamente na categoria aprendizagem, somente as palavras tecnologias e interatividade foram contempladas na reflexão, sem nenhuma menção à metodologia ou à pedagogia. Tal abordagem exclui um fator considerado importante nos estudos sobre evasão na EAD, que diz respeito à importância da mediação pedagógica *on-line* (PALLOFF; PRATT, 2004).

Fonseca (2011) é o único autor estrangeiro a contribuir com artigo sobre EAD e, ademais, apresenta uma proposta diferenciada, já que trata da implementação de uma solução tecnológica. Seu trabalho versa sobre a primeira experiência de um curso aberto oferecido na língua espanhola, realizado na Colômbia, e de seus desdobramentos posteriores. O pesquisador apresenta inicialmente os

---

<sup>10</sup> A análise sobre os fatores que contribuem para a evasão focaliza os cursos oferecidos entre outubro de 2004 e dezembro de 2007 pela Coordenação-Geral de Educação a Distância da Enap.

anteriores da iniciativa, relacionados ao tema dos recursos educativos abertos (OER, em inglês). Na sequência, destaca o caráter inovador dos cursos *online* abertos e massivos, os MOOC (*Massive Online Open Course*), especialmente a primeira experiência organizada por Stephen Downes e George Siemens sobre conectivismo e conhecimento conectivo (CCK, em inglês).

Do ponto de vista da aprendizagem, a solução tecnológica implementada pelo autor fundamenta-se na proposta de Downes (2009) sobre as condições necessárias à formação de uma rede conectiva, a saber: autonomia, interação, diversidade e abertura (AIDA). Nas conclusões, fica evidente que a limitação mais importante da proposta é, ao mesmo tempo, uma de suas maiores vantagens: a dependência de serviços *online* cuja provisão depende de terceiros, já que qualquer alteração ou suspensão pode comprometer todo o trabalho em andamento.

A experiência evidencia a importância dos *Learning Management Systems* (LMS), uma vez que facilitam o trabalho de registro, organização e gestão da informação. Ainda assim, serve como demonstração da forma pela qual a tecnologia pode ser articulada para facilitar a construção de um ambiente de informação distribuído e desestruturado em que cada cursista possa vir a ter um nível maior de controle sobre sua própria formação e condições de desenvolver a gestão pessoal da mesma. Vale ainda destacar que, apesar do foco na tecnologia, o autor foi um dos poucos a fazer referência à pedagogia.

O artigo de Filatro e Mota (2013), em contraponto ao anterior, trata justamente dos ambientes virtuais de aprendizagem. As autoras apresentam uma análise consistente sobre diferentes tipos de soluções tecnológicas relacionadas à gestão da aprendizagem e do conhecimento, bem como suas implicações. O texto é resultante das reflexões de caráter interdisciplinar desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho Ambientes Virtuais de Aprendizagem (GT-AVA), na Enap.

A evolução dos sistemas para aprendizagem em meio eletrônico – de LMS focados na gestão de ferramentas para LCMS focados na gestão de conteúdos; para LAMS focados na gestão de atividades de aprendizagem; e, por fim, para os PLE focados na personalização dos ambientes de aprendizagem – reforça a compreensão de que a educação – mesmo aquela totalmente mediada por tecnologias, como é o caso da educação mediada por tecnologias totalmente a distância – implica ação individual e interação entre pessoas. Isso equivale a dizer que apenas ferramentas – ou apenas conteúdos – não traduzem a complexidade dos processos de ensino-aprendizagem; portanto, qualquer solução tecnológica adotada por uma instituição não pode se limitar à aquisição de produtos [...] (FILATRO; MOTA, 2013, p. 116).

O texto também revela grande ênfase nas ideias de ampliação e expansão da educação pela via tecnológica. O texto, apesar de focalizar a temática dos

ambientes virtuais de aprendizagem, contempla diversos assuntos, destacando-se o *design*/planejamento, os recursos e os conteúdos. Com 10 referências à pedagogia, são apresentadas novas tendências que apontam para a importância da contextualização nos processos educativos, entre elas o socioconstrutivismo e a abordagem situada e a andragogia, além de novos conceitos como a heutagogia e o conectivismo.

Outro artigo publicado no mesmo ano, o de Tavares-Silva, Dias e Valente (2013), apresenta os suportes que ampararam as comunidades virtuais de aprendizagem (CVA) da Escola de Governo e Administração Pública (Egap) e da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap)<sup>11</sup> entre os anos de 2000 a 2012. De acordo com os autores, desde 2000 essa escola tem se dedicado ao estudo da utilização das tecnologias da informação e comunicação para fins educacionais, com especial destaque para a EAD. Nesse sentido, a finalidade é promover uma participação ativa dos cursistas no processo de aprendizagem por meio da valorização do papel central da comunicação interpessoal na dinâmica dos processos educativos.

Em síntese, os quatro suportes utilizados para o desenvolvimento da CVA são os seguintes: abordagem *broadcast* (dada a necessidade de atender 3.000 cursistas); mediação técnica e pedagógica, à luz da ideia do “estar-junto virtual”; participantes (alunos) responsáveis e envolvidos; e aprendizagem continuada. Trata-se de uma pedagogia fundamentada na partilha, na exposição das perspectivas pessoais e na iniciativa coletiva direcionada à inovação e à criação, razão pela qual a CVA constitui-se numa ferramenta poderosa para a discussão de ideias e construção do conhecimento (TAVARES-SILVA; DIAS; VALENTE, 2013).

Com base em suas experiências como formadores, esses pesquisadores destacam que essas comunidades estão fundamentadas no sentido de pertencimento; sobrevivem se houver foco (o que para os adultos significa valor imediato do que é aprendido); requerem identificação na prática (reciprocidade na colaboração e no trabalho contínuo); e dependem dos mediadores técnicos e pedagógicos enquanto profissionais que criam circunstâncias propícias para um trabalho efetivo com a informação com vistas à geração do conhecimento.

Finalmente, no ano seguinte, foi publicado o último artigo sobre EAD. Mathias<sup>12</sup> e Lacerda Santos (2014) também discutem a importância das comunidades virtuais no âmbito da educação corporativa por meio da apresentação de um estudo de

<sup>11</sup> Vinculada à Secretaria da Gestão Pública do Estado de São Paulo.

<sup>12</sup> Merece destaque o fato de ser o texto uma síntese da tese de um servidor do TCU. Esse detalhe revela que a EAD já tem sido tratada como objeto de pesquisa acadêmica por parte daqueles que atuam na administração pública, iniciativa que propicia o diálogo com a comunidade acadêmica e o próprio aperfeiçoamento das atividades profissionais.

caso sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). Os autores destacam que as comunidades virtuais de aprendizagem não são uma regra no âmbito das escolas de governo, razão pela qual tal iniciativa representaria uma inovação.

Ao estimular a criação de comunidades virtuais, o TCU inova ao adotar mecanismos típicos de uma abordagem sociointeracionista, utilizando as TDICEs<sup>13</sup> como recursos de aprendizagem.

[...] É nessa perspectiva que se criam as redes de cooperação entre indivíduos, que permitem a construção coletiva do conhecimento, base dos processos de aprendizagem das comunidades virtuais do tribunal. Trata-se de uma abordagem normalmente identificada em ambientes de educação formal e que consiste em um movimento inovador quando se trata de situações de educação corporativa, como a abordada neste texto (MATHIAS; SANTOS, 2014, p. 330).

No intuito de promover a criação de comunidades virtuais, o tribunal estimula a utilização de diversos recursos, destacando-se os fóruns de discussão. Devido à qualidade das discussões promovidas pelos participantes, os conteúdos publicados podem ser utilizados para melhorar os cursos existentes e ainda inspirar a abertura de novos cursos. Apesar de parecerem meros instrumentos de trabalho, as comunidades passaram a ser percebidas como instrumentos de aprendizagem e, portanto, a representar uma verdadeira evolução na perspectiva pedagógica que fundamenta a educação corporativa no âmbito do TCU. Vale ainda destacar a referência feita à experiência realizada no Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), onde as comunidades virtuais têm sido exploradas com sucesso.

Entre os desafios relacionados à iniciativa, o conflito geracional merece especial atenção. Tomando como base a reflexão de Prensky (2001), os autores asseveram que os denominados “imigrantes digitais” apresentam resistência em relação ao uso da internet para fins de aprendizagem no contexto corporativo. As relações de poder são apresentadas pelos pesquisadores como um fator relevante, já que o compartilhamento de conhecimento é muitas vezes dificultado por aqueles que o detêm.

No caso específico das comunidades virtuais, Mathias e Santos ressaltam que as TDICEs podem tanto “subverter as antigas estruturas organizacionais quanto terem o seu uso restrito aos limites suportados pela cultura da organização” (MATHIAS e SANTOS, 2014, P. 331), já que nesse *locus* de aprendizagem os participantes tendem a assumir papéis de destaque em decorrência da visibilidade que lhes é garantida no ciberespaço. Para a maioria dos profissionais entrevistados, aprende-se melhor sozinho, apesar de reconhecerem a importância da colaboração para o processo de construção do conhecimento.

---

<sup>13</sup> Termo proposto pelo professor Gilberto Lacerda Santos para designar as tecnologias digitais de informação, comunicação e expressão.

Assim como nos artigos anteriores, a ideia de ampliação foi também apresentada inúmeras vezes. Há referência às tecnologias como amplificadoras da interação entre pessoas, grupos, organizações e sociedades, bem como do acesso à informação e ao conhecimento. As iniciativas de EAD, segundo os autores, tornam-se frequentes por aumentarem a abrangência da educação corporativa, e a formação continuada é por eles apresentada como sendo um requisito da sociedade informacional. As TDICES são anunciadas como elementos essenciais para a adaptação das organizações à nova realidade e como meio para instrumentalizar a mudança, mas não há indícios de uma reflexão sobre o papel dos servidores como agentes de transformação.

No conjunto dos textos que discutem a questão da EAD encontramos contribuições teóricas fecundas e práticas inovadoras. Nesse sentido, é importante ressaltar que há muitos indícios sobre o crescente processo de institucionalização da EAD no setor público para fins de formação continuada dos servidores. Diante do exposto, é mister destacar que as ideias de ampliação e expansão tão enfatizadas nos textos não são suficientes para a reflexão crítica sobre a EAD e suas implicações no processo de formação continuada dos servidores públicos. Com base nos estudos de Vygotsky (1981 a, b), Duran (2005; 2010) argumenta que, de acordo com os pressupostos da teoria histórico-cultural, a ideia de ampliação refere-se a aumento ou alargamento, sendo derivada do latim *ampliare, amplius*; bem como amplificar, do latim *amplificare*, significa aumentar ou intensificar. Em ambos os casos, as ideias estão relacionadas a **mudanças quantitativas**, razão pela qual Cole e Griffin (1980) esclarecem que, numa perspectiva dialética, as tecnologias não apenas intensificam ou ampliam os processos sociais e cognitivos já existentes, uma vez que são responsáveis por sua **transformação qualitativa**, ou seja, pelo surgimento de **novos processos**.

Com base nessa perspectiva, é importante esclarecer que há diferentes concepções de formação continuada implícitas ou explícitas nos textos analisados, e que a EAD deve ser compreendida como uma modalidade educacional voltada à inovação pedagógica e não apenas tecnológica. Segundo Marin (1995, 2000), as ideias atreladas à formação continuada incluem geralmente treinamento (tornar apto a realizar tarefas), aperfeiçoamento (tornar perfeito), capacitação (aplicação na prática, tornar capaz) e atualização (pôr em dia conteúdos), não raro com foco na instrumentalização. Apesar de não serem incorretas, tais ideias são incompletas diante das novas perspectivas de desenvolvimento voltadas ao desenvolvimento dos profissionais que atuam no setor público. Hori (2007, p. 378) assevera que “investir em um perfil de servidor público capaz de refletir criticamente sobre a realidade organizacional, construí-la e modificá-la parece ser o caminho das organizações modernas, que vêm encarando os desafios apresentados de forma inovadora”.

Para além da ampliação, precisamos reconhecer as perspectivas de transformação no processo de formação continuada. Em consonância com a proposta de Hargreaves (2002, p. 115), acreditamos que “uma inovação bem-sucedida implica mais do que aperfeiçoar habilidades técnicas”. Ela deve, antes e sobretudo, instilar a capacidade de compreensão dos profissionais em relação às mudanças que estão enfrentando e ao seu papel como sujeitos – e não como objetos – da transformação.

## À guisa de conclusão

A análise dos sumários da RSP revela a trajetória de um periódico dedicado ao debate sobre as questões atinentes à administração pública e, em especial, à formação continuada. Dos artigos revisitados aos atuais, as temáticas e problemáticas apresentadas ao longo das últimas três décadas revelam-se como expressões do pensamento crítico e criativo de profissionais e pesquisadores dispostos a transformar.

As reflexões a respeito da profissionalização, em sentido geral, bem como sobre escolas de governo e a educação a distância apontam para os novos desafios da contemporaneidade e suas implicações na administração pública. Nesse sentido, a formação continuada impõe-se como imperativo no contexto da denominada sociedade da informação, uma vez que não há mais profissionais formados, mas **formando-se**.

Em face do amplo espectro de necessidades que impelem as iniciativas de capacitação, novas metodologias têm sido desenvolvidas para atender, com qualidade, às demandas de aprendizagem no âmbito do serviço público. No contexto atual, a EAD constitui-se numa estratégia promissora – ainda que não seja a melhor e nem tampouco a única – capaz de fortalecer as iniciativas de formação continuada. Em tempos de cibercultura, a articulação entre a mediação pedagógica e tecnológica aponta para a emergência de novos espaços de conhecimento, destacando-se as comunidades virtuais de aprendizagem como *locus* de convergência da inteligência coletiva, interativa e colaborativa. Por esse motivo, para além da usual referência aos instrumentos e ferramentas, entendemos que estamos diante de novas interfaces ou ambientes que promovem a emergência de uma **nova cultura de aprendizagem**.

O conjunto de textos publicados na RSP sobre EAD enquanto estratégia de formação continuada no serviço público contempla inúmeras reflexões sobre limites e possibilidades dos cursos *on-line* para fins de profissionalização. Partindo das pesquisas já realizadas, é mister destacar que o atual cenário nacional aponta para a necessidade de novas investigações e publicações sobre o tema, destacando-se os estágios de institucionalização da EAD, as bases teóricas adotadas para a formação

de autores e tutores, as dinâmicas colaborativas implementadas nas e entre as escolas de governo para fins de capacitação, bem como entre elas e as instituições de ensino e pesquisa no que diz respeito à definição de metodologias e à elaboração de conteúdos voltados ao desenvolvimento de competências profissionais.

A formação continuada precisa ser devidamente valorizada, dentro da função pública, como processo permanente e central de inovação. Desse modo, as ações educativas devem estar articuladas a um programa de luta pela qualidade com vistas à consolidação de uma nova cultura administrativa. Diante desse desafio, a RSP continua a desempenhar um papel de fundamental importância como referência para as reflexões e ações consentâneas com a profissionalização dos servidores públicos.

### Referências bibliográficas

ABBAD, Gardênia da Silva Abbad. Educação a distância: o estado da arte e o futuro necessário. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 3, p. 351-374, 2007.

ASAZU, Claudia. Escolas de governo européias reformam o ensino e voltam-se à Europa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 57, n. 3, p. 427-437, 2006.

BACON, Kevin. Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 4, p. 81-89, 1999.

BERQUIÓ, Urbano. Qual o papel de uma escola nacional de Administração? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 63, n. 2, p. 237-241, 2012.

CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CHAVES FILHO, Hélio (Org.). *Educação a distância em organizações públicas - Mesa redonda de pesquisa-ação*. Brasília: Enap, 2006.

CHEMLA, Eliane. A reforma da formação para carreiras da ENA-França. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 217-224, 2005.

COLE, Michael; GRIFFIN, Peg. Cultural amplifiers reconsidered. In: OLSON, David. (Ed.) *The social foundations of language and thought*. New York: Norton & Company, 1980.

DOWBOR, Ladislau. Repensando o conceito de formação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 155-169, 1994.

DURAN, Débora. Os impactos das tecnologias da comunicação e informação na educação: uma perspectiva vygotskyana. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 27., 2005, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anped, 2005.

\_\_\_\_\_. *Letramento digital e desenvolvimento: das afirmações às interrogações*. São Paulo: Hucitec, 2010.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 187, 1994.

\_\_\_\_\_. Escolas de governo de todo o Brasil reúnem-se na Enap para debater capacitação dos servidores públicos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 62, n. 3, p. 243-249, 2012.

FERRAREZI, Elisabete; TOMACHESKI, João Alberto. Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010.

FILATRO, Andrea; MOTA, Natália Teles da. Ambientes virtuais de aprendizagem: desafios de uma escola de governo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 1, p. 109-122, 2013.

FONSECA, Diego Ernesto Leal. Cursos abertos *on-line*: um cenário para a gestão pessoal do conhecimento? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 62, n. 3, p. 281-296, 2011.

GAETANI, Francisco. Escolas de governo: limites e condicionalidades. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 113-148, 1994.

GOLEMBIEWSKI, Robert T. *Public administration as a developing discipline*. Nova Iorque: Becker, 1977.

HARGREAVES, Andy. *Aprendendo a mudar: o ensino para além dos conteúdos e da padronização*. Porto Alegre: Artmed, 2002.

HORI, Larissa Mamed Hori. Com educação a distância se vai ao longe. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 3, p. 375-380, 2007.

IMBERNÓN, F. *Formação continuada de professores*. Porto Alegre: Artmed, 2010a.

\_\_\_\_\_. *Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010b.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO (IPARDES). Projeto Escola de Governo: programa de capacitação de recursos humanos para o planejamento e a gestão governamental. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 235-236, 1994.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo; VAZ, José Carlos. Histórico da RSP. A Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (1937-1989). *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 45, v. 118, n. 1, p. 9-41, 1994a.

\_\_\_\_\_. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 45, v. 118, n. 2, p. 9-34, 1994b.

KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna*. Novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MAGALHÃES, Celso de. (1942). O aperfeiçoamento dos servidores do Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 62, n. 4, p. 467-471, 2011.

MATHIAS, Emmily Flügel; SANTOS, Gilberto Lacerda. As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 3, p. 321-334, 2014.

MARIN, Alda Junqueira (Org.). *Educação continuada: reflexões e alternativas*. Campinas: Papyrus, 2000.

\_\_\_\_\_. Educação continuada: introdução a uma análise de termos e concepções. *Cadernos Cedes*, Campinas, n. 36, p. 13-20, 1995.

MATTELART, Armand. *História da sociedade da informação*. São Paulo: Loyola, 2002.

MEISTER, Jeanne C. *Educação corporativa: a gestão do capital intelectual através das universidades corporativas*. São Paulo: Pearson Makron Books, 1999.

MINAYO, M.C.S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2007. 406 p.

MOORE, Michael Moore; KEARSLEY, Greg. *Educação a Distância – uma visão integrada*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

NASCIMENTO, Tarcilena Polisseni Cotta; ESPER, Anieli. Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 60, n. 2, p. 159-173, 2009.

NEWCOMER, Kathyryn E. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 2, p. 5-18, 1999.

PACHECO, Regina Sílvia. Escolas de governo: tendências e desafios – Enap – Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 35-53, 2000.

\_\_\_\_\_. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da Enap – Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 75-88, 2002.

PALLOFF, Rena M.; PRATT, Keith. *O aluno virtual: um guia para trabalhar com estudantes on-line*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

PRENSKY, Marc. Digital natives, digital immigrants. *On the Horizon*, MCB University Press, v. 9, n. 5, p. 1- 6, out. 2001.

PRETI, Oresti. *Educação a distância: fundamentos e políticas*. Cuiabá: UFMT, 2009.

RICUPERO, Rubens. Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 149-153, 1994.

ROSA, Joaquim Coelho. Cidadania e civilização tecnológica: a mudança de quadros conceituais em formação e educação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 3, p. 321-329, 2005.

SANTOS, Maria Helena de Castro; BRITO, Marcelo. Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 46, n. 1, p. 69-99, 1995.

SIQUEIRA, Belmiro. (1950). Seleção e treinamento. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 4, p. 405-409, 2010.

SMITH, Gordon S. Novos desafios para a capacitação de liderança de alto nível na gestão e governança em um mundo globalizante. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 54, n. 2, p. 99-117, 2003.

SOIFER, Jack. (1971). O Brasil e a revolução educacional. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 3, p. 381-386, 2007.

TAVARES-SILVA, Tania; DIAS, Paulo; VALENTE, José Armando. Os suportes de uma comunidade virtual de aprendizagem: uma experiência do Governo do Estado de São Paulo, Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 2, p. 223-247, 2013.

VYGOTSKY, Lev S. *Pensamento e Linguagem*. São Paulo: Martins Fontes, 1991a.

\_\_\_\_\_. *A formação social da mente*. São Paulo: Martins Fontes, 1991b.

#### **Débora Duran**

Possui pós-doutorado em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e doutorado em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professora e pesquisadora no Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias (CEP-FDC) e Assessora Pedagógica do Centro de Educação a Distância do Exército (CEADEx). Contato: profdeboraduran@gmail.com

# Apêndice

## RSP: conteúdos publicados entre 1989 e 2016

Ano	Volumes	Ed	A	E	D	R	EP	P	Re	RR	B	En	IR	F	Te	Ta
1989	v.44 n. 1	-	1	2	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	6	12
	v.44 n. 2	-	5	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	
1990-3	suspensos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	v.45 n.1	1	-	9	-	3	4	-	-	-	-	-	-	-	17	
1994	v.45 n. 2	1	-	10	-	2	5	-	-	-	1	-	-	-	19	66
	v.45 n. 3	1	-	24	-	2	2	-	-	-	-	1	-	-	30	
1995	v.46 n. 1	1	-	8	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	13	22
	v.46 n.2-3	1	5	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-	9	
1996	v.47 n.1	-	6	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	8	20
	v.47 n. 2	-	6	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	
1997	v.47 n. 3	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	19
	v.48 n. 1	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	
1998	v.48 n. 2	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	21
	v.48 n. 3	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	
1999	v.49 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	20
	v.49 n. 2	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
2000	v.49 n. 3	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	21
	v.49 n. 4	-	4	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
2001	v.50 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	20
	v.50 n. 2	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
2002	v.50 n. 3	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	20
	v.50 n. 4	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
2003	v.51 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	21
	v.51 n. 2	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	
2004	v.51 n. 3	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	20
	v.51 n. 4	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
2005	v.52 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	20
	v.52 n. 2	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
2006	v.52 n. 3	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	20
	v.52 n. 4	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
2007	v.53 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	20
	v.53 n. 2	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	
2008	v.53 n. 3	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	20
	v.53 n. 4	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	

Ano	Volumes	Ed	A	E	D	R	EP	P	Re	RR	B	En	IR	F	Te	Ta
2003	v. 54 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	18
	v. 54 n. 2	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	
	v. 54 n. 3	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	
	v. 54 n. 4	-	4	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	5	
2004	v. 55 n.1-2	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	16
	v. 55 n.3	-	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
	v. 55 n. 4	-	3	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	6	
	v. 56 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	7	
2005	v. 56 n. 2	-	5	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	8	30
	v. 56 n. 3	-	3	2	-	-	-	-	1	1	-	1	-	-	8	
	v. 56 n. 4	-	5	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	7	
	v. 57 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	6	
2006	v. 57 n. 2	-	5	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	7	26
	v. 57 n. 3	-	4	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	6	
	v. 57 n. 4	-	5	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	7	
	v. 58 n. 1	-	4	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	7	
2007	v. 58 n. 2	-	5	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	7	26
	v. 58 n. 3	-	4	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	6	
	v. 58 n. 4	-	4	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	6	
Ano	Volumes	Ed	A	E	D	R	EP	P	Re	RR	B	En	IR	F	Te	Ta
2008	v. 59 n. 1	-	4	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	6	25
	v. 59 n. 2	-	5	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	7	
	v. 59 n. 3	-	6	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	7	
	v. 59 n. 4	-	4	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	5	
2009	v. 60 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	7	26
	v. 60 n. 2	-	5	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	7	
	v. 60 n. 3	-	4	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	6	
	v. 60 n. 4	-	4	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	6	
2010	v. 61 n. 1	-	4	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	6	21
	v. 61 n. 2	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	
	v. 61 n. 3	-	4	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	6	
	v. 61 n. 4	-	4	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	5	
2011	v. 62 n. 1	-	4	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	5	25
	v. 62 n. 2	-	5	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	7	
	v. 62 n. 3	-	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	6	
	v. 62 n. 4	-	5	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	7	
2012	v. 63 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	6	27
	v. 63 n. 2	-	5	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	7	
	v. 63 n. 3	-	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	6	
	v. 63 n. 4	-	6	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	8	
2013	v. 64 n. 1	-	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	6	24
	v. 64 n. 2	-	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	6	
	v. 64 n. 3	-	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	6	
	v. 64 n. 4	-	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	6	

Ano	Volumes	Ed	A	E	D	R	EP	P	Re	RR	B	En	IR	F	Te	Ta
2014	v. 65 n. 1	1	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	7	28
	v. 65 n. 2	1	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	7	
	v. 65 n. 3	1	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	7	
	v. 65 n. 4	1	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	7	
2015	v. 66 n. 1	1	6	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	8	35
	v. 66 n. 2	1	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	7	
	v. 66 n. 3	1	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	7	
	v. 66 esp	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	
2016	v. 66 n. 4	1	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	7
	v. 67 n. 1	1	5	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	7	
<b>Total</b>	<b>86 edições</b>	<b>15</b>	<b>375</b>	<b>62</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>41</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>575</b>	

Fonte: Elaboração própria com base na análise dos títulos publicados na RSP (1989-2016).

## Legenda

A – Artigos	Ed – Editoriais	I – Índices remissivos	RR – RSP Revisitada
B – Bibliografias	En – Entrevistas	P – Palestras	Te – Total por edição
D – Documentos	EP – Ensino e Pesquisa	R – Resenhas	Ta – Total anual
E – Ensaíos		Rep – Reportagens	

**RSP**