



RSP

Revista do Serviço Público

Vol. 68, nº 4
Out/Dez 2017
ISSN: 0034-9240

Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia

Johan P. Olsen

Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública

Lana Montezano, José Bento Carlos Amaral Junior e Antônio Isidro-Filho

Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória

Benilson Borinelli, Natália Nakay Guandalini e Thaís Accioly Baccaro

Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde

Dayse Karenine de Oliveira Carneiro e Pedro Carlos Resende Junior

Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento

Vítor Evangelista Almada, Pílade Baiocchi Neto e Bernardo Alves Furtado

Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social

Rodrigo Morais Lima Delgado, Rodrigo Lino de Brito, Mariana Helcias Côrtes Sagastume e Bruno Pinto Moraes

Lei de Benford aplicada à auditoria da reforma do Aeroporto Internacional de Minas Gerais

Maurício Soares Bugarin e Flávia Ceccato Rodrigues da Cunha

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 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 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

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS - Área 2-A

70610-900 - Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

www.ena.gov.br

editora@ena.gov.br

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

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

Sumario

Contents

<i>Accountability</i> democrática e a mudança da ordem política europeia Democratic accountability and the changing European political order <i>Johan P. Olsen</i>	745
Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública Competency development prioritization in public authority <i>Lana Montezano, José Bento Carlos Amaral Junior e Antônio Isidro-Filho</i>	785
Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória The environmental expenditures of brazilian states: an exploratory analysis <i>Benilson Borinelli, Natália Nakay Guandalini e Thaís Accioly Baccaro</i>	807
Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde Public procurement process innovation of medicines: case study of Ministry of Health <i>Dayse Karenine de Oliveira Carneiro e Pedro Carlos Resende Junior</i>	835
Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento Challenges of Brazilian sports governance: the case of the National Training Network <i>Vítor Evangelista Almada, Pílade Baiocchi Neto e Bernardo Alves Furtado</i>	863

Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social	
Contribution of parliamentary amendments to the budget of the Unified Social Assistance System	889
<i>Rodrigo Moraes Lima Delgado, Rodrigo Lino de Brito, Mariana Helcias Côrtes Sagastume e Bruno Pinto Moraes</i>	
Lei de Benford aplicada à auditoria da reforma do Aeroporto Internacional de Minas Gerais	
Application of Benford's Law to the audit of Minas Gerais International Airport's remodeling works	915
<i>Maurício Soares Bugarin e Flávia Ceccato Rodrigues da Cunha</i>	

Editorial

O ano de 2017 marcou o início de uma virada para a Revista do Serviço Público (RSP), inaugurando novos desafios para os anos vindouros. As transformações promovidas visam a um trabalho de longo prazo, voltado para a melhoria da qualidade e reputação da Revista, promovendo a publicação de artigos relevantes na área de políticas públicas e de gestão pública. O objetivo, antes de tudo, é pavimentar um caminho que leve à excelência das submissões, aliada à aderência com as necessidades do setor público brasileiro. Dito isso, o caminho que estamos iniciando será longo.

No ano de 2017, iniciamos uma rota que alia o maior rigor no processo de *desk review* e *blind review* com uma estratégia de internacionalização da produção. Ampliar a reputação da Revista torna-se importante, devendo ela ser um espaço plural e dinâmico de discussão a respeito de problemas e análise sobre políticas públicas e gestão pública. Em adição, sermos capazes de trazer as discussões contemporâneas e internacionais para as páginas da Revista do Serviço Público é fundamental para o seu desempenho. Os desafios são muitos ao longo desse caminho que iniciamos. E envidaremos todos os esforços nessa direção.

O desafio da contemporaneidade é enorme para a Revista do Serviço Público. Tendo 80 anos e carregando em suas páginas a história da gestão pública no Brasil, as citações dos artigos ocorrem, especialmente, no período de meia-idade. O grande volume de citações ocorre, em média, em artigos com 8 a 10 anos de publicação. Ou seja, o período de meia-vida dos artigos propulsiona as citações dos artigos da Revista do Serviço Público. Por um lado, ela pode ser concebida como um grande repositório da história do serviço público no Brasil. É possível ver, em suas páginas, essa concepção, uma vez que ela trata de políticas e processos de governo. Porém, precisamos considerar esse fator no impacto dos artigos. Precisamos fomentar a contemporaneidade dos artigos, de modo a trazer ao centro da discussão problemas relevantes e atuais que demandem respostas do setor público.

Tendo isso em consideração, a principal mudança é pensar a linha editorial da RSP. Ter clara a sua concepção e missão será vital para o caminho que procuramos. E essa direção consiste em associar a contemporaneidade com a internacionalização, de forma a torná-la atraente para a comunidade acadêmica e de *practitioners* que se dedicam à análise de políticas públicas e de gestão pública. Por essa razão, a criação do Conselho Científico da RSP foi fundamental. Primeiro, para alinhar essa estratégia editorial, de forma plural e organizada, visando o caminho a ser percorrido. Ao fortalecer o processo de *desk review*, fortalecemos a direção e a

nova política editorial da Revista. Mesmo que isso implique em retornos e freios de arrumação ao longo do caminho. Segundo, para melhorar a qualidade dos artigos submetidos, traçando uma linha de atuação que invista nas capacidades analíticas e no fortalecimento metodológico dos artigos.

Assim, neste momento de mudança, o quantitativo e o perfil das submissões mudaram. Primeiro, ao fortalecer o processo de *desk review*, estabelecemos o filtro editorial, que alinha a publicação dos artigos com aquilo que se deseja em termos de contribuições e discussões. Segundo, favorece uma linha editorial mais clara, que seja plural em sua concepção, mas alinhada com o que se espera em termos de qualidade de publicações científicas.

O fortalecimento do processo de *desk review* foi a principal mudança. Interessante notar nesse painel que o maior volume de reprovações ocorre exatamente nesse momento do processo editorial. Passamos a trabalhar com uma linha editorial clara, voltada para problemas e rigor analítico e metodológico das submissões.

Nesse período, entretanto, o número de submissões reduziu. O maior rigor do processo de *desk review* e a construção de uma política editorial mais clara promoveu mudanças no número de submissões, de forma que passamos a não aceitar estudos de caso genéricos e sem rigor metodológico e artigos com pouca densidade analítica. Isso reverbera na comunidade de forma que os autores estão ajustando sua estratégia. Na linha editorial traçada, valorizamos o rigor metodológico e o desenvolvimento analítico das submissões, tendo em vista as melhores práticas no campo das publicações científicas.

O fato é que o ano de 2017 iniciou esse processo de transformação da Revista do Serviço Público. E precisamos realçar que esse processo é, sobretudo, coletivo, envolvendo o esforço de várias pessoas. Em particular, o Conselho Científico e o Conselho Editorial da Revista do Serviço Público, que reúne especialistas da comunidade acadêmica e da comunidade de *practitioners* que dedicam parte de seu trabalho para a melhoria constante. O trabalho dessas pessoas foi fundamental no início dessas mudanças e será o motor de condução da revista na busca da excelência e do impacto que esperamos gerar no conhecimento produzido em sua área de vocação.

Desafios traçados, o *roadmap* constituído. Os próximos anos serão de efetivação dessas mudanças, de forma a caracterizar a Revista do Serviço Público como publicação de referência nos campos das políticas públicas e da gestão pública. Essa será a principal tendência da RSP nos próximos anos. Alguns resultados, nesse sentido, já se iniciam neste último número de 2017. Fizemos a tradução do artigo inédito do professor Johan P. Olsen, **Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia**. Trata-se de conferência apresentada no último encontro

do *European Consortium for Political Research* (ECPR), ocorrido em setembro de 2017, no qual trata dos problemas relacionados ao fortalecimento das instituições de *accountability* e o seu papel na produção de mudanças no contexto das ordens políticas. Trata-se de um problema relevante e contemporâneo, que desafia a concepção da democracia.

Neste mesmo número da RSP, temos o artigo **Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública**, de Lana Montezano, José Bento Carlos Amaral Junior, e Antônio Isidro-Filho. Trata-se de uma contribuição importante a respeito do problema das competências de servidores públicos e a processos de desenvolvimento institucional das organizações. O mesmo se pode dizer a respeito do artigo **Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória**, de Benilson Borinelli, Thaís Accioly Baccaro, Natália Nakay Guandalini. Não apenas no que tange à contemporaneidade da questão ambiental e sua centralidade na sustentabilidade, mas também na problematização da questão do gasto público e o aprimoramento da eficiência do gasto.

Nesse contexto, a discussão sobre redes de governança, inovação e processos são fundamentais para o desenvolvimento de novas perspectivas a respeito do serviço público. O artigo **Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde**, de Dayse Karenine de Oliveira Carneiro e de Pedro Carlos Resende Junior traçam um novo caminho para a análise e compreensão das compras governamentais, de modo a inserir o problema da inovação no contexto das organizações públicas. Já o artigo **Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento**, de Vítor Evangelista Almada, Pílade Baiocchi Neto e Bernardo Furtado problematiza a questão das redes sociais e o processo de governança compartilhada em políticas públicas.

O artigo **Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social**, de Rodrigo Morais Lima Delgado, Rodrigo Lino de Brito, Mariana Helcias Côrtes Sagastume e Bruno Pinto Moraes traz uma importante contribuição à comunidade de *practitioners*. A construção de políticas públicas deve partir de uma aliança entre Poder Executivo e Poder Legislativo para a melhoria das condições de implementação de políticas, especialmente no que diz respeito às condições orçamentárias. Por fim, o artigo **Lei de Benford aplicada à auditoria de obras públicas: análise de sobrepreço na reforma do Aeroporto Internacional Tancredo Neves**, de Maurício Soares Bugarin e Flávia Ceccato Rodrigues da Cunha traz uma importante contribuição para a análise de auditorias. Aplicando a Lei de Benford, os autores tratam dos processos matemáticos de seleção de casos e usos em algoritmos que ampliem a eficiência dos processos de auditoria.

Todas as contribuições que buscamos na Revista do Serviço Público visam ao aprimoramento da gestão e das políticas públicas, de forma a fomentar o debate sobre os mecanismos que ampliem a qualidade dos serviços públicos e a eficiência da máquina administrativa. Revisada e bem caracterizada a nossa missão, buscaremos dentro do rigor científico os meios para o fomento do conhecimento aplicado, com o fito de ajudar a promover melhorias e qualificar o debate a respeito da gestão pública no Brasil.

Fernando Filgueiras

Editor-Chefe

Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia¹

Johan P. Olsen

University of Oslo, Noruega

Este artigo aborda o tema da *accountability* democrática e de uma Europa lutando para encontrar respostas viáveis para as questões de quem e o que deve constituir a “Europa” e como desenvolver instituições políticas legítimas para governá-la. O artigo trata dos problemas relacionados à ordem e à mudança políticas; às regras para a convivência; ao papel da política democrática na sociedade; às relações entre a organização política e a convivência civilizada; e ao estudo político. As democracias modernas convivem com conflitos não resolvidos e os regimes de *accountability* fazem parte de um arranjo institucional para preservar a ordem e a continuidade e também para criar dinâmicas de mudança. Os processos de responsabilização ocorrem dentro de ordens estabelecidas e não estabelecidas, e elas afetam e são afetadas pelas ordens existentes. Sem negar a importância dos interesses contudentes, das lutas de poder, do comportamento estratégico, dos jogos não cooperativos e das batalhas (re)distributivas, a atenção é direcionada para a busca da unidade, coesão política e solidariedade, com base no consentimento informado e voluntário das pessoas por meio da reflexão e deliberações fundamentadas entre indivíduos com diferentes valores, interesses, entendimentos e recursos.

Palavras-chave: accountability, democracia, legitimidade, participação política, controle social, política e governo

¹ Este artigo é uma versão traduzida (tradução de Fernando Filgueiras) para o português da conferência proferida no Encontro Geral do European Consortium for Political Research (ECPR), Oslo, 7 de setembro de 2017. Sou grato a Morten Egeberg, Fernando Filgueiras, Robert E. Goodin, Per Lægreid, James G. March, Agustín José Menéndez, Margo Meyer, Ludvig Norman, Helene Olsen, Yannis Papadopoulos, Víctor Pérez-Díaz e Olof Petersson pela ajuda. Como de costume, nenhuma dessas boas pessoas são responsáveis pelo produto final. Este artigo também foi publicado em inglês no *European Law Journal*, volume 23, issue 6, 2017.

[Artigo recebido em 1º de outubro de 2017. Aprovado em 6 de novembro de 2017.]

Accountability democrática y el cambio del orden político europeo

Este artículo trata sobre la rendición de cuentas democrática y una Europa que lucha por encontrar respuestas viables a las preguntas de quién y qué constituirá “Europa” y cómo desarrollar instituciones políticas legítimas para gobernarla. El artículo es, sin embargo, sobre el orden político y el cambio, las reglas para vivir juntos, el papel de la política democrática en la sociedad y las relaciones entre organización política y coexistencia civilizada, y el estudio político. Las democracias modernas conviven con conflictos no resueltos y los regímenes de rendición de cuentas forman parte de un arreglo institucional para preservar el orden y la continuidad y también para crear dinámicas y cambios. Los procesos de rendición de cuentas tienen lugar dentro de las órdenes resueltas y no resueltas, y afectan y son afectados por las órdenes existentes. Sin negar la importancia de los intereses, las luchas por el poder, los comportamientos estratégicos, los juegos no cooperativos y las batallas (redistributivas), la atención está dirigida a la búsqueda de la unidad, la cohesión política y la solidaridad basada en el consentimiento informado y voluntario del pueblo mediante la reflexión y la deliberación razonada entre individuos con diferentes valores, intereses, entendimientos y recursos.

Palabras clave: accountability, democracia, legitimidad, participación política, control social, política y gobierno

Democratic accountability and the changing European political order

This article is about democratic accountability and a Europe struggling to find viable answers to the questions of who and what shall constitute “Europe” and how to develop legitimate political institutions for governing it. The article is, nevertheless, first and foremost about political order and change, rules for living together, the role of democratic politics in society and the relations between political organization and civilized coexistence, and the study of the political. Modern democracies live with unresolved conflict, and accountability regimes are part of an institutional arrangement for preserving order and continuity and also for creating dynamics and change. Accountability processes take place within settled and unsettled orders, and they affect and are affected by existing orders. Without denying the importance of contending interests, power struggles, strategic behavior, non-cooperative games, and (re)distributional battles, attention is directed towards the search for unity, political cohesion and solidarity based upon the informed voluntary consent of the people through reflection and reasoned deliberation among individuals with different values, interests, understandings and resources.

Keywords: accountability, democracy, legitimacy, political participation, social control, politics and government

Introdução: normas para vivermos juntos

Observando as brincadeiras infantis, não se pode deixar de perceber quanto tempo as crianças passam a discutir sobre o que é o jogo. A quem deve ser permitido jogar? Quais são as regras e quais deveriam ser? O que é justo e o que conta como quebra de regras? Quais são e quais devem ser as consequências de quebrar as regras? Quem pode sancionar as situações de quebra de regras? Quem deve ser autorizado a criar, a interpretar e a alterar regras? Como e por quê?

Por mais de 2000 anos, os estudiosos da política têm lutado com questões semelhantes. Eles exploraram por que os seres humanos constituem comunidades políticas e quais formas de vida coletiva são desejáveis e realizáveis: quem se qualifica como membro de uma comunidade e como eles se organizam e se governam? O que é digno de proteção pública, de acordo com os padrões éticos e normativos de avaliação? Eles examinaram até que ponto a qualidade de vida depende da ordem e da mudança legítimas e perguntaram como a organização política contribui para a coexistência civilizada entre indivíduos com diferentes valores, interesses, entendimentos e recursos, e se as ordens políticas podem ser projetadas para alcançar objetivos substantivos, por quem e como. Além disso, Sólon observou que a hostilidade pode ser reduzida, dando às pessoas poder para eleger representantes e exigindo responsabilidade deles no final de seu mandato (ARISTÓTELES, 1962, p. 124).

Hoje, os estudiosos da política também falam sobre “as regras do jogo” e “jogar pelas regras”. Sociedades comprometidas com o governo democrático, a representação e a *accountability* são cruciais para garantir a legitimidade. Uma parte do credo é que prevalecerá a vontade do povo. As pessoas são o poder constituinte, e uma ordem legítima deve refletir a forma como os cidadãos querem organizar e governar a vida em comum. A distribuição, o exercício e a mudança de poder devem ser explicados e justificados por meio de argumentos fundamentados e contestação pública, e o consentimento informado e voluntário das regras é fundamental. O governado não deve ser submetido a governantes além de seu controle. Os atores são responsáveis pelo que eles fazem e pelo que poderiam ter feito. Ninguém é responsável por coisas que não controla.

A maioria dos analistas contemporâneos sobre governança democrática enfatiza a *accountability* como um princípio normativo e um mecanismo para garantir a influência dos cidadãos (BOVENS, 2010). Os processos de *accountability* devem detectar, avaliar e sancionar os desvios dos mandatos autorizados. Eles também são processos políticos de primeira ordem, oferecendo a oportunidade de contestar a

verdade, a moral e as bases de poder da ordem existente e desenvolver uma nova.² As percepções dos cidadãos sobre os regimes de *accountability* dependem do desempenho substantivo, da equidade processual e dos arranjos institucionais para explicar, justificar, avaliar e sancionar o comportamento (PÉREZ DURÁN, 2016). Um regime efetivo de *accountability* democrática depende de três tipos de processos: (a) as rotinas institucionalizadas de instituições de controle parcialmente autônomas com mandato legal, financeiro, gerencial ou de peritos; (b) *accountability* dentro de uma ordem política constituída; e (c) *accountability* como parte da (re)constituição de uma ordem.

O foco aqui é o processo de *accountability* como desafiador da ordem política no contexto europeu e, em particular, relacionado com instituições de nível europeu. Em democracias estabelecidas é comum tomar a ordem existente como estável e perene, em vez de considerar implacavelmente ordens alternativas. As demandas por explicações e justificativas são mais prováveis em ordens políticas instáveis e em momentos críticos. No caso europeu, as crises desencadearam um repensar da ordem política, seus efeitos e a dinâmica da mudança. As pessoas questionam o tipo de comunidade em que querem viver e os processos de *accountability* se tornam parte de contestações sobre o papel apropriado das instituições e dos atores. Por isso, o recente aumento das demandas por *accountability* (SCHMITTER, 2004; GUSTAVSSON; KARLSSON; PERSSON, 2009; BOROWIAK, 2011; POLLITT; HUPE, 2011; SCHILLEMANS, 2013; BOVENS; GOODIN; SCHILLEMANS, 2014; WRIGHT, 2015; OLSEN, 2017).

As demandas por *accountability* podem ser um sinal de que uma democracia funciona bem. No entanto, um aumento nas demandas por *accountability* pode desafiar a ordem política e sinaliza que as coisas não funcionam bem. Há descontentamento com a ordem política e não apenas com eventos específicos, decisores ou instituições. As demandas por *accountability* são então desencadeadas por desvios percebidos de uma ordem política? Ou são parte de uma contestação sobre o que constitui uma ordem legítima? As discussões teóricas contemporâneas sobre *accountability* são incorporadas principalmente nas concepções de governança

² Uma ordem política é um arranjo institucional que prescreve quem pode legitimamente tomar decisões aplicáveis a toda a comunidade e quem é responsável e pode ser responsabilizado. Uma instituição é uma coleção relativamente duradoura de regras e práticas organizadas, incorporadas em estruturas de significado e recursos. As instituições criam ordem e mudança ordenada. Elas definem maneiras legítimas de organizar o governo e ações apropriadas para diferentes papéis em vários contextos, por exemplo, que tipo de comportamento pode ser esperado de diferentes detentores de cargos públicos. As instituições mudam rotineiramente, mas não se adaptam automaticamente a reformas intencionais ou mudanças ambientais. Elas são relativamente invariantes diante do volume de negócios dos indivíduos e relativamente resilientes às preferências idiossincráticas e às expectativas dos indivíduos e à mudança das circunstâncias externas (MARCH; OLSEN, 1984, 1989, 2006).

na teoria do *principal-agent*, e considero que os desenvolvimentos europeus convidam ao reexame dessas premissas. Eu argumento que as transformações europeias oferecem uma oportunidade para revisar questões fundamentais sobre as relações entre organização política e convivência civilizada, questões difíceis de observar em contextos estáveis.

Abordagens *principal-agent*: controle e conformidade

As concepções *mainstream* de *accountability* são incorporadas em atores de governança – uma família de modelos centrados no ator abordando preocupações relacionadas e compartilhando alguns pressupostos, em vez de uma única e abrangente teoria (GAILMARD, 2014). De acordo com a afirmação de Dahl e Lindblom (1963, p. 273), o “primeiro problema da política” é como os cidadãos podem evitar que os governantes se tornem tiranos. As abordagens de *principal-agent* concebem a *accountability* como *agents* responsáveis pelo monitoramento e controle alcançando a conformidade e implementando as preferências do *principal*. O desafio é estabelecer a compreensão causal e atribuir responsabilidades, punir o comportamento não autorizado e recompensar a conformidade, aprender com os sucessos e falhas e proteger e melhorar a ordem existente.

O papel atribuído ao cálculo racional e ao controle social baseia-se em suposições sobre uma estrutura de autoridade pré-determinada com relações diádicas entre *principals* e *agents*, identificando-os e delimitando o que eles podem fazer. Os aspectos fundamentais da ordem – organização política, associação e atores – são tratados como exógenos aos processos estudados. A política envolve principalmente aqueles que tomam decisões e aqueles cujos interesses são atendidos. Os *agents* agem em nome de, e são responsáveis por, um *principal*. Os *principals* e os *agents* tomam decisões que afetam um ao outro e estão associados por meio da conveniência e de jogos não cooperativos. Eles têm talentos pré-determinados e preferências conflitantes. Os agentes possuem conhecimentos e informações superiores, são oportunistas e não podem ser confiáveis. Os *principals* definem critérios de sucesso e incentivos de controle para induzir o comportamento desejado. Eles monitoram e avaliam o desempenho dos agentes e punem o comportamento não autorizado. A natureza humana é universal e inflexível. Todos os atores são significativos, racionais, autointeressados e incentivados, calculando a utilidade esperada das alternativas disponíveis. Os atores relevantes são mobilizados em todo o processo estudado. A mudança institucional ocorre por meio de escolhas deliberadas feitas pelo *principal* como meio para alcançar os resultados desejados. Os contratos são constituídos e alterados através das escolhas racionais de atores individuais.

Com base na crença de que a democracia representativa (parlamentar) é a melhor forma de autogoverno popular, os agentes são assumidos como responsáveis perante as pessoas por meio de mecanismos eleitorais, escrutínio legislativo e hierarquia político-administrativa. A vontade é formada e expressa através de contestações públicas e eleições competitivas. As decisões autorizadas são tomadas pelo legislador. As decisões são preparadas, implementadas e executadas pelo executivo e pela administração pública (STRØM, 2000; STRØM; MÜLLER; BERGMAN, 2003; GOODIN, 2008; GAILMARD, 2014).

Os estudos empíricos, no entanto, mostram que nem sempre os *principals* e nem os *agents* cumprem seus papéis (SCHILLEMANS; BUSUIOC, 2015). Há também uma necessidade de tornar o pensamento dominante mais compatível com estudos comportamentais da organização político-administrativa (CARPENTER; KRAUSE, 2015; MAGGETTI; PAPADOPOULOS, 2016; OLSEN, 2017). Considero que as abordagens comuns exageram a importância da racionalidade humana e controlam e subestimam a importância da complexidade, conflito e dinâmica das democracias modernas. Eu argumento que os processos de *accountability* na Europa fazem parte do desenvolvimento de uma nova ordem política e que é frutífero explorar a dinâmica da *accountability* como desafiadora da ordem existente. Assim, ofereço uma abordagem institucional que amplia a perspectiva da *accountability*, tratando mais os aspectos da organização política, da associação e da agência como endógenos aos processos de *accountability*.³ Os regimes de *accountability* fazem parte de um arranjo institucional para preservar a ordem e a continuidade e também para criar dinâmicas de mudanças. Os processos de *accountability* ocorrem dentro de ordens estabelecidas e não resolvidas, e elas afetam e são afetadas pelas ordens existentes.

Demandas de *accountability* desafiadoras da ordem

Accountability requer decisores identificáveis. No entanto, é difícil para as democracias formularem relações de autoridade claras, consistentes e estáveis e padrões normativos a partir dos quais os atores possam ser responsabilizados. A incerteza, a ambiguidade e o controle limitado são intrínsecos à vida política. Os processos de *accountability* envolvem *blame games* e gerenciamento de imagens; discussões racionais e deliberações relacionadas ao que foi feito, o que poderia ter sido feito, se o que foi feito é aceitável; bem como o desenvolvimento de critérios

³ O estudo das instituições tem sido um pilar fundador da Ciência Política (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2006), mas a revolução comportamental deu prioridade aos pré-requisitos socioeconômicos para a ordem democrática, em oposição às abordagens institucionais formais-legais dominantes (DAHL, 1963, p. 82 -83).

para avaliação de desempenho, explicações e justificativas. A probabilidade de demandas de *accountability* depende das bases institucionais, sociais e comportamentais da ordem política, todas endógenas à democracia.

Organização e as bases institucionais da ordem. A autoridade e os arranjos de poder de uma ordem política tornam mais ou menos claro quem são os *principals* e os *agents* legítimos. As democracias modernas são políticas compostas com diferenciação institucional e uma combinação precária de princípios normativos e organizacionais (WEBER, 1970, p. 123). Em sociedades polarizadas, as decisões da maioria criam conflitos se as instituições não protegerem as minorias e reduzirem o descontentamento à “insatisfação suportável” (HALL, 2004, p. 138). As eleições, o governo da maioria e a hierarquia não são as únicas fontes de legitimidade. Os cidadãos autorizam várias instituições a agir em seu nome. Existe uma confiança variável na regra da maioria, comando hierárquico, regras legais, negociação corporativa, mercados e sistemas de preços, *expertise*, tradições, movimentos sociais, sociedade civil e referendos.

Associação e base social da ordem. Isso se refere a quem constitui o povo que deve governar a si próprio e em nome de quem as autoridades agem – seus modos de convivência, moral, confiança e sentimento de pertencimento. As pessoas nas democracias modernas não são “nem comunidades harmoniosamente unificadas, nem meras coleções de indivíduos” (HERZOG, 1989, p. 206). O que, então, une os indivíduos e os mantém separados e quão profundamente dividida é a sociedade (GLAZER, 2010)? Como são os deveres e os direitos dos indivíduos em relação à comunidade, e os da comunidade em relação aos indivíduos, e como os recursos são distribuídos?

Agência e a base comportamental da ordem. As concepções de *accountability* dependem de ideias sobre quem governa e como eles realmente usam, e devem usar, seu poder. Uma abordagem institucional sustenta que a natureza humana é complexa e dinâmica. O egoísmo racional é uma mentalidade entre várias (GUTMANN; THOMPSON, 2010), com legitimidade variável. Os atores podem ser orientados para objetivos e incentivados. Eles podem seguir uma lógica consequencial e calcular a utilidade para empreendimentos menores ou maiores. Ou podem ser portadores de cargos governamentais, portadores de rotinas mentais e comportamentais atendendo funções sociais e seguindo uma lógica interna de adequação derivada de identidades relacionadas a várias coletividades (MARCH; OLSEN, 1989). Os atores podem ou não exercer autocontrole. Eles podem contrariar ou explorar as divisões existentes, encontrar respostas unificadoras e construir comunidade, ou promover a polarização prejudicial ao tecido social.

Chamar os governantes a prestar contas e sancioná-los requer recursos, e é importante reconhecer as limitações dos poderes dos cidadãos (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 140-141). Não podemos esperar uma atenção contínua à *accountability* relacionada à ordem política. Nas democracias liberais, a política é um espetáculo no grande circo da vida (DAHL, 1961, p. 305) e as democracias precisam permitir aos cidadãos responsabilizar os governantes sem a contínua participação dos primeiros (OLSEN, 2003, 2010). Participantes e problemas são ativados e desativados ao longo do tempo. A *accountability* atrai a atenção do público e envolve a mobilização em massa ou passa em grande parte despercebida pelo público. Os cidadãos podem ser passivos, confusos, frustrados e alienados. Ainda assim, sob certas condições, eles assumem o chapéu de Sócrates. Eles pedem aos governantes e aos concidadãos para prestar conta do que eles fazem e por que eles estão fazendo isso (BOURKE; GEUSS, 2009).

Existem bons motivos para prestar contas não só aqueles que atuam em nome de, e com mandato da comunidade, mas todos os atores que afetam profundamente o bem-estar da comunidade. Isso é assim, em particular, em uma era de quase hegemonia de visões empresariais privadas da organização político-administrativa, poder público fragmentado e enfraquecido, atores privados envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas e contratos incompletos sobre como as decisões devem ser compreendidas e aplicadas em diferentes circunstâncias. Além disso, a antiga ideia de que um cidadão é responsável perante a cidadania por sua atuação como cidadão é reivindicada como estranha às democracias modernas (BOROWIAK, 2011, p. 93-94). No entanto, o poder do cidadão com a isenção da *accountability* introduz irresponsabilidade inaceitável no governo democrático (MARCH; OLSEN, 1995, p. 153). Em uma democracia, os cidadãos são portadores de deveres e de direitos. A qualidade democrática depende do quão responsáveis são os cidadãos pela compreensão dos padrões normativos que aplicam, das suas decisões e da participação político-cívica, inclusive em um período com proliferação de referendos.

A política é frequentemente usada como sinônimo de escolha e os eventos são considerados como resultado de decisões. Os processos de *accountability*, no entanto, envolvem a tomada de decisões e a tomada de sentido (OLSEN, 2017, Ch. 5).⁴ As democracias são arranjos para desenvolver e transmitir crenças

⁴ Os processos de *accountability* fazem parte do desenvolvimento institucional. Explicam e justificam o que aconteceu e por que, definem o que é politicamente possível e o que poderia ter sido feito de forma diferente; padrões normativos que prescrevam o que é desejável e como as ações e os eventos são avaliados; recursos que possibilitem pôr em prática palavras e decisões; e adaptabilidade, aprendendo com a experiência e tomando medidas corretivas quando as coisas dão errado (MARCH; OLSEN, 1995).

e identidades democráticas (MARCH; OLSEN, 1995), e os cidadãos tentam criar ordem em suas vidas, incluindo interpretações do que é politicamente necessário, possível e desejável. O motivo crítico, o inquérito, a oposição legítima e a liberdade de expressão e de associação fazem parte de uma tradição europeia. A democracia é uma aposta na possibilidade de que as pessoas aprendam a agir com base na experiência e na razão (DAHL, 1989, p. 192). A inteligência e a melhoria, no entanto, não estão garantidas (MARCH; OLSEN, 1995, p. 206-211; MARCH, 2010). A escolha constitutiva é limitada e moldada por quais modelos são familiares (GYORFI, 2016, p. 23). Novas ordens usam os restos das antigas (TOCQUEVILLE, 1955, p. vii). A atenção e os recursos se afastam de perguntas sobre ordem para outros itens priorizados (MARCH; OLSEN, 1983). As demandas se desenvolvem ao longo do tempo como artefatos de uma ecologia de mecanismos de adaptação, como escolha racional, aprendizagem experiencial, imitação, difusão e seleção competitiva – todos imperfeitos (MARCH, 1981).

Como, então, podemos esperar que a ordem política afete os processos de *accountability*? Uma abordagem institucional sugere que associações políticas com diferentes misturas de unidade e diversidade, confiança e desconfiança e experiências históricas geram diferentes potenciais para demandas de *accountability*. A história e a cultura compartilhadas podem tornar possível uma ampla agenda política ou fazer com que os cidadãos lidem com a maioria das situações sem interferência governamental. As rotinas institucionais, as ideias, as demandas e os recursos tornam a política mais ou menos capaz de lidar com as divisões e gerar soluções mutuamente entendidas e aceitáveis, afetando também a necessidade de que os governados devam chamar os governantes a prestarem contas de seus atos. A agência política e a influência da opinião pública influenciam quais opções de *accountability* são realmente usadas.

É provável que os altos graus de satisfação e confiança promovam a passividade popular. É improvável que os governados chamem os governantes para prestar contas se os detentores do poder rotineiramente antecipam o que os cidadãos verão como legítimo, exercitam autorrestrrição, permanecem dentro da zona de aceitação dos cidadãos (SIMON, 1957, p. 12) e relatam práticas e resultados para a cidadania. As crises de *performance* tendem a gerar uma busca de novas alternativas (CYERT; MARCH, 1963). Os constrangimentos, desapontamentos e escândalos são susceptíveis de promover demandas de *accountability*, uma tendência fortalecida por um alto nível de mediação da política. E as controvérsias sociais podem dominar a capacidade das instituições políticas para lidar com as divisões, criando indecisão e bloqueio.

Os três regimes estilizados nas rotinas de *accountability*, a *accountability* dentro de uma ordem política e a *accountability* desafiadora da ordem política caem

em um contínuo de “resolução” (GOODIN, 2012), assumindo diferentes formas de organização política, associação e atores, e políticas que mantêm ou moldam regras, sociedades e indivíduos adequadamente. As **rotinas de accountability** implicam instituições estabelecidas e profissionais de tempo integral que atuam em estruturas hierárquicas e especializadas. Existem atores identificáveis, linhas de autoridade claras, consistentes e transparentes, e mandatos. Os atores fazem o que deveriam fazer. Eles são programados por meio de um repertório de regras, procedimentos operacionais, padrões e recursos (MARCH; SIMON, 1958; MARCH; SCHULZ; ZHOU, 2000). As questões são descobertas por instituições de vigilância competentes, independentes e imparciais, estabelecendo disputas de acordo com o conhecimento sobre relações entre meios e fins ou regras. Na maioria das vezes, existe pouca necessidade de argumentação pública e contestação. A tarefa é proteger a ordem existente e controlar e disciplinar os agentes indisciplinados. No entanto, em sociedades divididas, em que partes da população desconfiam de instituições e atores de *accountability*, as rotinas podem, sob algumas condições, desencadear mobilização política, polarização e instabilidade democrática.⁵ Os processos de *accountability* podem, portanto, ser tanto para manter a ordem quanto para transformá-la. Eles podem envolver a política dentro de uma ordem ou tentar desafiar uma ordem existente e estabelecer uma nova.

A **accountability dentro de uma ordem política** assume conotação menos conflitiva. É uma normalidade política que contém debate público, contestação partidária e oposição institucionalizada que mantém o governo *accountable*, mas a atenção é geralmente em eventos únicos, atores e instituições. Quanto mais interdependência, com a premissa de decisão de muitas fontes, mais problemático é identificar as contribuições de atores específicos e sobre o que eles podem legitimamente ser responsabilizados. Os centros de poder parcialmente autônomos, em vez de um único centro dominante, tornam difícil atribuir objetivamente a *accountability*, abrindo para política e jogos de culpa. O resultado dos processos de *accountability* depende dos processos pós-evento que podem envolver uma busca pela verdade e aprendizagem, ou drama público por políticos eleitos ou funcionários não eleitos (GRUBE, 2014). A capacidade de um ministro para sobreviver a crises depende do controle da culpa e da intensidade da pressão de responsabilidade dos meios de comunicação de massa e da oposição política (BRÄNDSTRÖM, 2015).

⁵ Interessante observar tais processos no Brasil. Por exemplo, quando as rotinas institucionais são usadas para investigar, prender e condenar um presidente por corrupção, isso pode ser interpretado por alguns como sinal de um regime de *accountability* que funciona bem e por outros como abuso de poder. Para esses últimos, as instituições de *accountability* estão agindo “politicamente” e não de forma imparcial. Elas vão além de seu mandato e ameaçam a democracia e as instituições baseadas na maioria. Há corrupção da democracia em vez de detectar corrupção dentro de uma democracia.

A **accountability** desafiadora da ordem política é mais provável em contextos institucionais instáveis, períodos de turbulência e situações sem precedentes. Há narrativas críticas da política e da sociedade – reivindicações rivais de verdade, virtude e poder e interpretações concorrentes do que a *accountability* significa e implica e quais detentores de poder devem ser responsabilizados. As estruturas abertas, como a esfera pública e a sociedade civil, proporcionam espaço para a mobilização política. A *accountability* é um dos mecanismos por meio dos quais as comunidades desenvolvem, aceitam, aplicam e mudam os princípios normativos e organizacionais para a alocação, uso e controle de poder (OLSEN, 2017).

Todos os três regimes de *accountability* são importantes nas democracias, mas as rotinas de *accountability* têm baixa saliência e raramente atraem a atenção dos cientistas políticos. Abordagens *principal-agent* são mais propensas a dar uma visão de *accountability* dentro de políticas públicas estabelecidas. No entanto, o contexto histórico-espacial da Europa torna importante explorar o tipo da *accountability* desafiadora da ordem política, em contextos em que as rotinas institucionais não existem ou são postas de lado. Durante séculos, as concepções de *accountability* democrática se desenvolveram no contexto do Estado soberano. No entanto, desde a década de 1980, o papel dominante do Estado como uma organização territorial e hierárquica foi atacado tanto da direita como da esquerda e desafiado pela integração europeia e pela globalização.⁶ As condições exigidas para instituições democráticas que funcionam bem foram encontradas ausentes no nível internacional (DAHL, 1999, p. 927) e, portanto, era necessário repensar a *accountability* e o controle popular além do Estado (GRANT; KEOHANE 2005). Agora, uma nova ordem política europeia está se desenvolvendo, mas há desacordo sobre o tipo de ordem que está emergindo, como isso acontecerá e com quais efeitos. É necessário repensar a *accountability* democrática para além do Estado.

A mudança da ordem política europeia

Na União Europeia, “a política mais complexa do mundo” (SCHMITTER, 2016, p. 410), demandas de *accountability* refletem o descontentamento público. No entanto, na comparação internacional, os Estados europeus estão basicamente funcionando bem. Tem sido comum ver a União Europeia como um caso bem sucedido de integração, e a União possui instituições de *accountability* bastante desenvolvidas

⁶ A esquerda criticou as contradições, problemas fiscais e estagflação do “Estado de bem-estar capitalista” e seu controle central, dominação burocrática e formas de participação política (OFFE, 1984). A Nova Direita aspirava a reverter o Estado, reduzir o alcance da política e dar primazia à privatização, desregulamentação, terceirização, parcerias público-privadas, mercados e contratos. O principal desenvolvimento foi para uma ordem liberal, um contrato social mais curto e com mais responsabilidade individual (DAHRENDORF, 1988).

(EGEBERG, 2006; BOVENS; CURTIN; 'T HART, 2010; BUSUIOC, 2010; TRONDAL, 2010). O que, então, de acordo com os críticos, é errado e quem é responsável e deve ser chamado a prestar contas?

O desemprego e a pobreza tornam os cidadãos muito frustrados, desiludidos e irritados. Existe o medo do terrorismo, da guerra, da crise econômica, da perda de identidade devido à imigração e eventos climáticos. O mundo é visto como confuso, ameaçador e incontrolável e há preocupações com a legitimidade democrática (SCHMITTER, 2000; ERIKSEN; FOSSUM, 2012; CHALMERS; JACHTENFUCHS; JOERGES, 2016; FABBRINI, 2016). As demandas de *accountability* desafiadoras da ordem refletem uma quebra da narrativa dos vencedores da União Europeia. Os acadêmicos afirmam que as crises provocaram “o fim do sonho dos eurocratas” de uma integração funcionalmente dirigida liderada por tecnocratas (CHALMERS; JACHTENFUCHS; JOERGES, 2016). Há retrocessos democráticos em partes da Europa Oriental e Central, abertura a lideranças autoritárias e menor disposição para usar os canais tradicionais de participação democrática (FOA; MOUNCK, 2016). A democracia, o Estado de direito e os direitos humanos estão em perigo, e as respostas da União Europeia têm sido relutantes e inconsistentes (DAWSON; HANLEY, 2016; KOCHENOV; MAGEN; PECH, 2016).

Segundo as críticas, as autoridades não abordaram efetivamente a raiva e os receios de cidadãos desiludidos que não se beneficiaram da integração europeia e do comércio global, em grande parte dos segmentos menos educados da população. Há discrepâncias entre narrativas oficiais e a realidade que os cidadãos enfrentam, e as autoridades não se adaptaram à opinião pública, nem convenceram o público. Enquanto os meios de comunicação de massa, a *internet* e as novas tecnologias de comunicação fornecem um fórum para o *eurocepticismo* e a contestação da política (DE WILDE; TRENZ, 2012; STATHAM; TRENZ, 2013), os principais partidos políticos evitam questões internamente divisórias e há pouco entusiasmo pelos referendos. Os resultados dos mecanismos participativos são modestos (BOUSSAGUET, 2016). Os manifestantes são descartados com um uso excessivo de termos como populistas, antieuropeus, fascistas e xenófobos. O sucesso dos movimentos sociais populistas e dos partidos de protesto em eleições e referendos é visto como um perigo para a democracia. No entanto, tais movimentos também podem indicar um mal-estar democrático que requer uma resposta democrática adequada, em vez de sua expulsão da política (NORMAN, 2016; AALBERG *et al.*, 2017).

As autoridades admitem a necessidade de melhorar a *accountability* democrática da União Europeia e restaurar a legitimidade e a confiança. Na celebração do 60º aniversário do Tratado de Roma, foi dito, novamente, que a União Europeia está em uma conjuntura crítica. E, na Declaração de Roma, o desejo de uma Europa multivez foi subjugado quando a integração foi vista como divisória e uma possível fonte de

desintegração da União (COUNCIL OF EUROPE, 2017). No entanto, a União Europeia é uma ordem dinâmica multinível com elementos fortes de compartilhamento de poder, padrões normativos contestados e entendimentos causais. Não está claro por qual tipo de ordem os atores são responsáveis e se alguém está no controle e pode legitimamente ser chamado para atender a ordem existente. Os processos de *accountability* dependem de pontos de vista concorrentes da União Europeia e de parte do poder de renegociação (BOVENS; CURTIN; 'T HART, 2010, p. 11).

Responsável por qual ordem? As demandas de *accountability* geralmente usam o governo parlamentar como um padrão normativo, e é comum afirmar que os cidadãos esperam recuperar o controle através de instituições supranacionais responsáveis (AYRAULT; STEINMEIER, 2016, p. 11). O Tratado de Lisboa (2009) declarou que a União Europeia deveria ser fundada em democracia representativa, que foi vista como abertura de um novo capítulo da história europeia (PIRIS, 2010). O tratado visava ampliar os poderes e estabelecer uma posição de supervisão mais forte para os parlamentos europeus e dos Estados membros, a fim de reforçar a legitimidade democrática da União Europeia (CREMADES; NOVAK, 2017, p. 46-49).

Ainda assim, a cidadania europeia é um conceito vago. A *accountability* parlamentar é “notavelmente fraca” (WEILER, 2012), e as ideias sobre a soberania parlamentar são contestadas (SEDELMEIER, 2012). A identidade coletiva, incorporada na cidadania e definindo um bem comum como a base final da *accountability*, é equívoca e em fluxo. Os parlamentos nacionais sofrem de um déficit da oposição e só conseguiram parcialmente reforçar a *accountability* da União Europeia (RAUH; DE WILDE, 2017). O modelo também é problemático para ser aplicado às eleições parlamentares europeias. É difícil para os cidadãos atribuir responsabilidades, chamar os governantes a prestar contas, atribuir elogios e punir ou recompensar atores nas urnas (HOBOLT; TILLEY, 2014). A União Europeia foi projetada para permitir que os decisores políticos evadam o controle popular e a *accountability*. Não há oposição institucionalizada e arranjos para canalizar o descontentamento e os protestos são fracos. As grandes coalizões, as normas de consenso e a governança baseada em especialistas desmascaram a distinção governo-oposição e, assim, reduzem as motivações e capacidades institucionais para chamar rotineiramente os governantes a prestarem contas de seus atos e se responsabilizarem em público. Os votos dos cidadãos, a política e a formulação de políticas são vagamente articulados (MÉNY, 2012; PAPAPOPOULOS, 2013), e as críticas à política tornam-se necessárias porque a União não consegue integrar a rotina de oposição a políticas públicas e fornecer uma saída para a crítica da ordem (MAIR, 2007, p. 6, 2013, Ch. 4). Juntos, esses fenômenos são parte das razões pelas quais a *accountability* é profundamente contestada e as demandas de *accountability* desafiadoras da ordem fazem parte da contestação da ordem política.

Em vez de relações diádicas entre *principals* e *agents*, há redes densas e em evolução de arranjos de *accountability*, com padrões normativos contraditórios. Não existe uma narrativa unificadora que explique e justifique a ordem existente, nem existe uma visão compartilhada de como a *accountability* deve ser organizada e legitimada (JACHTENFUCHS; DIEZ; JUNG, 1998). A legitimidade depende de um equilíbrio delicado entre múltiplas ordens, instituições representativas e eleitorados (MICHALSKY; NORMAN, 2016; YURATICH, 2017). Para ser eficaz, a *accountability* requer cooperação entre fóruns verticais e horizontais – instituições de auditoria, inspetores, comitês de escrutínio, tribunais, provedores de justiça, investigações, formas transnacionais de supervisão parlamentar e meios de comunicação de massa (CRUM; FOSSUM, 2009; BOVENS; CURTIN; 'T HART, 2010; BRANDSMA; HEIDBREDER; MASTENBROEK, 2016; BORMANN; WINZEN, 2016; WILLE, 2016). Os processos de *accountability* passaram de arenas abertas e democráticas para redes isoladas de especialistas, enfraquecendo a *accountability* democrática (BRANDSMA; HEIDBREDER; MASTENBROEK, 2016; WILLE, 2016). É incerta a importância de comparações com outras perspectivas normativas. Provavelmente, a proliferação de interações que envolvam *accountability* e a acumulação de obrigações de *accountability* e padrões normativos criam mais *accountability* e menos democracia (PAPADOPOULOS, 2010).

Além disso, a democracia, como princípio de legitimação, fornece orientações limitadas para a organização de uma ordem política. O termo é aberto e problemático quando usado para avaliar arranjos e ações institucionais (KOCHENOV; MAGEN; PECH, 2016). Historicamente, a Europa é um continente onde o significado e as implicações da democracia foram contestados (MÜLLER, 2011), e, em uma “era da democracia confusa”, é difícil encontrar suas demonstrações no ato de governar (SARTORI, 1987, p. 6 e 86).⁷ A democracia baseia-se na existência de uma política com o *demos* como o poder constituinte, autorizando os atores a exercitar o poder e a legitimar suas decisões (WEILER, 1996, p. 111). No entanto, a democracia não prescreve fronteiras territoriais precisas, quem se qualifica como cidadão ou quem deve decidir legitimamente quem deve ser incluído. É de ajuda limitada apelar para o princípio de que as pessoas devem decidir quando há conflito sobre se as demonstrações democráticas devem ser fundadas em termos de territorialidade, história, nacionalidade, etnia, compromisso com princípios políticos específicos, ou em termos sujeitos ou afetados pelo governo e leis (GOODIN, 2007; NÄSSTRÖM, 2011; OWEN, 2012; SCHERZ, 2013; KYMLICKA, 2015).

⁷ No entanto, o colapso da União Soviética e dos regimes comunistas na Europa Central e Oriental foi visto como um triunfo para a democracia e a reunificação europeia (REYKOWSKI, 1994), e, em 2001, afirmou-se que “em nenhum momento da história mundial tem havido causa para maior otimismo sobre o futuro da democracia” (DIAMOND, 2001, p. 154).

Quem é responsável pela ordem existente? É menos do que claro o papel que as decisões deliberadas têm nos desenvolvimentos institucionais europeus e a forma como os decisores responsáveis podem ser identificados. Os documentos oficiais da União Europeia refletem a fé na razão e na escolha humana. Os tratados são importantes e o design da ordem política é uma questão de vontade política. O Livro Branco da Comissão Europeia sobre o futuro da Europa assume que “a forma seguirá a função” (EUROPEAN COMMISSION, 2017, p. 15). Ainda assim, todas as organizações têm suas marcas de nascença. Elas são marcadas pelo momento da história em que elas chegam e as ideias e os recursos disponíveis (STINCHCOMBE, 1965), e a legitimidade da União Europeia no momento da sua fundação não se baseou na representação democrática e na *accountability* (PREUSS, 1996, p. 219; WEILER, 2012, p. 252 e 263). O contexto foi o colapso da República de Weimar, o surgimento de regimes autoritários e a Segunda Guerra Mundial, que desacreditou – em particular na Alemanha – o Estado-nação, a supremacia parlamentar, os referendos, o nacionalismo e as pessoas comuns. As massas foram vistas como agindo emocionalmente, prontas para abandonar modos constitucionais de atividade política em favor de ações descontroladas fora e contra a ordem institucional. A partilha de poder deveria ser garantida por meio do federalismo e do poder presidencial reduzido, enquanto os direitos fundamentais deveriam ser protegidos pelos tribunais. Os referendos foram abolidos para evitar que a democracia fosse eliminada por meios democráticos (KORNHAUSER, 1959; BOROWSKI, 2003; GYORFI, 2016, p. 11).⁸

A escolha do futuro da Europa através da consolidação deliberada de instituições também é problemática (OLSEN, 2007, 2010). Nenhum centro político único pode legitimamente reivindicar representar o povo europeu. Nenhuma autoridade está no controle e governa a União (MAJONE, 2014). As alternativas politicamente viáveis tendem a ser ineficazes, enquanto as mudanças radicais não possuem viabilidade política (SCHARPF, 2015, p. 397). A ordem política da União Europeia e os regimes de *accountability* não são projetados de acordo com uma única lógica. Existem concepções concorrentes de acordos reais, possíveis e desejáveis, e os processos de mudança foram contestados e *ad hoc*, por exemplo, à medida que

⁸ Entre as duas guerras mundiais, havia uma literatura sobre o caos social e intelectual e a decadência ou a morte da civilização ocidental. As normas e a verdade que antes se acreditava serem absolutas, universais e eternas foram declaradas necessitadas de demonstração e prova. Os critérios de prova tornaram-se sujeitos à disputa. Os fundamentos da ordem social e intelectual foram abalados (WIRTH, 1936, p. x-xi). O colapso da República de Weimar foi visto como causado pela subordinação de todas as outras instituições às exigências do capitalismo de mercado (POLANYI, 1957), e um fluxo repentino e grande de novos elementos da população foi percebido pelos antigos residentes como uma ameaça ao seu *status* e controle, fazendo com que eles respondessem organizando movimentos anti-imigrantes (KORNHAUSER, 1959, p. 147).

novos membros se juntaram à União. A ordem política europeia reflete uma série desordenada, contingente e casual de lutas políticas e não pode ser reduzida a um instrumento de vontade política ou direito moral (WILKINSON, 2013, p. 207-208). Os desenvolvimentos institucionais foram subprodutos de eventos e tentativas de lidar com os problemas mais dramáticos do dia, mais do que uma questão de escolha e uma visão geral (HOOGHE; MARKS, 2001, p. 36; MÉNY, 2012, p. 159). As relações institucionais foram moldadas em processos policêntricos e abertos com uma ampla gama de possíveis desenvolvimentos. Houve interação entre atores cujos papéis e funções não foram predefinidos por um conceito abrangente de ordem política legítima. Princípios concorrentes de legitimação e forças opostas de integração e desintegração têm sido conduzidos por agentes que foram formados em parte pelo próprio processo (PREUSS, 1996, p. 218). A ordem foi forjada através de processos de interação e conflito (STEPHENSON, 2016). Foram tentados esforços para responsabilizar a Comissão perante o Parlamento Europeu e as agências responsáveis pela Comissão (BOVENS; CURTIN; 'T HART, 2010; BUSUIOC, 2010; WILLE, 2013). O Estado e a nação mostraram uma resiliência considerável, e, como o Projeto de Tratado de Constituição para a Europa de 2004 foi rejeitado nos referendos, “não se pode realisticamente esperar um grande projeto ou grandeza constitucional no nível da UE” (BOVENS; CURTIN; 'T HART, 2010, p. 197).

Accountability desafiadora da ordem. Para os construtores de teoria, a busca persistente da *accountability*, apesar das dificuldades de validamente estabelecer responsabilidade causal e atribuir crédito e responsabilidade, representa um desafio. Para atores políticos, a incerteza cria um espaço para jogos de culpa. Em uma ordem não institucionalizada, não é surpreendente observar processos de *accountability* desafiadora de ordem política vívidos e não apenas rotinas de *accountability* e *accountability* dentro da ordem estabelecida.

A tensão entre os níveis verticais do governo – construção europeia e a autonomia dos Estados membros – é bem conhecida. Alguns querem uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europa e criticam uma erosão percebida e rasteira do projeto europeu. A União Europeia é vista como necessária para lidar com os problemas que enfrenta o continente e é necessária uma maior cooperação, coordenação e integração nas fronteiras nacionais (CREMADES; NOVAK, 2017; JUNCKER, 2017). As autoridades apontam para uma incompatibilidade entre expectativas e capacidades e a necessidade de fortalecer as instituições da União e seus “recursos próprios” (MONTI *et al.*, 2016). Os problemas enfrentados pela União Europeia são atribuídos aos sistemas políticos nacionais e a União precisa responsabilizar os Estados membros pelo cumprimento dos compromissos (EUROPEAN COMMISSION, 2015, p. 9, 2016, 2017, p. 12; COUNCIL OF EUROPE, 2017).

Outros afirmam que a integração foi muito longe, restringindo a autogovernança nacional e a *accountability* para os eleitores nacionais e os parlamentos. Os países de Visegrad querem retornar o poder aos Estados membros - Conselho Europeu de 2016. O referendo de Brexit envolveu objeção a eurocratas inexplicáveis em Bruxelas e desacordo sobre quem pertence ao povo. Deixar o processo aos eleitores enfatizou a soberania nacional, a identidade cultural, o controle de fronteiras, a migração e o emprego (HOVOLT, 2016). A primeira-ministra Theresa May ativou visões do Parlamento soberano e governo democraticamente responsável. O voto de licença foi interpretado como um mandato para repatriar o poder da Grã-Bretanha em relação a Bruxelas – ou seja, o poder de controlar seus próprios assuntos, incluindo a imigração – e encerrar a jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia. O Primeiro-Ministro evocou a possibilidade da destruição da União Europeia (HM GOVERNMENT, 2017). No entanto, o Brexit ilustra a incerteza quanto à evolução da opinião pública sobre a União Europeia e da forma como os políticos respondem (RENWICK, 2017). Os processos, os resultados e as consequências a longo prazo são difíceis de prever, inclusive se o Brexit realmente acontecerá.

As demandas de *accountability* desafiadoras da ordem política também refletem críticas das relações horizontais entre, por um lado, as pessoas e representantes democraticamente eleitos e, por outro lado, mercados, tribunais, agências especializadas e executivos. As queixas são duplas. Elas estão relacionadas a um equilíbrio de poder interinstitucional em mudança e também a discrepâncias entre autorrepresentações institucionais e práticas. As instituições são criticadas por navegar sob falsas cores alegando que são governadas pela concorrência e imperativos de mercado, pela interpretação imparcial do direito, por decisões puramente baseadas no conhecimento ou por necessidades funcionais, enquanto que, na prática, possuem considerável poder discricionário para tomar decisões em benefício de uns mais do que outros.

Mercados: uma crítica fundamental é que a constitucionalização dos direitos econômicos e múltiplos *veto-points* políticos exigem um amplo acordo que restrinja a capacidade democrática (europeia e doméstica) de lidar com os problemas do capitalismo global e o aumento da desigualdade. A construção do mercado é um aspecto fundamental da integração europeia, e o domínio da concorrência no mercado aumentou. Mas também há o impacto de atores econômicos engenhosos, mudando o equilíbrio de poder entre as autoridades do capital, do trabalho e autoridades políticas (SCHARPF, 2015, 2016). O domínio da tomada de decisão democrática e da *accountability* diminuiu. No entanto, o poder político também tem sido usado para proteger (alguns) atores econômicos da intervenção política (STREECK, 2015). A concorrência de mercado como metaprincípio ideológico impede que o governo local intervenha nos mercados de forma a distorcer a concorrência (NYBERG, 2015).

Tribunais: a regra representativa é vista como limitada pelo ativismo judicial e interpretações teleológicas dos tratados. É necessária a flexibilidade para chegar a acordos entre Estados membros (PIRIS, 2010, p. 202), e os tratados conferem ampla margem de apreciação aos juízes (MAGEN, 2016, p. 1051). O tribunal usurpou o poder e priorizou a concorrência do mercado e as liberdades econômicas, capacitando grandes atores do mercado e legisladores restritivos (STONE SWEET, 2004; WILKINSON, 2013; JOERGES; KREUDER-SONNEN, 2017; MENÉNDEZ, 2017). O *ethos* profissional dos juízes foi redefinido (PAPADOPOULOS, 2013, p. 198), e o constitucionalismo se tornou uma ideologia abrangente. A possibilidade de governar por advogados e não pela lei (KRATOCHWIL, 2009) cria uma necessidade de reequilíbrio das relações de poder político-judicial, com desconstitucionalidade de direitos econômicos e a facilitação e legitimação do domínio da maioria (BARTL, 2015; SCHARPF, 2016).

Agências de vigilância: as rotinas de *accountability* dependem de agências de vigilância habilitadas colocadas fora das hierarquias ministeriais e à distância da política e do controle eleitoral direto (THATCHER; STONE SWEET, 2002; BUSUIOC; GROENLEER; TRONDAL, 2012) – arranjos baseados em retóricas apolíticas ou antipolíticas que enfatizam as necessidades funcionais e negam os conflitos. A Comissão Europeia afirma salvaguardar tratados e interesses europeus. O Banco Central Europeu obedece à lei, não a políticos. Fazer suposições sobre um povo unificado, um interesse comum preciso ou regras claras dá primazia para encontrar meios eficientes, uma tarefa geralmente deixada aos especialistas. No entanto, a Comissão e o Banco tomam decisões redistributivas e os críticos argumentam que o fortalecimento de instituições não majoritárias e atores não eleitos favorece certos grupos em relação a outros, reduz a *accountability* direta aos cidadãos e coloca dificuldades para a responsabilidade parlamentar (THATCHER; STONE SWEET, 2002, p. 18). O mandato do Banco Central Europeu, combinado com uma transparência limitada e dando primazia à eficiência, desvia a atenção de suas bases normativas e de poder, possivelmente “implicações preocupantes para a legitimidade democrática e a *accountability*” (MCNAMARA, 2002, p. 49; BARTL, 2015; WHITE, 2015; CURTIN, 2017). Também pode ser fútil e contraproducente tentar despolitizar questões redistributivas ao encobri-las como regulação apolítica e isolá-las da *accountability* político-legal (BÖRZEL, 2016, p. 25).⁹

⁹ Do mesmo modo, a *New Public Management* é muitas vezes enquadrada como modernização apolítica – melhorando o desempenho, reduzindo “burocracia excessiva” e promovendo a eficiência e a economia – também quando ela afeta o equilíbrio interinstitucional de poder. Princípios de *accountability* são corporativo-gerenciais e celebram autonomia de gerenciamento, parcerias público-privadas e cidadãos concebidos como clientes. Diminuir ou esmagar a burocracia funciona como uma retórica útil. Mas a existência de múltiplos públicos torna difícil conciliar a *accountability* com base na hierarquia do governo, padrões profissionais e visões de mercado (WIESEL; MODEL; MOLL, 2011), e as reformas administrativas não necessariamente melhoram a *accountability* e a legitimidade (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2017), nem a autonomia formal-legal assegura a independência política (ENNSER-JEDENASTIK, 2016). É possível que a reinvenção do governo implique a redefinição da democracia (PIERRE, 2009).

Executivos: a crise da dívida e os esforços para salvar o euro e tranquilizar os mercados de capitais são pensados para gerar o domínio do Executivo. O novo regime de governança econômica tem sido criticado por causar déficits de *accountability*, limitando o papel dos parlamentos e prejudicando a legitimidade democrática. A governança econômica pós-crise partiu dos mecanismos disponíveis de *accountability* político-legal. A democracia foi marginalizada por uma retórica de emergência, ameaças existenciais e necessidades econômicas, mesmo quando as questões envolvem conflitos distributivos profundos, desenvolvimentos em particular afetando os países devedores (MENÉNDEZ, 2015; PAPADOPOULOS, 2013; DAWSON, 2015; WHITE, 2015; SCHARPF, 2015; JOERGES, 2016; NAERT, 2016).

A visão de mundo das vozes críticas e seu desejo de fortalecer a política democrática e a *accountability* não são, no entanto, universais. Houve opiniões concorrentes sobre se existe um déficit democrático na União Europeia e se a União é e deve ser um projeto democrático (MAJONE, 1998; MORAVCSIK, 2004; FØLLESDAL; HIX, 2006). Contestações sobre as relações adequadas entre cidadãos, representantes eleitos, mercados, tribunais, peritos e executivos são uma parte importante do discurso liberal (PÉREZ-DÍAZ, 2014), e há chamados para “despolitizar a democracia”, tirando decisões da influência direta de representantes eleitos e paixões populares (PETTIT, 2004). Os liberais do mercado favorecem uma ordem baseada na liberdade individual, com os cidadãos resolvendo problemas em mercados autorreguladores e na sociedade civil sem a intervenção de qualquer autoridade pública (MISES INSTITUTE, 2016).¹⁰ Os atores políticos vinculados através de regras fornecem uma solução para problemas de credibilidade (KYDLAND; PRESCOTT, 1977), e a competição entre os partidos políticos deve ser alcançada por meio de mecanismos de mercado (ISSACHAROFF; PILDES, 1998). As restrições constitucionais e os tribunais independentes são bem-vindos como partes integrantes de uma concepção de democracia superior ao governo majoritário, e os tribunais constitucionais são considerados a manifestação institucional e o símbolo de uma nova concepção da democracia (GYORFI, 2016, p. 22 e 33). As instituições independentes produtoras de fato são importantes, e as instituições com experiência funcional, como o Banco Central Europeu, são uma pedra angular de uma arquitetura institucional legítima (TOWFIGH, 2016). Enquanto outros estavam paralisados pela crise, o Banco Central Europeu demonstrou uma “capacidade de resposta rápida e eficaz para evitar um colapso da zona do euro” (KRAMPF, 2016, p. 467). Finalmente, à liderança executiva é tradicionalmente dada prioridade durante as crises.

¹⁰Na economia, “é justo procurar o seu próprio interesse, esperando que outros busquem os seus”. Nada distingue os economistas tanto quanto sua crença no sistema de mercado. Uma dificuldade perene é a incapacidade de verificar o quanto da confiança na forma como os mercados funcionam é fé e quanto é análise e observação (SCHELLING, 1981, p. 39, 59).

As demandas de *accountability* desafiadoras da União Europeia fizeram parte dos esforços para encontrar respostas viáveis às questões de quem e o que constituirá a Europa e como desenvolver instituições políticas legítimas para governar. Houve um desenvolvimento de uma ordem política dominada por Estados-Nação para uma ordem com instituições cada vez mais fortes no plano europeu. Esse desenvolvimento não assumiu a forma de uma ordem para ser substituída por outra baseada em princípios normativos e organizacionais completamente diferentes. Em vez disso, envolveu o reequilíbrio basicamente dos princípios normativos e organizacionais legítimos. Também está longe de ser óbvio como a *accountability* democrática pode ser salvaguardada quando a governança está inserida em redes em todos os níveis de governo, esferas institucionais e domínios público-privados, e baseada em parceria informal e diálogo em vez de relações de controle hierárquico e de controle formal (MICHELS; MEIJER, 2008; KLIJN; KOPPENJAN, 2014).

A União Europeia pode desenvolver-se em diferentes direções. Alguns querem deixar a União Europeia ou devolver o poder aos Estados membros. Outros estão desapontados com o desempenho atual da União e reduziram seu apoio político à atual liderança. No entanto, aumentaram o seu apoio à continuação da integração, com mercados em bom funcionamento e um papel mais forte para as políticas democráticas na luta contra as desigualdades geradas pelo mercado (SIMPSON; LOVELESS, 2017). Alguns prescrevem um tipo de *New Deal* – criando resultados mais justos, reequilibrando as liberdades de mercado e a segurança social para contrariar a redistribuição regressiva, que aumenta a desigualdade social entre os Estados membros e dentro deles (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2015; BÖRZEL, 2016). Outros prescrevem uma **Nova Narrativa**. Explicações e justificativas antigas não são convincentes. É necessária uma visão europeia que expresse propósito coletivo, identidade e unidade, facilitando a divisão de poderes e responsabilidades e explicando aos cidadãos o que a União Europeia faz por eles (BATTISTA; SETARI; ROSSIGNOL, 2014; COMISSÃO EUROPEIA, 2017, p. 22).¹¹

Os desenvolvimentos europeus levantam questões sobre as possibilidades e limitações para influenciar a ordem e a mudança políticas por meio de demandas de *accountability* democrática. Esses processos envolvem dois desafios: primeiro, como efetivamente responsabilizar os detentores de poder; e, em segundo lugar, e menos atendido, como evitar a responsabilização dos detentores de poder por

¹¹No contexto de falsas notícias e fatos alternativos, é interessante ler o conselho de Loewenstein (LOEWENSTEIN, 1952, p. 63): "Na Europa, a arte do aconselhamento em relações públicas ainda está em sua infância. Consequentemente, a disseminação da propaganda é intermitente, ineficaz, desorganizada e muitas vezes desprovida de habilidade psicológica. Uma equipe contratada de especialistas em publicidade americana, com o hábito de vender ideias e bens para o consumidor, poderia fazer maravilhas".

coisas que não controlam, o que reduz os níveis de confiança e legitimidade. Os desenvolvimentos levantam questões sobre como entendemos a ordem democrática política relacionadas à forma como o poder é, pode ser, e deve ser exercido e controlado e os propósitos adequados, metas dignas e formas legítimas de persegui-los (GOODIN, 2009, p. 6). Essas questões são particularmente importantes em uma época em que a resiliência da democracia ocidental está sendo testada (COUNCIL OF EUROPE, 2017), e a retórica hegemônica ocidental sobre o liberalismo e o secularismo deve ser explicada e justificada porque “a maioria da população mundial manifestamente não está convencida por qualquer um dos dois” (DRYZEK; HONIG; PHILLIPS, 2006, p. 25).

De volta às raízes: tensões irreversíveis e busca da unidade

A Europa está em transição e é comum ver a integração europeia como *sui generis*. No entanto, a dinâmica assemelha-se aos esforços históricos da construção do Estado, da construção da nação e da construção do caráter individual, bem como processos semelhantes observados nos Estados-Nação emergentes atuais (VON BILLERBECK, 2017). Por conseguinte, existem boas razões para não exagerar a singularidade da integração europeia, mas sim ligar as transformações europeias às ideias teóricas sobre política democrática e *accountability* e remeter o discurso da Ciência Política de volta às suas raízes. Em vez de pedir uma nova ciência da política para uma nova sociedade (TOCQUEVILLE, 1945, p. 7), considero que a nossa compreensão do político é facilitada pela conscientização da abordagem histórica da disciplina sobre tensões insolúveis e atos de equilíbrio relacionados às condições prévias para mecanismos civilizados de governança e convivência.

Uma abordagem institucional volta à ideia antiga de que a tarefa dos estudiosos da política é discutir a melhor ordem política absoluta e o que é realizável em contextos locais específicos (ARISTÓTELES, 1962, p. 149). Essa aspiração é amplamente consistente com as exigências de que a Ciência Política desenvolva uma teoria política mais política, centrando em questões institucionais, uma vez que elas são privilegiadas como a principal agenda da teoria política normativa (WALDRON, 2016); retorne ao político (MOUFFE, 2005); contrarie uma cultura profundamente antipolítica (HAY; STOKER, 2009); leve em consideração as realidades dos Estados administrativos modernos (RUBIN, 2005); e ultrapasse “uma noção completamente artificial de democracia forjada por advogados com base em ideias filosóficas do século XVIII” (DUVERGER, 1964, p. 423) – em outras palavras, que, em vez de começar com “os elevados ideais da teoria democrática clássica” assumindo decisões racionais e cidadãos plenamente informados, os cientistas políticos devem estudar como as pessoas realmente agem e fazem escolhas (DALTON; KLINGEMANN, 2007, p. 6).

Uma premissa básica para o meu argumento é que as democracias modernas vivem com conflitos não resolvidos (CYERT; MARCH, 1963, p. 117-118). As sociedades concordam com valores gerais e vagos, mas discordam de como esses valores devem ser interpretados e aplicados. Os processos de *accountability* desafiadores da ordem estão ligados a tensões políticas e a ações de equilíbrio irresistíveis, algumas incorporadas à linguagem da disciplina. Os termos-chave são dinâmicos e contestados, não fixos e acordados (BALL; FARR; HANSON, 1989), e seu poder simbólico e emotivo às vezes é maior do que seu poder analítico. Concepções e limites do político mudam ao longo do tempo (MAIER, 1987). A política é vista como a arte nobre do governo baseada na razão e na justiça e também como uma atividade depravada ligada à razão do Estado e buscando o domínio por todos os meios disponíveis (VIROLI, 1992), um uso pejorativo do termo, muitas vezes ligado a Maquiavel (1513/1532).

Sem negar a importância dos interesses contundentes, das lutas de poder, do comportamento estratégico, dos jogos não cooperativos e das batalhas (re) distributivas, existem também outras vertentes do pensamento político. A política democrática é idealmente uma maneira de governar sociedades divididas sem violência indevida (CRICK, 1982, p. 33). As democracias legitimaram o direito de discordar (COUNCIL OF EUROPE, 2017). Elas institucionalizam oposição e competição por posições de poder, definem regras de contestação e delimitam a área de contestação política. Elas fornecem pontos de vista para desacordo ao mesmo tempo em que suprimem as divisões e ajudam a desenvolver a solidariedade (WOLIN, 1960, p. 83; DUVERGER, 1966, p. 163-165). Uma crença democrática é que o conflito se transforme em cooperação através da participação do cidadão, da deliberação pública e da educação cívica (BARBER, 1984, p. 135). No entanto, as democracias podem não conseguir consentimento voluntário devido a capacidades político-institucionais inadequadas, antagonismos na sociedade ou atores que não são motivados ou capazes de construir ou manter a unidade. Provavelmente, a política democrática funciona melhor em sociedades que têm algo entre harmonia perfeita e relações antagônicas entre amigos e inimigos (SCHMITT, 1927).

A perspectiva democrática vai além da agregação de preferências individuais predeterminadas. É uma busca por unidade, coesão política e solidariedade, com base no consentimento informado e voluntário das pessoas por meio da reflexão e da deliberação fundamentada. Há uma busca e construção e afirmação de instituições legítimas, associações e atores que assumem uma disposição e uma capacidade para construir e manter propósito compartilhado e fidelidade a uma ordem política, apesar das muitas forças que trabalham para criar divisão. “A política está eternamente preocupada com a conquista da unidade da diversidade” (WHEELER, 1975, p. 4), e a quintessência da política democrática é a construção

e reconstrução de nossas vidas conjuntamente, tornando possível a ordem e a convivência civilizada (WILDAVSKY, 1987, p. 5). Um dilema básico é como conciliar a concorrência e a cooperação, criar uma regra comum em meio à diversidade, assegurar a ação coletiva e continuar a ser uma comunidade, mantendo a liberdade e a influência individuais (WOLIN, 1960, p. 61-62; LIPSET; ROKKAN, 1967; MILL, 1977, p. 58; PERRY, 1988, p. 181-182; MARCH; OLSEN, 1976, 1989, p. 118; SELZNICK, 1992, p. 369; FILGUEIRAS, 2016).

As democracias equilibram a crença na onipotência do povo com uma desconfiança generalizada nas pessoas. Os cidadãos são vistos como tendo a capacidade racional, mas também como sendo mal informados, desvinculados, crédulos e motivados por emoções. Considerando que o povo é “a única fonte legítima de poder”, não deve ter um papel muito ativo devido ao “perigo de perturbar a tranquilidade pública”, com forte interesse pelas paixões públicas. “O governo é instituído porque as paixões dos homens não estarão em conformidade com os ditames da razão e da justiça sem restrições” (HAMILTON; JAY; MADISON, 1964, p. 43, p. 117-120). Sem regras, os humanos vão lutar – essa é a sua natureza (BRENNAN; BUCHANAN, 1985, p. ix, p. 3) –, e na esfera política o lado menos louvável da natureza humana sobe à superfície. O cidadão típico “cai para um nível mais baixo de desempenho mental assim que ele entra no campo político (...) Ele se torna um primitivo novamente. Seu pensamento se torna associativo e afetivo” (SCHUMPETER, 1994, p. 262).

As interpretações racionais são baseadas em um certo grau de relativismo político. Não existe um bem comum verificável objetivamente que as pessoas possam conhecer. A verdade política, os objetivos e os valores formados por meio da discussão gratuita e da controvérsia partidária são tentativos e contestados (HOY, 1968, p. 2; KELSEN, 1955, p. 2 e 38).¹² As democracias fornecem um forte apoio normativo para linhas claras de autoridade e *accountability*, regras e objetivos, e um culto de eficiência (SELZNICK, 1957, p. 135) enfatiza meios neutros e efetivos e negligencia a reflexão sobre fins dignos. No entanto, as questões fundamentais raramente são totalmente resolvidas e incorporadas em uma constituição. As instituições governamentais criam alguma ordem e previsibilidade e conseguem objetivos. Ainda assim, há tensões duradouras entre centralização e concentração de poder em um centro soberano e protegem a autonomia das instituições e asseguram controles e contrapesos. Como todas as formas de organização política, a integração europeia envolve a interação entre as dependências mútuas do todo e a independência das partes. Hobbes (1651) enfatizou a necessidade de centralizar

¹² Existem abordagens concorrentes. Populismo e tecnocracia afirmam ser capazes de identificar e implementar soluções objetivas que sejam boas para toda a sociedade, com base no conhecimento sobre a autêntica vontade das pessoas ou conhecimentos técnicos (CARAMANI, 2017).

o poder, Montesquieu (1748), a necessidade de equilibrar os poderes. No entanto, esforços para se integrar em uma ordem política competem com os esforços para defender a autonomia das unidades componentes (CRICK, 1982, p. 142; ROKKAN; URWIN, 1983, p. 14; BRUNSSON; OLSEN, 1998; OLSEN, 2007, p. 22, 2009). Todas as ordens políticas enfrentam a questão de quais formas de integração seus componentes podem tolerar e quais formas de diversidade sua ordem pode tolerar (OLSEN, 2007, p. 24).

Existem também concepções concorrentes sobre se as instituições políticas, as comunidades e os indivíduos são, ou deveriam ser, sujeitos de controle democrático, e desacordos sobre o que a justiça e a racionalidade significam e implicam e qual definição de justiça e racionalidade se aplicará (MACINTYRE, 1988). A crença na capacidade do governo de manter a “ordem na terra” (TOCQUEVILLE, 1955, p. 69) varia ao longo do tempo e entre as ordens políticas. E a legislação como uma ferramenta de regra da maioria compete com a lei como expressão de verdade e justiça (SABINE, 1937, p. 19; BERMAN, 1983). O vencedor do cargo de governante não garante a capacidade real de comando e controle da vontade. O número de votos e a autoridade pública não minimizam todos os outros recursos. O governo democrata compete com centros de poder baseados em recursos econômicos, religiosos, militares, organizacionais, tecnológicos e profissionais, e as autoridades públicas precisam de apoio de grupos que controlam recursos relevantes (ROKKAN, 1966; WEBER, 1978, p. 1164; FERGUSON; MANSBACH, 1996).

É difícil combinar qualidade representativa e liderança executiva efetiva, e equilibrar a necessidade de julgamento perito e independência com controle democrático é um problema perene (DAHL, 1999, p. 928).¹³ Para fazer as coisas, as democracias exigem uma administração pública composta por profissionais governados por um *ethos* de ofício, separando aqueles que tomam decisões e aqueles que se beneficiam delas (BENDIX, 1962, p. 483; MILL, 1962, p. 111-114; WEBER, 1978, Ch. XI; ROTHSTEIN, 2011). A elaboração de políticas não pode, contudo, ser confiada aos guardiões (DAHL, 1989). A usurpação de poder pelos burocratas é um risco sempre presente (BENDIX, 1962, p. 486; WEBER, 1978, p. 1393). Além disso, as demandas colocadas a funcionários são muitas vezes além das capacidades de seus órgãos, uma vez que as democracias demandam serviços públicos sem fornecer os recursos necessários para implementá-los (MARCH; OLSEN, 1995, p. 134-135).

O político é uma esfera de sociedade parcialmente autônoma que lida com o que diz respeito a uma comunidade como um todo (WOLIN, 1960, p. 434). As democracias valorizam a vida privada ao lado da vida pública, e a política e a

¹³Diamond (1990) explora tensões, paradoxos e contradições inerentes à governança democrática: conflito-consenso, representatividade/responsabilidade-governabilidade e consentimento-eficácia.

sociedade são esferas de pensamento e ação parcialmente interdependentes, parcialmente autônomas (BENDIX, 1962, p. 487 e 489). O equilíbrio adequado entre a política e a sociedade é comumente contestado. As democracias se debatem sobre a melhor maneira de proteger o domínio privado da intervenção política e o domínio público da intervenção privada, mas é difícil localizar exatamente os limites do político. As democracias precisam conciliar ideias sobre o povo soberano e o indivíduo soberano, mas não há um relato incontestável sobre os poderes relativos das legislaturas em relação às famílias, igrejas, sindicatos, associações empresariais ou indivíduos (CRICK, 1982, p. 170; LEVER, 2009, p. 215).

As democracias dependem da qualidade de seus cidadãos e de como eles se associam. O debate europeu sobre a falta do *demos* (PREUSS, 1996, p. 210) ativa a velha questão sobre o que uma população que deveria governar deve compartilhar para se informar e constituir um consentimento voluntário possível. De acordo com Durkheim (1969, p. 25), uma sociedade não pode manter-se unida, a menos que exista entre seus membros uma certa comunidade intelectual e moral. John Stuart Mill afirmou que “as instituições livres são quase impossíveis em um país composto por diferentes nacionalidades” (MILL, 1962, p. 309). No entanto, “os europeus sempre tiveram que trabalhar duro para encontrar raízes comuns e a origem da unidade em seu passado problemático” (WARD-PERKINS, 2005, p. 174). Não obstante a afirmação de que a nação é a unidade natural da associação humana e que o Estado é seu instrumento, historicamente, “um povo” foi formado por meio de coerção ou oportunidade, e a construção do Estado ocorreu sem a etnia, língua, religião e costumes compartilhados. As esperanças democráticas estão ligadas a uma visão dos seres humanos como maleáveis e uma mentalidade de julgamento político fundamentado capaz de identificar o que é politicamente necessário, viável e desejável ao equilibrar reivindicações válidas concorrentes na ausência de respostas objetivamente corretas. Na Europa, as instituições civilizadoras se juntaram às mudanças na personalidade humana, nos modos e na autodisciplina. Os códigos de conduta pública e as expectativas foram internalizados, reduzindo o uso da violência privada (ELIAS, 1994, p. 443-456). Rousseau (1967, p. 58) argumenta que os costumes e as maneiras escritos nos corações dos cidadãos são mais importantes do que as leis formais.

As democracias precisam de democratas – cidadãos com uma mentalidade cívica e habilidades –, e uma importante tarefa das instituições é assegurar o desenvolvimento ético-moral e intelectual dos cidadãos, tornando-os aptos a governar e ser governados (ARISTÓTELES, 1962, p. 216 e 299; MILL, 1962, p. 30-35). Adquirir habilidades e valores e internalizar a tolerância para o desacordo e a vontade de se comprometer, evitando o doutrinamento e a manipulação (FRIEDRICH, 1939),

são partes importantes da educação democrática. Ainda assim, as demonstrações não são constituídas em um único ato (SCHERZ, 2013, p. 9), e não há uma teoria acordada da educação democrática (DAHL; LINDBLUM, 1953, p. 522-523; WOLIN, 1960, p. 390). Provavelmente, as democracias precisam redescobrir os propósitos democráticos da educação (MCDONNELL; TIMPANE; BENJAMIN, 2000).

As instituições unem políticas e trazem ordem temporária, mas as democracias estão sempre em processo de transformação. Não obstante os termos de mudança de ordem, declarações do fim da ideologia (BELL, 1960) e da história (FUKUYAMA, 1992). As políticas emergem, se desenvolvem e desaparecem. Há institucionalização e desinstituição, integração e desintegração, formação e descentralização de centros, politização e desproposição, democratização e desdemocratização, constitucionalização e desconstitucionalidade, nacionalização e desnacionalização, profissionalização e desprofissionalização. Todo período histórico contém ideias que transcendem a ordem (MANNHEIM, 1968, p. 193) e os quadros interpretativos (MARX, 1847) existentes.¹⁴ As democracias devem, continuamente, (re)criar um senso de comunidade, argumentando sobre regras aceitáveis para a convivência (PÉREZ-DÍAZ, 2017). Elas equilibram a exploração eficiente de alternativas conhecidas e a exploração de novas (MARCH, 1991). Há períodos de estabilidade e dependência da trajetória e também conjunturas de ruptura – estados sem precedentes e inesperados envolvendo mudanças rápidas e indeterminismo (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). Existem boas razões para atender à fragilidade das instituições (OLIVER, 1992) e precaver a instabilidade da autoridade carismática, promovendo a possibilidade de mudanças drásticas (WEBER, 1964, p. 361, 1978, p. 1117).

As tentativas intencionais para projetar a ordem política são uma preocupação central. Demandas de *accountability* desafiadoras da ordem às vezes apresentam uma visão de uma política ideal. No entanto, foi questionado “se as sociedades dos homens são realmente capazes ou não de estabelecer o bom governo a partir da reflexão e da escolha, ou se elas são para sempre destinadas em suas constituições políticas por acidentes e força” (HAMILTON; JAY; MADISON, 1964, p. 1). Às vezes, o *design* institucional como meio para alcançar determinados fins desejáveis é uma parte menor dos processos de ordem, sob a forma de uma ecologia dos processos de mudança e da deriva histórica. Os momentos históricos podem ser “muito longos” (HERZOG, 1989, p. 39), e é mais fácil mudar as regras legais do que as práticas políticas e alcançar as consequências pretendidas através de um *design* deliberado (OLSEN, 2007, 2010).

¹⁴Em relação ao papel das aspirações, “uma casa pode ser grande ou pequena. Enquanto as casas vizinhas são igualmente pequenas, ela satisfaz todas as exigências sociais para uma residência. Mas se for levantado ao lado da pequena casa um palácio, a casinha encolhe para uma cabana” (MARX, 1847).

As democracias modernas normalmente têm a capacidade de implementar apenas reformas incrementais e remover obstáculos a uma política e sociedade melhores, ao mesmo tempo em que lidam com problemas práticos. O *design top-down* compete com os processos de *bottom-up*, transformando a experiência em regras, regras em princípios, princípios em instituições e instituições em ordens políticas, e o caso europeu ilustra que demandas de *accountability* desafiadora da ordem definem limites para o que é considerado uma ordem aceitável. Os compromissos são organizados em torno de misturas cambiantes de “linhas vermelhas” que funcionam como restrições independentes (CYERT; MARCH, 1963), definindo o que é politicamente possível e desejável, legalmente correto, economicamente racional, cientificamente verdadeiro, tecnicamente possível, administrativamente viável, socialmente justo e cultural e religiosamente apropriado.

O patrimônio do Iluminismo europeu glorifica a agência, a reflexão e a ação racionais, o controle humano, a ordem política baseada na razão e o progresso através da aprendizagem experiencial: o indivíduo emancipado da autoridade, alcançando liberdade de pensamento, expressão e associação e autogoverno. Uma premissa básica da democracia é que há escolha. A vida política não é completamente aleatória ou determinista (MARCH; OLSEN, 1995). Ainda assim, as teorias da *accountability* precisam explorar se as visões democráticas da modernidade superam o alcance da racionalidade e controle humanos em relação à organização, associação e atores políticos (COHEN; MARCH; OLSEN, 2012; MARCH, 2015). Há situações governadas por rotinas institucionais e “políticas como de costume”. Existem também situações mal estruturadas – difíceis de prever, compreender, avaliar e controlar por meio das rotinas institucionais existentes – em que as questões exigem ação sem muito tempo para análise, deliberação, barganha, ou construção da coalizão. Existem fatores parecidos com o destino fora do controle dos decisores políticos, e a natureza aberta das políticas democráticas e a possibilidade de mobilizar atores e questões facilitam a espontaneidade e os eventos. Assim, um desafio é compreender as possibilidades e limitações da escolha e da aprendizagem pelo ser humano em contextos caracterizados por padrões normativos ambíguos e cambiantes, fatos e causalidade incertos, e controle limitado. Estudos baseados no modelo de *garbage can* exploram tais condições. Existem elementos casuais e interações imprevisíveis entre fluxos de problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha. Os resultados são produtos não intencionais de atos e processos interativos, mas não coordenados, sugerindo uma compreensão temporal dos eventos em vez de uma compreensão intencional e consequente (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, 2012).

Em suma, a Europa tenta lidar com suas próprias crises e ações de equilíbrio. Os processos de *accountability* são parte da prevenção de comportamentos não autorizados e abuso de poder. No entanto, o aumento das demandas de

accountability desafiadoras da ordem política exige que elas também façam parte da formação e da mudança de ordens. A racionalidade e o controle político podem não corresponder aos padrões do Iluminismo e há uma necessidade de realismo quanto ao que os cidadãos e os representantes eleitos podem fazer em contextos complexos e dinâmicos. Existem, no entanto, motivos de confiança e não de desespero. Aristóteles ensinou que aprender a viver juntos “pode ser um longo processo; pois, assim como um estado não pode ser feito de qualquer coleção de pessoas, assim também não pode ser feito a qualquer momento pela vontade” (ARISTÓTELES, 1962, p. 196). A busca da unidade em meio a tensões irreversíveis é familiar do discurso histórico sobre os fundamentos normativos e organizacionais da governança democrática e da convivência civilizada. Embora esse discurso não forneça respostas definitivas para entender o papel dos processos de *accountability* em atos de equilíbrio democrático em uma era desafiadora, ele oferece um quadro promissor para uma conversa mais aprofundada sobre regras democráticas para a convivência. Em uma era de transformação, ambiguidade, incerteza e controle limitado, pode ser frutífero ouvir a conversa, e talvez as crianças brincando.

Referências bibliográficas

- AALBERG, T. *et al.* *Populist political communication in Europe*. London: Routledge, 2017.
- ARISTÓTELES. (384-322 B.C.). *The politics*. Harmondsworth: Penguin, 1962.
- AYRAULT, J-M.;STEINMEIER. F. W. A strong Europe in a world of uncertainties. *Voltaire Network*, 27 June 2016. Disponível em: <www.voltairenet.org/article192564.html> Acesso em: 15/09/2016.
- BALL, T.;FARR, J.; HANSON, R. L. (Eds.). *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- BARBER, B. *Strong democracy*. Participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 1984.
- BARTL, M. Internal market rationality, private law and the direction of the Union: resuscitating the market as the object of the political. *European Law Journal*, v. 21, n. 5, p. 572-598, 2015.
- BATTISTA, E.; SETARI, N.; ROSSIGNOL, E. *The mind and body of Europe: a new narrative*. Luxemburg: Publication Office, 2014.
- BELL, D. *The end of ideology: on the exhaustion of political ideas in the fifties*. Glencoe IL: Free Press, 1960.
- BENDIX, R. *Max Weber an intellectual portrait*. Garden City NY: Anchor Doubleday, 1962.
- BERMAN, H. J. *Law and revolution*. The formation of the Western legal tradition. Cambridge MA: Harvard University Press, 1983.

- VON BILLERBECK, S. B. K. UN peace operations and conflicting legitimacies. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 11, n. 3, p. 286-305, 2017.
- BORMANN, N.-C.; WINZEN, T. The contingent diffusion of parliamentary oversight institutions in the European Union. *European Journal of Political Research*, v. 55, p. 589-608, 2016.
- BOROWIAK, C. T. *Accountability & Democracy*. The pitfalls and promises of popular control. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BOROWSKI, M. The beginnings of Germany's Federal Constitutional Court. *Ratio Juris*, v. 16, n. 2, p. 155-186, 2003.
- BÖRZEL, T. From EU governance crisis to crisis of EU governance: regulatory failure, redistributive conflict and Eurosceptic publics. *Journal of Common Market Studies*, v. 54, Annual Review, p. 8-31, 2016.
- BOURKE, R.; GEUSS, R. Introduction. In: BOURKE, R.; GEUSS, R. (Eds.). *Political judgement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-26.
- BOUSSAGUET, L. Participatory mechanisms as symbolic policy instruments? *Comparative European Politics*, v. 14, n. 1, p. 107-124, 2016.
- BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010.
- BOVENS, M.; CURTIN, D.; 'T HART, P. (Eds.). *The real world of EU accountability*. What deficit? Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- BRANDSMA, G. J.; HEIDBREIDER, E; MAASTENBROEK, E. Accountability in the post-Lisbon European Union. *International Review of Administrative Sciences*, v. 82, n. 4, p. 621-637, 2016.
- BRÄNDSTRÖM, A. Crisis accountability: ministerial resignation in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, v. 38, n. 3, p. 301-320, 2015.
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. *The reasons of rules*. Constitutional political economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- BRUNSSON, N.; OLSEN, J. P. Organization theory: thirty years of dismantling, and then ... ? In: BRUNSSON, N.; OLSEN, J. P. (Eds.). *Organizing organizations*. Bergen: Fagbokforlaget, 1998. p. 13-43.
- BUSUIOC, M. *The accountability of European agencies*. Legal provisions and ongoing practices. Delft: Eburon, 2010.
- BUSUIOC, M.; GROENLEER, M.; TRONDAL, J. *The agency phenomenon in the European Union: emergence, institutionalisation and everyday decision-making*. Manchester: Manchester University Press, 2012.
- CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The study of critical junctures. Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.
- CARAMANI, D. Will vs. reason: the populist and technocratic forms of political representation and their critique of party government. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, p. 54-67, 2017.

- CARPENTER, D.; KRAUSE, G. A. Transactional authority and bureaucratic politics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 1, p. 5-25, 2015.
- CHALMERS, D.; JACHTENFUCHS, M.; JOERGES, C. (Eds.). *The end of the Eurocrats' dream*. Adjusting to European diversity. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Eds.). *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*. London: Routledge, 2017.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, p. 1-25, 1972.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. "A garbage can model" at forty: a solution that still attracts problems. In: LOMI, A.; HARRISON, J. R. (Eds.). *The garbage can model of organizational choice: looking forward at forty*. Bingley: Emerald Books, 2012. p. 19-30.
- COUNCIL OF EUROPE. *State of democracy, human rights and the rule of law*. Populism – how strong are Europe's checks and balances? Strasbourg: Report by the Secretary General of the Council of Europe, 2017.
- CREMADES, M. T.; NOVAK, P. *Brexit and the European Union: general institutional and legal considerations*. Brussels: Directorate General for Internal Policies of the Union, 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
- CRICK, B. *In Defence of Politics*. 2. ed. Harmondsworth: Penguin Books, 1982 [1962].
- CRUM, B.; FOSSUM, J. E. The multilevel parliamentary field: a framework for theorizing representative democracy in the EU. *European Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 249-271, 2009.
- CURTIN, D. "Accountable independence" of the European Central Bank: seeing the logics of transparency. *European Law Journal*, v. 23, n. 1-2, p. 28-44, 2017.
- CYERT, R. M.; MARCH, J. G. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1963. 2. ed. Oxford: Basil Blackwell, 1992.
- DAHL, R. A. *Who governs*. Democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press, 1961.
- DAHL, R. A. *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1963 [1956].
- DAHL, R. A. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DAHL, R. A. The shifting boundaries of democratic governments. *Social Research*, v. 66, n. 3, p. 915-931, 1999.
- DAHL, R. A.; Lindblom, C. E. *Politics, economics, and welfare*. New York: Harper Torchbooks, 1963 (paperback) [1953].
- DAHRENDORF, R. *The modern social conflict*. An essay on the politics of liberty. London: Weidenfeld and Nicolson, 1988.
- DALTON, R. J.; KLINGEMANN, H-D. Citizens and political behavior. In: DALTON, R. J.; KLINGEMANN, H-D. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 3-26.
- DAWSON, M. The legal and political accountability structure of "post-crisis" EU economic governance. *Journal of Common Market Studies*, v. 53, n. 5, p. 976-993, 2015.

- DAWSON, J.; HANLEY, S. What is wrong with East-Central Europe? The fading mirage of the “liberal consensus”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 1, p. 20-34, 2016.
- DE WILDE, P.; TRENZ, H-J. Denouncing European integration: Euroscepticism as polity contestation. *European Journal of Social Theory*, v. 15, n. 4, p. 537-554, 2012.
- DIAMOND, L. Three paradoxes of democracy. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 3, p. 48-60, 1990.
- DIAMOND, L. Future of democracy. In: CLARKE, P. B.; FOWERAKER, J. (Eds.). *Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routledge, 2001. p. 154-161.
- DRYZEK, J. S.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. Introduction. In: DRYZEK, J. S.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-41.
- DURÁN, I. P. Accountability from the perspective of the forum: citizens’ attitudes towards accountability in Europe. *West European Politics*, v. 39, n. 4, p. 835-858, 2016.
- DURKHEIM, E. L’Individualism et les Intellectuels. Reprinted, with an introduction by Steven Lukes: Individualism and the intellectuals, *Political Studies*, v. 17, n. 1, p. 14-30, 1969
- DUVERGER, M. *Political parties*. London: Methuen (University paperbacks), 1964 [1951].
- DUVERGER, M. *The idea of politics*. The use of power in society. London: Methuen, 1966.
- EGEBERG, M. (Ed.). *Multilevel Union administration*. The transformation of executive politics in Europe. Houndmills: Palgrave MacMillan, 2006.
- ELIAS, N. *The civilizing process*. Oxford: Blackwell, 1994 [1939].
- ENNSER-JEDENASTIK, L. The politicization of regulatory agencies: between partisan influence and formal independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 26, n. 3, p. 507-518, 2016. doi: 10.1093/jopart/muv022
- ERIKSEN, E. O.; FOSSUM, J. E. (Eds.). *Rethinking democracy and the European Union*. London: Routledge, 2012.
- EUROPEAN COMMISSION. *Completing Europe’s Economic and Monetary Union*. Brussels: Report by Jean-Claude Juncker, 2015. In close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz.
- EUROPEAN COMMISSION. *State of the Union address 2016: towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defend*. 2016. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016>> Acesso em: 17/09/2016.
- EUROPEAN COMMISSION. *White paper on the future of Europe*. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf> Acesso em: 02/03/2017.
- EUROPEAN COUNCIL. *Bratislava Declaration and Roadmap*. Brussels: Press Office – general Secretariat of the Council, 2016. Disponível em: <www.consilium.europa.eu/press> Acesso em: 17/09/2016.
- EUROPEAN COUNCIL. *The Rome Declaration*. Brussels: Press release 149/17, 2017.

- FABBRINI, S. The euro crisis through two paradigms: interpreting the transformation of the European economic governance. *European Politics and Society*, v. 18, n. 3, p. 318-332, 2016. <http://dx.doi.org/10.1080/23745118.2016.1229387>.
- FERGUSON, Y. H.; MANSBACH, R. W. *Politics. Authority, identities and change*. Columbia SC: University of South Carolina Press, 1996.
- FILGUEIRAS, F. Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. *Journal of Public Affairs*, v. 16, n. 2, p. 192-202, 2016.
- FOA, R. S.; MOUNCK, Y. The danger of deconsolidation. The democratic disconnect. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, p. 6-17, 2016.
- FØLLESDAL, A.; HIX, S. Why there is a democratic deficit in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, v. 44, n. 3, p. 533-562, 2006.
- FRIEDRICH, C. J. Democracy and dissent. *Political Quarterly*, p. 571-582, October-December 1939.
- FUKUYAMA, F. *The end of history and the last man*. New York: Avon Books, 1992.
- GAILMARD, S. Accountability and principal-agent theory. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 90-105.
- GLAZER, N. Democracy and deep divides. *Journal of Democracy*, v. 21, n. 2, p. 5-19, 2010.
- GOODIN, R. E. Enfranchising all affected interests, and its alternatives. *Philosophy & Public Affairs*, v. 35, n. 1, p. 40-68, 2007.
- GOODIN, R. E. *Innovating democracy*. Democratic theory and practice after the deliberative turn. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- GOODIN, R. E. Introduction. The state of the discipline. In: GOODIN, R. E. (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 3-57.
- GOODIN, R. E. *On settling*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- GRANT, R. W.; KEOHANE, R. O. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 29-43, 2005.
- GRUBE, D. C. Administrative learning or political blaming? Public servants, parliamentary committees and the drama of public accountability. *Australian Journal of Political Science*, v. 49, n. 2, p. 221-236, 2014.
- GUSTAVSSON, S.; KARLSSON, C.; PERSSON, T. (Eds.). *The illusion of accountability in the European Union*. London: Routledge, 2009.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. The mindset of political compromise. *Perspectives on Politics*, v. 8, n. 4, p. 1125-1143, 2010.
- GYORFI, T. *Against the new constitutionalism*. Cheltenham: Edgar Elgar, 2016.
- HALL, J. A. The politics of modernity. In: ENGELSTAD, F.; ØSTERUD, Ø. (Eds.). *Power and democracy. Critical interventions*. Aldershot: Ashgate, 2004. p. 131-150.
- HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. *The Federalist Papers*. New York: Pocket Books, Simon & Schuster, 1964 [1787].
- HAY, C.; STOKER, G. Revitalizing politics: have we lost the plot? *Representation*, v. 45, n. 3, p. 225-236, 2009.

- HERZOG, D. *Happy slaves. A critique of consent theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1989.
- HM GOVERNMENT. *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*. White Paper, Cm 9417 2017.
- HOBBS, T. *Leviathan*. (ed. and abridged with an introduction by John Plamenatz) London: The Fontana Library, 1962 [1651].
- HOBOLT, S. B. The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy*, v. 23, n. 9, p. 1259-1277, 2016.
- HOBOLT, S. B.; TILLEY, J. *Blaming Europe? Responsibility without accountability in the European Union*. Oxford: University Press, 2014.
- HOOGHE, L.; MARKS, G. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.
- HOY, T. (Ed.). *Politics & Power. Who should rule?* New York: Capricorn Books, 1968.
- ISSACHAROFF, S.; PILDES, R. H. Politics as markets: partisan lockups of the democratic process. *Stanford Law Review*, v. 50, n. 3, p. 643-717, 1998.
- JACHTENFUCHS, M.; DIEZ, T.; JUNG, S. Which Europe? Conflicting models of a legitimate European political order. *European Journal of International Relations*, v. 4, n. 4, p. 409-455, 1998.
- JOERGES, C. Integration through law and the crisis of law in Europe's emergency. In: CHALMERS, D.; JACHTENFUCHS, M.; JOERGES, C. (Eds.). *The end of the Eurocrats' dream. Adjusting to European diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 299-338
- JOERGES, C.; KREUDER-SONNEN, C. European studies and the European crisis: legal and political science between critique and complacency. *European Law Journal*, v. 23, n. 1-2, p. 118-139, 2017. DOI: 10.1111/eulj.12225
- JUNCKER, J-C. *State of the Union address 2017*. Brussels: Speech/17/3165, 2017. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm
- KELSEN, H. Foundations of democracy. *Ethics*, v. 66, n. 1, p. 1-101, 1955.
- KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. Accountable networks. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 242-257.
- KOCHENOV, D.; MAGEN, A.; PECH, L. (Eds.). The JCMS Symposium 2016: the great rule of law debate in the EU. *Journal of Common Market Studies*, v. 54, n. 5, p. 1045-1049, 2016.
- KORNHAUSER, W. *The politics of mass society*. New York: Free Press, 1959.
- KRAMPF, A. From transparency to accountability: the impact of the ECB's unconventional policies on the EMU. *Journal of European Integration*, v. 38, n. 4, p. 455-471, 2016.
- KRATOCHWIL, F. Has the "Rule of law" become a "rule of Lawyers"? In: PALOMBELLA, G.; WALKER, N. (Eds.). *Relocating the Rule of Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2009. p. 171-196.
- KYDLAND, F. E.; PRESCOT, E. C. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, v. 85, n. 3, p. 473-491, 1977.

KYMLICKA, W. Solidarity in diverse societies: beyond neoliberal multiculturalism and welfare chauvinism. *Comparative Migration Studies*, v. 3, n. 17, p. 3-17, 2015.

LEVER, A. Democracy and judicial review: are they really incompatible. *Perspectives on Politics*, v. 7, n. 4, p. 805-822, 2009.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. In: LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (Eds.). *Party systems and voters alignments*. New York: Free Press, 1967. p. 1-64.

LOEWENSTEIN, K. The Union of Western Europe: illusion and reality. *Columbia Law Review*, v. 52, n. 1, p. 55-99, 1952.

MACHIAVELLI, N. *The Prince and The Discourses*. New York: Random House: The Modern Library, 1940 [1513/1532, 1513/1517].

MACINTYRE, A. *Whose justice? Which rationality?* Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1988.

MAGEN, A. Cracks in the foundations: understanding the Great Rule of Law Debate in the EU. *Journal of Common Market Studies*, v. 54, n. 5, p. 1050-1061, 2016.

MAGGETTI, M.; PAPADOPOULOS, Y. The principal-agent framework and independent regulatory agencies. *Political Studies Review*, v. 14, n. 4, p. 1-12, 2016. DOI: 10.1177/1478929916664359

MAIER, C. S. *Changing boundaries of the political: essays on the evolving balance between the State and society, public and private in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

MAIR, P. Political opposition and the European Union. *Government and Opposition*, v. 42, n. 1, p. 1-17, 2007.

MAIR, P. *Ruling the void: the hollowing-out of Western democracy*. London: Verso, 2013.

MAJONE, G. Europe's "democratic deficit": the question of standards. *European Law Journal*, v. 4, n. 1, p. 5-28, 1998.

MAJONE, G. *Rethinking the Union of Europe post-crisis: has integration gone too far?* Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

MANNHEIM, K. *Ideology and utopia*. New York: Harcourt, Brace & World, 1968, [1929].

MARCH, J. G. Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*, v. 26, n. 4, p. 563-577, 1981.

MARCH, J. G. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organizational Science*, v. 2, p. 71-87, 1991.

MARCH, J. G. *The ambiguities of experience*. Ithaca: Cornell University Press, 2010.

MARCH, J. G. Do the mistakes lie in decision makers or in economics? In: RANGAN, S. (Ed.). *Performance and Progress*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 28-37.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget, 1976.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. *The American Political Science Review*, v. 77, n. 2, p. 281-296, 1983.

- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, p. 734-749, 1984.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions*. The organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Democratic governance*. New York: Free Press, 1995.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “New Institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-20.
- March, J. G.; Schulz, M.; Zhou, X. *The dynamics of rules*. Change in written organizational codes. Stanford CA: Stanford University Press, 2000.
- MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Organizations*. New York: Wiley, 1958.
- MARX, K. *Wage labor and capital*. Relation of wage-labor to capital. 1847. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/marx/works/1847/wage-labour/index.htm>>< Acesso em: 21/02/2017.
- MAY, T. The government’s negotiating objectives for exiting the EU. 2017. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> >
- MCDONNELL, L. M.; TIMPANE, P. M.; BENJAMIN, R. (Eds.). *Rediscovering the democratic purposes of education*. Lawrence: University Press of Kansas, 2000.
- MCNAMARA, K. R. Rational fictions: central bank independence and the social logic of delegation. *West European Politics*, v. 25, n. 1, p. 47-76, 2002.
- MENÉNDEZ, A. J. Editorial. Hermann Heller NOW. *European Law Journal*, v. 21, n. 3, p. 285-294, 2015.
- MENÉNDEZ, A. J. The guardianship of European constitutionality. A structural critique of European constitutional review. Oslo: University of Oslo, ARENA Working Paper 2/2017.
- MÉNY, Y. Conclusion: a voyage to the unknown. *Journal of Common Market Studies*, v. 50, p. 154-164, 2012.
- MICHALSKY, A.; NORMAN, L. Conceptualizing European security cooperation: competing international political orders and domestic factors. *European Journal of International Relations*, v. 22, n. 4, p. 749-772, 2016.
- MICHELS, A.; MEIJER, A. Safeguarding public accountability in horizontal government. *Public Management Review*, v. 10, n. 2, p. 165-173, 2008.
- MILL, J. S. *Considerations on representative government*. South Bend IN: Gateways editions, 1962 [1861].
- MILL, J. S. *On liberty*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1977 [1859].
- MISES INSTITUTE. *The end of politics*. Mises Institute, 2016. (<https://mises.org/events/end-politics>)
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat baron de. *The spirit of the laws*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989 [1748].

- MONTI, M. *et al.* *Future financing of the EU*. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources. Comissão Europeia, 2016. Disponível em: ec.europa.eu/budget/mff/hlgor Acesso em: 20/01/2017.
- MORAVCSIK, A. Is there a 'democratic deficit' in world politics? A framework for analysis. *Government and Opposition*, v. 39, n. 2, p. 336-363, 2004.
- MOUFFE, C. *The return of the political*. London: Verso, 2005.
- MÜLLER, J-W. *Contesting democracy*. Political ideas in twentieth century Europe. New Haven: Yale University Press, 2011.
- NAERT, F. The new European Union economic governance: what about accountability. *International Review of Administrative Sciences*, v. 82, n. 4, p. 638-655, 2016.
- NÄSTRÖM, S. The challenge of the all-affected principle. *Political Studies*, v. 59, p. 116-134, 2011.
- NORMAN, L. Defending the European political order: visions of politics in response to the radical right. *European Journal of Social Theory*, v. 20, n. 4, p. 1-19, 2016. <https://doi.org/10.1177/1368431016679670>
- NYBERG, L. Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar. Nyliberale föreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, v. 117, n. 4, p. 505-530, 2015.
- OFFE, C. *Contradictions of the Welfare State*. (edited and with an introduction by J. Keane) Cambridge Ma: The MIT Press, 1984.
- OLIVER, C. The antecedents of deinstitutionalization. *Organizational Studies*, v. 13, n. 4, p. 563-588, 1992.
- OLSEN, J. P. Citizens, public administration and the search for theoretical foundations. *PS XXXVII* (1), p. 69-79, 2003.
- OLSEN, J. P. *Europe in search of political order*. An institutional perspective on unity/diversity, citizen/their helpers, democratic design/historical drift, and the co-existence of orders. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- OLSEN, Johan P. Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change. *West European Politics*, v. 32, n. 3, p. 439-465, 2009.
- OLSEN, J. P. *Governing through institution building*. Institutional theory and recent European experiments in democratic organization. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- OLSEN, J. P. *Democratic accountability, political order, and change*. Exploring accountability processes in an era of European transformation. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *In it together: why less inequality benefits all*. Overview of inequality trends, key findings and policy directions. Paris: OECD, 2015.
- OWEN, D. Constituting the polity, constituting the *demos*: on the place of all the affected interests principle in democratic theory and in resolving the democratic boundary problem. *Ethics & Global Politics*, v. 5, n. 3, p. 129-152, 2012.
- PAPADOPOULOS, Y. Accountability and multi-level governance: more accountability less democracy? *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 1030-1049, 2010.

PAPADOPOULOS, Y. *Democracy in crisis?* Politics, governance and policy. Houndmills: Palgrave MacMillan, 2013.

PÉREZ-DÍAZ, V. (Paperback Ed.). Introduction: free markets, civil societies and a liberal polity. In: Pérez-Díaz, V. *Markets and civil society. The European experience in comparative perspective*. New York: Berghahn, 2014.

PÉREZ-DÍAZ, V. The sleep of reason produces monsters: on the subject of civic demands and capacities today. Research Paper 110(b)/2017. Madrid: Analistas Socio-Políticos, 2017.

PÉREZ DURÁN, I. Accountability from the perspective of the forum: citizens' attitudes toward accountability in Europe. *West European Politics*, v. 39, n. 4, p. 815-858, 2016.

PERRY, M. J. *Morality, politics & law*. Oxford: Oxford University Press, 1988.

PETTIT, P. Depoliticizing democracy. *Ratio Juris*, v. 17, n. 1, p. 52-65, 2004.

PIERRE, J. Reinventing governance, reinventing democracy. *Policy & Politics*, v. 37, p. 591-609, 2009.

PIRIS, J-C. *The Lisbon Treaty*. A legal and political analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

POLANYI, K. The great transformation. The political and economic origins of our time. Boston: Beacon, 1957 [1942].

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking about government. The role of magic concepts. *Public Management Review*, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2011.

PREUSS, U. K. Prospects of a constitution of Europe. *Constellations*, v. 3, n. 2, p. 209-224, 1996.

RAUH, C.; WILDE, P. The opposition deficit in EU accountability: evidence from over 20 years of plenary debate in four member states. *European Journal of Political Research*, early view, 2017. doi: 10.1111/1475-6765.12222

RENWICK, A. The process of Brexit: what comes next? Working paper. London: UCL European Institute, 2017.

REYKOWSKI, J. Why did the collectivist state fail? *Theory and Society*, v. 23, p. 233-252, 1994.

RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ROKKAN, S. Norway: numerical democracy and corporate pluralism. In: DAHL, R. A. (Ed.). *Political oppositions in Western democracies*. New Haven CN: Yale University Press, 1966. p. 70-115.

ROKKAN, S.; URWIN, D. *Economy, territory, identity: politics of West European peripheries*. London: Sage, 1983.

ROTHSTEIN, B. *The quality of government*. Corruption, social trust and inequality in international perspective. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

ROUSSEAU, J-J. *The social contract and discourse on the origin of social inequality*. New York: Washington Square Press, 1967 [1762/1755].

RUBIN, E. L. The myth of accountability and the anti-administrative impulse. *Michigan Law Review*, v. 103, n. 8, p. 2073-2136, 2005.

- SABINE, G. H. *A history of political theory*. New York: Henry Holt and Company, 1937.
- SARTORI, G. *The theory of democracy revisited*. Chatham NJ: Chatham House Publishers, 1987.
- SCHARPF, F. W. After the crash: a perspective on multilevel European democracy. *European Law Journal*, v. 21, n. 3, p. 384-405, 2015.
- SCHARPF, F. W. *De-constitutionalization and majority rule*. A democratic vision for Europe. Cologne: MPIfG Discussion Paper 14/14, 2016.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. *The semi-sovereign people*. New York: Holt, Rinehard and Winston, 1960.
- SHELLING, T. C. Economic reasoning and the ethics of policy. *The Public Interest*, v. 68, p. 37-61, Spring, 1981.
- SCHERZ, A. The legitimacy of the *demos*: who should be included in the demos and on what grounds? *Living Reviews of Democracy*, v. 4, p. 1-13, 2013. Disponível em: <<http://www.livingreviews.org/lrd-2012-1>> Acesso em: 12/01/2017.
- SCHILLEMANS, T. *The public accountability review*. A meta-analysis of public accountability research in six academic disciplines. Working Paper. Utrecht: Utrecht University School of Governance, 2013.
- SCHILLEMANS, T.; BUSUIOC, M. Predicting public sector accountability: from agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 1, p. 191-215, 2015.
- SCHMITT, C. *The concept of the political*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1976 [1927].
- SCHMITTER, P. C. *How to democratize the European Union... and why bother?* Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.
- SCHMITTER, P. C. The ambiguous virtues of democracy. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, p. 47-60, 2004.
- SCHMITTER, P. C. Comparative politics: its past, present and future. *Chinese Political Science Review*, v. 1, n. 3, p. 397-411, 2016.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism & democracy*. London: Routledge, 1994 [1942].
- SEDELMEIER, U. Europeanization. In: JONES, E.; MENON, A.; WEATHERHILL, S. (Eds.). *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 825-839.
- SELZNICK, P. *Leadership in administration*. New York: Harper and Row, 1957.
- SELZNICK, P. *The moral commonwealth*. Social theory and the compromise of community. Berkeley: University of California Press, 1992.
- SIMON, H. A. *Administrative behavior*. 2. ed. New York: Free Press, 1957.
- SIMPSON, K.; LOVELESS, M. Another chance? Concerns about inequality, support for the European Union and further European integration. *Journal of European Public Policy*, v. 24, n. 7, p. 1067-1089, 2017.
- STATHAM, P.; TRENZ, H-J. *The politicization of Europe*. Contesting the Constitution in the mass media. London: Routledge, 2013.

- STEPHENSON, P. Starting from scratch? Analysing early institutionalization processes: the case of audit governance. *Journal of European Public Policy*, v. 23, n. 10, p. 1481-1501, 2016.
- STINCHCOMBE, A. L. Social structure and organizations. In: MARCH, J. G. (Ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally, 1965. p. 142-193.
- STONE SWEET, A. *The judicial construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- STREECK, W. Heller, Schmitt and the Euro. *European Law Journal*, v. 21, n. 3, p. 361-370, 2015.
- STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, v. 37, p. 261-289, 2000.
- STRØM, K.; MÜLLER, W. C.; BERGMAN, T. (Eds.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- THATCHER, M.; STONE SWEET, A. Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, v. 25, n. 1, p. 1-22, 2002.
- TOCQUEVILLE, A. de. *Democracy in America*, v. 1. New York: Vintage Books, 1945 [1835].
- TOCQUEVILLE, A. de. *The old regime and the French Revolution*. Garden City NY: Doubleday Anchor Books, 1955 [1856].
- TOWFIGH, E. V. Rational choice and its limits. *German Law Journal*, v. 17, n. 5 (Special Issue), p. 763-78, 2016.
- TRONDAL, J. *An emergent European executive order*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- VIROLI, M. *From politics to reason of State*. The acquisition and transformation of the language of politics 1250-1600. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- WALDRON, J. *Political, political theory: essays on institutions*. Cambridge MA: Harvard University Press, 2016.
- WARD-PERKINS, B. *The fall of Rome and the end of civilization*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- WEBER, M. (Paperback Ed.). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press, 1964.
- WEBER, M. Politics as a vocation. In: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. (Eds.). *From Max Weber*. London: Routledge & Kegan Paul, 1970. p. 77-128.
- WEBER, M. *Economy and society*. Berkeley: University of California Press, 1978. (Eds. G. Roth e C. Wittich).
- WEILER, J. H. H. European neo-constitutionalism: in search of foundations for the European constitutional order. In: BELLAMY, R.; CASTIGLIONE, D. (Eds.). *Constitutionalism in transition: European and theoretical perspectives*. Oxford: Blackwell, 1996. p. 105-121.
- WEILER, J. H. H. Europe in crisis—on the “political Messianism”, “legitimacy” and “the rule of law”. *Singapore Journal of Legal Studies*, p. 248-268, 2012.

- WHEELER, H. Constitutionalism. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (Eds.). *Handbook of Political Science*, Volume 5: Governmental Institutions and processes. Reading MA: Addison-Wesley, 1975. p. 1-91.
- WHITE, J. Emergency Europe. *Political Studies*, v. 63, n. 2, p. 300-318, 2015.
- WIESEL, F.; MODELL, S.; MOLL, R. Customer orientation and management control in the public sector: a garbage can analysis. *European Accounting Review*, v. 20, n. 3, p. 551-581, 2011.
- WILDAVSKY, A. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. *American Political Science Review*, v. 81, p. 3-22, 1987.
- WILKINSON, M. A. Political constitutionalism and the European Union. *Modern Law Review*, v. 76, n. 2, p. 191-222, 2013.
- WILLE, A. *The normalization of the European Commission*. Politics and bureaucracy in the EU Executive. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- WILLE, A. The evolving EU accountability landscape: moving to an ever denser union. *International Review of Administrative Sciences*, v. 82, n. 4, p. 694-717, 2016.
- WIRTH, L. Preface, K. Mannheim: *Ideology and Utopia* 1968: x-xxx. New York: Harcourt, Brace & World, 1936.
- WOLIN, S. S. *Politics and vision*. Continuity and innovation in Western political thought. Boston: Little, Brown & co, 1960.
- WRIGHT, T. The politics of accountability. In: ELLIOT, M.; FELDMAN, D. (Eds.). *The Cambridge companion to public law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 96-115.
- YURATICH, D. Article 13(2) TEU: institutional balance, sincere co-operation, and non-dominance during lawmaking? *German Law Journal*, v. 18, n. 1, p. 99-125, 2017.

Johan P. Olsen

Professor Emérito da University of Oslo, Noruega. Fundador e pesquisador associado do ARENA Centre for European Studies – University of Oslo. Autor de *Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization* (Oxford University Press, 2010) e de *Democratic accountability, political order and change* (Oxford University Press, 2017). Além disso, é autor de vários artigos acadêmicos e ensaios em periódicos internacionais. Contato: j.p.olsen@arena.uio.no

Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública

Lana Montezano

Universidade de Brasília (UnB) e FGV Projetos

José Bento Carlos Amaral Junior

Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) e FGV Projetos

Antônio Isidro-Filho

Universidade de Brasília (UnB) e Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo (LineGov/UnB)

Este artigo tem a finalidade da elaboração do Indicador de Priorização do Desenvolvimento de Competências (IPDC), considerando as lacunas de competências, a eficiência institucional e a adesão ao negócio. O IPDC subsidiará tomada de decisão da organização quanto ao uso de recursos em ações visando à aprendizagem que permitam desenvolver as competências mais críticas. A proposta permite aperfeiçoar o modelo de gestão por competências, incluindo a etapa de priorização das competências. Foi realizado estudo transversal em órgão público para mapear as competências gerenciais e transversais de todos os gestores, utilizando-se de pesquisa documental e grupo focal para definição, bem como *survey* eletrônico para avaliação das competências profissionais. O cálculo do IPDC permitiu identificar seis competências com alta prioridade para serem desenvolvidas, sendo prioritária a “Avaliação de desempenho”.

Palavras-chave: desenvolvimento de competências, órgão público, modelo de gestão, ferramentas de gestão, mapeamento de competências

[Artigo recebido em 1º de agosto de 2016. Aprovado em 19 de julho de 2017.]

Priorización del desarrollo de competencias en órgano público

Este artículo tiene como finalidad la elaboración del Indicador de Priorización del Desarrollo de Competencias (IPDC), teniendo en cuenta los huecos de competencias, la eficiencia institucional y la adhesión al negocio. El IPDC va a subsidiar la toma de decisiones de la organización con respecto al uso de los recursos en acciones dirigidas al aprendizaje que permitan desarrollar las competencias más críticas. La propuesta permite perfeccionar el modelo de gestión por competencias, incluyendo la etapa de priorización de las competencias. Fue realizado un estudio transversal en órgano público para mapear las competencias gerenciales y transversales de todos los gestores, utilizándose de investigación documental y grupo focal para la definición, así como de *survey* electrónico para la evaluación de las competencias profesionales. El cálculo del IPDC ha permitido identificar seis competencias con alta prioridad para ser desarrolladas, siendo la de mayor prioridad la “Evaluación del desempeño”.

Palabras clave: desarrollo de competencias, órgano público, modelo de gestión, herramientas de gestión, asignación de competencias

Competency development prioritization in public authority

This article aims to develop a Competency Development Prioritization Indicator (CDPI), considering the competency gaps in professional, institutional efficiency and adherence to business. The CDPI should subsidize a decision making of the organization regarding the use of resources for learning actions in order to develop the most critical competency. The proposal will improve the model of management competency, including the step of prioritizing competencies to be met. A cross-sectional study was performed in public authority to map the managerial and transversal competency of all managers, using documentary research and focus groups for definition and electronic survey to assess the professional skills. The calculation of the CDPI allowed to identify six competencies with high priority to be developed, with “Performance Evaluation” being the one with highest priority.

Keywords: development of skills, public agency, management model, management tools, competencies mapping

Introdução

Um ponto pacífico na literatura de estudos no campo da administração considera as pessoas como um dos principais ativos de uma organização, pois são responsáveis pelo alcance dos resultados organizacionais. Com o acirramento da competitividade, a retenção de talentos e o desenvolvimento desses profissionais são ferramentas-chave de gestão de pessoas para a construção e manutenção da vantagem competitiva, com vistas ao sucesso da organização (SANT'ANNA; MORAES; KILIMNIK, 2005).

Para tanto, existem várias formas ou modelos para identificar necessidades de treinamento ou lacunas de competências que permitem direcionar a definição de ações para desenvolver os profissionais, de modo que possam estar preparados adequadamente ao desempenho do trabalho (RUAS, 2005; BORGES-ANDRADE; ABBAD; MOURÃO, 2006; DRAGANIDIS; MENTZAS, 2006; FERREIRA; ABBAD; PAGOTTO; MENESES, 2009; BRANDÃO; BORGES-ANDRADE; FREITAS; VIEIRA, 2010; CAMPION; FINK; RUGGEBERG; CARR; PHILLIPS; ODMAN, 2011; ABBAD; MOURÃO, 2012; BRANDÃO, 2012). Na identificação das lacunas de competências, há experiências que mostram que as organizações adotam critérios subjetivos para a tomada de decisão, em detrimento de evidências objetivas para a indicação de soluções de treinamento e desenvolvimento de perfis profissionais alinhados às necessidades e objetivos organizacionais. No entanto, a utilização de critérios mais objetivos para subsidiar a decisão de quais competências precisam ser supridas (desenvolvidas ou captadas) pode trazer benefícios para as organizações, ao se considerar aspectos gerenciais como, por exemplo: a disponibilidade orçamentária, as necessidades estratégicas, o que poderá ter maior impacto na organização. Essa definição de um mecanismo para a tomada de decisão gerencial no serviço público pode contribuir para a definição das prioridades quanto à utilização de recursos, principalmente tendo em vista a otimização do uso de recursos públicos, direcionando para ações de aprendizagem que possam gerar mais resultados para a organização.

Considerando o conceito de gestão por competências, o qual consiste em desenvolver uma arquitetura estratégica e definir as metas de aquisição de competências prioritárias de desenvolvimento organizacional, a partir da identificação de competências essenciais por meio do envolvimento das unidades estratégicas de negócios (BRITO; CARLOS; AVELINO, 2007), faz-se necessário estabelecer um critério para definição das competências prioritárias.

Nesse sentido, este artigo tem por objetivo elaborar o Indicador de Priorização do Desenvolvimento de Competências (IPDC) a fim de subsidiar a tomada de decisão

quanto à definição das ações de aprendizagem que deverão ser propostas para serem realizadas em curto prazo em organizações públicas. O IPDC foi desenvolvido numa pesquisa aplicada em uma organização pública estadual, considerando a importância de se estudar diagnósticos de competências no setor público (MORAES; BORGES-ANDRADE; QUEIROGA, 2011). Para tanto, têm-se os seguintes objetivos específicos:

- Definir as competências gerenciais e transversais necessárias para atuação dos gestores do órgão público estudado.
- Identificar o grau de expressão das competências transversais e gerenciais segundo a percepção de gestores.
- Identificar diferenças de necessidades de desenvolvimento entre os gestores de áreas-meio e de áreas finalísticas.
- Estabelecer prioridades de desenvolvimento de competências com base no IPDC.

O desenvolvimento desse indicador busca contribuir para a mitigação de dissonâncias entre o discurso estratégico e as ações de gestão de pessoas, conforme apontado por Lacombe e Toneli (2001). Além disso, procura-se contribuir com a literatura ao abordar uma técnica que auxilia na tomada de decisão sobre quais competências devem ser supridas (desenvolvidas ou captadas), primeiro para minimizar os riscos da ausência de profissionais com perfil necessário para o desenvolvimento do trabalho, permitindo, assim, que as organizações tenham um critério objetivo para direcionar os esforços para suas prioridades.

O artigo está estruturado em cinco partes, a saber: a primeira, é esta introdução, que contém a contextualização da necessidade de se estabelecer o IPDC e os objetivos do trabalho; a segunda, trata das bases teóricas do mapeamento de competências e dos princípios norteadores para a criação do indicador; a terceira, descreve o método adotado no estudo quanto à coleta e análise de dados; a quarta, apresenta os resultados obtidos; e a quinta, trata das considerações finais com conclusões, limitações e recomendações relacionadas ao estudo.

Referencial teórico

Nesse item, apresenta-se a fundamentação teórica que embasou a realização da pesquisa empírica. Inicialmente são apresentados os conceitos relacionados às competências humanas nas organizações, em seguida, abordam-se o mapeamento e o desenvolvimento de competências e, finalmente, as ferramentas de gestão visando à priorização na tomada de decisão, incluindo abordagem específica de priorização de necessidades de treinamento.

Competências humanas nas organizações

A noção de competência apresenta duas perspectivas conceituais que marcam referenciais teóricos e metodológicos de pesquisa. A perspectiva estratégica enfatiza a competência como elemento de sustentação de vantagem competitiva em nível organizacional ou da firma, pressupondo os recursos internos de organizações como alicerces de mudança e inovação (PRAHALAD; HAMEL, 1995; TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; EISENHARDT; MARTIN, 2000; ARGOTE, 2005). Nesses termos, a competência assume uma dimensão mais ampla de rotinas ou capacidades organizacionais orientadas às demandas e oportunidades do ambiente externo. Por outro lado, na perspectiva da gestão de pessoas, a competência assume uma posição mais conhecida e difundida nas práticas instrumentais como seleção, treinamento, avaliação e remuneração (DIAS; BECKER; DUTRA; RUAS; GHEDINE, 2008), evidenciando uma transição de nível de análise de organizacional para individual. No nível individual, a competência apresenta-se tanto sob o enfoque do desempenho contextualizado, mobilização de recursos e entrega (DUTRA, 2008), quanto sob o prisma dos CHA's – conhecimentos, habilidades e atitudes (BRANDÃO; GUIMARÃES; BORGES-ANDRADE, 2001).

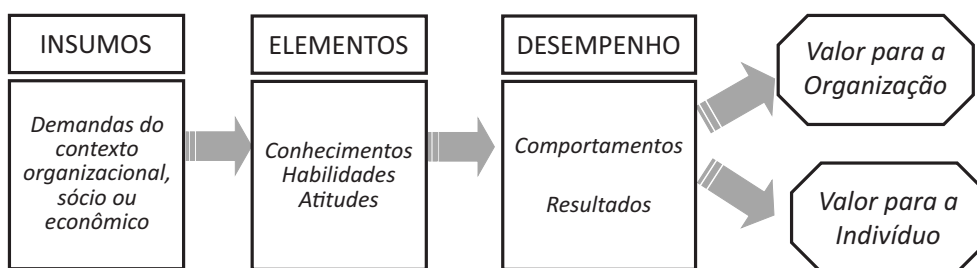
Há um esforço integrador entre as noções de desempenho e dos CHA's dentro de um determinado contexto de trabalho que o termo competência assume na perspectiva da gestão de pessoas, conforme afirmam Campos e Abbad (2014), Chouhan e Srivastava (2014), Brandão (2007), Carbone, Brandão, Leite e Vilhena, (2005), Brandão e Bahry (2005). Competência, na perspectiva integradora, é entendida como conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas por meio de comportamentos observáveis pelo desempenho profissional em determinado contexto ou em determinada estratégia organizacional. Para esses autores, a competência é revelada quando o indivíduo age diante de situações profissionais com as quais se depara (ZARIFIAN, 2001), servem como ligação entre as condutas individuais e a estratégia da organização (PRAHALAD; HAMEL, 1995), e agregam valor ao indivíduo e à organização (FLEURY; FLEURY, 2001).

A definição apresentada está alinhada ao entendimento preconizado na administração pública federal, conforme se pode observar na Política Nacional do Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), regulamentada pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), em que a competência é entendida como “conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição”. Nesse contexto, o presente artigo trata de relato de experiência

em um órgão público, em que se buscou garantir alinhamento conceitual e normativo de acordo com os ditames do marco legal acerca de gestão por competências.

A Figura 1 ilustra os componentes de competência, indicando de que forma os seus elementos (CHAs) são aplicados para agregar valor aos resultados organizacionais (valores gerados) por meio do desempenho dos indivíduos, os quais permitem visualizar a lógica do conceito de competências. O entendimento desses componentes se faz necessário para identificar as competências dos indivíduos nas organizações.

Figura 1 – Componentes da competência humana



Fonte: Brandão (2012).

As competências podem ser interpretadas em três níveis de análise: organizacional, da equipe de trabalho e individuais. O enfoque deste artigo tratou das competências individuais, também denominadas de humanas ou profissionais, as quais retratam os aspectos psicossociais do indivíduo e a sua atuação no contexto organizacional, relacionando a aprendizagem com o Comportamento Organizacional (GUIMARÃES; BRUNO-FARIA; BRANDÃO, 2006). No nível individual, podem ser classificadas quanto à amplitude e ao papel ocupacional.

Quanto à amplitude, podem ser classificadas como transversais (também denominadas de genéricas, básicas ou gerais) ou específicas. As transversais referem-se às necessárias para os profissionais independentemente da sua área de atuação, ou seja, permeiam as diversas unidades organizacionais. Já a competência específica é vinculada a um determinado papel ocupacional, ou seja, necessária para o desempenho de um determinado trabalho (BRANDÃO, 2009).

Em relação ao papel ocupacional, podem ser classificadas como técnicas – para o desempenho de atividades técnicas ou operacionais, ou como gerenciais – para os que exercem formalmente a liderança de determinada equipe ou setor, por meio de cargos ou funções (BRANDÃO, 2009).

Mapeamento e desenvolvimento de competências

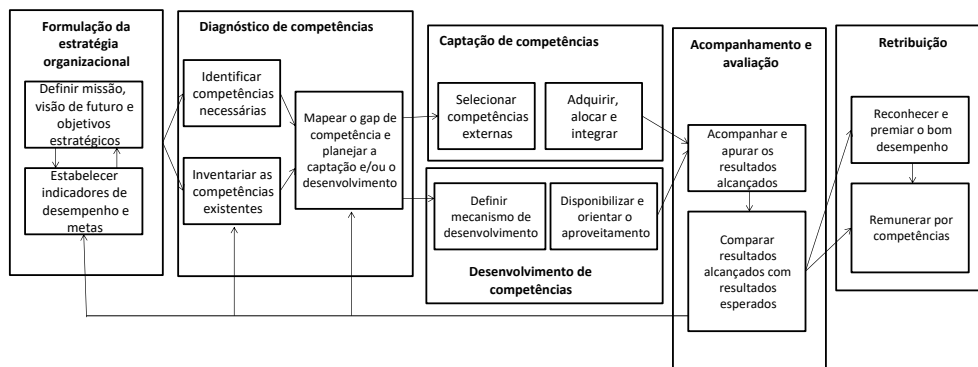
A construção do conceito de competência parece ser um esforço acadêmico em processo de acomodação na perspectiva da gestão de pessoas. Por outro lado, percebe-se que a prática da identificação ou do mapeamento de competências em contextos organizacionais revela-se um tanto heterogênea. A heterogeneidade mostra-se evidente, principalmente em relação aos métodos e técnicas de coleta e análise de dados, algo que pode ser reconhecido como positivo ao se considerar a diversidade de percepções, ocupações e atuações profissionais presentes em organizações (BRANDÃO; BAHRY, 2005). Porém, há limitações de pesquisas quanto aos passos ou etapas operacionais de realização do mapeamento que resultem no alinhamento das competências individuais com as organizacionais, principal lacuna do mapeamento de competências (CAMPION *et al.*, 2011; DRAGANIDIS; MENTZAS, 2006) e da gestão por competências (RUAS, 2005).

O mapeamento de competências, também conhecido como diagnóstico de competências, consiste na identificação das competências necessárias ao desempenho do trabalho e avalia se os profissionais possuem o grau necessário. A diferença entre o necessário à consecução dos objetivos organizacionais e aquelas de que se dispõe denomina-se *gap* (lacuna) de competência (BRANDÃO, 2012).

Cabe destacar que o diagnóstico vai além da identificação das competências necessárias para atuação da organização num dado momento, e que deve ser mais abrangente, contemplando também o prognóstico para identificar as competências relevantes à execução das estratégias e objetivos estabelecidos no planejamento (BORGES-ANDRADE; ABBAD; MOURÃO, 2006), ou seja, deve-se prever o que será necessário para o futuro também. Nesse sentido, o mapeamento de competências deve estar alinhado tanto ao planejamento estratégico (contemplando a análise de cenário) quanto à modelagem organizacional (ex: estrutura, modelo de gestão e processos organizacionais).

De modo geral, o mapeamento de competências é feito para que possam ser desenvolvidas as competências necessárias para o desempenho individual e organizacional. Essa relação é contemplada no modelo de gestão de competências, o qual pressupõe a formulação da estratégia organizacional visando à realização do diagnóstico das competências que irá identificar as lacunas existentes, direcionando a necessidade de desenvolvimento ou captação de competências para suprir os *gaps* (BRANDÃO, 2012). A Figura 2 ilustra o modelo de gestão de competências.

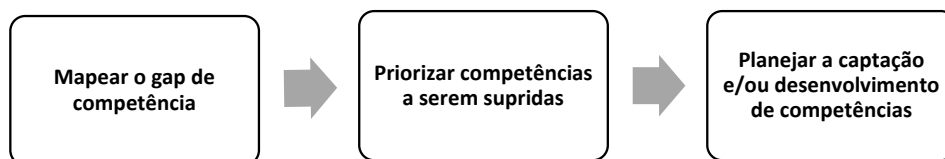
Figura 2 – Modelo de gestão por competências



Fonte: Brandão e Bahry (2005).

Este artigo se propõe a complementar o modelo apresentado por meio da inclusão de uma etapa na fase de diagnóstico, referente à priorização da solução dos *gaps*, para direcionar melhor a tomada de decisão dos gestores das organizações. Sendo assim, a 3ª etapa da fase de diagnóstico (mapear o *gap* de competência e planejar a captação e/ou o desenvolvimento) seria subdividida, conforme ilustração na Figura 3.

Figura 3 – Inclusão da etapa de priorização no modelo de gestão por competências



Fonte: Elaborado pelos autores.

Ferramentas de priorização para tomada de decisão

Há ferramentas de gestão que podem ser adotadas para subsidiar com critérios mais objetivos as tomadas de decisões, como a matriz GUT e a Análise de Pareto.

A matriz GUT consiste nas iniciais das palavras Gravidade (relacionada ao custo), Urgência (prazo para agir) e Tendência (impacto de agravar se não for tomada alguma medida), as quais estão relacionadas, respectivamente, a quanto se pode perder se não for tomada alguma medida, o prazo para se agir, e o impacto de agravar o problema se não for feito algo a respeito. A matriz é composta da avaliação desses três critérios, em uma escala de 1 a 5, sendo que o resultado do produto deles é hierarquizado para classificar os itens que geram maior resultado. Com base

nisso, têm-se as prioridades para tomada de decisão e solução de problemas de organizações/projetos (MARANHÃO; MACIEIRA, 2004).

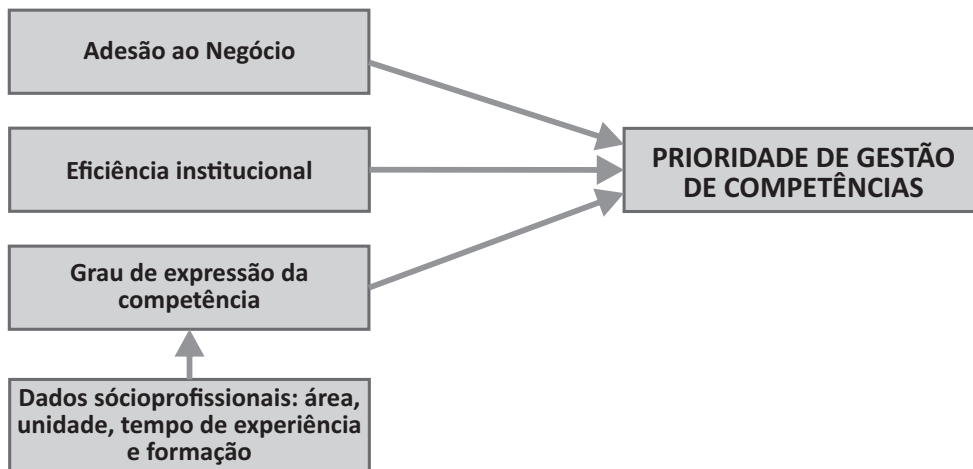
A Análise de Pareto utiliza a “Regra 80-20” muito utilizada na Administração (ex: curva ABC) e na Economia, a qual parte das premissas de que 80% de causas triviais correspondem a 20% dos resultados mais significativos; assim como 20% das causas essenciais correspondem a 80% dos resultados mais importantes (MARANHÃO; MACIEIRA, 2004). Essa análise leva a priorização da solução de 20% dos problemas mais críticos/essenciais, pois eles corresponderão a 80% dos resultados mais significativos, podendo inclusive impactar em melhorias nos demais fatores que não foram focados prioritariamente.

No caso específico de priorização dos resultados da avaliação de necessidade de treinamento, Borges-Andrade e Lima (1983) desenvolveram um indicador denominado de Índice de Prioridade Geral (IPG), composto por duas variáveis: importância e domínio das habilidades. O índice é calculado a partir do produto dos resultados da autoavaliação dos indivíduos quanto às variáveis (importância e domínio) em uma escala de 0 a 3. Os autores estabelecem que resultados do IPG superiores a 3 devem ser treinados.

Método de pesquisa

Neste estudo foi utilizado o delineamento correlacional para identificar a existência da relação entre as variáveis que compõem o modelo, conforme ilustrado na Figura 4.

Figura 4 – Modelo das variáveis de pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para compreender o modelo da pesquisa realizada, tem-se a descrição de cada uma das variáveis:

- **Adesão ao negócio:** mensura a importância da competência para as unidades e para o órgão como um todo, tanto no momento atual quanto nas demandas futuras.
- **Eficiência institucional:** mensura o quanto o uso inadequado da competência ou sua ausência pode acarretar em resultados que causem prejuízo para o desempenho e alcance dos objetivos do órgão.
- **Grau de expressão de competência:** mede o quanto cada gestor possui determinada competência. No caso específico deste artigo, foram consideradas as competências transversais e gerenciais; entretanto, as competências técnicas também podem ter seus resultados utilizados para o cálculo de sua priorização.
- **Socioprofissionais:** relacionada ao controle, como, por exemplo: área (fim ou meio), unidade de lotação, tempo de experiência, sexo, formação acadêmica. Servem para verificar se são preditoras da lacuna de competência.
- **Prioridade de desenvolvimento de competências:** variável composta pelo produto das variáveis de adesão ao negócio, eficiência institucional e grau de expressão de competência (urgência). Permite que se possa tomar decisão sobre a melhor forma para suprir a lacuna existente (por desenvolvimento ou captação de competência).

A seguir serão detalhados os procedimentos de amostragem, coleta e análise dos dados.

Procedimento de amostragem, coleta e análise de dados

Considerando a necessidade de investigações e maior aprofundamento de produção do conhecimento acerca de competências no setor público (MORAES; BORGES-ANDRADE; QUEIROGA, 2011; MONTEZANO; SILVA; COELHO JR, 2015), o presente estudo foi realizado em um órgão público da esfera estadual de Goiás. O público-alvo da pesquisa foram todos os gestores das áreas finalísticas e meio (de suporte/apoio), totalizando 75 indivíduos, para identificar as lacunas de competências transversais e gerenciais, bem como estabelecer a prioridade que precisava ser desenvolvida.

A amostragem foi não probabilística por acessibilidade ao órgão público para realização da pesquisa. No entanto, todo o corpo de gestores (público-alvo) foi coberto pela pesquisa. Inicialmente, foi realizada pesquisa documental do Regimento Interno, normativos e relatórios existentes, bem como do Decreto nº 5707/2006, para elaboração de uma proposta inicial das possíveis competências gerenciais e transversais,

a partir da análise de conteúdo. Essa relação foi apresentada em um grupo focal com 17 gestores, tendo representantes das áreas meio e finalísticas do órgão, com o intuito de validar as competências com suas respectivas descrições operacionais.

A partir das competências validadas, foi elaborado o instrumento de avaliação das competências profissionais, o qual continha:

- Questões relacionadas à identificação do profissional (nome, matrícula, unidade de lotação), necessárias para identificar quem já havia respondido e para posterior identificação dos profissionais que precisarão participar de ações de aprendizagem, a depender das lacunas identificadas.
- Questões sociodemográficas relacionadas a sexo, tempo de experiência, formação acadêmica, natureza do vínculo, entre outras necessárias para identificar o perfil da clientela e verificar a existência de preditoras das lacunas de competências.
- Questões com a relação das competências transversais e gerenciais, necessárias para identificação das lacunas de competências. Os itens foram construídos em escala de um (1) a dez (10) para indicar o grau que expressa a competência, por meio do processo de autoavaliação.

O instrumento foi validado semanticamente por meio de entrevista em grupo por três gestores do projeto de mapeamento de competências no órgão, sendo um da área finalística e dois da área meio, entre eles o Gestor de Recursos Humanos. Cabe destacar que o instrumento foi disponibilizado previamente para análise desses gestores.

Após validação semântica, o instrumento foi migrado para a ferramenta eletrônica (*Survey Monkey*) para preenchimento pelos gestores, os quais participaram previamente de uma palestra que abordou os conceitos de competências, objetivo e importância da pesquisa, resultados esperados e orientações sobre o preenchimento. Na oportunidade foi disponibilizado o *link* de acesso que foi encaminhado por *e-mail*, juntamente com a agenda de plantão de dúvidas presencial ou contatos dos responsáveis pelo mapeamento das competências para esclarecimentos relacionados à pesquisa, se necessário.

Os dados foram coletados inicialmente com os gestores das áreas finalísticas e, posteriormente, com os gestores das áreas-meio, caracterizando-se em estudo com recorte transversal, por se tratar de uma coleta de dados em um momento específico da realidade organizacional. Nessas oportunidades, foram adotadas estratégias de comunicação adequadas para incentivar e lembrar a necessidade de preenchimento do instrumento (ex: página na intranet do órgão com informações do projeto, *banner* na intranet, contatos feitos pela equipe da Gerência de Recursos Humanos com as pessoas que ainda não haviam respondido, a partir da lista gerada periodicamente).

A taxa de preenchimento do *survey* eletrônico pelos gestores foi de 100% (75 gestores preencheram) e os dados coletados foram exportados para a ferramenta SPSS e o *excel*, de modo a constituir o banco de dados utilizado para análises estatísticas inferenciais e descritivas.

Antes da análise dos dados, foi realizado o tratamento do banco de dados, o qual consistiu em classificar as variáveis, identificar casos omissos e extremos, bem como verificar os pressupostos para análises estatísticas, como a normalidade da distribuição e homogeneidade da variância (FIELD, 2009). Em seguida, foi realizada a análise fatorial para validação estatística do instrumento utilizado, calculadas as médias das competências gerenciais e transversais por indivíduos e por competência.

A partir dos resultados do tratamento do banco de dados e dos pressupostos para adoção de análises paramétricas das médias das competências por indivíduo, foi necessário realizar análises inferenciais não paramétricas para verificar a existência de semelhanças entre as médias (ex: Teste de Wilcoxon e Mann Whitney), bem como análise de correlação (Coeficiente de Spearman) para verificar a existência de preditoras das lacunas de competências. Os resultados dos testes serão apresentados no próximo item deste artigo.

Os resultados das médias por competência foram utilizados para composição do Indicador de Priorização de Desenvolvimento de Competências (IPDC).

Esse índice foi desenvolvido considerando um aperfeiçoamento do IPG (BORGES-ANDRADE; LIMA, 1983), no qual se manteve o uso da autoavaliação do domínio da competência como o primeiro critério. Na proposta do IPDC, o domínio da competência passou a ser denominado da variável de urgência, ou seja, quanto maior a lacuna, maior seria a urgência da necessidade de desenvolvê-la. Além disso, o critério de importância preenchido na autoavaliação foi substituído por outros dois critérios, em analogia ao método da matriz GUT. Os outros dois critérios desenvolvidos foram “Adesão ao negócio” e “Eficiência institucional”, conforme ilustrado na Figura 4 apresentada anteriormente.

O cálculo do IPDC é resultado do produto dos três critérios: urgência (grau de expressão da competência), adesão ao negócio e eficiência institucional. Para tanto, cada um desses critérios foi avaliado em uma escala de um (1) a cinco (5), sendo que para cada ponto havia uma descrição referente ao valor numérico. O Quadro 1 exemplifica as extremidades da escala que foram adotadas para facilitar o preenchimento pelos respondentes. No caso da urgência, foi realizado o cálculo pelo resultado do grau de expressão de cada competência, a partir da seguinte fórmula: $(10 - \text{Média da competência})/2$.

Quadro 1 – Exemplo da descrição dos valores da escala, por critério

Critério do IPDC	Valores da escala	
	1	5
Urgência	Expressa plenamente a competência.	Não expressa a competência.
Adesão ao negócio	Importante para futuro em longo prazo e aplicável em até 2 áreas.	Importante no momento atual e futuro de curto prazo, tanto para a unidade quanto a partir de 3 áreas.
Eficiência institucional	O uso inadequado da competência não causa nenhum prejuízo para o alcance dos objetivos da organização.	O uso inadequado da competência pode causar grande prejuízo para o alcance dos objetivos da organização.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Foi elaborado o instrumento para avaliação dos critérios do IPDC, em que foram elencadas as competências e indicadas as colunas para avaliação da adesão ao negócio e da eficiência institucional. Na coluna da urgência, foi indicado que seria preenchido posteriormente com os dados já coletados. O instrumento foi validado em reunião com os gestores, na qual foi explicado o que é indicador, sua utilidade e fornecidas orientações quanto ao preenchimento.

O instrumento foi encaminhado por *e-mail* para os gestores de 1º e 2º níveis hierárquicos na estrutura organizacional, juntamente com uma carta de orientação de preenchimento, para que pudessem realizar a avaliação e retornar as informações.

A partir dos dados coletados, foram calculadas as médias para os dois critérios avaliados e, em seguida, calculado o produto para obter o IPDC, podendo variar de 1 a 125, o qual foi classificado do maior para o menor para identificação da prioridade. Essa relação hierárquica foi reunida em três grupos, em analogia a Pareto, de modo a permitir a tomada de decisão para priorizar o suprimento das lacunas de competências relacionadas aos 20% das competências com maior Índice. Os resultados serão apresentados no próximo item deste artigo.

Essas variáveis compuseram o segundo banco de dados do estudo, o qual também teve tratamento de casos omissos, casos extremos, normalidade e homogeneidade da variância. Esse tratamento e a análise dos pressupostos permitiram a adoção do teste t para amostras independentes, a fim de verificar se há diferença entre as prioridades de desenvolvimento por tipo de competência.

Resultados

Neste item serão apresentados os resultados de cada um dos objetivos específicos indicados na introdução, o qual está estruturado em duas partes: i) identificação das competências e das lacunas, contendo os resultados dos quatro primeiros objetivos; e ii) competências prioritárias para o desenvolvimento, contendo o resultado do último objetivo.

Identificação das competências e das lacunas

Foram definidas como necessárias ao desempenho dos profissionais 12 (doze) competências gerenciais e 19 (dezenove) transversais, com suas descrições operacionais elaboradas na forma de comportamentos observáveis, contemplando o verbo, objeto de ação, critério ou condição, bem como as recomendações para descrições das competências propostas por Brandão e Bahry (2005). As competências e suas descrições foram validadas e utilizadas para identificação de possíveis lacunas. As competências definidas, por tipo, foram:

- **Competências gerenciais:** alocação de recursos, avaliação de desempenho, coordenação, dimensionamento do trabalho, formação, gestão participativa, negociação, orientação, planejamento do trabalho, solução de conflitos, solução de problemas, e valorização.
- **Competências transversais:** análise crítica, aplicação prática, aprendizagem contínua, comunicação oral, comunicação escrita, elaboração de documentos oficiais, encaminhamento de documentos/processos, ética profissional; excelência institucional, excelência operacional, fluxo de trabalho, foco no cliente, postura profissional, proatividade, respeito ao patrimônio, trabalho em equipe, uso de tecnologias de informação, visão de processos, e visão sistêmica.

A definição dessas competências para cada um dos tipos foi elaborada de acordo com referencial teórico e pesquisa documental, visando a se adequar à realidade organizacional. Mesmo assim, foi realizada análise fatorial para verificar a consistência dos fatores, na qual se obteve o KMO com valor de 0,775, validando a existência de dois fatores para o instrumento (FÁVERO; BELFIORE; SILVA; CHAN, 2009). A variância explicada para o 1º fator foi de 40,83% e para o 2º fator foi de 11, 21%.

Após identificar as lacunas individuais, foram realizadas análises nos resultados das médias das competências gerenciais e transversais por indivíduo. Considerando o banco de dados para os 75 gestores, foram identificados cinco casos extremos e nenhum caso omissivo, além de que as médias de cada tipo de competência não apresentaram normalidade e nem homogeneidade da variância. Sendo assim, foram excluídos os casos extremos do banco de dados e realizados novamente os testes dos pressupostos para adoção de análises paramétricas, obtendo os

seguintes resultados: a média das competências gerenciais apresentou distribuição normal (sig = 0,2 pelo teste de Kolmogorov-Smirnov, coeficiente de assimetria = 1,86; coeficiente de curtose = 0,52) e a média das competências transversais não teve distribuição normal (sig = 0,44 pelo teste de Kolmogorov-Smirnov, coeficiente de assimetria = 2,93 e coeficiente de curtose = 2,89). As duas variáveis possuem linearidade, não possuem multicolinearidade (VIF = 1) e não há homogeneidade na variância (sig = 0,0). Sendo assim, as análises inferenciais foram realizadas com testes não paramétricos e se optou por utilizar o banco com 70 (setenta) casos, devido ao fato de apresentarem uma distribuição dos dados mais adequada.

De acordo com o teste de Wilcoxon (sig = 0), pode-se afirmar que há diferença entre as médias das competências transversais e gerenciais, sendo que aproximadamente 86% dos indivíduos possuem maior média em competências transversais do que em competências gerenciais. Isso é um indício de que existe menor lacuna de necessidade de desenvolvimento nas competências transversais.

Foi realizado o teste Mann Whitney para verificar se há diferença entre as médias das competências para os profissionais alocados nas áreas meio ou finalística. No caso das competências gerenciais foi constada a diferença estatística entre as médias, com significância de 0,25, sendo que os gestores das áreas finalísticas possuem maior média (39,45) do que os gestores das áreas meio (27,94). Da mesma forma, as competências transversais também apresentaram diferença estatística na média entre as áreas, sendo que os gestores das áreas finalísticas possuem média de 40,43 e os das áreas-meio 26,04.

Com isso, é recomendável a definição de ações de aprendizagem considerando a heterogeneidade de grau de competências entre os gestores das áreas. Para verificar a correlação entre variáveis sociodemográficas e os resultados das médias das competências, foi utilizado o teste de Sperman.

Tabela 1 – Resultado da Correlação de Sperman

		Média gerencial	Média transversal
Área	Coeficiente de correlação	-0,270*	-0,338**
	Sig. (2-tailed)	0,024	0,004
	N	70	70
Formação acadêmica	Coeficiente de correlação	0,187	0,395**
	Sig. (2-tailed)	0,122	0,001
	N	70	70
Tempo de serviço	Coeficiente de correlação	-0,050	-0,118
	Sig. (2-tailed)	0,683	0,329
	N	70	70

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Fonte: Dados da pesquisa gerados pelo SPSS.

Pode-se constatar que há correlação baixa entre o enquadramento nas áreas e os resultados das médias das competências gerenciais (sig = 0,24; coeficiente de correlação = -0,270, a um nível de significância de 5%) e transversais (sig = 0,004 e coeficiente de correlação = -0,338, a um nível de significância de 1%). O teste de Sperman indicou que não há associação entre o tempo de experiência e as médias das competências gerenciais (sig= 0,683) e transversais (sig =0,329).

No que diz respeito à formação acadêmica, o teste de Sperman também indicou que não existe correlação com as competências gerenciais (sig=0,122), mas existe com as competências transversais (sig = 0,001; coeficiente de correlação = 0,395, com nível de significância de 1%). Essa correlação pode ser explicada pelo fato de algumas competências transversais poderem ser aprendidas na formação acadêmica como, por exemplo, análise crítica (sig = 0,004; coeficiente de correlação = 0,294). Sendo assim, pode-se inferir que a formação acadêmica é preditora de lacunas de competências transversais, nesse contexto de estudo.

A partir dos resultados individuais e consolidações por unidades de lotação, foi desenvolvida uma escala para apontar as lacunas de competência com as respectivas interpretações para tomada de decisão, conforme pode ser visualizado na Figura 5.

Figura 5 – Escala de intervalos para interpretação e tomada de decisão

Escala de Resposta Original Aplicada									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Médias entre 1 e 3,9			Médias entre 4 e 6,9			Médias entre 7 e 8,9		Médias entre 9 e 10	
Prioridades de ação de aprendizagem						Acompanhamento de gestores e GP		Valorização e reconhecimento do mérito	

Fonte: Elaborado pelos autores.

A interpretação dos resultados pode ser feita da seguinte maneira:

- Prioridade 1 (vermelho) – Necessidade de ação de aprendizagem urgente (médias entre 1 e 3,9): as competências identificadas nesse intervalo devem ser desenvolvidas com urgência.
- Prioridade 2 (laranja) – Necessidade de ação de aprendizagem (médias entre 4 e 6,9): as competências identificadas nesse intervalo devem ser desenvolvidas assim que possível, após àquelas do intervalo anterior.
- Prioridade 3 (amarelo) – Acompanhamento de gestores e gestão de pessoas (médias entre 7 e 8,9): as competências identificadas nesse intervalo devem ser acompanhadas pelas chefias imediatas a fim de orientar,

corrigir e aperfeiçoar o desempenho do servidor, bem como evitar que as competências venham a retroceder aos intervalos anteriores.

- Prioridade 4 (verde) – Valorização e reconhecimento do mérito (médias entre 9 e 10): as competências identificadas nesse intervalo devem ser valorizadas e reconhecidas pelos gestores, de forma a evidenciar o mérito do profissional.

A adoção da escala pode ser uma ferramenta gerencial para visualizar os focos dos problemas, bem como direcionar os indivíduos para participarem das ações de aprendizagem. No entanto, como a organização vai decidir se irá oferecer uma ação de aprendizagem, primeiro, para desenvolver uma competência que aparece como prioridade um para uma pessoa de uma área ou como prioridade 2 para duas pessoas de outra área? Em resposta a esse questionamento, foi desenvolvido o IPDC que utiliza informações consolidadas para permitir a priorização considerando a organização como um todo, conforme será apresentado no próximo item.

Competências prioritárias para o desenvolvimento

Após o cálculo do IPDC, pelo produto dos três critérios estabelecidos, foi realizada a hierarquização do maior resultado do índice para o menor, e aplicada analogia a Pareto:

- Alta prioridade (vermelho): 20% das competências que possuem os maiores IPDC (de 33,41 a 26,11), totalizando em seis competências, sendo quatro gerenciais (avaliação de desempenho, formação, planejamento de trabalho, coordenação) e duas transversais (análise crítica e encaminhamento de documentações e processos). Nesse caso, recomenda-se a realização de ações de aprendizagem em curto prazo para não prejudicar o desempenho da organização, preferencialmente que sejam iniciadas em seis meses, podendo até serem realizadas (ou estar em andamento) em, no máximo, 12 meses.
- Média prioridade (amarelo): 30% das competências na sequência da hierarquia (de 26,07 a 21,90), correspondendo a nove competências, sendo quatro gerenciais (alocação de recursos, solução de conflitos, valorização, solução de problemas) e cinco transversais (uso de tecnologia da informação, aprendizagem contínua, visão sistêmica, excelência institucional, elaboração de documentos oficiais, comunicação escrita). Recomenda-se a realização de ações de aprendizagem com início entre seis a doze meses, sendo que devem ser realizadas ou estar em andamento em até 24 meses.
- Baixa prioridade (verde): 50% das competências restantes na hierarquia pelo IPDC (de 20,90 a 3,93), totalizando nas 16 competências restantes.

Essas competências não devem ser foco de ações de aprendizagem com abrangência para toda organização, com início até o ano seguinte. Todavia, deve-se identificar a existência de indivíduos com prioridade um para essas competências, de modo a verificar a possibilidade de ações pontuais ou recomendações para que o próprio profissional possa buscar o desenvolvimento por conta própria.

Ao analisar a variável do IPDC, não foram identificados casos extremos e nem casos omissos dos critérios que a compõem. Além disso, possui distribuição normal pelo teste Shapiro-Wilk ($\text{sig}=0,135$), com coeficiente de assimetria de $-1,25$ e de curtose de $0,175$, e homogeneidade da variância pelo teste de Levene ($\text{sig} = 0,175$).

A análise desses pressupostos foi realizada para permitir a adoção de análise paramétrica, a fim de verificar se há diferença estatística nos resultados dos índices por tipo de competência. Para tanto, foi aplicado o teste t para amostras independentes, permitindo a comparação dos IPDC entre as competências gerenciais e transversais, no nível de confiança de 95%, tendo resultado significativo ($\text{sig} = 0,009$), uma vez que foi assumida a igualdade da variância em função do teste de Levene ($\text{sig} = 0,175$). Com isso, há diferença estatisticamente significativa entre as prioridades das competências gerenciais e transversais pelo teste $t(29) = 0,009$ ($p < 0,05$), tendo maior prioridade para desenvolvimento as competências gerenciais ($M = 23,42$; $DV = 5,03$) do que as competências transversais ($M = 16,61$; $DV = 7,43$).

Esses resultados permitem que sejam direcionados esforços para definição de ações de aprendizagem (palestras, cursos, instruções de trabalho, entre outras), para o desenvolvimento das competências que possuem o maior IPDC ou, mesmo, o estabelecimento de outras ações que permitam a captação de competências.

Cabe destacar que as três competências gerenciais que resultaram como prioritárias (avaliação de desempenho, formação e planejamento do trabalho) estão diretamente relacionadas às necessidades do momento em que a organização está passando por fases de mudança organizacional com projetos de Implementação da Avaliação de Desempenho, Implantação da Gestão por competências, Desenvolvimento e Implantação do Planejamento Estratégico. Nesse caso, o órgão optou por realizar ações de aprendizagem e de captação de competências por meio da contratação de consultoria externa para definir as lacunas e indicar as formações necessárias, desenvolver o modelo de avaliação de desempenho e elaborar o planejamento estratégico, sendo que dentro do escopo contemplava a realização de ações de aprendizagem e transferência de conhecimento para o referido órgão.

Ao comparar os resultados do IPDC com o grau de expressão das competências, pode-se observar que as prioritárias possuem lacunas mais altas. No entanto, a competência com a maior lacuna foi considerada com média prioridade, chegando

a ter casos de lacunas mais altas com prioridade baixa de desenvolvimento. Assim, constata-se que, apesar da lacuna de competência ser relevante como critério de tomada de decisão para o desenvolvimento de competências, faz-se necessário considerar outros fatores que permitam o suprimento das competências que poderão viabilizar melhores resultados para a organização.

Não obstante as variáveis do modelo não terem atendido aos pressupostos necessários para realizar a regressão múltipla, o que não permite a generalização do modelo, foi feita a regressão, a qual gerou uma explicação do modelo de 0,987 ($\text{sig}=0$), o que seria considerado muito alto.

Considerações finais

O presente artigo permitiu desenvolver um indicador para priorizar a definição de quais competências precisam ser supridas em curto prazo, preferencialmente por meio do desenvolvimento de ações de aprendizagem. Conforme foi demonstrado nos resultados, a utilização da lacuna de competência é fundamental para o estabelecimento da prioridade, mas não deve ser o único fator a ser considerado. Deve-se levar em conta também critérios relacionados ao impacto da competência na eficiência institucional e sua aderência ao negócio da organização.

Trata-se de um indicador que permite a tomada de decisão com critérios objetivos para direcionar recursos ao que é realmente prioritário para a organização. É uma ferramenta fundamental para o contexto em que o país se encontra, de restrições orçamentárias, mas que as pessoas precisam ser desenvolvidas em competências que agreguem mais valor ao negócio.

Com isso, o desenvolvimento desse indicador é um avanço que poderá beneficiar as organizações a focar em ações que gerem maiores resultados, em uma visão sistêmica, concentrando esforços e recursos para suprir as competências prioritárias tanto para as organizações públicas quanto privadas, principalmente no contexto de crise em que o país se encontra, para que possam direcionar ações que permitam gerar mais resultados organizacionais. Ressalta-se que, mesmo em situações em que não houver crise, o indicador continuará sendo relevante para o melhor uso dos recursos públicos em ações de aprendizagem que estejam diretamente relacionadas às necessidades organizacionais para o alcance dos objetivos estratégicos, por se tratar de uma metodologia de processo decisório de gestão pública inovadora para gerar resultados de excelência na prestação de serviços públicos. No entanto, não se devem desconsiderar os resultados das necessidades individuais, as quais deverão ser tratadas pontualmente por parte dos gestores, inclusive com orientação para que o profissional busque constantemente seu desenvolvimento.

Tem-se como limitação do artigo o fato de ser estudo de caso de uma única organização, o que passa a ser uma oportunidade para novos estudos. Sendo assim, é recomendável que o IPDC seja aplicado em outras organizações para que possa ser testado e permita a generalização do modelo. Para tanto, inclusive, deverá ser adotado em uma amostra maior para possibilitar a aplicação de testes de regressão múltipla.

Referências bibliográficas

ABBAD, G.; MOURÃO, L. Avaliação de Necessidades de TD&E: Proposição de um novo Modelo. *Revista de Administração Mackenzie*, v. 13, n. 6, p. 107-137, 2012.

ARGOTE, L. Reflections on two views of managing learning and knowledge in organizations. *Journal of Management Inquiry*, v. 14, n. 1, p. 43-48, 2005.

BORGES-ANDRADE, J. E.; LIMA, S. M. V. Avaliação de necessidades de treinamento: um método de análise do papel ocupacional. *Tecnologia Educacional*, v. 12, n. 54, p. 5-14, 1983.

BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. (Org.). *Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho*: fundamentos para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BRANDÃO, H. P. Competências no trabalho: uma análise da produção científica brasileira. *Estudos de Psicologia*, v. 12, n. 2, p. 149-158, 2007.

BRANDÃO, H. P. *Aprendizagem, contexto, competência e desempenho*: um estudo multinível. Tese (doutorado). Programa de Pós Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pelo Instituto de Psicologia. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2009.

BRANDÃO, H. P. *Mapeamento de Competências*: métodos, técnicas e aplicações em gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 2012.

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 56, p. 179-194, 2005.

BRANDÃO, H. P.; BORGES-ANDRADE, J. E.; FREITAS, I. A.; VIEIRA, FERNANDA T. Desenvolvimento e estrutura interna de uma escala de competências gerenciais. *Psicologia: Teoria e Pesquisa (UnB)*, v. 26, n. 1, p. 171-182, 2010.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A.; BORGES-ANDRADE, J. E. Competências profissionais relevantes à qualidade no atendimento bancários. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 6, p. 61-81, 2001.

BRASIL. Presidência da República, Decreto nº 5.707, de 23.02.2006, Diário Oficial da União, Seção 1, p. 3, Brasília, 24.02.2006.

BRITO, L. M. P.; CARLOS, M. G. O.; AVELINO, F. A. M. Gestão de competências: como os empregados percebem este modelo de gestão. *Revista de Ciências da Administração*, v. 9, n. 18, p. 56-79, 2007.

CAMPION, M. A.; FINK, A. A.; RUGGEBERG, B. J.; CARR, L.; PHILLIPS, G. M.; ODMAN, R. B. Doing competencies well: best practices in competency modeling. *Personnel Psychology*, v. 64, p. 225-262, 2011.

CAMPOS, E. B. D.; ABBAD, G. S. Verbete: competência no trabalho. In: BANDASSOLLI, P. F.; BORGES-ANDRADE, J. E. (Org.) *Dicionário de psicologia do trabalho e das organizações*. Casa do Psicólogo, 2014.

CARBONE, Pedro P.; BRANDÃO, Hugo P.; LEITE, João. B. D.; VILHENA, Rosa. M. P. *Gestão por competências e gestão do conhecimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

CHOUHAN, V. S.; SRIVASTAVA, S. Understanding competencies and competency modeling — A literature survey. *Journal of Business and Management*, v. 16, n. 1, p. 14-22, 2014.

DIAS, G. B.; BECKER, G. V.; DUTRA, J. S.; RUAS, R.; GHEDINE, T. Revisando a noção de competência na produção científica em administração: avanços e limites. In: DUTRA, Joel Souza; FLEURY, Maria Tereza Leme; RUAS, Roberto (Org.). *Competências: conceitos, métodos e experiências*. São Paulo: Atlas, p. 9-30, 2008.

DRAGANIDIS, F.; MENTZAS, G. Competency based management: a review of systems and approaches. *Information Management & Computer Security*, v. 14, n. 1, p. 51-65, 2006.

DUTRA, J. S. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 2008.

EISENHARDT, K. M.; MARTIN, J. A. Dynamic capabilities: what are they? *Strategic Management Journal*, v. 21, n. 10-11, p. 1105-1121, 2000.

FÁVERO, L. P. L.; BELFIORE, P. P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. *Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009.

FERREIRA, R. R.; ABBAD, G. S.; PAGOTTO, C. P.; MENESES, P. P. M. Avaliação de necessidades organizacionais de treinamento: o caso de uma empresa latino-americana de administração aeroportuária. *Revista Eletrônica de Administração – REAd*, v. 15, n. 2, p. 1-26, 2009.

FIELD, A. *Discovering Statistics using SPSS*. 3 ed. London: Sage, 2009.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. *Revista de Administração Contemporânea*, Edição especial, p. 183-196, 2001.

GUIMARÃES, T. A., BRUNO-FARIA, M. F.; BRANDÃO, H. P. Aspectos metodológicos do diagnóstico de competências em organizações. In: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. (Org.). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 216-230.

LACOMBE, B. M. B.; TONELLI, M. J. O discurso e a prática: o que nos dizem os especialistas e o que nos mostram as práticas das empresas sobre os modelos de gestão de recursos humanos. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 5, n. 2, p. 157-174, 2001.

MARANHÃO, M.; MACIEIRA, M. E. B. *O processo nosso de cada dia: modelagem de processos de trabalho*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

MONTEZANO, L.; SILVA, D. L. B.; COELHO JUNIOR, F. A. Competências humanas no trabalho: a evolução das publicações nacionais no novo milênio. XXXIX ENCONTRO DA ANPAD, Belo Horizonte, 2015.

MORAES, V. V.; BORGES-ANDRADE, J. E.; QUEIROGA, F. Construção e validação de medida para diagnóstico de competências relativas às funções de prefeito (a) e secretário (a) municipal. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 5, p. 1445-1461, 2011.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

SANT'ANNA, A. S.; MORAES, L. F. R.; KILIMNIK, Z. M. Competências individuais, modernidade organizacional, e a satisfação no trabalho: um estudo de diagnóstico comparativo. *Revista de Administração Eletrônica*, v. 4, n. 1, p. 1 – 25, 2005.

RUAS, R. Gestão por competência: uma contribuição à estratégia das organizações, In: RUAS, R.; ANTONELLO, C. S.; BOFF, L. H. (org.). *Aprendizagem organizacional e competências*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

ZARIFIAN, P. *Objetivo competência: por uma nova lógica*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

Lana Montezano

Possui mestrado em Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas pela Universidade de Brasília (UnB). Doutorado em andamento em Gestão de Pessoas pela UnB. Contato: lanaconsult@gmail.com

José Bento Carlos Amaral Junior

Possui doutorado em Ciências Sociais pela PUC-SP. Atualmente é professor extra-carreira da Fundação Getúlio Vargas/SP e Diretor Adjunto da FGV Projetos. Contato: jose.bento.amaral@fgv.br

Antônio Isidro-Filho

Possui doutorado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professor adjunto e pesquisador no Departamento de Administração (ADM/UnB) e no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UnB). Contato: antonio.isidro.filho@gmail.com

Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória

Benilson Borinelli

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Natália Nakay Guandalini

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Thaís Accioly Baccaro

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Diante do incipiente número de trabalhos que utilizam os gastos públicos para analisar as políticas ambientais brasileiras, neste artigo, lançando mão da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, apresentamos alguns aspectos e tendências dos gastos ambientais realizados pelos estados brasileiros entre 2002 e 2012, com o objetivo de ilustrar e discutir o potencial desses dados para o estudo da política ambiental. O trabalho tem caráter exploratório e descritivo e utiliza dados quantitativos, especificamente os gastos registrados na função gestão ambiental, na forma de valores absolutos atualizados e proporcionais aos gastos totais dos estados. O estudo constata a heterogeneidade, a baixa participação orçamentária e o declínio dos gastos ambientais dos estados brasileiros no período estudado. Ao final, comentamos alguns desses aspectos com o intuito de sugerir temas e abordagens para futuras pesquisas que utilizem os gastos ambientais como fonte alternativa e complementar de dados.

Palavras-chave: política ambiental, despesa pública, execução orçamentária, análise de dados

[Artigo recebido em 5 de julho de 2016. Aprovado em 4 de outubro de 2017.]

Los Gastos Ambientales de los Estados Brasileños: un análisis exploratorio

Ante el incipiente número de trabajos que utilizan los gastos públicos para analizar las políticas ambientales brasileñas, sirviéndonos de la base de datos de la Secretaría del Tesoro Nacional, presentamos, en este artículo, algunos aspectos y tendencias de los gastos ambientales realizados por los estados brasileños entre 2002 y 2012, con el objetivo de ilustrar y discutir el potencial de tales datos para el estudio de la política ambiental. Se trata de un trabajo de carácter exploratorio y descriptivo que utiliza datos cuantitativos, específicamente los gastos registrados en la función gestión ambiental, en la forma de valores absolutos actualizados y proporcionales a los gastos totales de los estados. El estudio constata la heterogeneidad, la baja participación presupuestal y el declive de los gastos ambientales realizados por los estados brasileños en el período estudiado. Al final, comentamos algunos de esos aspectos con la intención de sugerir temas y abordajes para futuras investigaciones que utilicen los gastos ambientales como fuente alternativa y complementaria de datos.

Palabras-clave: política ambiental, gasto público, ejecución presupuestaria, análisis de datos

The environmental expenditures of brazilian states: an exploratory analysis

In face of the incipient number of studies that use public spending to analyze the Brazilian environmental policy, this article, making use of the database of the National Treasury, presents some aspects and trends of environmental spending by Brazilian states between 2002-2012, in order to illustrate and discuss the potential of these data for research in environmental policies. The study is exploratory and descriptive in nature and uses quantitative data, specifically the expenses recorded in the Environmental Management Function, as updated absolute values and proportional to the total expenditures of the states. Results show heterogeneity, low budget share and the decline of environmental expenditures by the Brazilian states in the period studied. Finally, we comment on some of these aspects in order to suggest topics and approaches for future research using environmental spending as a complementary and alternative data source.

Keywords: environmental policy, public expenditure, budget execution, data analysis

Introdução

Desde a instauração das políticas ambientais nos anos 1970, o seu financiamento e o papel do Estado nesse processo têm sido um assunto recorrente e crítico para a implementação de instituições e programas ambientais em nível internacional, nacional e subnacional. A questão da inserção da temática ambiental e da sustentabilidade no processo orçamentário e nas políticas fiscais, o que Wilkinson e outros (2008) chamaram de “Orçamento Verde”, passou a ser, desde então, um tema de crescente atenção de técnicos, políticos e acadêmicos. Os gastos públicos em meio ambiente tornaram-se objeto de estudos acadêmicos que procuram avaliar as variações e especificidades no nível de engajamento dos governos com a implementação de políticas ambientais efetivas (POTOSKI; WOODS, 2002).

Com as mudanças na contabilidade pública brasileira no final dos anos 1990, visando promover maior transparência aos gastos públicos, foi facilitado o acesso público a um conjunto de dados financeiros da União, dos estados e dos municípios. Mais importante para a área ambiental, antes dispersos em vários setores, os registros dos gastos ambientais foram agregados na Função 18 – Gestão Ambiental. Iniciada em 2002, a oferta da relativamente nova base de dados financeiros, disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), abriu novos horizontes para a análise, avaliação e monitoramento das políticas ambientais brasileiras.

Neste artigo, apoiados nessa base de dados, apresentamos alguns aspectos e tendências dos gastos ambientais realizados pelos estados brasileiros entre 2002 e 2012, com o objetivo de ilustrar e discutir o potencial desses dados para o estudo da política ambiental. Portanto, não pretendemos explicar os fenômenos que serão levantados ao longo do texto, mas evidenciar pontos e abordagens para futuras pesquisas sobre a política ambiental, em especial, as estaduais.

Apesar de existirem há mais de quatro décadas, as políticas ambientais estaduais brasileiras são relativamente pouco estudadas comparativamente. O que se sabe encontra-se em alguns estudos acadêmicos, geralmente individuais, e em levantamentos de dados institucionais não sistemáticos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE, 1993; ZULAUF, 1994; BRASIL, 2001; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014). Desde o início das políticas ambientais brasileiras, os estados vêm assumindo um papel destacado na definição e implementação dessas políticas. Se tomarmos o licenciamento ambiental como o principal instrumento de controle ambiental aplicado no país, temos os estados concentrando a responsabilidade pela grande maioria de emissão de licenças. Os estados, representando forças políticas e econômicas regionais, são responsáveis pela regulamentação e aplicação de normas federais, bem como expressam o grau de engajamento dos governos na resolução de problemas ambientais em contextos ambientais, culturais, econômicos e políticos específicos.

Para além da dimensão financeira e contábil dos gastos orçamentários, eles podem revelar preferências e prioridades de uma sociedade ao longo do tempo, expressando o resultado de disputas por recursos escassos do fundo público, fundamentais para a garantia de direitos e para a implementação da política pública (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Gastos não indicam necessariamente a efetividade das políticas públicas, mas, como momento crítico do processo de implementação dessas políticas, podem capturar, na maioria das vezes, retrospectivamente e complementados por outros dados, elementos que permitam compreender melhor o “lugar” da política ambiental no jogo de forças sociais, econômicas e políticas em uma determinada sociedade e suas variações ao longo do tempo e do espaço.

O artigo está dividido em duas principais partes. Na primeira, além desta introdução, são expostas as noções teóricas básicas e relações entre políticas ambientais e gastos públicos e os aspectos metodológicos que orientaram a pesquisa realizada. Na segunda parte, os resultados são apresentados e discutidos a partir de três núcleos: a heterogeneidade dos gastos estaduais, o declínio desses gastos e uma análise crítica da proposta.

Política ambiental e gastos públicos ambientais: algumas coordenadas conceituais

Desde o final dos anos 1960, principalmente no campo internacional, governos têm respondido ao que viria a se denominar de problemas ambientais. Não eram problemas novos, mas passaram a ser tratados de forma mais articulada e forte, diante do agravamento e intensificação de questões como a poluição, o desmatamento, a desertificação, assoreamento, esgotamento de recursos naturais não renováveis e as suas ameaças à saúde humana, à economia e à própria espécie. A nova área, denominada política ambiental, passou a aglutinar novas e tradicionais regulamentações e instituições, e expressar as ações governamentais que “afetam ou tentam afetar a qualidade do ambiente ou a utilização de recursos naturais. Ela representa decisão coletiva da sociedade com relação à realização de determinados objetivos ambientais e às ferramentas específicas usadas para alcançá-los” (KRAFT, 2011, p. 39). A política ambiental diz respeito não só ao que os governos decidem fazer, mas também ao que eles decidem não fazer, permitindo que outras forças moldem o meio ambiente (KRAFT, 2011).

Políticas ambientais são reconhecidamente definidas como de alta complexidade. Elas envolvem um grande e variado número de temas, alguns pouco conhecidos e muito controversos, desencadeando conflitos entre áreas científicas; setores econômicos, sociais e governamentais; governos e culturas (DOVERS, 1996). Embora, com o tempo, a problemática ambiental venha gozando de maior consenso sobre a

sua relevância, ao impor restrições às atividades econômicas e sociais tradicionais em um grau variado, as políticas ambientais ainda são alvo de desconfiança e podem sofrer forte oposição dentro e fora do Estado (BORINELLI, 2007; KRAFT, 2011).

Entre as décadas de 1960 e 1980, as políticas ambientais estiveram fortemente concentradas no Estado, dando ênfase à construção de arranjos institucionais inspirados em mecanismos de comando e controle (regulamentações, definição de padrões, zoneamento, licenciamento, fiscalização e sanções aos transgressores). A partir dos anos 1990, em um contexto de profundas mudanças econômicas e políticas, a política ambiental foi reconfigurada segundo duas tendências. Por um lado, ocorreu a intensificação de acordos e iniciativas internacionais de unir esforços para enfrentar problemas de grande escopo como o transporte internacional de resíduos perigosos, a perda da camada de ozônio, as mudanças climáticas, poluição transfronteiriça e a extinção de espécies. Por outro lado, incentivadas por forças democráticas e liberais, o Estado e os mecanismos de comando e controle perderam a centralidade com a descentralização das políticas ambientais.

Atores econômicos, consumidores, organizações não governamentais e as municipalidades passaram a participar mais ativamente da formulação e implementação da política ambiental, lançando mão de instrumentos econômicos, da autorregulação e de parcerias. Novos desafios surgiram, como a coordenação das ações e o monitoramento dos resultados desse novo modelo. Além disso, nos anos 1990, em países em desenvolvimento, como o Brasil, a dívida externa, a crise econômica e a necessidade de enfrentar suas consequências sociais e históricas restringiram a destinação de recursos orçamentários para estruturação de órgãos e políticas ambientais (BÁRCENA *et al.*, 2002; YOUNG, 2005).

No Brasil, as políticas ambientais começaram a ser implantadas, sob pressão internacional e de movimentos ambientais de grandes centros urbanos industrializados, no início dos anos 1970 pelo regime militar. Apesar da centralização vigente no período, os estados assumiram a dianteira na criação de instrumentos de comando e controle no enfrentamento das demandas decorrentes, principalmente, da poluição. São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Minas Gerais e Paraná implantaram as suas estruturas institucionais no mesmo período, priorizando o controle da poluição industrial. A implantação dessas estruturas nos estados brasileiros se deu em momentos diferentes e sofreu impulsos de várias ordens, como a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente (1981), a Constituição Federal (1988), as leis federais específicas (florestas, água, resíduos etc.), a pressão de movimentos ambientais e de organizações e eventos internacionais.

De qualquer forma, apesar da descentralização ocorrida desde os anos 1990, com a crescente participação de municípios e agentes de mercado no combate à degradação ambiental, os estados continuam a ser um dos atores mais importantes

na formulação e implementação das políticas ambientais no país. Eles são responsáveis por cerca de um terço dos gastos em gestão ambiental realizados pelo setor público; pela regulamentação e implementação de boa parte das leis ambientais federais; pela mobilização de recursos políticos e materiais em escala regional; pelo zoneamento econômico ecológico do território; pela fiscalização, monitoramento e produção de informações sobre a qualidade ambiental em sua jurisdição; e, principalmente, pela grande maioria do licenciamento de atividades com impacto ambiental.

Se, por um lado, desde os anos 1980, houve uma proliferação de legislações ambientais no país, a implementação por parte dos estados dessas diretrizes ainda hoje é, de um modo geral, avaliada como pouco efetiva. Entre os problemas apontados para esse quadro, destacam-se a fragilidade institucional, baixa autonomia político-institucional, ascendência de interesses políticos e econômicos regionais, falta de corpo técnico adequado, defasagem tecnológica, excesso de atribuições, suscetibilidade à corrupção, orçamentos insuficientes (NEDER, 2002; LITTLE, 2003; LEITE LOPES, 2004; ZHOURI *et al.*, 2005; BORINELLI, 2007; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE, 2013). Obviamente, essas avaliações não podem ser estendidas a todos os estados, áreas específicas e períodos históricos, mas devem ser consideradas na falta de estudos sistemáticos e comparativos. Neste trabalho, exploramos os dados sobre gastos públicos em gestão ambiental buscando apontar algumas contribuições desse tipo de abordagem para a compreensão e análise das políticas ambientais estaduais.

Os gastos públicos são um dos elementos essenciais do processo de implementação de uma política pública. Um nível mínimo de financiamento é necessário para que haja alguma possibilidade de alcançar os objetivos estatutários (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Gastos públicos exprimem os sacrifícios financeiros feitos pelo Estado para custear os serviços públicos prestados à sociedade na forma de custeio, investimentos, transferências e inversões financeiras, com o objetivo de cumprir as três funções governamentais delimitadas pelo sistema legal: alocativa, distributiva e estabilizadora (GIAMBIAGI; ALÉM, 2007). Dado que se relacionam a recursos escassos, os gastos públicos revelam as prioridades e preferências de governos e sociedades e, como tal, também o resultado de disputas entre os diversos setores da sociedade pelo acesso ao fundo público. Essas disputas acontecem em todo o ciclo orçamentário, ou seja, de sua formulação à execução. Dessa forma, o gasto público pode revelar importantes facetas do processo político em torno da implementação de determinadas políticas públicas e do desempenho de instituições públicas, podendo influenciar, preponderantemente, em seus resultados. Não se trata, pois, de descartar a dimensão contábil e financeira do gasto, cuja consideração é fundamental, mas de enquadrá-la dentro de um contexto analítico mais amplo e político (KEY JR, 1940; SALVADOR, 2010).

Gastos ambientais podem ser compreendidos como aqueles inerentes às funções constitucionais do Estado relacionadas à preservação, controle e recuperação ambiental e à garantia de direitos ambientais (TRIDAPALLI *et al.*, 2011). É quase impossível definir um valor ideal para se destinar ao meio ambiente. Eles atravessam grandes diversidades de áreas com os recursos naturais, preservação de unidades de conservação, habitação, urbanismos, saneamento, agricultura, ciência e tecnologia, educação, indústria e comércio, transporte, entre outros. Os gastos ambientais dependem da gravidade percebida dos problemas e das alternativas que se escolhem. Políticas ambientais, em geral, são caras, exigem um corpo técnico altamente capacitado e atualizado, estrutura física adequada, laboratórios e equipamentos sofisticados para realizar pesquisas e monitoramento da qualidade ambiental com diversos temas e áreas de conhecimento. Para Goldblatt (1996), referindo-se à realidade dos países desenvolvidos, quase nenhum órgão ambiental tem meios econômicos ou pessoal para realizar as suas atribuições. Wilkinson e outros (2008) afirmam que em nenhum lugar vem se atendendo convincentemente o que o Relatório Brundtland originalmente demandou quanto a um processo estratégico a longo prazo de reorientar os objetivos e procedimentos de financiamento público para a sustentabilidade. A fragilidade institucional dos órgãos ambientais brasileiros, em parte, também pode ser explicada pelas restrições orçamentárias (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE, 2013).

A pesquisa sobre gastos públicos no Brasil teve um importante incentivo com a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que consolidou a maior transparência e acesso aos dados sobre as finanças públicas. Também com o acréscimo da função gestão ambiental e suas correspondentes subfunções (preservação e conservação ambiental; controle ambiental; recuperação de áreas degradadas; recursos hídricos; meteorologia; demais subfunções) à classificação funcional das despesas públicas (Portaria nº 42, 1999), foi dado um importante passo para superar as dificuldades decorrentes da dispersão desses gastos em diversas áreas e da falta de padronização na contabilização das despesas (GUIMARÃES *et al.*, 1992). Como a função é o maior nível de agregação dos gastos públicos por área de ação governamental, a oferta de dados sobre a gestão ambiental nessa classificação significou um marco positivo para o acompanhamento e análise dos gastos nas três esferas de governo.

Contudo, a abordagem da base de dados criada deve considerar algumas questões restritivas. Primeiro, não se pode afirmar que os gastos alocados na função gestão ambiental captem todo o esforço do estado nas políticas ambientais. Aqui também, a complexidade e a abrangência dos problemas e políticas ambientais se fazem sentir. Embora as alocações nas “demais subfunções” da função gestão ambiental venham crescendo, levando a crer que cada vez mais gastos realizados em outras

áreas do governo estejam sendo contabilizados na função ambiental, ainda se sabe pouco sobre os critérios usados na alocação de despesas nessa função. Segundo, a possibilidade de diferentes interpretações sobre as dimensões relevantes de problemas como mudanças climáticas ou preservação de matas ciliares pode levar a diferentes alocações nas subfunções, ora como preservação e conservação, ora como recursos hídricos, ou poluição. Ainda, políticas como compras sustentáveis dos governos, construção de ciclovias, investimentos em transporte público, ou o corte de financiamento público para empresas em desacordo com a legislação ambiental têm importante impacto na qualidade ambiental, mas dificilmente são captadas pelos gastos da função gestão ambiental. Assim, o que se pode esperar, e não é pouco em relação ao que se tinha até o início dos anos 2000, é que os gastos alocados na função gestão ambiental retratem aqueles gastos realizados mais diretamente pelas agências do setor ambiental do governo e por outros setores que desenvolvam atribuições tradicionalmente entendidas como sendo ambientais.

Estudos usando os gastos estaduais em meio ambiente vêm sendo realizados de forma mais sistemática nos Estados Unidos desde o final dos anos 1960 (SACCO; LEDUC, 1969; KONISKY; WOODS, 2012). Na maior parte dos casos, o gasto ambiental é usado sozinho ou compoendo índices como variável dependente na avaliação do empenho dos governos em resolver os problemas ambientais. Embora criticado por suas limitações para avaliar os resultados das políticas ambientais (POTOSKI; WOODS, 2002), o indicador dos gastos tem sido adotado pela maior acessibilidade, certa padronização e porque muitos resultados ambientais são difíceis de medir, devido à escassez e complexidade dos dados (NILES; LUBELL, 2012).

A variação nos gastos vem mais frequentemente sendo associada, em pesquisas quantitativas inferenciais, a fatores como a riqueza econômica, gravidade dos problemas ambientais, capacidade institucional do governo, aspectos políticos (partidos, ideologia e grupos de interesse) e relações intergovernamentais (STANTON; WHITEHEAD, 1994; BACOT; DAWES, 1997). Contudo, os resultados têm sido pouco conclusivos e, diante de muitas possibilidades explicativas, carecem de uma teoria consistente (KONISKY; WOODS, 2012).

As pesquisas sobre gastos ambientais no setor público brasileiro são relativamente recentes e escassas, iniciaram após o final dos anos 1990, sendo mais explorado o nível de análise federal e as despesas totais, por função e por subfunções da gestão ambiental. Uma revisão da literatura nacional (LEMONS *et al.*, 2005; YOUNG, 2005; CARNEIRO, 2008; BORINELLI *et al.*, 2011; WAKIM *et al.*, 2013; DANTAS *et al.*, 2014) demonstra que são raros os estudos sistemáticos e consistentes sobre os gastos ambientais das esferas estadual e municipal, das agências ambientais e de políticas e programas específicos, o que sugere um amplo rol de temas para novas pesquisas (TRIDAPALLI *et al.*, 2011). Ao final do artigo retormaremos esse ponto.

Mais recentes, os estudos sobre gastos estaduais na função gestão ambiental de Wakim e outros (2013) e Dantas e outros. (2014) apontam os baixos percentuais alocados na área, as expressivas diferenças desses gastos entre os estados, sugerindo, no geral, a “ausência de real comprometimento público com o modelo de desenvolvimento sustentável” (DANTAS *et al.*, 2014, p. 65). Neste estudo, exploramos, em maior detalhamento, a heterogeneidade, já indicada nesses dois trabalhos, e a tendência de declínio dos gastos ambientais estaduais, para, ao final, expor algumas novas frentes de pesquisa sobre o tema no Brasil.

Metodologia

Esta pesquisa é do tipo exploratória e descritiva com abordagem quantitativa, uma vez que investigou dados sobre os gastos públicos ambientais dos estados brasileiros no intuito de discutir suas possíveis contribuições e restrições para a avaliação das políticas ambientais brasileiras. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental longitudinal e transversal coletando dados da Função 18 – Gestão Ambiental de cada um dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal no sistema Finanças do Brasil (Finbra) da Secretária do Tesouro Nacional (STN). A classificação funcional das despesas públicas considera os valores empenhados informados anualmente. O corte temporal da coleta de dados foi de 2002 a 2012, início da oferta desses dados e o ano mais recente com dados disponíveis, respectivamente. Os valores foram atualizados usando o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas de janeiro de 2014.

Os gastos ambientais, seguindo as opções existentes na literatura (LESTER; LOMBARD, 1990; YOUNG, 2005; WILKINSON *et al.*, 2008), foram expressos em valores absolutos atualizados e em proporção ao total dos gastos públicos. A heterogeneidade e o declínio foram apurados a partir da análise descritiva das médias dos gastos e da média da participação proporcional dos gastos ambientais na despesa total dos estados e regiões. Os resultados foram expostos em uma classificação decrescente dos gastos.

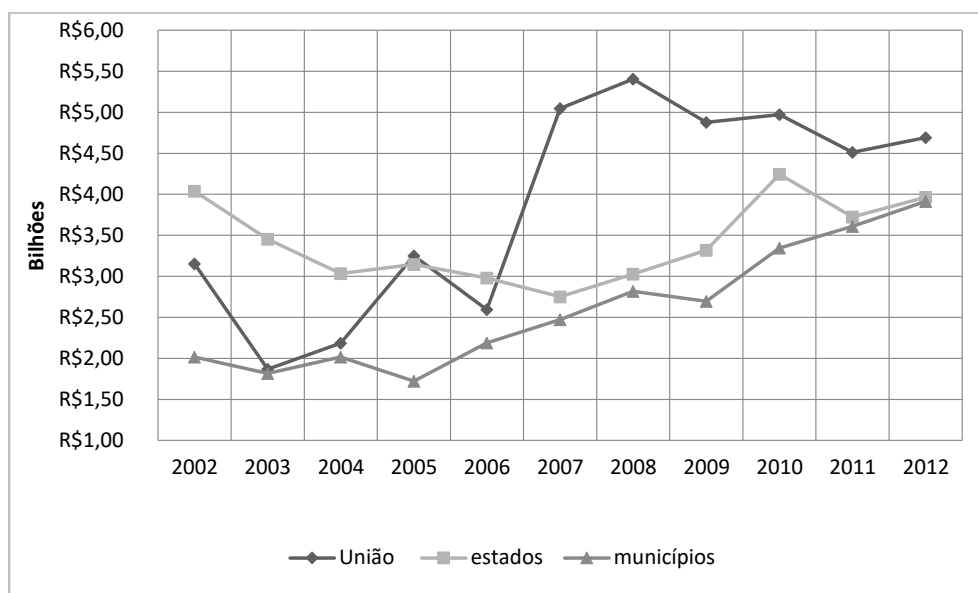
Para avaliar as variações dos dados sobre a heterogeneidade, optamos por analisar a distribuição dos dados pelas medidas de dispersão de assimetria e curtose, conforme recomendam Hair e outros (2005), e pelos coeficientes de variação por estado e por região. A fim de confirmar e precisar a variabilidade e heterogeneidade desses dados, utilizamos o teste não paramétrico *Kruskall-Wallis* (BRYMAN; CRAMER, 1997), já que a distribuição dos dados não pode ser considerada normal. A análise e discussão dos dados foi feita com base em referências bibliográficas nacionais e internacionais sobre o assunto.

Heterogeneidade dos gastos em gestão ambiental

Os gastos ambientais do setor público brasileiro cresceram cerca de 30% entre 2002 e 2012, passando de R\$ 9 para R\$12,5 bilhões (Figura 1). Na União e nos municípios, os gastos ambientais apresentaram crescimento no período de 9% e 42%, respectivamente. Os estados reduziram em 2% os gastos ambientais, com queda acentuada entre 2003 e 2009 e retomada, ao patamar de 2002, a partir de 2010.

De modo geral, os dados demonstram que a participação dos gastos ambientais na despesa total das unidades e em seu conjunto é pouco expressiva. No período analisado, as três esferas de governo, gastaram em meio ambiente, em média, 0,36% do gasto total.

Figura 1 – Evolução dos gastos em gestão ambiental por esfera de governo de 2002-2012

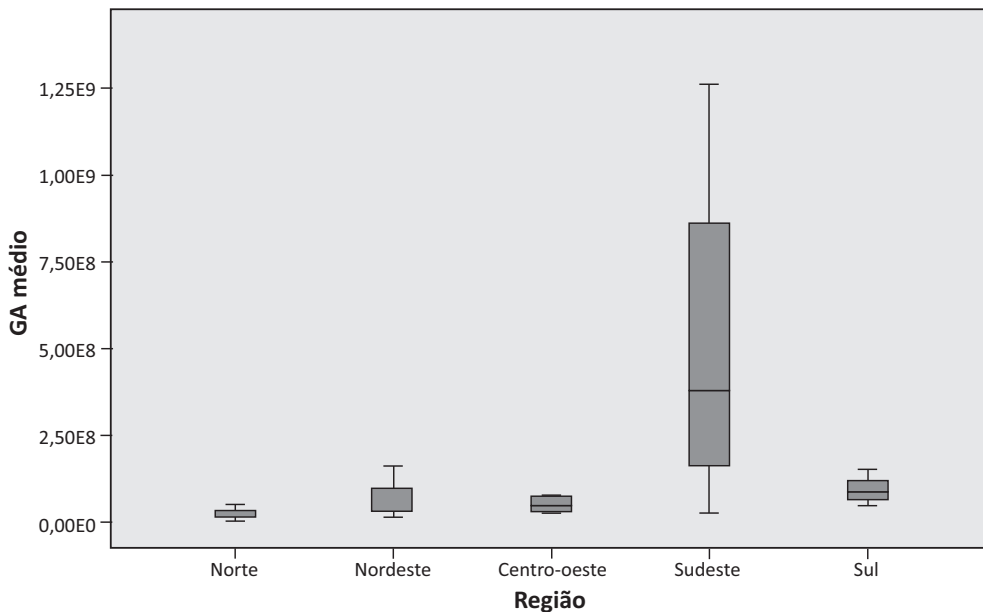


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da STN e atualizados pela FGV – IGP DI, jan. 2014.

Os gastos ambientais dos estados brasileiros, no período estudado, apresentaram alta heterogeneidade, tanto em valores absolutos, quanto na participação deles no total dos gastos dos governos. A partir da média dos gastos ambientais em valores absolutos entre 2002 e 2012, obtivemos assimetria de 3,99 e curtose de 17,62, indicando uma distribuição de dados bastante assimétrica e aguda com estados que gastam muito e outros que gastam muito pouco. Por exemplo, ao compararmos a média dos gastos dos cinco estados que mais gastam (R\$ 484,5 milhões) com a dos cinco que menos gastam (R\$ 11,1 milhões) constatamos uma variação de 4.250%.

No intuito de confirmar a heterogeneidade em nível regional, avaliamos a variabilidade da distribuição dos dados, utilizando o teste não paramétrico *Kruskall-Wallis* (BRYMAN; CRAMER, 1997). A um nível de significância de 5%, verificamos que os gastos ambientais são diferentes entre as regiões brasileiras, conforme apresentado no *box plot* (Figura 2).

Figura 2 – Box Plot do gasto ambiental médio entre 2002 e 2012 por região



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da STN e atualizados pela FGV – IGP DI, jan.2014.

A Região Sudeste foi a que mais gastou no período, além de ser a região com maior variabilidade entre os estados, já que São Paulo gasta, em valores absolutos, muito mais que qualquer outro estado do país, cerca de trinta vezes mais que o gasto mediano. Na Região Nordeste, o CE, representado pelo número 6 (Figura 2), gasta além do intervalo para a região, diferenciando-se dos demais estados nordestinos. A Região Sul foi a terceira em variabilidade de gastos ambientais médios no período, e as Regiões Norte e Centro-Oeste foram as que menos gastaram e também as que apresentaram menor variabilidade entre os estados nas respectivas regiões. Esses resultados reforçam a tese de que a política ambiental varia muito de região para região, diante da grande diversidade de contextos e configuração de fatores socioeconômicos, políticos, geográficos, ambientais e a capacidade institucional dos estados (NEWMARK; WITKO, 2007).

Para ilustrar que a heterogeneidade no comportamento dos gastos é causada por uma diversidade de fatores, comparamos os gastos apresentados na Tabela 1 com a riqueza econômica indicada por meio do Produto Interno Bruto (PIB) de 2012.

Como era esperado, sobressai o fato de que fatores socioeconômicos tendem a ter uma relativa força explicativa sobre o montante de recursos gastos pelos estados em meio ambiente, sobretudo quando considerados em valores absolutos.

Tabela 1 – Média dos gastos ambientais em valores absolutos e da participação proporcional dos gastos ambientais no gasto total dos estados brasileiros entre 2002 e 2012

Posição	UF	Média dos gastos ambientais (em milhões)	UF	Média da participação proporcional dos gastos ambientais no gasto total (%)
1ª	SP	R\$ 1.262,94	RN	1,40%
2ª	RJ	R\$ 468,03	CE	1,20%
3ª	MG	R\$ 297,60	RJ	0,89%
4ª	CE	R\$ 233,34	AC	0,87%
5ª	BA	R\$ 160,69	SP	0,81%
6ª	PR	R\$ 151,65	MT	0,73%
7ª	RN	R\$ 94,45	MG	0,63%
8ª	RS	R\$ 82,22	SE	0,62%
9ª	PE	R\$ 79,42	PI	0,62%
10ª	DF	R\$ 77,03	BA	0,60%
11ª	MT	R\$ 73,93	DF	0,60%
12ª	AM	R\$ 49,32	PR	0,57%
13ª	SC	R\$ 47,20	PB	0,55%
14ª	SE	R\$ 41,01	AM	0,52%
15ª	PA	R\$ 36,40	PE	0,44%
16ª	AL	R\$ 35,50	RO	0,39%
17ª	PB	R\$ 33,77	MS	0,37%
18ª	PI	R\$ 31,67	SC	0,36%
19ª	AC	R\$ 30,33	TO	0,36%
20ª	MS	R\$ 29,48	PA	0,34%
21ª	GO	R\$ 27,62	AL	0,32%
22ª	ES	R\$ 26,05	ES	0,24%
23ª	RO	R\$ 17,68	RS	0,24%
24ª	TO	R\$ 17,01	AP	0,21%
25ª	MA	R\$ 12,60	MA	0,16%
26ª	AP	R\$ 6,22	GO	0,15%
27ª	RR	R\$ 2,17	RR	0,10%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da STN e atualizados pela FGV – IGP DI, jan. 2014.

Oito dos dez estados com maior PIB (2012) estão no grupo de estados que mais gastaram em meio ambiente no período estudado. O Estado de SP, o mais rico do país, com um gasto médio no período de R\$1,2 bilhão por ano, foi responsável por quase 37% do total de gastos dos estados, seguido por dois outros estados da Região Sudeste, RJ e MG. SC e GO são as duas unidades federativas que fogem à regra, posicionando-se em 13º e 21º, nessa ordem.

No outro extremo, seis dos estados que menos gastaram estão entre os dez estados mais pobres no país. É interessante perceber que, entre as cinco piores posições desse conjunto, quatro são ocupadas por estados da Região Norte (RO, TO, AP e RR). RR, que tem o menor PIB dos estados brasileiros, aparece na pior posição nos dois critérios de apuração de gastos.

Uma face importante da heterogeneidade dos gastos ambientais dos estados, refletindo de certa forma a assimetria socioeconômica entre os estados brasileiros, é a concentração desses gastos em estados e regiões. Como se pode deduzir da Tabela 1, os cinco estados que mais alocaram recursos em gestão ambiental em valores médios no período (SP, RJ, MG, CE e BA) foram responsáveis por 70% dos gastos ambientais estaduais. Considerada quase a metade de estados, treze, esse percentual chega a quase 90%. Os cinco estados com menor participação (RO, TO, MA, AP e RR) contribuíram com 1,63% do total dos gastos estaduais em meio ambiente.

A análise do gasto ambiental proporcional, ou seja, considerando o peso desse no gasto total dos estados, revela algumas novas facetas do fenômeno. Um primeiro ponto a se acentuar é a reduzida participação dos gastos em gestão ambiental nos gastos totais dos estados (Tabela 1). Em relação ao montante desses gastos, ou seja, no total resultante da soma das despesas totais de todos os estados, em todo o período estudado, os estados brasileiros designaram, em média, 0,53% de seus gastos totais para o meio ambiente. Apenas dois estados (RN e CE) gastaram, em média, entre 2002 e 2012, mais do que 1% de seus orçamentos com gestão ambiental. Treze das 27 unidades, ou cerca de 50% das unidades federativas, destinaram, em média, no período, menos de 0,5% de seus orçamentos para a gestão ambiental. Os cinco estados mais ricos (SP, RJ, MG, PR e RS) gastaram em média 0,63% em meio ambiente, e os mais pobres, 0,17%. Nesse caso, GO também se destaca, aparecendo entre os estados que destinam a menor parte de seu orçamento ao meio ambiente.

O CE ocupa uma posição de destaque nos dois critérios de apuração dos gastos ambientais. Os estados que gastaram mais de 1% das despesas totais são da Região Nordeste, não estão entre os mais ricos e têm problemas com escassez de água. Talvez crises de seca no Nordeste expliquem oscilações e o

volume de gastos. A Região Nordeste destinou cerca de 50% dos seus recursos em meio ambiente para a subfunção recursos hídricos, seguida pela Região Sudeste com 22,3%, enquanto a Região Norte não chegou a 1% dos gastos nessa área. CE e RN destinaram, em média, aproximadamente 61% dos seus gastos ambientais a recursos hídricos no período analisado. A exemplo do CE, a gravidade do problema ambiental na região pode influenciar tanto a composição do orçamento como a configuração da estrutura institucional, com a existência de secretaria exclusiva para a pasta de recursos hídricos.

O Estado do AC é outro caso atípico. Apesar de possuir o segundo pior PIB (2012), o Acre apresenta um gasto médio proporcional de 0,87%, maior que a maioria dos estados mais ricos. Desde os anos 1980, o território do estado tem sido palco de conflitos socioambientais, tendo como principal marco o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes em 1988. Com a vitória da Frente Popular do Acre, em 1998, houve uma ruptura na forma de conceber a questão ambiental. Denominado Florestania, o novo programa pregava a maior integração, prática e discursiva, entre o projeto de desenvolvimento econômico, a preservação das florestas e a promoção da cidadania. Apesar de controversa (PAULA, 2005), a proposta diferenciada contou com uma abordagem inovadora, mais ampla e articulada da questão ambiental/florestal no discurso e na estrutura dos governos que se sucederam desde então.

No bloco dos estados que menos gastaram proporcionalmente com meio ambiente chama a atenção a presença de RS, GO e, em certa medida, SC, principalmente quando considerados os gastos ambientais proporcionalmente ao total dos gastos. São estados com boas posições relativas quanto ao PIB total (2012), respectivamente, 4º, 6º e 9º, mas estão entre os dez estados que menos gastaram proporcionalmente. GO pode ser um caso interessante para estudar a influência de fatores políticos nos gastos ambientais. Guardadas as especificidades, no estado, como em toda Região Centro-Oeste, há uma expressiva representação política do setor de agronegócios nos Poderes Legislativo e Executivo (SIMIONATTO; COSTA, 2012). Conhecido como bancada ruralista, esse grupo de interesse é um dos que mais oposição faz às regulamentações ambientais que restringem as atividades do setor. A queda gradual dos recursos ao longo de todo o período estudado pode sugerir a sistemática perda de espaço político do setor ambiental.

A compreensão desses casos requer estudos específicos em profundidade. Vários fatores podem contribuir para o baixo gasto em políticas ambientais; a gravidade percebida dos problemas ambientais, a capacidade institucional, a influência favorável e contrária de grupos de interesse e a ideologia política predominante nos estados (STANTON; WHITEHEAD, 1994).

A leitura da alocação de recursos por subfunções da gestão ambiental (preservação e conservação ambiental; controle ambiental; recuperação de áreas

degradadas; recursos hídricos; meteorologia; e demais subfunções) entre os estados e regiões ilustra também a heterogeneidade e especificidades das políticas ambientais, em parte relacionadas às características regionais.

O baixo investimento em recursos hídricos nas Regiões Norte e Centro-Oeste (1,06% e 4,6%), em parte pode ser explicado pela grande oferta de recursos hídricos nessas regiões. Situação contrastante com a Região Nordeste, onde o problema crônico da seca levou a que fossem alocados, em média, de 2004 a 2012, 52% dos gastos ambientais em recursos hídricos. A Região Sudeste, a mais industrializada e populosa do país, é a segunda que mais investe em recursos hídricos (22,5%), seguida pela Região Sul com 7,4%. No caso da Região Sudeste, o efeito da poluição e os desafios de abastecimento de água potável, agravados pelas estiagens, podem explicar esse comportamento. Essa tendência deve se confirmar diante da atual crise hídrica. A Região Sudeste é a que apresenta a distribuição mais equilibrada na alocação dos recursos, resultado da maior diversidade e gravidade dos problemas ambientais. É nas regiões mais industrializadas, Sudeste (49%) e Sul (68%), que ocorreu o maior volume de gastos em ações de conservação e preservação e controle ambiental. Nessas regiões, as políticas de comando e controle são as mais antigas e, em tese, as mais estruturadas, devido ao maior número de problemas ambientais enfrentados e ao maior nível de organização e pressão dos públicos afetados.

Além da heterogeneidade e da concentração, a análise indicou a instabilidade dos gastos ambientais dos estados brasileiros entre 2002 e 2012, quando acompanhado o comportamento individual ao longo do tempo. Mais da metade das unidades da Federação, 15 estados, apresentaram variações nos gastos ambientais acima de 50%. Os estados de AL (149%), PA (83%) e ES (82%) foram os que apresentaram as maiores variações dos gastos ambientais em torno da média no período; já BA (15%), SP (20%) e RS (27%) apresentaram os menores coeficientes de variação, representando os estados com menor instabilidade em torno da média. Tanto a análise individualizada dos estados, quanto a análise por regiões evidenciaram que, quanto menor o gasto ambiental absoluto, maior a instabilidade.

A instabilidade do gasto pode sugerir a manifestação de um fenômeno bastante recorrente nas políticas públicas brasileiras, o da descontinuidade político-administrativa. Em geral, tanto os gastos quanto as estruturas institucionais das políticas ambientais são mais suscetíveis a mudanças que comprometem a sua efetividade devido ao caráter difuso das causas e dos efeitos dos problemas ambientais, ao baixo nível de organização dos setores demandantes, à baixa prioridade da política ambiental, à falta de planejamento de médio e longo prazo para o setor, às restrições e disputas por recursos orçamentários escassos dos

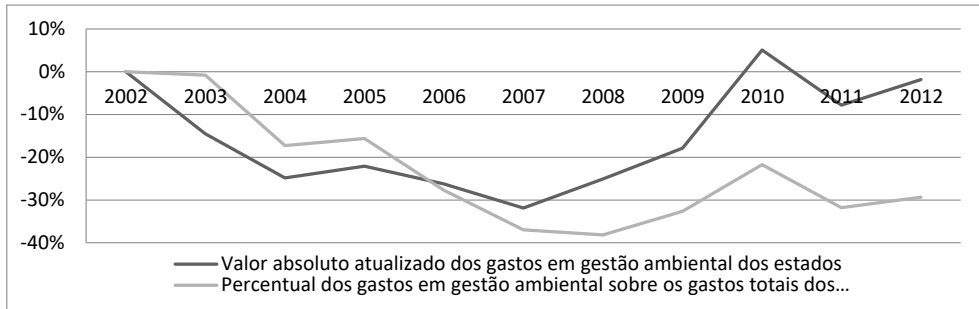
estados, e às mudanças de governos com propostas e prioridades diferentes para o setor ambiental. Contudo, é importante ter em conta que a instabilidade, baixa ou alta, não indica necessariamente, *a priori*, uma condição positiva ou negativa. Por exemplo, podemos encontrar grande instabilidade em gastos que reflitam o fortalecimento contínuo da política ambiental com alocações crescentes ao longo do tempo. Ao contrário, valores estáveis e insuficientes podem apontar a continuidade de políticas ambientais frágeis e de baixa capacidade institucional. Aqui, também, estudos individualizados seriam necessários para produzir julgamentos mais precisos sobre o fenômeno em questão.

Foi possível demonstrar que a heterogeneidade dos gastos ambientais dos estados brasileiros ocorreu tanto entre estados e entre regiões, quanto pela variação ao longo do tempo, entre os próprios gastos de cada estado. De certa forma, a heterogeneidade nos gastos era esperada diante da diversidade de contextos, marcada, em alguns casos, por profundas diferenças/desigualdades econômica, social, política e ambiental entre os estados brasileiros (DANTAS *et al.*, 2014). Como tentamos evidenciar, seguindo a literatura (STANTON; WHITEHEAD, 1994; BACOT; DAWES, 1997), o nível de gasto absoluto e relativo pode estar associado à riqueza econômica, à severidade dos problemas ambientais, a aspectos demográficos e geográficos, à ascendência de setores econômicos e sociais na condução da política pública. Em escala nacional, o efeito desses e de outros fatores poderia ser mais bem precisado em estudos estatísticos inferenciais.

Declínio dos gastos estaduais em gestão ambiental

Neste item, exploramos um fenômeno apontado anteriormente, o declínio dos gastos estaduais em meio ambiente no período investigado. Tal queda, numa avaliação global, ocorre tanto em valores absolutos, quanto na participação dos gastos ambientais no total dos gastos de todos os estados (Figura 3). Enquanto o somatório das despesas totais dos estados cresceu 39% no período, a soma dos valores alocados pelos estados na função gestão ambiental reduziu 2%. A participação dos gastos ambientais no montante total das despesas dos estados caiu de 0,84% em 2002 para 0,52% em 2008, uma redução de 38%. Após esse período, ocorre uma recuperação, percebida mais em valores absolutos do que em termos proporcionais, já que, em relação ao início do período, se manteve a redução de quase 30% com a participação de 0,59% alcançada em 2012. Dessa maneira, o declínio de maior relevância está na participação dos gastos ambientais nos gastos totais, o que sugere perda de espaço político da política ambiental, se levarmos em consideração o orçamento público como demonstrativo de disputas por espaço na agenda política.

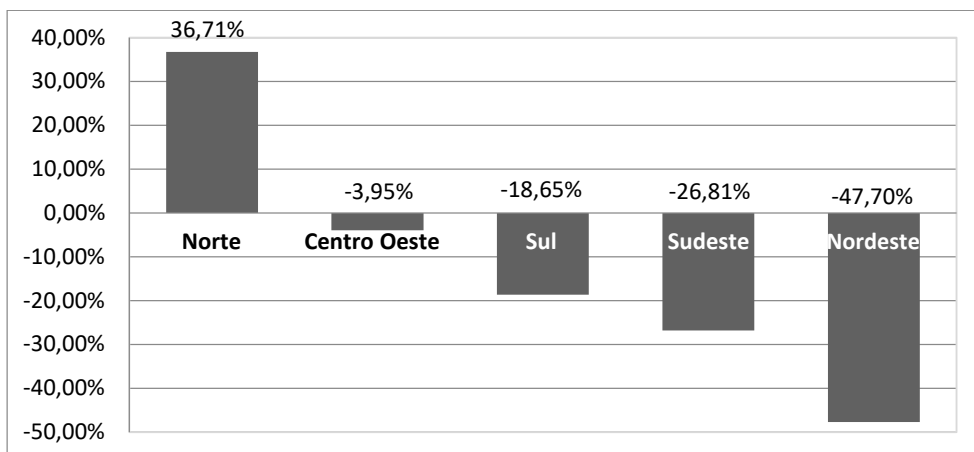
Figura 3 – Evolução da variação dos gastos ambientais dos estados brasileiros e da participação proporcional desses gastos no total de gastos dos estados



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da STN.

Ao agruparmos a análise por regiões, percebemos, por meio da variação da proporção do gasto ambiental em relação ao gasto total, que, com exceção da Região Norte, todas as demais regiões reduziram a parcela do orçamento destinada ao meio ambiente no período (Figura 4). A Região Nordeste obteve a maior queda entre as regiões, seguida pela Região Sudeste, com decréscimos de, aproximadamente, 48% e 27% respectivamente. Na Região Nordeste destacam-se as reduções orçamentárias dos estados de AL, CE e SE, enquanto, no Sudeste, a redução apontada deveu-se exclusivamente ao encolhimento do orçamento ambiental do Estado de SP.

Figura 4 – Variação da participação proporcional do gasto em gestão ambiental no gasto total das regiões entre 2002 e 2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da STN.

Na esfera estadual, tomadas as variações do gasto ambiental proporcional entre o início e o fim de período, constatamos que 13 das 27 unidades federativas reduziram a participação do meio ambiente em seus orçamentos (Figura 5). Em

cinco estados, a queda foi maior do que 50% – AL (93%), GO (87%), SE (84%), CE (72%) e AP (51%) –, e em 8 estados, foi inferior a 50% – RO (46%), SP (45%), PR (40%), RS (21%), MT (19%), AC (18%), RR (13%) e BA (5%). Aqui, diversos fatores podem ter contribuído para a queda verificada, como o ano de 2002 apresentar valores atípicos, por ser um ano eleitoral, em geral com maiores despesas e/ou a realização de investimentos. Esse pode ser o caso dos estados de AL, SE e PR. Em SP, GO e CE, a participação dos gastos ambientais no total do orçamento vai reduzindo ao longo de todo o período, caracterizando melhor a perda de prioridade do setor. Entre os estados que aumentaram o peso dos desembolsos ambientais no total de suas despesas totais, destacam-se PI (3.225%), MA (2.092%), SC (499%), ES (282%), PA (184%), DF (109%), AM (93%), PB (62%), TO (52%), RJ (40%), MS (35%), RN (30%), PE (22%) e MG (11%).

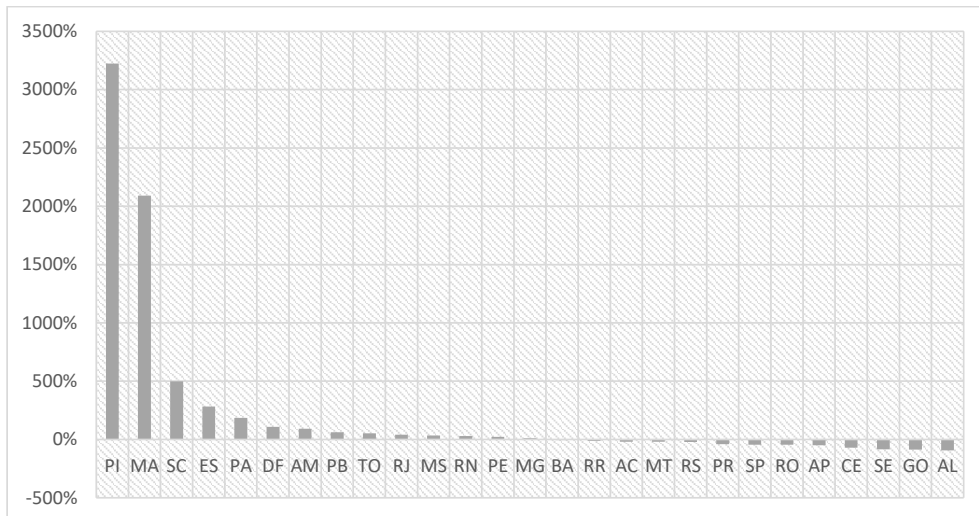
O elevado crescimento registrado dos gastos do Estado do PI pode ser explicado pela combinação de dois fatores. Primeiro, os baixos percentuais de participação no início do período, 0,02% e 0,04%, em 2002 e 2003, contra 0,59% e 0,64%, em 2011 e 2012, respectivamente, podem ter ocorrido pela não contabilização de gastos com algumas atividades, como, por exemplo, recursos hídricos. As despesas com essa atividade, no período todo, ocuparam cerca 80% do total dos gastos do estado. Como a contabilização na nova função gestão ambiental inicia em 2002, pode-se esperar que dúvidas e diferentes interpretações quanto à forma de registro dos dados possam ter ocorrido nesses primeiros anos do novo modelo de alocação dos gastos ambientais. Infelizmente, devido à falta de dados sobre alocação dos gastos em subfunções ambientais em 2002 e 2003 na base do STN, não é possível afirmar que isso de fato tenha acontecido sem a verificação de outros documentos. Um segundo fato a se considerar foi o esforço para fortalecer a política ambiental estadual do PI nos anos 2000. Se comparado à maioria dos estados brasileiros, a política ambiental do estado pode ser classificada como tardia. A sua lei estadual do meio ambiente foi aprovada apenas em 1996, 15 anos após a lei nacional do setor. O primeiro concurso público para a formação de quadro técnico/funcional próprio aconteceu em 2003, constituindo um sistema de controle ambiental mais efetivo. Além disso, novas atribuições foram assumidas nos anos 2000, como a estruturação do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos (Lei Federal 9.433/1997) e a absorção da gestão florestal a partir de 2006 (Lei Federal 11.284/2006), antes a cargo da União. Assim, o aumento dos gastos registrados no período de análise sugere ser resultado também do contínuo esforço de governos para estruturar e oferecer condições mínimas para o funcionamento da política ambiental no estado (PIAUI, 2017).

Mais instável do que no estado do PI, a estrutura ambiental do estado do MA, após sucessivas mudanças desde os anos 1980, com redução de recursos humanos e orçamentários, alcança maior continuidade quando, em 2004, é criada a

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SANTOS; LEAL, 2013). A participação dos gastos ambientais no gasto total do estado passa de 0,01% em 2002 para 0,21% em 2012, com destaque para o aumento nos gastos com preservação e conservação ambiental. Também nesse caso, leis federais transferindo ou criando atribuições para os governos estaduais podem ter exigido o fortalecimento de políticas que se encontravam mais defasadas. Aqui, como no caso do PI, não pode ser descartada a existência do efeito resultante da nova forma de contabilização dos gastos ambientais no início do período.

Os estratos de unidades que aumentaram ou reduziram a prioridade do setor ambiental são formados por estados de todas as regiões e de diversos tamanhos e estruturas econômicas, dificultando a identificação de um ou mais fatores predominantes para a explicação de tais tendências. Essa é mais uma expressão da complexidade que caracteriza o tema, combinada com a diversidade dos estados brasileiros, e que precisa ser objeto de pesquisas específicas e contextualizadas (LESTER; LOMBARD, 1990).

Figura 5 – Variação da participação proporcional do gasto em gestão ambiental no gasto total dos estados entre 2002-2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da STN.

Em resumo, observamos que os gastos ambientais estaduais apresentaram declínio no período, principalmente quando analisados por proporção ao montante total dos gastos dessa esfera de governo. Quando cotejados por região e por estado, emerge um quadro diverso em que apenas a Região Norte não registrou queda de gastos ambientais e quase a metade dos estados reduziu os seus orçamentos para o setor no período. O resultado diferenciado da região, liderado por RO, PA e AC,

pode ser atribuído ao fortalecimento das políticas de gestão florestal com a criação de agências especializadas, após a transferência dessa atribuição da União para os estados em 2006. Dessa forma, o declínio dos gastos estaduais não foi simétrico e muitos estados aumentaram os seus gastos. A diminuição dos gastos em estados que tinham maior representatividade no montante de gastos, a exemplo de SP, CE e PR, não foi compensada pelo acréscimo nos gastos de estados com participação pouco expressiva no montante de gastos ambientais (PI, MA e SC).

Ainda que considerando os aspectos apresentados, esses resultados tendem a confirmar a “desvalorização do orçamento estadual para a questão ambiental” constatada por Young (2005, p. 229) no início da década de 2000. A princípio, o declínio dos gastos em número expressivo de estados é um fato preocupante e exigirá novas investigações para uma melhor compreensão das suas causas e implicações. Na ausência de uma crise econômica de grandes proporções no país durante o período definido, respeitadas as especificidades de cada estado, no estudo desse fenômeno poderia ser avaliada a ocorrência individual ou combinada de fatores como endividamento dos estados, o deslocamento de recursos para outras áreas consideradas mais prioritárias, a descentralização de atribuições para a esfera local e para os agentes de mercado, a melhoria da qualidade ambiental, redução da pressão social por um enfrentamento mais contundente dos problemas ambientais.

O uso dos gastos ambientais em futuras pesquisas

A disponibilização dos dados sobre os gastos públicos com a gestão ambiental significou uma importante contribuição para o estudo das políticas ambientais brasileiras. A base de dados sobre a classificação funcional dos gastos em gestão ambiental da Secretaria do Tesouro Nacional oferece uma série histórica territorialmente abrangente, com relativa credibilidade e discriminação das grandes áreas ambientais de alocação de recursos orçamentários. Isso possibilita o desenvolvimento de variados tipos de estudos individuais, regionais e nacionais, longitudinais e transversais. Obviamente que tal importância ganha maior relevância diante da escassez de dados sobre os processos e os resultados das políticas ambientais no país.

Pesquisas futuras usando os gastos ambientais poderiam avançar em diversas frentes. Estudos descritivos quantitativos são relevantes para indicar tendências de longo e médio prazo nos gastos ambientais, o que pode sugerir o fortalecimento ou debilitação da política ambiental (YOUNG, 2005; WAKIN *et al.*, 2013; DANTAS *et al.*, 2014). Como mostramos também, esse recurso permite constatar variações nos gastos e, talvez, nas políticas, entre diferentes unidades

federativas e esferas de governo longitudinalmente. Na literatura internacional, em especial na norte-americana, os gastos em meio ambiente vêm sendo utilizados como variável dependente ou independente e considerando outras variáveis econômicas, políticas e institucionais, para tentar compreender os determinantes de diferentes níveis de empenho dos governos estaduais ao enfrentar problemas ambientais. Esses trabalhos recorrem a técnicas como regressão múltipla (STANTON; WHITEHEAD, 1994) e regressão pelo método dos mínimos quadrados ordinários (BACOT; DAVES, 1997; NEWMARK; WITKO, 2007; KONISKY; WOODS, 2012). O desafio aqui é tentar operacionalizar/quantificar fenômenos/variáveis teóricas e empíricas – como a ação de grupos de interesses, partidos políticos, a desigualdade econômica, qualidade ambiental, capacidade institucional –, pela escassez, dispersão, difícil acesso, falta de padronização e diversidade de áreas de conhecimento envolvidas.

Num sentido mais prospectivo, em investigações qualitativas, os gastos podem ser indicadores de fenômenos relevantes, rupturas de trajetórias das instituições, políticas e programas ambientais, como crises econômicas ou ambientais, ciclo eleitoral, mudanças de governo ou de abordagem ideológica dos problemas ambientais. De outra forma, gastos podem ser usados como argumentos complementares para demonstrar as configurações e oscilações nas disputas por recursos de poder, tanto em nível político-institucional – entre instituições que atuam diretamente com temas ambientais, a exemplo dos recursos hídricos – quanto em uma escala social e política mais ampla.

Assim, há uma dimensão política do gasto e do processo orçamentário como um todo que não pode ser subestimada quando pretendemos entender o desempenho da política ambiental (BORINELLI, 2007). A baixa proporção do orçamento destinado ao meio ambiente pode refletir a baixa prioridade dada ao setor e a pequena probabilidade de a área influenciar o processo orçamentário (RUSSEL; BENSON, 2014). Políticas ambientais implicariam na alocação de valores elevados em programas cujas causas e resultados nem sempre são evidentes e palpáveis a curto prazo, mas os custos sociais, econômicos, políticos e eleitorais, sim. Exceto em momentos de crise ambiental, isso facilitaria e legitimaria a não destinação ou cortes orçamentários em um contexto de escassez.

Além disso, não obstante o consenso genérico sobre o desejo de um desenvolvimento sustentável e políticas ambientais efetivas para tal, essas políticas lidam com um grande número de questões conflituosas, que afetam a atribuição e (re)distribuição de custos, alguns inviabilizantes, para ações públicas e privadas. Portanto, não se trata apenas de decidir como alocar recursos escassos entre, por exemplo, demandas sociais – no caso do Brasil,

movidas por uma desigualdade crônica –, econômicas, pagamento da dívida pública, e em alguns casos, para a corrupção, mas para fortalecer um setor que ainda é percebido, em muitos aspectos, como uma ameaça ao funcionamento normal das sociedades contemporâneas (GOLDBLATT, 1996). Dado que escolhas orçamentárias também refletem opções políticas e ideológicas (KEY JR, 1940), investigações qualitativas de viés crítico sobre valores, interesses, discursos, conflitos e contradições que envolvem as decisões nas diversas etapas orçamentárias (planejamento, execução, monitoramento e avaliação) poderiam contribuir para melhor compreender como se definem e se justificam os gastos ambientais.

Estudos comparativos sobre a política ambiental sempre representam um grande desafio teórico-metodológico. A necessidade de lidar com um grande volume de dados de diferentes áreas de conhecimento para estudar uma grande diversidade de contextos exigiria o uso combinado de abordagens quantitativas e qualitativas (como estudos de caso). Assim, poderíamos fornecer não apenas bases empíricas para generalizações, mas também uma riqueza de detalhes e uma análise contextual mais realista, por exemplo, captando aspectos econômicos, culturais, sociais, políticos e ambientais que movem as tendências e trajetórias das políticas ambientais em cada estado (LESTER; LOMBARD, 1990). Isso exigiria projetos com prazos dilatados e a mobilização e envolvimento de equipes de pesquisadores, de preferência interdisciplinares, de diversos estados ou regiões.

Gastos ambientais estritos podem ter pouca importância para uma visão mais ampla de política ambiental e da sustentabilidade se despesas de outros setores ou a política fiscal incentivarem a degradação ambiental e social. Na medida em que a despesa pública impacta consideravelmente as atividades econômicas e sociais, que podem ser ambientalmente benéficas ou não, é importante atentar para esse fato em todas as decisões estatais que afetam as finanças públicas. Numa perspectiva propositiva, interessa para a inovação em política ambiental o que Wilkinson e outros (2008) denominam, a partir da experiência da União Europeia, de “Orçamento Verde”, uma ampla gama de iniciativas que procuram avaliar e promover inovações na inserção de considerações ambientais e de sustentabilidade no ciclo orçamentário, nas formas de financiamento da política ambiental e na política fiscal.

A criação da função gestão ambiental e de suas subfunções foi um avanço importante, mas elas apresentam uma agregação muito elevada de gastos para análise de eventos mais específicos. O uso de relatórios, constantes nos balanços de prestação de contas dos estados, que discriminam os gastos ambientais por

programas, por instituições e por elementos econômicos, pode ajudar a superar essa restrição. Análises considerando temas específicos (por exemplo, florestas, água, mudança climática, educação ambiental, poluição) permitem avaliações mais precisas já que decisões sobre gastos e o desempenho da política ambiental tendem a ser diferentes para cada programa ambiental devido ao efeito, também diverso, dos fatores relevantes considerados e da influência dos atores em cada caso (NEWMARK; WITKO, 2007).

Outro problema relacionado à classificação funcional dos gastos é a aparente falta de padronização na classificação das despesas, principalmente na subfunção “demais subfunções”. Assim, a utilização e análise dos dados sobre as subfunções deve ser cautelosa diante de uma certa falta de consenso sobre os critérios utilizados para contabilizar os gastos ambientais, o que é agravado pelo caráter multifacetado e complexo dos problemas e das políticas ambientais. Seriam bem-vindos levantamentos sobre como são contabilizados esses gastos com a finalidade de se discutir e convencionar alguma padronização, e melhoria da qualidade dos dados.

Por fim, e não menos importante, cabe um registro sobre os dados. Talvez seja possível ainda afirmar que no Brasil temos uma enorme carência de estatísticas ambientais (BESSERMAN, 2003) sistemáticas, abrangentes, padronizadas metodologicamente e acessíveis. Em parte, esse quadro resulta do baixo orçamento do setor e da falta de apoio institucional à produção de informações ambientais e sobre as políticas ambientais. De qualquer forma, a boa oferta de dados sociais e econômicos, com vários recortes territoriais, por instituições de pesquisa como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgãos de classe e institutos estaduais de pesquisa já permite que se avance mais em algumas modalidades de pesquisas como as sugeridas anteriormente.

Não pretendemos esgotar o tema tratado com a exposição que aqui desenvolvemos. Algo teria que ser dito sobre os estudos regionais e individuais de políticas estaduais existentes e as bases de dados que abordam aspectos da política ambiental brasileira, mas as restrições de espaço não permitem. Pretendemos, pelo menos, ter contribuído para despertar o interesse e a curiosidade para a potencial contribuição dos dados sobre gastos ambientais em pesquisas que busquem melhor compreender as políticas ambientais brasileiras. Com isso, esperamos também estar ajudando a superar o caráter ainda predominantemente normativo das pesquisas sobre políticas ambientais e a defasagem teórico-metodológica, em relação à literatura internacional, das pesquisas sobre a implementação e eficácia dessas políticas (ALONSO; COSTA, 2002).

Considerações finais

Neste artigo, buscamos apresentar algumas possibilidades para as pesquisas sobre políticas ambientais estaduais decorrentes da oferta de dados sobre gastos ambientais após a definição da função gestão ambiental na classificação funcional das despesas públicas brasileiras.

A análise panorâmica realizada apontou a heterogeneidade, a baixa participação orçamentária e o declínio dos gastos ambientais dos estados brasileiros no período estudado. A compreensão desses fenômenos e de como eles afetam os resultados das políticas ambientais remete à necessidade de se considerar um conjunto de fatores políticos, econômicos, sociais, culturais, institucionais e ambientais. Nesse sentido, foram sugeridos alguns temas para futuras pesquisas, destacando a importância de que seja considerada a dimensão política em diversos níveis dos gastos ambientais e em abordagens que combinem dados quantitativos e qualitativos.

Apesar das restrições indicadas, os dados do STN e dos balanços estaduais podem vir a significar uma inflexão nas pesquisas sobre políticas ambientais. Sua abrangência, relativa credibilidade, continuidade e fácil acesso favorecem investigações transversais e longitudinais de grande escopo, sobretudo diante da atual escassez de dados sobre o processo de implementação de políticas ambientais. O uso crítico e contínuo desses dados deverá contribuir para o aperfeiçoamento da nova fonte.

Difícilmente, no futuro, os estados deixarão de ter um papel central na formulação e implementação das políticas ambientais brasileiras. O uso dos gastos em pesquisas acadêmicas e no controle social das políticas ambientais pode ser um importante reforço para melhor caracterizar o empenho e os constrangimentos desses atores no processo de implementação de programas ambientais e mandatos legais. Essa afirmação ganha relevância em um cenário que conjuga a escassez de estudos sobre as políticas ambientais, a tendência de agravamento das crises econômica, ambiental e social, e a sensação geral de que as atuais políticas estão muito aquém das antigas e novas demandas socioambientais.

Talvez os gastos não sejam suficientes para explicar a dinâmica e os resultados das políticas ambientais ou o empenho dos governos nesse setor, mas também não podem ser descartados no esforço para resolver esse quebra-cabeça. Eles podem contribuir não apenas para constatar que a política ambiental requer mais e estáveis recursos financeiros, mas também para compreender o contexto mais amplo que produz essa situação.

Referências bibliográficas

ALONSO, A.; COSTA, V. Ciências Sociais e meio ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)*, n. 53, p. 35-78, 1ºsem. 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE (Abema). *Diagnóstico institucional dos órgãos estaduais de meio ambiente no Brasil*. Espírito Santo, 1993.

_____. *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. Brasília, 2013.

BACOT, A. H.; DAWES, A. R. State expenditures and policy outcomes in environmental program management. *Policy Studies Journal*, v. 25, n. 3, p. 355-370, 1997.

BÁRCENA, A. et al. *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe de Monterrey a Johannesburgo*. Santiago, Chile: Organização das Nações Unidas, 2002.

BESSERMAN, S. A. Lacuna das informações ambientais. In: FIGUEIREDO, A. (Coord.). *Meio ambiente no século 21*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 91-106.

BORINELLI, B. Desempenho político-administrativo das instituições ambientais na década de 1990: a experiência da fundação do meio ambiente de Santa Catarina – Fatma. 2007. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2007.

BORINELLI, B. et al. Gastos públicos em meio ambiente no estado do Paraná: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009. *Revista de Políticas Públicas*, v. 15, n. 1, p. 99-108, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Diagnóstico da gestão ambiental no Brasil*. 2001. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/se/pnma2/>>. Acesso em: 30/06/2014.

BRYMAN, A.; CRAMER, D. *Quantitative data analysis: with SPSS for Windows*. New York: Routledge, 1997.

CARNEIRO, P. E. A. Modelo de mudanças climáticas com gastos públicos. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 49-88, 2008.

DANTAS, M. K. et al. Análise dos gastos públicos com gestão ambiental no Brasil. *Revista de Gestão Social e Ambiental (RGSA)*, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 52-68, set./dez. 2014.

DEBUS, I.; NASCIMENTO, E. R. *Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

DOVERS, S. R. Sustainability: demands on policy. *Journal of Public Policy*, v. 16, n. 3, p. 303-318, 1996.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

GOLDBLATT, D. *Teoria social e ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GUIMARÃES, P. C. V. et al. Gasto na gestão ambiental no Estado de São Paulo: um estudo preliminar. *Revista de Administração Pública*, v. 26, n. 2, p. 155-172, 1992.

HAIR, J. F. et al. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *ESTADIC - Pesquisa de Informações Básicas Estaduais*. Perfil dos Estados Brasileiros – 2013. Rio de Janeiro, 2014.

_____. *Base de dados SIDRA*. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=21>. Acesso em: 10/10/2014.

KEY JR, V. O. The lack of a budgetary theory. *American Political Science Review*, v. 34, p. 137-144, dec. 1940.

KONISKY, D. M.; WOODS, N. D. Measuring State environmental policy. *Review of Policy Research*, v. 29, n. 4, p. 544-569, 2012.

KRAFT, M. E. *Environmental policy and politics*. New York: Pearson Education, 2011.

LEITE LOPES, J. S. Participação pública e controle da poluição: a ambientalização dos conflitos sociais. *Revista de Ciências Sociais (Fortaleza)*, Ceará, v. 35, n. 1, p. 20-30, 2004.

LEMONS, R. A. B. et al. *Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas*. In: III SIMPÓSIO DE ÁREAS PROTEGIDAS. Pelotas-RS. 2005. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/gema/pdfs/2005-2.pdf>>. Acesso: 20 mar de 2015.

LESTER, P.; LOMBARD, N. The comparative analysis of state environmental policy. *Natural Resources Journal*, v. 30, p. 301-319, 1990.

LITTLE, P. E. (org). *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. PORTARIA n° 42. Funções e subfunções comentadas. Disponível em: http://www2.manaus.am.gov.br/portal/transparencia/ContasPublicas/outrosinslegais/portaria_42_comentada.pdf. Acesso em: 22/03/2015.

NEDER, R. T. *Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil (1982 - 1998)*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

NEWMARK, A. J; WITKO, C. Pollution, politics, and preferences for environmental spending in the states. *Review of Policy Research*, v. 24, n. 4, p. 291-308, 2007.

NILES, M. T.; LUBELL, M. Integrative frontiers in environmental policy theory and research. *The Policy Studies Journal*, v. 40, n. S1, p. 41-64, 2012.

PAULA, E. A. de. *(Des)envolvimento insustentável na Amazônia ocidental*. Rio Branco: EDUFAC, 2005.

PIAUI. GOVERNO DO ESTADO. Secretaria de meio ambiente e dos recursos hídricos do Estado do Piauí. Disponível em: <http://www.semar.pi.gov.br/missao.php>. Acesso em: 05/05/2017.

POTOSKI, M.; WOODS, N. D. Dimensions of state environmental policies: air pollution regulation in the United States. *Policy Studies Journal*, v. 30, n. 2, p. 208-226, 2002.

RUSSEL, D.; BENSON, D. Green budgeting in an age of austerity: a transatlantic comparative perspective. *Environmental Politics*, v. 23, n. 2, p. 243-262, 2014.

- SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, v. 8, n. 4, p. 538–560, 1980.
- SACCO, J. F.; LEDUC, E. C. An analysis of state pollution control expenditures. *Journal of the Air Pollution Control Association*, v. 19, p. 416-419, 1969.
- SALVADOR, E. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, L. C. A.; LEAL, A. C. Gerenciamento de recursos hídricos no estado do Maranhão – Brasil. *Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia*, v. 5, n. 13, p. 39-65, jun. 2013.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). *Execução orçamentária dos estados*. Brasília: Ministério da Fazenda. Disponível em < <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 08/08/2013.
- SIMIONATTO, I.; COSTA, C. R. Como os dominantes dominam: o caso da bancada Ruralista. *Temporalis*, Brasília, ano 12, n. 24, p. 215-237, jul./dez. 2012.
- STANTON, T.; WHITEHEAD, J. C. Special interests and comparative state policy: an analysis of environmental quality expenditures. *Eastern Economic Journal*, v. 20, n. 4, p. 441-452, 1994.
- TRIDAPALLI, J. P. *et al.* Análise dos gastos ambientais no setor público brasileiro: características e propostas alternativas. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 5, n. 2, p. 79-95, mai/ago 2011.
- WAKIM, V. R. *et al.* Environmental public expenses in the brazilian states: a study of the period within 2002 and 2011. *Journal of Finance and Accounting*, v. 1, n. 2, p. 62-66, 2013.
- WILKINSON, D. *et al.* Green budgeting. In: JORDAN, A.; LENSCHOW, A. (Eds.). *Innovation in environmental policy? Integrating the environment for Sustainability*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. p. 70-92.
- YOUNG, C. E. F. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável : o caso brasileiro. In: PARREIRA, Clélia; ALIMONDA, Héctor (Orgs). *As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina*. Brasília: Flacso-Brasil, 2005. p.219-248.
- ZHOURI, A. *et al.* (Orgs). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- ZULAUF, W. E. *Brasil ambiental: síndromes e potencialidades*. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1994.

Benilson Borinelli

Possui doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é professor Associado na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Contato: benilson@uel.br

Natália Nakay Guandalini

Possui mestrado em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Contato: nah_nakay@hotmail.com

Thaís Accioly Baccaro

Possui doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). É professora Adjunta da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Contato: thaisbaccaro@sercomtel.com.br

RSP

Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde

Dayse Karenine de Oliveira Carneiro

Universidade de Brasília (UnB)

Pedro Carlos Resende Junior

Universidade de Brasília (UnB)

A implementação de inovações no setor público oferece oportunidades de modernização da gestão pública, com o intuito de proporcionar relevantes melhorias de eficiência, eficácia, efetividade e ética nas ações do Estado. O objetivo do presente artigo consiste em analisar a inovação no processo de compra de medicamentos do Ministério da Saúde (MS). A partir da literatura que discute a inovação no setor público proposta pelos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015), foi realizada análise de conteúdo proveniente de dois grupos focais com gestores e usuários da inovação, que revelou a oportunidade de: a) caracterizar a inovação do MS; b) identificar dimensões e variáveis da literatura presentes e ausentes no fenômeno; c) apresentar novas variáveis relacionadas ao Processo Eletrônico de Compras (PEC), sistema implementado pelo Ministério da Saúde para otimizar o processo de compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde. Outrossim, foi feita uma análise documental que ratificou os resultados dos grupos focais e demonstrou o desempenho da inovação no contexto do referido órgão.

Palavras-chave: compras governamentais, inovação, política de saúde, estudo de caso

[Artigo recebido em 10 de outubro de 2016. Aprovado em 15 de junho de 2017.]

Innovación en el proceso de compra de medicamentos: estudio de caso del Ministerio de Salud

La aplicación de las innovaciones en el sector público ofrece oportunidades de modernización de la administración pública, con el fin de proporcionar mejoras de eficiencia pertinentes, la eficiencia, la eficacia y ética en las acciones del gobierno. El propósito de este artículo es analizar la innovación en el proceso de compra de medicamentos del Ministerio de Salud. A partir de la literatura que analiza la innovación en el sector público propuesto por los autores De Vries, Bekkers y Tummers (2015), se realizó un análisis de contenido de dos grupos de discusión con los gerentes y usuarios de la innovación, que reveló la posibilidad de: a) caracterizar la innovación; b) identificar dimensiones y variables de la literatura presentes y ausentes en el fenómeno; c) presentar las nuevas variables relacionadas con el sistema Proceso Electrónico de Compras, implementado por el Ministerio de Salud para optimizar el proceso de contratación pública de medicamentos e insumos para la salud. Además, se hizo un análisis documental que confirmó los resultados de los grupos focales y demostró desempeño de la innovación en el contexto del Ministerio.

Palabras-clave: compras gubernamentales, innovación, política de salud, estudio de caso

Public procurement process innovation of medicines: case study of Ministry of Health

The implementation of innovations in the public sector offers opportunities for modernization of public management, in order to provide relevant improvements in efficiency, effectiveness and ethic of State action. The aim of this article is to analyze the innovation in the public procurement of medicines from the Ministry of Health. This article discusses the literature on innovation in the public sector, as proposed by De Vries, Bekkers and Tummers (2015), and carries a content analysis of materials collected from two focal groups with managers and users discussing above mentioned innovation, which revealed the opportunity to: a) characterize the innovation; b) identify dimensions and variables of literature present and absent in the phenomenon; c) present new variables related to the Eletronic Procurement Process, a system implemented by the Ministry of Health to optimize the process of public procurement of medicines and health supplies. In addition, a documentary analysis was carried out, which confirmed the results of the focus groups and demonstrated the performance of the innovation in the context of this organization.

Keywords: government procurement, innovation, health policy, case study

Introdução

Desde 1995, substanciado pelos ideais da *New Public Management*, viu-se, paulatinamente, a busca pelo fortalecimento de uma administração pública gerencial, também denominada de Gerencialismo, no qual Pereira (1998) buscou um realinhamento do Estado, voltando-o para o atendimento das necessidades do cidadão e a obtenção de resultados, sendo utilizado como estratégia para atingir seus fins e incentivar a inovação.

Silva Neto e Ribeiro (2012) corroboram esse entendimento quando afirmam que a transição para o Estado Nacional contemporâneo impõe aos gestores que atuam nesse Estado a busca pelo uso de tecnologia de gestão mais apropriada à agregação de valor social, e nesse sentido, a inovação surge com o intuito de proporcionar relevantes melhorias de eficiência, eficácia, efetividade e ética nas ações do Estado (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2015; DOBEL, 2012). A conjuntura dessa transição para o Estado Nacional contemporâneo é principalmente representada por fatores críticos tais como a nova economia, sendo essa pautada pela globalização, tecnologia e conhecimento; e a nova gestão pública regrada por pressupostos de flexibilidade, resultado, aprendizado organizacional e social, controle social e responsabilidade.

Nesse contexto, insere-se o Ministério da Saúde (MS), que é responsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), a maior política social no país, e um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, e que tem em seus objetivos estratégicos dos seus planejamentos 2011-2015 e atualmente 2016-2019 a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), cuja premissa básica é o fornecimento gratuito aos medicamentos e insumos estratégicos para a saúde.

Os medicamentos e insumos para a saúde fornecidos pelo SUS à população brasileira são adquiridos pela União, estados ou municípios. Entretanto, o MS realiza aquisições de alguns desses medicamentos e insumos também de modo centralizado, isto é, em nome da União, e os distribui aos estados e municípios para utilização na rede. Entre os medicamentos adquiridos pela União, destacam-se os hemoderivados, medicamentos para tuberculose e as vacinas, sendo os hemoderivados e os medicamentos para tuberculose exclusivamente adquiridos e distribuídos pelo MS para a população brasileira. Alguns desses medicamentos são de alto custo.

Os gastos do MS com a compra desses produtos exigem investimentos substanciais e continuados, o que demonstra a relevância do montante financeiro despendido nessas contratações, de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1 - Gastos do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (DLOG/MS) com medicamentos e insumos para saúde de 2011 a 2015

Ano	Valor (R\$)
2011	4.118.204.841,13
2012	3.424.026.975,47
2013	3.272.239.728,67
2014	5.759.139.316,13
2015	8.156.648.442,10

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados do *software* Comprasnet.

No entanto, apesar da importância e do aumento do investimento na aquisição dos medicamentos e insumos para a saúde, no decorrer dos últimos anos, os Órgãos de Controle vêm realizando diversas auditorias no MS, com o intuito de apurar como estão sendo realizadas essas compras e, com isso, evitar danos ao erário e garantir o abastecimento desses insumos, fato que pode ser percebido por meio do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2014, e que aponta problemas graves, complexos e recorrentes referentes à falta de medicamentos e insumos para a saúde distribuídos aos 26 estados e o Distrito Federal (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Além disso, essas compras apresentam um grande desafio, uma vez que implicam numa maior responsabilidade do MS, no sentido de assegurar contratos em quantitativos e prazos que garantam a oferta permanente de um medicamento que, na sua falta, acarreta riscos de desabastecimento dos medicamentos na rede pública, que por sua vez, pode causar prejuízos graves à saúde dos usuários, como retrocesso em tratamentos, possíveis quadros de invalidez ou agravamento das condições do paciente decorrentes da interrupção do fármaco, ou, em casos extremos, até mesmo à morte de pacientes.

Observou-se que, historicamente, a área de compras do MS atuava de forma reativa, realizando cada compra pontualmente de acordo com o solicitado pela respectiva área demandante – áreas técnicas do MS responsáveis pelas diversas políticas públicas de saúde dentro do Órgão. Esse modelo, todavia, não se mostrava suficiente e, em 2010, foi criada uma área específica para realizar essa atividade, o Departamento de Logística em Saúde (DLOG). O Departamento está vinculado à Secretaria Executiva (SE) do MS, e teve inicialmente suas competências definidas em 19 de outubro de 2010, sendo responsável pela cadeia logística de medicamentos e insumos para a saúde. A cadeia logística, aqui

referida, compreende o planejamento logístico, a aquisição, a armazenagem e a distribuição dos medicamentos e insumos estratégicos para a saúde.

Essa reestruturação regimental revela o Estado enquanto agente inovador, que atua, nesse caso, por meio do MS e do DLOG, responsável legalmente instituído, e que implementou uma nova metodologia na área de compras, desenvolvendo um sistema de informação denominado Processo Eletrônico de Compras (PEC), o qual foi regulamentado pela Portaria nº 2.758, de 18 de novembro de 2013, e consiste num software que dispõe de um conjunto de documentos eletrônicos e atos processuais organicamente acumulados no curso do processo de aquisição de bens e serviços no MS. Tal ferramenta foi implementada com o intuito de otimizar o processo de compra e garantir o efetivo abastecimento dos medicamentos e insumos para a população usuária do SUS, aliada ainda à busca da eficácia na utilização dos recursos públicos, evitando, com isso, desperdícios ao erário.

Ressalta-se que importantes estudos têm sido realizados para analisar a inovação, embora esses estudos sejam escassos no setor público, o que reflete a necessidade de análise do processo de inovação nesse setor, fato que se torna mais incipiente quando se trata de inovações nas compras governamentais (BLOCH, 2011; DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2015; DETELJ; MARKOVIC HRIBERNIK; PIHIR, 2015).

Contudo, passados aproximadamente três anos da implementação dessa inovação no DLOG, faz-se necessário analisar suas características e efeitos a partir da percepção dos *stakeholders* diretamente envolvidos. A proposta deste artigo, portanto, consiste em analisar a inovação no processo de compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde no MS, a partir do *framework* proposto por De Vries, Bekkers e Tummers (2015). Para consecução de tal objetivo, propõe-se realizar a caracterização da inovação desenvolvida no respectivo processo de compras; e, por fim, identificar as dimensões e variáveis de inovação presentes e ausentes no fenômeno analisado.

Por conseguinte, e com base nessa proposição, o presente artigo está constituído de seções que tratam dos pressupostos teóricos sobre compras governamentais, inovação e o *framework* de inovação no contexto do setor público proposto por De Vries, Bekkers e Tummers (2015). Em seguida, apresenta-se o método utilizado e a análise dos dados obtidos no MS, com a descrição da inovação desenvolvida, bem como as dimensões e variáveis presentes e ausentes. Ao final, seguem algumas considerações e sugestões.

Referencial teórico

Compras governamentais

Pela perspectiva acadêmica tradicional, as compras governamentais podem ser definidas como o processo pelo qual o governo busca obter materiais, serviços e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as normas e leis em vigor (FARREL; STUART, 1983; BAILY, 2000). Mesmo que as compras e contratações do setor público visem prioritariamente ao cumprimento das diversas metas governamentais, é incontestável que o emprego mais articulado do potencial econômico e estratégico dessa demanda pode proporcionar vários outros objetivos associados também ao desenvolvimento (SQUEFF, 2014; SCHOONER; YUKINS, 2009).

Apesar da discussão, por parte da literatura, sobre o papel econômico e estratégico que as áreas de compras governamentais vêm assumindo desde 1990 até os dias atuais, pouco foi tratado sobre a estrutura e o processo de compras das organizações do setor público. Baily (2000) corrobora essa ideia quando afirma que a compra é vista pela organização bem-sucedida de hoje como uma atividade de importância estratégica considerável. Assim, no decorrer do tempo, os processos de compra tornaram-se mais complexos e dependentes de recursos vultosos, dinâmicos, interconectados e inovadores.

Dessa forma, observa-se uma crescente busca pela alta qualidade, menor custo, maior rapidez e flexibilização das compras e contratações governamentais, o que demonstra uma constante preocupação dos gestores no uso eficiente dos recursos públicos que representam uma parcela orçamentária importante, e o seu bom gerenciamento é uma alternativa complementar para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais (VARGE MALDONADO, 2008).

Nesse sentido, Schooner, Gordon e Clark (2008) definem que as compras governamentais eficientes têm de ser vistas como um objetivo maior, e que esse conceito está relacionado com a agilidade em realizar essas compras, evitar o desperdício, garantir a economicidade, estabelecer um ambiente de aprendizado e relacionamento com os fornecedores e, por fim, criar uniformidade no processo de compra.

Com isso, além de ser um suporte da atuação governamental, o fato das compras governamentais serem reconhecidas como instrumento de desenvolvimento econômico e social, levam-nas a serem vistas como instrumentos de política

pública, já que, além de suprir a administração dos bens e serviços necessários à execução dessas políticas públicas, a expansão de critérios tradicionais das compras, incorporando elementos de impacto social, parece ser pertinente e legítima ao potencializar as ações dos governos fundamentadas na inclusão social (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Ademais, as compras governamentais podem ser utilizadas para o desenvolvimento de novos produtos, o que apresenta especial relevância quando as metas das políticas incluem o aumento em investimento em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) e a promoção da inovação. Os benefícios percebidos podem ser resumidos na indução de uma demanda por produtos com tecnologias mais avançadas e a redução do risco inerente às atividades de P&D no país. Com isso, surgem oportunidades para melhorias na qualidade dos serviços públicos e, conseqüentemente, da produtividade da economia (SOUSA; OLIVEIRA, 2010).

Inovação

A inovação tem sido objeto constante de busca por parte de empreendedores, governantes e acadêmicos, com o objetivo de entregar um produto ou serviço de maior valor agregado ao seu destinatário, sendo compreendida por alguns como uma espécie de motor para o desenvolvimento econômico e social, a solução para os problemas sociais, e o remédio para a falta de competitividade (SCHUMPETER, 1957; RESENDE JUNIOR; GUIMARÃES; BILHIM, 2013; OLIVEIRA, 2014).

Na visão original de Schumpeter (1957), a inovação foi definida como o processo de produzir outras coisas, ou os mesmos objetos, por método diferente, combinando esses materiais e forças diversamente. A partir das ideias apresentadas pelo seminal autor, o conceito de inovação recebeu contribuições e críticas dos autores denominados neo-schumpeterianos, dentre os quais se destacam, desde o início dos anos 2000, uma aplicação setorial em particular que trata do conjunto de estudos que investigam a inovação no setor de serviços. Nos dias atuais, as pesquisas sobre inovações em atividades de serviços são as que possuem crescimento mais acelerado entre todos os estudos sobre inovação, face ao declínio observado na participação econômica de tradicionais setores industriais, registrado a partir da década de 1970 (DREJER, 2004; KIM *et al.*, 2012).

Gallouj e Weinstein (1997) investigaram a inovação no setor de serviços e classificaram, de forma sistemática, os tipos de inovação, diferenciados em função de sua intervenção nas características ou nas competências citadas, quais sejam: inovação radical, que envolve a criação de produtos totalmente novos e que requeiram competências totalmente distintas, tanto do cliente quanto do produtor; inovação de melhoria, que resulta da alteração de alguma característica

do produto, supostamente para melhor, sem alterar o sistema como um todo; inovação incremental por substituição ou adição de características, que resulta da substituição ou da adição de uma determinada característica técnica ou competência necessária para a produção ou o uso do produto; inovação *ad hoc*, que é definida como a construção social interativa de uma solução para um problema particular apresentado por determinado cliente; inovação por recombinação, que está relacionada com a criação de novos produtos a partir de diferentes combinações de características ou produtos existentes em novos usos; e, por fim, a inovação por formalização, que está relacionada com a visibilidade das formas anteriormente descritas, ou seja, refere-se ao processo de nomear um determinado serviço e organizar sua sequência, tanto quando essa sequência envolve características físicas ou de serviços como competências.

Apesar da abordagem schumpeteriana da inovação considerar a firma como o *locus* e o lucro como o principal advento da mesma, esse conceito tem sido constantemente ampliado, e atualmente a lógica inovativa considera também a dinâmica de inovação no setor público e nas áreas sociais.

No setor público, a inovação possui um caráter bastante peculiar, pois o papel do Estado em uma sociedade contemporânea é amplo. Observa-se o Estado como um agente indutor e facilitador da atividade privada e, com isso, tem-se claro que o setor público não é o agente inovador, mas o facilitador da inovação. Não obstante, observa-se o Estado como um relevante agente econômico, que atua em áreas de caráter social e áreas estratégicas importantes para a atividade econômica do país, se apresentando assim como um agente inovador e responsável pela inovação (OLIVEIRA, 2014).

Contudo, em alguns momentos o Estado não é um agente de promoção da inovação, em virtude das restrições que os instrumentos regulatórios desse Estado poderão impor aos agentes inovadores na sociedade e em companhias privadas. Esse contexto foi evidenciado pelos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015) e Jonhs, O'Reilly e Inwood (2006) os quais apontam que os aspectos regulatórios presentes no setor público podem limitar a atuação do Estado no sentido de inovar e, com isso, reduzir uma atuação estratégica e possíveis ganhos crescentes para a sociedade.

Há muitas outras definições e suportes teóricos ligados ao termo inovação e, portanto, neste artigo, pretende-se utilizar o conceito de inovação apresentado por Rogers (2010) como sendo uma ideia, prática ou objeto que é entendido como novo para a unidade adotante, no caso em questão o governo, com o objetivo de criar valor público. Ressalta-se que não importa se a ideia é realmente nova do ponto de vista se foi preliminarmente descoberta ou utilizada, mas a percepção do novo e a reação a essa novidade.

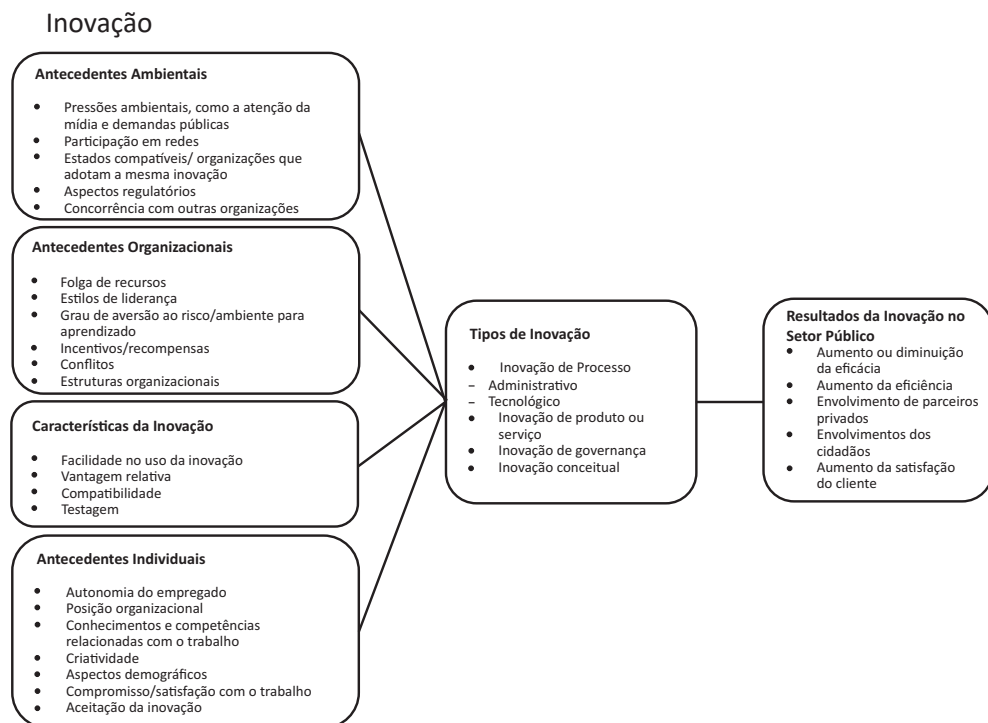
Framework para análise da inovação no setor público

A partir da década de 1990, a mudança de contexto e a emergência de novas abordagens e modelos para a análise da inovação tiveram como consequência a criação, a revisão e a atualização dos instrumentos de mensuração e análise das atividades de inovação.

O setor público não difere desse contexto, e a literatura aponta um conjunto de pesquisas e instituições que investigaram o fenômeno da inovação nesse setor, tendo sido selecionada a pesquisa realizada pelos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015), por apresentar maior aderência ao *locus* e ao fenômeno investigado neste artigo.

Em consonância com a necessidade de analisar a inovação no setor público, De Vries, Bekkers e Tummers (2015) desenvolveram um *framework* heurístico que consolidou uma revisão de literatura sistemática, baseada em 181 artigos e livros publicados entre 1990 e 2014. Esse *framework* relaciona os principais fatores influentes e antecedentes, tipos e características, bem como os resultados da inovação no setor público, os quais se apresentam na Figura 1.

Figura 1 – Framework heurístico da inovação no setor público



Fonte: Elaborada pelos autores, adaptado de De Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Nesse *framework* de análise, as variáveis que antecedem o processo de inovação foram divididas em quatro dimensões principais: nível ambiental, que aborda o contexto externo e específico da organização; nível organizacional, que relaciona os aspectos estruturais e culturais da organização; características da inovação, as quais apresentam os atributos intrínsecos da inovação; e, por fim, nível individual ou do empregado, que relaciona as principais características dos indivíduos que inovam.

Quanto às variáveis tipos de inovação, essas são necessárias para entender o comportamento das organizações que inovam, pois elas têm diferentes características ao adotar essas inovações, e, portanto, não são afetadas da maneira idêntica. Para esses autores, os principais tipos de inovação são: processo, que se subdivide em administrativo e tecnológico; produto ou serviço; governança e conceitual.

As inovações de processo têm como objetivo o aumento da qualidade e eficiência dos processos internos ou externos. Essas inovações foram subdivididas em inovações de processo administrativo, que consistem na criação de uma nova forma organizacional, novos métodos de trabalho e técnicas de gerenciamento; e em inovações de processo tecnológico, as quais apresentam criação ou uso de novas tecnologias, introduzidas numa organização para ofertar serviços para usuários e cidadãos. As inovações de produto ou serviço consistem na criação de novos serviços ou produtos públicos. Já as inovações de governança estão relacionadas com o desenvolvimento de novas formas e processos organizacionais para atender problemas sociais específicos. E, por fim, as inovações conceituais introduzem novos conceitos, estruturas de referência ou novos paradigmas, que ajudam a reformular a natureza dos problemas específicos, bem com as possíveis soluções.

Ao final, apresentam-se os principais resultados das inovações, que, segundo De Vries, Bekkers e Tummers (2015, p. 159), são definidos como: “resultados substantivos da implementação de uma inovação, que podem ser intencionais, não intencionais, positivos e negativos”. Os principais tipos de inovação relatados são: aumento ou diminuição da eficácia; aumento da eficiência; envolvimento de parceiros privados; aumento da satisfação do cliente; e, envolvimento dos cidadãos.

O Quadro 1 consolida os principais conceitos, categorias e variáveis desenvolvidas por De Vries, Bekkers e Tummers (2015), na revisão sistemática de literatura sobre inovação no setor público.

Quadro 1 – Sistematização da definição, categorias, descrição e variáveis propostas por De Vries, Bekkers e Tummers (2015) sobre inovação no setor público

Definição de inovação	Categoria	Descrição	Variável
Inovação no setor público é compreendida como uma ideia, prática ou objeto que é entendido como novo para a unidade adotante, como objeto de criar valor público	Antecedentes ambientais	Relacionados com o contexto que a organização pública opera para inovar	Pressões ambientais, como a atenção da mídia e demandas públicas Participação em redes Estados compatíveis/organizações que adotam a mesma inovação Aspectos regulatórios Concorrência com outras organizações Disponibilidade de recursos Estilos de liderança
	Antecedentes organizacionais	Relacionados com os aspectos que incluem características e estrutura da organização pública que inova	Grau de aversão ao risco/ambiente para aprendizado Incentivos/recompensas Conflitos Estruturas organizacionais facilidade no uso da inovação Vantagem relativa Compatibilidade Testado
	Características de inovação	Relacionadas com os atributos intrínsecos da inovação	Autonomia do empregado Posição organizacional Conhecimento e competências relacionadas com o trabalho Criatividade Aspectos demográficos Compromisso satisfação com o trabalho Perspectivas e normas compartilhadas Aceitação da inovação Processo administrativo ou tecnológico Produto ou serviço Governança
	Antecedentes individuais	Relacionadas com as características dos indivíduos que inovam	Conceitual
	Tipos de inovação	relacionados com a compreensão do comportamento das organizações públicas que inovam em função das mesmas apresetarem diferentes características e não são afetadas de maneira idêntica	Aumento ou diminuição da eficácia Aumento da eficiência Envolvimento de parceiros privados Envolvimento dos cidadãos Aumento da satisfação do cliente
	Resultados da inovação	Relacionados com os resultados substantivos da implementação de uma inovação, que podem ser intencionais, não intencionais, positivos ou negativos	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além do *framework* escolhido consolidar a literatura no contexto da inovação do setor público de 1990 a 2014, o mesmo apresenta-se como um instrumento de análise das atividades de inovação realizadas nas compras governamentais de medicamentos do MS. A partir dele, foram definidas as categorias e variáveis consideradas significativas para a análise da inovação no contexto do setor público que serão objeto de estudo deste artigo, tais como: antecedentes e condições estruturais para a inovação, que agrupam as categorias antecedentes ambientais, organizacionais e individuais do *framework*; tipos principais de inovação; resultados da inovação; conceito de inovação; e, por fim, características da inovação. As categorias tipos, resultados e características da inovação estão relacionadas com as dimensões do referido *framework*.

Método

Quanto aos meios de investigação, o presente trabalho realizou uma pesquisa de campo, por meio de uma investigação empírica no local onde ocorreu o fenômeno inovativo ou que dispõe de elementos para explicá-lo: o MS e seu departamento de compras de medicamentos e outros insumos para a saúde, o DLOG (VERGARA, 2000).

Dessa forma, foi realizado um estudo de caso no referido órgão, na busca de examinar o fenômeno da inovação nas compras governamentais dentro do seu contexto, por meio da observação dos fatos exatamente como ocorrem no real (YIN, 2015).

Foi utilizada uma abordagem qualitativa e, como forma de analisar e caracterizar a inovação, bem como identificar as dimensões e variáveis da prática de inovação nas compras governamentais do MS, foram realizados dois grupos focais, sendo o primeiro composto por seis gestores e servidores que atuam como chefes de divisão do DLOG e, portanto, são atores incumbidos de formular as diretrizes e implementar as ações de inovação, assim como realizar a gestão e o acompanhamento dos projetos e programas envolvidos com a política de compras do MS, dentro do SUS; e o segundo, realizado com seis usuários da inovação dentro do MS, pressupondo-se que tais indivíduos utilizam a inovação nos seus processos de trabalho e, portanto, deteriam uma visão diversa dos gestores, além de serem capazes de incrementar as contribuições sobre a inovação.

Gatti (2005) corrobora com a importância do grupo focal quando afirma que essa técnica é utilizada para identificar percepções, sentimentos, atitudes e ideias dos participantes a respeito de um determinado assunto, produto ou atividade, além de possibilitar ao pesquisador a apreensão de como os participantes interpretam a realidade, seus conhecimentos e experiências.

Para o desenvolvimento do roteiro dos grupos focais do caso, realizou-se uma triangulação entre a pesquisa bibliográfica, que se referiu à coleta, leitura

e interpretação de livros e artigos científicos sobre compras governamentais, inovação no setor público, *frameworks* de análise da inovação no setor público; observação participante, com o intuito de adquirir conhecimento sobre o contexto, os comportamentos e as relações sociais relacionadas com o fenômeno estudado, os quais foram devidamente registrados; e, por fim, a investigação documental, que foi realizada em documentos, tais como regimentos, manuais de planejamento, de processos, relatórios e *softwares*, ligados ao referido órgão e as áreas envolvidas com o processo de compra de medicamentos.

Dessa forma, a partir da revisão de literatura, análise documental e observação participante, levantaram-se as categorias e variáveis utilizadas para análise da inovação das compras governamentais do MS, a sua caracterização, bem como identificação das categorias e variáveis presentes e ausentes nesse processo.

Análise de dados

Para analisar os dados de natureza qualitativa, foram feitas transcrições de todo o conteúdo do áudio das entrevistas realizadas nos grupos focais em maio e junho de 2016, com auxílio da ferramenta *Express Scribe Transcription Software Pro*.

Na sequência, os dados das entrevistas transcritas foram analisados com a utilização do *software Atlas TI*, o qual permitiu a exploração do material, por meio da efetivação de procedimentos de categorização para identificar as categorias e variáveis da inovação nas compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde do MS.

A análise dos dados oriundos do grupo focal baseou-se na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011) e, conforme *framework* dos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015), foi analisado o fenômeno de inovação do MS consoante com as seguintes categorias de análise: conceito de inovação, o qual define a mesma como uma prática ou objeto que é entendido como novo para a unidade adotante, com o objetivo de criar valor público à sociedade; antecedentes e condições estruturais da inovação, que são as variáveis relacionadas com os antecedentes individuais, organizacionais e ambientais do *framework* escolhido; características da inovação, que são os principais atributos da inovação; tipos de inovação, que é a classificação para entendimento de como as organizações públicas inovam; e resultados da inovação no setor público.

A partir dessa categorização, foram definidos dois vetores, sendo que: (a) o vetor 1 corresponde às declarações que refletem a presença das categorias de análise e variáveis previamente identificadas pelos referidos autores; enquanto no (b), o vetor 2, foram agrupadas as categorias de análise relacionadas com as novas variáveis observadas no fenômeno.

O Quadro 2 apresenta os resultados sistematizados da análise de dados dos grupos focais. Em colchetes, foram indicadas as categorias, seguidas das variáveis identificadas na literatura pelos supracitados autores, as quais cada uma das declarações destacadas se vincula. E os números entre parênteses representam os discursos dos gestores que atuam nas compras governamentais, quando numerados de 1 a 6; e dos usuários da inovação dentro do MS, numerados de 7 a 12, os quais externaram ou verbalizaram concordâncias com as declarações transcritas.

Quadro 2 – Resultados da análise de conteúdo referente à inovação nas compras governamentais de medicamentos do MS, segundo gestores e usuários

Vetor 1	Vetor 2
<p>“O PEC é um exemplo de inovação dentro do MS, pois é uma superação em termos de cultura, de melhoria nos processos de trabalho, de transparência e de controle. Só o fato de você não ter que ter o processo físico em mãos e dar andamento, todo mundo ter a transparência da informação e o controle de onde o processo está, isso já é um avanço muito grande. Então, foi um avanço e uma das inovações mais importantes para o MS nos últimos anos”.</p> <p>[Resultados da inovação - Aumento da eficiência] (7) (11) (12)</p> <p>“Eu acredito que o PEC é uma inovação, pois foi concebido para pegar os processos físicos, em papel, e transformá-los em processos eletrônicos. A partir do momento que você está fazendo aquilo de uma forma diferente, observando a legalidade, com mais celeridade e tentando reduzir o tempo da contratação, é inovação”.</p> <p>[Resultados da inovação - Aumento da eficiência] [Resultados da inovação - Aumento da eficácia] [Antecedentes de inovação - Aspectos regulatórios] (2)</p>	<p>“Eu acredito que o PEC é uma inovação dentro do setor público e do MS, já que objetiva reduzir o tempo da contratação, buscando transparência e segurança da informação”.</p> <p>[Características da inovação - Transparência da informação] (2) (6)</p> <p>“Com o PEC, enfatiza-se a sustentabilidade e ganho de produtividade, pois houve a redução do uso e custo com protocolo, papel e cópias. Antes aqui no Ministério você pegava um processo todo físico que tinha uma cópia no Departamento de Assistência Farmacêutica, pois lá estava o gestor do contrato; tinha outra cópia inteira na área demandante e tinham várias outras cópias no DLOG. A tramitação do processo às vezes precisava ser feita de carro entre as sedes do MS”. [Características da inovação - Sustentabilidade] (1) (7) (8)</p>

Vetor 1	Vetor 2
<p>“Inovação é aquilo que foge do usual e com uma perspectiva de melhoria e a continuidade de algo que já existe, mas com a finalidade de mudança, em razão da sua simplicidade no uso, da sua criatividade, mas algo que traga resultado, e o PEC trouxe isso”.</p> <p>[Resultados da inovação - Aumento da eficácia] [Antecedentes da inovação - Criatividade] [Características da inovação - Facilidade no uso da inovação] (3)</p> <p>“Para implementar o PEC foi identificado um sistema próprio para a área de compras, que já funcionava no Grupo Hospitalar Conceição todo e que era uma experiência de sucesso. Daí a gestora do DLOG, na época, foi lá conhecer a experiência e envolveu a Secretaria Executiva, onde foram apresentados os resultados que o sistema poderia trazer ao DLOG e ao MS. A implementação foi um processo muito participativo com todas as áreas do MS que utilizam o sistema e esses foram fatores que levaram ao sucesso do PEC”. [Antecedentes da Inovação - Organizações compatíveis e adotando a mesma inovação] [Antecedentes da inovação - Estilos de liderança][Características da inovação - Compatibilidade] [Antecedentes da inovação - Perspectivas e normas compartilhadas] [Antecedentes da inovação - Aceitação da inovação] (1)</p>	<p>“Quando você pensa no contexto da aquisição, além do ponto de vista da legalidade, transparência e a eficiência, temos que levar em consideração também que o PEC nos gera sustentabilidade. Levando em consideração o contexto ambiental, atualmente os Órgãos de Controle vêm questionando muito os gestores, se de fato estão utilizando algum método relacionado com a sustentabilidade, e o sistema gera isso de forma muito clara”. [Características da inovação - Sustentabilidade] [Características da inovação - Transparência da informação] (3)</p>

Vetor 1	Vetor 2
<p>“Em vários órgãos da Administração Pública, as pessoas trabalham de casa, elas não precisam vir ao ambiente de trabalho físico para exercer a atividade laboral. Ter um sistema que te possibilita visualizar e realizar as suas atividades do seu ambiente doméstico é fantástico e o PEC proporciona isso”.</p> <p>[Características da inovação – Facilidade no uso da inovação] [Antecedentes da inovação - Aceitação da inovação] [Antecedentes da inovação - Autonomia do empregado] [Características da inovação - Vantagem relativa] (5)</p> <p>“Então eu acho que o PEC foi uma inovação e tanto e está caminhando para melhor. De acordo com a Lei de Acesso à Informação (LAI), um fornecedor pode ter acesso ao processo, então ele entra com esse pedido no DLOG, e o gestor do PEC disponibiliza uma senha temporária de acesso ao sistema para consulta do andamento da licitação”.</p> <p>[Resultados da inovação - Envolvimento de parceiros privados] (7) (9) (12)</p> <p>“O sistema PEC foi feito de fato para inovar e para trazer celeridade, transparência, segurança jurídica nos atos referentes às compras do MS, o que de fato hoje está acontecendo”.</p> <p>[Resultados da inovação – Aumento da eficácia] [Antecedentes da inovação - Aspectos regulatórios] (3) (6)</p>	

Vetor 1	Vetor 2
<p>“Desde a implementação do PEC houve um envolvimento das áreas do MS muito favorável para que o início da utilização do sistema acontecesse de forma efetiva. Então, quando você participa da implementação de uma inovação desde o início, no caso o PEC, você já sabe como vai funcionar e vai se conscientizando de que vai precisar usar e precisa aprender como funciona. Eu participei do processo desde o início e eu não enfrentei, nem observei, dificuldade ou que os usuários tivessem muita resistência. Já que foi falado nesse ponto de pessoas chaves, eu acho que tem muito a ver com a gestão, como que a gestão trabalhou na época com o PEC e como vai trabalhar as próximas inovações. Se a inovação parte da gestão, os gestores têm um papel muito forte e todo um aspecto influenciável na implantação da inovação”. [Antecedentes da inovação - Estilos de liderança] [Antecedentes da inovação – Perspectivas e normas compartilhadas] [Antecedentes da inovação – Comprometimento e satisfação com o trabalho] (5)</p> <p>“No contexto em que tudo no Ministério tem que acontecer na hora que é demandado, eu acho que a velocidade na resposta dessa informação através do PEC é o que o torna extremamente essencial e de uso constante. Então, pelo fato das informações serem em tempo real e eu conseguir pegar essas informações na hora em que são solicitadas, isso é um grande ganho que a gente tem. A resposta da informação é mais rápida através do PEC”. [Resultados da inovação - Aumento da eficiência] [De Vries <i>et al.</i> (2015) – Facilidade no uso da inovação] (3)</p>	

Vetor 1	Vetor 2
<p>“O principal resultado do PEC, diferentemente do que a gente esperava quando ele foi concebido, que seria apenas a redução do tempo de contratação dos medicamentos e uma entrega mais rápida dos mesmos aos usuários do SUS, foi a melhoria das atividades gerenciais do DLOG e do MS todo. Possibilitou as atividades de monitoramento, melhorou a dinâmica da Sala de Situação, a cobrança por parte da Secretaria Executiva e os trabalhos de avaliação do processo. Você consegue enxergar os gargalos do processo e melhorar no ciclo de contratação posterior, consegue direcionar o trabalho da sua equipe, principalmente aquelas equipes que trabalham na instrução processual mesmo, o coordenador consegue acompanhar mais as atividades dos seus servidores e realizar um trabalho de gestão mais eficiente, o que eu acho que foi o maior ganho da ferramenta”. [Antecedentes da inovação - Pressões ambientais] [Resultados da inovação - Aumento da eficiência] [Resultados da inovação - Aumento da eficácia] (1) (2)</p>	

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise documental e a observação participante realizadas apontaram que o PEC foi regulamentado pela Portaria nº 2.758, de 18 de novembro de 2013, e consiste num *software* que organiza um conjunto de documentos e atos processuais organicamente acumulados, de forma eletrônica, no curso do processo de compra de medicamentos e insumos para a saúde realizados pelo MS.

Dessa forma, o PEC foi pensado para incorporar os fluxos administrativos típicos de um processo licitatório desses insumos para a saúde, desde a fase inicial, que consiste na elaboração do termo de referência até a homologação do certame, de forma eletrônica. Observou-se que, no primeiro momento, após a sua implementação, esses fluxos reproduziram as ações executadas nos processos físicos. Ao longo do tempo, foram realizadas alterações a fim de se obter melhorias e agregar valor aos procedimentos, de acordo com a necessidade dos gestores e mudanças na legislação vigente à época.

Baseado na revisão de literatura e definição de Rogers (2010), o PEC pode ser definido como uma inovação, pois consiste numa prática que é entendida como nova para a unidade adotante, no caso em questão o MS e o DLOG, com o objetivo de criar valor nas compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde. Ressalta-se que o PEC, quando implementado, não era uma prática completamente nova do ponto de vista de descoberta preliminar, uma vez que já havia sido implementada experiência semelhante no Grupo Hospitalar Conceição, mas a percepção do novo se apresenta, já que tornou eletrônica a instrução processual das compras em tramitação no Ministério.

De Vries, Bekkers e Tummers (2015) ratificam esse entendimento quando definem que inovação no setor público é a implementação ou adoção de uma significativa mudança na forma de operar e deve ser nova para a organização, porém pode ter sido desenvolvida por outra organização, fato que ocorreu na adoção do PEC, por se tratar de uma experiência de sucesso em outra organização pública da área da saúde.

De acordo com Gallouj e Weinstein (1997), a referida inovação está classificada dentro do setor de serviços, no contexto do setor público, e se caracteriza como incremental, por se tratar de uma adoção da plataforma tecnológica *Business Process Management (BPM)*, baseada nos fluxos de compras de medicamentos e insumos para a saúde do MS. Os fluxos, por sua vez, são formados por uma sequência de tarefas, as quais são as etapas do processo de compra executadas individualmente por um usuário interno do sistema, constituindo-se, dessa forma, em um procedimento que compõe a instrução processual da compra dos referidos insumos.

Decorre dos tipos de inovação propostos por De Vries, Bekkers e Tummers (2015) que o PEC se caracteriza como uma inovação de processo tecnológico, pois o mesmo consiste num sistema informatizado que reúne todos os documentos eletrônicos e atos processuais ocorridos no curso de um determinado fluxo aquisitivo de bens ou de serviços. Para os referidos autores, esse tipo de inovação ocorre quando há “criação ou uso de novas tecnologias, introduzidas na organização para prestação de serviços aos usuários e cidadãos” (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2015, p. 153).

Além disso, baseado nos tipos de inovação propostos por esses autores, a inovação se classifica também como inovação de processo administrativo, já que se caracteriza pela criação de um novo método de trabalho nas compras do MS, que se obteve com a tramitação eletrônica dos processos de compras, ao reorganizar a produção documental, a instrução, a consulta e o arquivamento de forma digital desses processos, antes formalizados unicamente em papel.

Ressalta-se ainda que De Vries, Bekkers e Tummers (2015) reconhecem que, na prática, esses tipos de inovação são geralmente interligados e, portanto, criam formas híbridas como uma inovação de processo administrativo e tecnológico, a título de exemplo. No entanto, essas classificações servem como ferramentas analíticas úteis sobre as diferentes formas de inovação no setor público.

De acordo com a análise de conteúdo realizada, identificou-se que todas as categorias definidas foram observadas no fenômeno do MS e as seguintes variáveis do *framework* utilizado foram mencionadas pelos participantes dos grupos focais: pressões ambientais; aspectos regulatórios; organizações compatíveis adotando a mesma inovação; estilos de liderança; conflitos; facilidade no uso da inovação; vantagem relativa; compatibilidade; autonomia do empregado; posição na organização; criatividade; perspectivas e normas compartilhadas; aceitação da inovação; inovação de processo tecnológico; comprometimento e satisfação com o trabalho; aumento da eficiência; aumento da eficácia; envolvimento dos cidadãos; e, envolvimento de parceiros privados.

Por outro lado, não foram observadas as seguintes variáveis pelos gestores e usuários da inovação do MS: participação em redes; competição com outras organizações; disponibilidade de recursos; grau de aversão ao risco/ambiente para aprendizado; incentivos/recompensas; estruturas organizacionais; testado; habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho; aspectos demográficos; inovação de produto ou serviço; inovação de governança; inovação conceitual; diminuição da eficácia; envolvimento dos cidadãos e, por fim, aumento da satisfação do cliente.

Com a utilização do *software Atlas.ti7*, foi realizada a exploração do material do primeiro grupo focal por meio do tratamento de dados, o que evidenciou as palavras mais mencionadas pelos gestores, ou seja, as palavras mais significativas, dentre as quais se destacam: sustentabilidade, que foi mencionada três vezes; e transparência, que foi utilizada 15 vezes, de acordo com a nuvem de palavras criada pelo *software NVIVO 11 Pro for Windows* na Figura 2.

Com base nas análises geradas, os gestores responsáveis pelas compras governamentais dos medicamentos do MS e os usuários do PEC destacaram as seguintes novas variáveis referentes ao fenômeno de inovação do MS, as quais não foram observadas na literatura por De Vries, Bekkers e Tummers (2015), e, por se tratarem de atributos do *software* PEC, foram classificadas na categoria características da inovação: sustentabilidade e transparência da informação.

Outrossim, as novas variáveis advindas dos grupos focais – sustentabilidade e transparência da informação – estão em consonância com três desafios atuais da administração pública: o uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável; o acesso à informação pública para proporcionar transparência dos atos do governo e conseqüente melhoria da qualidade dos gastos públicos; e, por fim, a importância de uma gestão pública orientada à inovação, porém que agregue qualidade à gestão e à performance das organizações públicas, fortalecendo a expansão de uma cultura de transparência, *accountability*, moral e ética (BIDERMAN *et al.*, 2008; LOPES, 2007; DOBEL, 2012).

No tocante à análise documental da inovação do MS, a mesma ratificou a presença da variável sustentabilidade quando evidenciou uma economia do recurso papel com a mudança relativa à instrução processual das licitações de forma física para eletrônica, o que implicou numa economia de 448.500 folhas de papel para o MS, por meio do DLOG, e representa uma redução de aproximadamente 70% em termos de gastos públicos com o referido recurso, de acordo com Tabela 2.

Tabela 2 – Dados da quantidade e gastos com o recurso papel antes e depois da implementação da inovação nas compras governamentais do MS

Recurso	Antes da adoção da inovação				Após a adoção da inovação			
	2012		2013		2014		2015	
	Quantidade Total (unidade)	Custo Total (R\$)	Quantidade Total (unidade)	Custo Total (R\$)	Quantidade Total (unidade)	Custo Total (R\$)	Quantidade Total (unidade)	Custo Total (R\$)
Papel para máquina copiadora 75g/m2 - 210x297mm – resma – 500 folhas	1261	9.331,40	1086	7.712,41	790	5.720,30	364	2.992,28

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do *software* SISMAT do MS.

Ainda com relação à variável sustentabilidade ambiental, a análise documental apontou que, a partir de 02 de julho de 2014, após a adoção do PEC, todas as compras realizadas pelo DLOG inseriram como critério a proibição da compra de substâncias que destroem a camada de ozônio, de acordo com o Protocolo de Montreal e da Resolução do Conama nº 267, de 14 de novembro de 2000.

Esses dados sugerem que a inovação adotada estabeleceu critérios de sustentabilidade por meio de um menor consumo de papel, bem como do estabelecimento de cláusulas que visam proteger o meio ambiente e, com isso, conferiu coerência ao comprador público relativo ao dever do Estado no sentido prover a máquina pública de bens e serviços em consonância com equilíbrio ambiental, o que ratifica os resultados encontrados por European Commission (2013), cuja pesquisa realizada pelo *Innobarometer* 2010, indicou que mais da metade das organizações públicas se utilizam das compras governamentais para entregar soluções inovadoras em produtos e serviços, e objetivam também a redução de custos e a minimização de impactos ambientais.

Quanto à nova variável transparência da informação, a mesma pode ser entendida como o meio pelo qual a administração pública proporciona o acesso à informação pública, de modo a garantir mais eficiência e eficácia às políticas públicas, tornando os gastos públicos mais efetivos (LOPES, 2007).

Nesse sentido, a análise documental realizada indicou o acesso à informação referente às compras governamentais para três *stakeholders* principais: cidadãos, fornecedores e órgãos de controle, por se trataram das principais partes interessadas nas informações relativas aos processos.

No caso do MS, já havia decorrido três anos da implementação do PEC e, portanto, não foi possível levantar os dados de acesso aos processos físicos para posterior comparação com os acessos realizados de forma eletrônica, os quais desde o ano de 2013 estão consolidados na Tabela 3.

Tabela 3 – Dados de acesso aos processos de compra de medicamentos do MS pelos fornecedores, cidadão e Órgãos de Controle

Indicador	Antes da adoção da inovação		Após a adoção da inovação		
	2011	2012	2013	2014	2015
Acesso aos fornecedores	-	-	10	27	36
Acesso ao cidadão	-	-	10	22	36
Acesso aos órgãos de controle	-	-	2	1	3

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados dos *softwares* PEC e e-SIC em 03/11/2016.

Ressalta-se que, apesar da ausência de registro de dados referente aos pedidos de vistas aos processos físicos e de acesso às informações antes da adoção da inovação nos anos de 2011 e 2012, os dados da Tabela 3 apontam que os fornecedores interessados e os Órgãos de Controle possuem acesso aos processos

de compra de medicamentos e insumos para a saúde de forma eletrônica, via PEC, o que sugere que a inovação adotada proporciona transparência aos atos do MS e do DLOG, e releva aderência ao princípio da transparência da informação pública, que no referido caso é disponibilizada de forma eletrônica, confiável e oportuna (JARDIM, 1999).

Entretanto, a análise documental demonstrou que, desde 2013, não houve solicitação de acesso ao PEC por parte do cidadão, e esse, quando o fez, conforme a Tabela 3, realizou essa solicitação de acesso às informações pelo *software* eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Considerações finais

O presente artigo analisou a inovação no processo de compras governamentais de medicamentos e insumos para a saúde e teve como *locus* o MS, órgão da administração federal direta responsável pela política do SUS e pelas ações que visam à promoção, proteção e recuperação da saúde dos cidadãos brasileiros, o DLOG e as áreas envolvidas com esses processos dentro do referido órgão.

Para realizar a análise dessa inovação no contexto do MS, foi utilizada uma abordagem qualitativa por meio da revisão de literatura, observação participante e análise documental, como meios de incrementar a confiabilidade dos dados relativos ao fenômeno escolhido.

Quanto à caracterização da inovação desenvolvida no processo de compras governamentais de medicamentos do MS, a mesma foi concretizada por meio de revisão de literatura, análise documental e observação participante, e definiu o PEC como uma inovação no setor de serviços, no contexto do setor público, caracterizada como incremental, além de ser classificada como inovação de processo administrativo ou tecnológico, corroborando os estudos de Gallouj e Weinstein (1997), De Vries, Bekkers e Tummers (2015) e Rogers (2010).

Para identificar as dimensões e variáveis de inovação presentes e ausentes no fenômeno estudado, foi realizada análise conteúdo proveniente de dois grupos focais com gestores e usuários da inovação, que revelou a oportunidade de identificar por meio dos discursos desses *stakeholders* essas dimensões e variáveis, e, por fim, novas variáveis relacionadas ao tipo de inovação desenvolvida.

Em relação às novas variáveis relacionadas como características da inovação – transparência e sustentabilidade – a análise documental corroborou os achados dos grupos focais quando destacou que, no contexto do MS, a inovação apresentou ganhos nos aspectos da transparência da informação pública e da sustentabilidade aos processos de compra de medicamentos do MS. Contudo, a ausência de alguns

dados para comparação ratifica o entendimento dos autores De Vries, Bekkers e Tummers (2015), quando demonstram a complexidade de mensuração dos resultados efetivos dessas inovações no contexto do setor público.

A partir de tal análise, busca-se um melhor entendimento da inovação, bem como evidencia-se a necessidade de uma postura crítica para reflexão sobre as práticas de gestão da inovação na administração pública, em especial no contexto das compras governamentais. A utilização dessas análises pode permitir ainda uma reflexão sobre as variáveis envolvidas no processo de inovação, para posterior intervenção das práticas e processos no contexto de outras organizações públicas.

Faz-se necessário destacar que a análise da inovação, à luz dos resultados apresentados, contém algumas limitações. Os dados apresentados referem-se exclusivamente à realidade do MS e, portanto, podem não refletir as particularidades da gestão das demais organizações públicas.

Além disso, em função da necessidade de mensuração do desempenho das inovações nas organizações públicas, sugere-se a aplicação do método utilizado em outras organizações, como forma de explorar e validar as categorias desenvolvidas e as variáveis do *framework* escolhido.

Por fim, em função do crescente interesse sobre inovação no setor público, sugerem-se estudos quantitativos que testem a relação entre as variáveis apresentadas, considerando a percepção de um número maior de *stakeholders* relacionados com a inovação dentro do MS. Seriam relevantes também estudos envolvendo a criação de indicadores do desempenho da inovação, com a efetiva mensuração de resultados e impactos das ferramentas utilizadas para as inovações no setor público.

Ademais, cumpre destacar que as práticas de inovações em organizações públicas devem consistir em buscas deliberadas e organizadas de mudanças que visam atingir um propósito planejado em consonância com a estratégia e, com isso, devem buscar institucionalizar uma cultura de inovação no contexto do setor público, como meio de gerar valor coletivo para a sociedade.

Referências bibliográficas

- BAILY, Peter *et al.* *Compras: princípios e administração*. v. 8, São Paulo: Atlas, 2000.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3 Reimp. v. 70, Lisboa: Edições, 2011.
- BIDERMAN, Rachel *et al.* *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. São Paulo: GVces, 2008.
- BLOCH, Carter. *Measuring public innovation in the Nordic countries*. Aarhus: Danish Centre for Studies in Research and Research Policy, 2011.

BRASIL. *Portaria nº. 2.758, de 19 de novembro de 2013*. Institui o Processo Eletrônico de Compras (PEC) no âmbito do Ministério da Saúde e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 20 de julho, 2016. Disponível em: <http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/saudelegis/gm/2013/prt2758_18_11_2013.html>

DETELJ, Kristina; MARKOVIC HRIBERNIK, Tanja; PIHIR, Igor. Measuring public procurement for innovation on the country level and the role of ICT support. *Journal of Information and Organizational Sciences*, v. 39, n. 1, p. 21-32, 2015.

DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration*, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2015.

DOBEL, J. Patrick. Public management as ethics, In: *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

DREJER, Ina. Identifying innovation in surveys of services: a Schumpeterian perspective. *Research policy*, v. 33, n. 3, p. 551-562, 2004.

EUROPEAN COMMISSION . European public sector innovation scoreboard 2013–A pilot exercise. Brussels: DG Enterprise, 2013.

FARRELL, P. V. H.; STUART, F. *Compras: princípios e aplicações*. São Paulo: Atlas, 1983.

GALLOUJ, Faïz; WEINSTEIN, Olivier. Innovation in services. *Research policy*, v. 26, n. 4, p. 537-556, 1997.

GATTI, Bernardete Angelina. *Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas*. In: Série Pesquisa em Educação. Brasília: Líber Livro, 2005.

JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999.

JOHNS, Carolyn M.; O'REILLY, Patricia L.; INWOOD, Gregory J. Intergovernmental innovation and the administrative state in Canada. *Governance*, v. 19, n. 4, p. 627-649, 2006.

KIM, Jieun *et al.* Patterns of innovation in digital content services: the case of app store applications. *Innovation*, v. 14, n. 4, p. 540-556, 2012.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos—literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, v. 8, p. 5-40, 2007.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 189-206, 2015.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. *Cadernos Enap n. 38*. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/150311_caderno_enap_38_.pdf/64c8f38c-33ff-4e33-ac7d-1ed05d3630aa>

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, v. 1, p. 21-38, 1998.

RESENDE JUNIOR, Pedro Carlos Resende; GUIMARÃES, Tomás de Aquino; FARIA BILHIM, João Abreu de. Escala de orientação para inovação em organizações públicas: estudo exploratório e confirmatório no Brasil e em Portugal. *Revista de Administração e Inovação*, v. 1, n. 1, p. 257, 2013.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. Simon and Schuster, 2010.

SCHOONER, Steven L.; GORDON, Daniel I.; CLARK, Jessica L. Public procurement systems: unpacking stakeholder aspirations and expectations. *GWU Law School Public Law Research Paper*, n. 1133234, 2008.

SCHOONER, Steven L.; YUKINS, Christopher R. Public procurement: focus on people, value for money and systemic integrity, not protectionism. *The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: recommendations for the G*, v. 20, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. *The theory of economic development*. Cambridge: Harvard University, 1957.

SILVA NETO, José Moreira da; RIBEIRO, Ricardo Plácido. Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 18, n. 1, p. 191-210, 2012.

SOUSA, Rodrigo Abdalla Filgueiras de; OLIVEIRA, João Maria de. Compras governamentais: análise de aspectos da demanda pública por equipamentos de telecomunicações. *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior (Ipea)*, Brasília, n. 10, p.31-38, 2010.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. *O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro*. Texto para Discussão 1922. Brasília: Ipea, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde (Fiscsaúde)*. Brasília: TCU, 2014.

VARGE MALDONADO, José Manuel Santos de. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-99, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. Editora Atlas SA, 2000.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Bookman Editora, 2015.

Dayse Karenine de Oliveira Carneiro

Possui Mestrado Profissional em Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). Doutorado em Administração em andamento na Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Analista Técnico de Políticas Sociais no Ministério da Saúde. Contato: daysekoc@hotmail.com

Pedro Carlos Resende Junior

Doutor pela Universidade de Brasília (UnB) e Pós-Doutorado em Gestão da Inovação pela Universidade do Minho, Portugal. Atualmente é professor e pesquisador da Universidade de Brasília (UnB) e Analista de Sistemas Sênior da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Contato: pcrj73@gmail.com

RSP

Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento

Vítor Evangelista Almada

Ministério do Esporte (ME)

Pílade Baiocchi Neto

Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)

Bernardo Alves Furtado

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Os objetos alvo de políticas públicas são os cidadãos, comunidades, cidades, instituições. Implementar, monitorar e avaliar políticas públicas para tais atores é tarefa complexa que envolve diagnósticos, mas também análises das interações entre os atores e entendimento de como suas ações e reações se darão no futuro. Este estudo apresenta arcabouço teórico sobre sistemas complexos e análise de redes no âmbito de políticas públicas e seus atores, apresentando, especificamente, duas propostas de modelo simplificado dessa rede. Uma proposta é baseada em critérios de relacionamento e conexões de infraestruturas esportivas, e a outra é centrada nos atores principais do sistema. A análise das redes proposta sugere a construção de redes densas e fortemente conectadas. Este estudo busca reforçar a cultura de gestão orientada à complexidade no ambiente da administração pública e dos fóruns especializados de acompanhamento e desenvolvimento do esporte no Brasil.

Palavras-chave: políticas públicas, rede, atores sociais, políticas de esporte, cidadania, governança, infraestrutura, diagnóstico

[Artigo recebido em 19 de maio de 2016. Aprovado em 5 de maio de 2017.]

Desafíos de la gobernanza deportiva brasileña: el caso de la Red Nacional de Entrenamiento

Los objetos de destino de las políticas públicas son los ciudadanos, comunidades, ciudades, instituciones. Implementar, supervisar y evaluar las políticas públicas para estos actores es tarea compleja que implica el diagnóstico, pero también análisis de las interacciones entre actores y la comprensión de cómo sus acciones y las reacciones serán en el futuro. Este estudio presenta la teoría en sistemas complejos y el análisis de la red en el contexto de las políticas públicas y sus agentes, específicamente haciendo dos propuestas para el modelo simplificado de la red. Una de las propuestas se basa en criterios de relación y las conexiones de la infraestructura deportiva y la otra se centra en los principales actores del sistema. El análisis de redes propuesta sugiere la construcción de redes densas y fuertemente conectadas. Este estudio tiene por objeto contribuir a la cultura de gestión orientada a la complejidad inherente en el ambiente de la administración pública y los foros especializados para el seguimiento y desarrollo del deporte en Brasil.

Palabras clave: políticas públicas, red, actores sociales, políticas de deporte, ciudadanía, gobernanza, infraestructura, diagnóstico

Challenges of Brazilian sports governance: the case of the National Training Network

The objects of public policy are citizens, communities, cities, and institutions. Implement, monitor and evaluate public policies for these actors is a complex task that departs from diagnosis, but which should also analyze the interactions among actors and include an understanding of how their actions and reactions will impact the future. This study presents a theoretical framework of complex systems and network analysis in the context of public policy and its main actors, specifically making two proposals of networks. One is based on social criteria and sports infrastructure connections and the other is focused on the main actors of the system. The proposed analysis of networks indicates that they should be dense and strongly connected. This study seeks to strengthen management culture oriented to the complexity in the public administration and specialized forums for monitoring and development of sports in Brazil.

Keywords: public policy, network, social actors, sports policies, citizenship, governance, infrastructure, diagnosis

Análise de redes e políticas públicas

A implementação de políticas públicas tem sido foco de debate em todas as esferas da administração pública, assim como no meio acadêmico. Entre os maiores desafios observados na implementação de políticas públicas, destaca-se o tratamento a ser dado a uma política pública complexa, multidimensional e espacialmente fragmentada (COLANDER; KUPERS, 2014; GEYER; RIHANI, 2010). Essa constatação se torna mais patente à medida que se multiplica a interação social, objeto da ação e iniciativa dos governos e da administração pública. De fato, problemas multifacetados, com superposição de atores e interesses e alto nível de interação demandarão abordagens e respostas complexas (MITCHELL, 2011).

Entretanto, a cultura de organização tradicional da administração pública precisa lidar com situações em que a descentralização da tomada de decisão se apresenta mais como barreira do que como oportunidade para obtenção de soluções para problemas públicos. Nesses casos, o conceito de redes de políticas públicas surge como instrumento auxiliar, contribuindo para o entendimento da estrutura relacional entre atores, agentes e instituições nos casos aos quais apenas a atuação unilateral e isolada não será capaz de atender.

Portanto, a forma de abordagem dos problemas deve ultrapassar o olhar unilateral e isolado, ou seja, há a necessidade de que a implementação das políticas públicas considere os diversos setores da sociedade contemporânea. Em outras palavras, a diversidade social deve ser fator fundamental para a definição das políticas públicas, contemplando as características e diversidades sociais.

A abordagem de análise de redes de políticas públicas pode ser definida como a articulação de conhecimento e experiências que proporcionem condições ao planejamento, implementação e avaliação de políticas, programas e ações para alcançar sinergia de resultados em situações complexas (KAHLER, 2015; MARSH; RHODES, 1992). Busca-se, sobretudo, propiciar dinâmica diferenciada para a máquina governamental, com base em metodologias inovadoras que consideram os objetos de políticas públicas como sistemas complexos (FURTADO *et al.*, 2015).

Estudos como os de Schneider (2005) têm debatido as razões e necessidades da análise de redes de políticas públicas como estruturas de governança, enfatizando que tais análises já são sistemáticas em alguns setores e países, tais como: energia (Estados Unidos), telecomunicações (Alemanha), saúde (Estados Unidos), agricultura (Suíça), trabalho (Japão), educação (Canadá), aviação (Canadá), entre outros.

No Brasil, há estudos de análise de redes de políticas públicas na área da saúde (NASCIMENTO, 2007) e Tecnologias de Informação e Comunicação (PROCOPIUCK; FREY, 2009), e análise regional, no intuito de identificar a influência de municípios

em suas microrregiões (MELLO *et al.*, 2010), além da abordagem geral de redes em políticas públicas (CALMON; COSTA, 2013).

A partir de 2003, o Ministério do Esporte passou a ser responsável por estabelecer uma política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes, estabelecendo ações com organismos públicos e privados, com estímulo a iniciativas e planos para o setor esportivo (BRASIL, 2003). Nesse sentido, em 2011, foi criada por medida legal a Rede Nacional de Treinamento (RNT). A RNT é composta por centros de treinamento de alto rendimento, articulada para o treinamento de atletas de modalidades dos programas dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, e inclui categorias de base até atletas de alto rendimento (BRASIL, 2011).

O funcionamento da Rede Nacional de Treinamento pressupõe a integração de estruturas provenientes de entidades do setor público e privado, que se constituirá de diversas ramificações, tais como escolas, clubes, universidades, centros de treinamentos locais, regionais e nacionais, além das unidades localizadas no Rio de Janeiro-RJ e utilizadas pelos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio 2016. A interligação das estruturas pressupõe que os diversos atores deverão estar alinhados para que os objetivos da rede sejam alcançados e contribuam para a consolidação do desenvolvimento do esporte no país.

Tal cenário contém nuances desafiadoras, uma vez que a gestão em rede não é compatível com uma cultura existente, tipicamente hierárquica, que deve ser substituída por outra cultura, baseada na adesão de gestores públicos, com atuação descentralizada e cooperativa.

Dado o contexto, este estudo tem por objetivo apresentar pressupostos teóricos relacionados à análise de redes complexas, destacando-se especificamente o conceito de redes de políticas públicas (*policy networks*) e discutir possíveis contribuições dessa abordagem ao processo de implementação de políticas públicas que envolvam capacidades de governança de processos políticos complexos, especificamente a implementação da Rede Nacional de Treinamento. Assim, são apresentadas duas propostas de modelo simplificado dessa rede, uma baseada em critérios de relacionamento de infraestruturas esportivas, e outra que demonstra os relacionamentos entre atores.

Além da introdução, o texto segue com a apresentação do arcabouço teórico dos sistemas organizacionais e suas relações com os conceitos da complexidade (seção 2). As seções 3, 4 e 5 discutem redes em uma aproximação sucessiva do contexto dos sistemas complexos, das políticas públicas e do esporte nacional. Com isso, a seção 6 apresenta a proposta de construção de redes a partir da Rede Nacional de Treinamento prevista em lei. A seção 7 apresenta as considerações finais.

Sistemas organizacionais e o paradigma da complexidade

Lichtenstein (2000) lista pressupostos relacionados aos modelos tradicionais de administração: (a) equilíbrio estável das organizações; (b) comportamento organizacional como processo linear que envolve elementos independentes; (c) organizações entendidas por meio de análise de seus elementos; e (d) comportamento organizacional incremental. No bojo desse paradigma, que pressupõe a quebra dos problemas em partes menores que os compõem e a aplicação sistemática de um método racional para entendê-los, construiu-se uma tentativa de visão mecânica, causal e determinista da natureza (CAPRA, 2004).

Entretanto, impulsionadas por mudanças no perfil de clientes, fornecedores e profissionais, bem como pelo desenvolvimento de novas tecnologias e formas de regulação dos mercados, as organizações em geral e os entes públicos em particular modificam-se, reconstróem-se em novas estruturas, mais flexíveis, no intuito de obter vantagens competitivas (ANTONACCIO, 2007).

Nesse sentido, outras abordagens – tais como a Complexidade e a Teoria do Caos – passam a ser consideradas no conjunto de conceitos da administração. Marietto *et al.* (2006) ressalta os sistemas não lineares, complexos, cujas fronteiras não estão bem definidas. Nesse sentido, o conceito de caos está intrinsecamente relacionado com o entendimento de três outros conceitos básicos: sistema, não linearidade e complexidade, conforme descrito em Baiocchi Neto (2007).

No contexto da administração de negócios, a aplicação da Teoria do Caos é chamada de complexidade. As organizações, privadas ou públicas, são entendidas como sistemas complexos, cujo controle é possível no limite do caos, ou seja, em que não haja muitas restrições e nem desordem total. Seguindo essa linha de raciocínio, Morin e Le Moigne (2000) defendem a complexidade, uma vez que:

tal concepção mecanicista do mundo ainda está na base da maioria de nossas ciências e continua a exercer uma enorme influência em muitos aspectos de nossa vida. Levou à bem conhecida fragmentação em nossas disciplinas acadêmicas e entidades governamentais e serviu como fundamento lógico para o tratamento do meio ambiente natural como se ele fosse formado de peças separadas a serem exploradas por diferentes grupos de interesses (CAPRA, 2003, p.37).

O pensamento da complexidade pressupõe ver o mundo de maneira sistêmica e transdisciplinar (NICOLESCU, 1999, 2008). A visão sistêmica da natureza foi originada pela obra de Ludwig Von Bertalanffy, que desenvolveu a Teoria Geral dos Sistemas e o conceito de sistemas abertos.

Segundo Ritto (2005), os sistemas abertos podem ser caracterizados da seguinte maneira: (a) o sistema, no todo, é diferente da soma das suas partes

e possui características próprias; (b) as partes integrantes de um sistema são interdependentes; (c) sistemas e subsistemas se relacionam e se integram numa cadeia; (d) os sistemas exercem auto regulação e controle, para manter o equilíbrio; (e) os sistemas influenciam e são influenciados pelo ambiente no qual se inserem, por meio de trocas de energia e/ou informação; e (f) os sistemas são capazes de alcançar os seus objetivos de modos e por caminhos diferentes.

Um tipo especial de sistema complexo é denominado sistema adaptativo complexo (SAC) (EPSTEIN, 2011), cuja propriedade particular é a mudança. Mudar, nesse caso, significa o sistema evoluir e se adaptar em relação a estímulos e alterações, tanto de origem interna quanto externa. O sistema, por meio da interação entre seus elementos e desses com o ambiente, adquire informação. Ao adquirir informação, o SAC identifica regularidades ou padrões de interação que permitem elaborar um modelo, que é incorporado ao sistema e serve de base para a ação do sistema como um todo e de seus elementos especificamente (ANTONACCIO, 2007).

A Teoria das Organizações tem sido dominada pela ideia de que a mudança organizacional se origina no ambiente (LICHTENSTEIN, 2000). A organização é entendida como um sistema aberto, interagindo constantemente com o ambiente para realizar trocas de energia/informação como forma de garantir sua sobrevivência. Esse entendimento nos leva a pensar que o sistema organizacional é estático, reagindo apenas aos estímulos apresentados pelo ambiente.

Os pressupostos da análise de sistemas organizacionais enquanto SAC são diferentes dos pressupostos relacionados aos modelos tradicionais, especificamente pela presença de mudanças constantes, instabilidades e incerteza; o fato de não poderem ser reduzidos, ou descritos, simplesmente a partir de suas partes; a mútua interdependência entre os elementos do sistema; e seu comportamento tipicamente não linear.

Redes no contexto de sistemas complexos

Redes complexas, redes socioeconômicas, redes organizacionais e gestão organizacional foram conceituadas por Gattaz (2010, p. 23) como sistemas socioeconômicos, complexos e dinâmicos, que consideram as modalidades de cooperação técnico-produtiva, interorganizacional e tecnológica, movidas por uma ou mais culturas e competitividade. Portanto, os atores dessas redes interagem historicamente de forma “não linear, conflituosa, auto organizada, autônoma, colaborativa, adaptativa, ágil, movidos por conhecimento (intuitivo ou não)”. Além disso, possuem interesses próprios, confiança, objetivos e valores comuns, e agem motivados pela necessidade de cooperação e comprometidos com acordos

requeridos por problemas complexos. O próprio processo de formação de uma rede de cooperação organizacional contribui para a dinâmica de sua gestão.

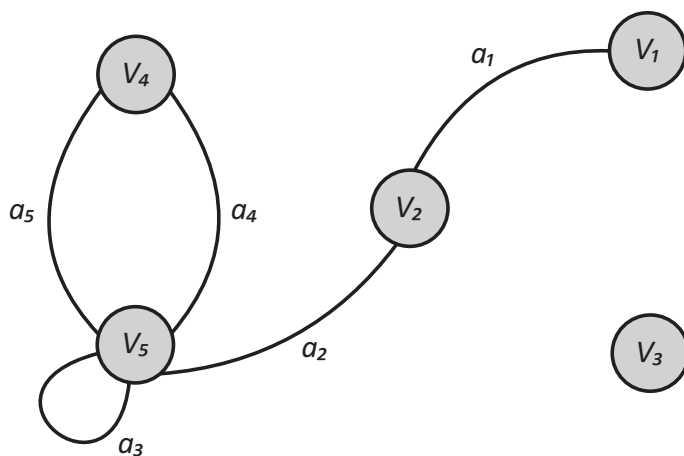
A arquitetura ou estrutura de uma rede é geralmente representada por meio do formalismo matemático da Teoria de Grafos. Segundo Bertalanffy (1977), a Teoria dos Grafos se refere a propriedades estruturais ou topológicas dos sistemas, e não a relações quantitativas. No conceito de grafo, rede é conjunto de vértices que interagem por meio de arestas. Portanto, a arquitetura mais simples de uma determinada rede é definida por apenas dois elementos estruturantes: vértices e arestas; que podem ser assim definidos:

Vértice: a unidade fundamental de uma dada rede, também conhecido como um nodo ou nó, ou ainda um ator (na sociologia).

Aresta: a linha que conecta dois vértices. Também conhecida com um *bond* (na física), uma ligação (na ciência da computação) ou um vínculo (na sociologia) (GATTAZ, 2010, p. 30).

Pictoricamente, uma rede (ou grafo) pode ser expressa como na Figura 1.

Figura 1 – Exemplo de grafo



Fonte: Miranda (2014).

A matriz de adjacência contém as relações de adjacência de uma rede. Há um forte apelo à facilidade no uso da matriz de adjacência de um grafo. Se ela possui “n” vértices, sua matriz de adjacência M_{nn} é construída da seguinte forma:

$M_{ij} = 1$, se há uma aresta entre os vértices i e j do grafo; 0, caso contrário.

A matriz de adjacência $A_{[i,j]}$ nada mais é do que um arranjo com “n” linhas e “n” colunas, que denota o número de arestas que conecta o vértice v_i ao vértice v_j . Utilizando o grafo da Figura 1 como exemplo, teríamos a seguinte matriz de adjacência representada na Figura 2:

Figura 2 – Matriz de adjacência do grafo da Figura 1

	v_1	v_2	v_3	v_4	v_5
v_1	0	1	0	0	0
v_2	1	0	0	0	0
v_3	0	0	0	0	0
v_4	0	0	0	0	2
v_5	0	0	0	2	1

Fonte: Adaptado de Miranda (2014).

De acordo com Miranda (2014), redes complexas são sinônimas de grafos, mas há uma diferença subjetiva relevante: “diferentemente de grafos, redes complexas são construídas por dados coletados na natureza e sua composição estrutural tende a ser não trivial e carregada de significado” (MIRANDA, 2014, p. 33). Isso permite a descrição de vários fenômenos observados. Dentre os exemplos, podemos citar: a rede de computadores Internet, redes de conexões aéreas ou rede de telefonia.

A teoria de Redes Aleatórias (Randômica) estuda, em última análise, as propriedades do espaço de probabilidades associadas a grafos com “n” vértices à medida que “n” tende ao infinito. Nesse modelo, todos os nós têm mais ou menos a mesma quantidade de ligações, ou a mesma probabilidade de receber novas ligações. Assim, a distribuição de conectividade obedece a uma distribuição de Poisson.

A teoria de redes de pequeno mundo (*small world networks*), proposta inicialmente por Watts e Strogatz, estuda os sistemas sociais nos quais a maior parte das pessoas está conectada a seus vizinhos imediatos (MIRANDA, 2014). A teoria de redes livres de escala estuda as redes que não são formadas de modo aleatório, mas com certa estrutura de modo que, quanto mais ligações um nó apresenta, mais hipóteses têm de criar novas ligações. Tipicamente, quanto mais rico, maior acesso a mais riqueza (*the rich gets richer*). A essa característica Barabási e Albert deram o nome de *preferential attachment*: um novo nó tende a se ligar ao nó pré-existente, que contém mais ligações. Isso implica que as redes não são constituídas por nós com iguais probabilidades de terem o mesmo número de ligações, havendo, sim, um conjunto pequeno de nós altamente conectados e uma maioria de nós com poucas ligações. Para além da ligação preferencial de um nó a outros nós com maior número de conexões, também a rede no seu todo está em constante crescimento, evolução e adaptação. Em cada novo passo é criado um nó no qual têm origem outras ligações, existindo uma dinâmica de imitação, como se alguns nós atraíssem outros. O modelo apresentado por Barabási e Albert mostra que esse tipo de rede tem um grau de conectividade muito baixo, porque apenas alguns nós se encontram muito conectados, sendo que a maioria apresenta poucas ligações (MIRANDA, 2014).

Redes no contexto de políticas públicas

Análise de redes pode representar perspectivas adicionais de análise da estrutura e implementação de políticas públicas. Todavia, dado o seu caráter inovador, há condições adversas para se colocar em prática tal abordagem, sem antes estabelecer a sistematização dos conceitos, o estabelecimento de tipologias e a realização de estudos aprofundados das experiências já realizadas no país e internacionalmente. Nesse sentido, a análise de redes para políticas públicas pode contribuir com a identificação de dificuldades de implementação e manutenção de redes interorganizacionais complexas, quando se trata do uso e da disseminação de informações relacionadas às decisões relativas à própria política. Além disso, a análise de redes pode contribuir ao evidenciar a necessidade da adoção de novos paradigmas de gestão, imbuídos de novas formas de planejamento, tomada de decisões, processos de controle, monitoramento e avaliação de resultados.

Redes são úteis no contexto em que há arranjos interorganizacionais interdependentes. Políticas públicas não são formuladas, ou implementadas, por organizações de forma individual. Os processos de tomada de decisão são intrincados e relativos a conjuntos de organizações, sistemas de relações formais e informais, atores e arcabouço jurídico-legal. A análise de redes contribui no entendimento dos padrões de interação entre organizações, a princípio autônomas e independentes, que planejam atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios ou coletivos, ou resolver problemas específicos de um determinado setor social (CAVALCANTI, 1991).

De acordo com Migueletto (2001), o termo rede tem sido usado com certa frequência para designar os mais variados tipos de conexões entre indivíduos, organizações, infraestruturas e elementos da natureza. Esse uso, entretanto, não é recente, tendo sido observado em outras disciplinas como ferramenta de análise das relações sociais. “A ideia de redes foi adotada mais recentemente na ciência política para analisar o pluralismo na esfera pública, as novas formas de cogestão e a dinâmica das relações interorganizacionais” (MIGUELETO, 2001, p. 6). Ainda de acordo com a autora, a análise de redes possibilita identificar os nós sociais de um dado sistema, identificando seus principais atores, grupos e elementos de conexões e interações entre eles.

Essa perspectiva considera que as características das instituições e dos atores sociais são apenas “cristalizações dos movimentos, encontros e trocas nas múltiplas e intercambiantes redes de relações” (MARQUES, 1999, p. 47), conferindo maior importância à compreensão das relações, em vez dos atributos dos indivíduos.

Poder-se-ia dizer que:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (CALMON; COSTA, 2016, p. 15, grifo no original).

Redes no contexto do esporte nacional

As bases da organização do esporte no Brasil foram instituídas pelo Estado nos anos 1940 (Era Vargas), com a promulgação do Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941 (BRASIL, 1941). Desde então, as entidades de direção e representação regional, nacional e internacional das modalidades esportivas (confederações e federações) passaram a atuar e se constituir conforme o formato estipulado por lei e por decisão estatal. Juntamente com a Lei nº 6.251, de 08 de outubro de 1975, também de caráter intervencionista, que instaurou normas gerais do desporto no país, as políticas de apoio ao setor, previstas nos instrumentos legais, podem ser identificadas pelas isenções de taxas e tributos e determinação de fontes alternativas de recursos destinadas às entidades esportivas.

Em mais recente contexto político-administrativo democrático, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) determinou ao Estado o dever de fomentar as práticas esportivas, como direito de cada indivíduo, observando a autonomia das entidades esportivas, quanto a sua organização e funcionamento; e a destinação de recursos públicos para o desporto educacional e de alto rendimento (BRASIL, 1988). Inspirada na redação da CF/1988, a Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993 (Lei Zico), instituiu as normas gerais do desporto no país (BRASIL, 1993), sendo revogada pela Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé), que passou a estabelecer tais normas (BRASIL, 1998) até os dias atuais, contendo dispositivos semelhantes aos da Lei Zico (ALMADA, 2016).

Atualmente, está em vigor a Lei Pelé, que considera a existência do Sistema Nacional do Desporto, cuja finalidade é promover e aprimorar as práticas esportivas de rendimento. De acordo com a legislação, o sistema congrega as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, encarregadas da coordenação, administração, normatização, apoio e prática do desporto, bem como as incumbidas da Justiça Desportiva (BRASIL, 1998) e destaca a participação especial do Comitê Olímpico do Brasil, Comitê Paralímpico Brasileiro, as entidades nacionais de administração do esporte (confederações), as entidades regionais de administração do esporte (federações), as ligas regionais e nacionais, as entidades de prática esportivas (clubes e associações) e a Confederação Brasileira de Clubes

(atualmente denominado de Comitê Brasileiro de Clubes). Ainda, previu-se que os estados e o Distrito Federal deveriam constituir seus sistemas esportivos e facultou-se aos municípios a constituição dos seus.

Em paralelo com a alternância da legislação esportiva nos anos seguintes à promulgação da CF/1988, mudanças ocorreram na institucionalização administrativa para condução e gestão do esporte no país, no âmbito federal (ALMADA, 2016), cujos órgãos responsáveis se vinculavam ou se subordinavam a outros na administração pública, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Órgãos federais para políticas públicas de esporte

Órgão	Vinculação	Período
Divisão de Educação Física	Ministério da Educação e Cultura	1937-1970
Departamento de Educação Física e Desportos	Ministério da Educação e Cultura	1970-1978
Secretaria de Educação Física e Desporto	Ministério da Educação	1978-1989
Secretaria de Desportos da Presidência da República	Presidência da República	1990-1992
Secretaria de Desportos	Ministério da Educação	1992-1995
Secretaria de Desportos do Ministério da Educação*	Ministério Extraordinário do Esporte	1995-1995
Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (Indesp)	Ministério Extraordinário do Esporte	1995-1999
Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (Indesp)	Ministério do Esporte e Turismo	1999-2000
Secretaria Nacional de Esporte	Ministério do Esporte e Turismo	2000-2002
Ministério do Esporte	-	2003

* A vinculação com o Ministério Extraordinário do Esporte foi para apoio técnico e administrativo ao cargo criado de Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes (BRASIL, 1995).

Fonte: Almada (2016), elaborado a partir de Ministério do Esporte (2015a) e Brasil (1995).

A partir de 2003, o Ministério do Esporte foi o órgão que passou a conduzir as políticas públicas de esporte, no âmbito federal (BRASIL, 2003), desvinculado o esporte do compartilhamento de agendas com outros órgãos da administração pública, como outros ministérios (ALMADA, 2016). Em sua criação, o Ministério do Esporte passou a ser responsável por tratar dos seguintes assuntos: (a) política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes; (b) intercâmbio com organismos voltados à promoção do esporte; (c) estímulo às iniciativas de incentivo

às atividades esportivas; (d) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e de ações de democratização da prática esportiva e inclusão social por intermédio do esporte.

Diante de um novo cenário, o debate para a formulação de políticas públicas foi ampliado pelo Ministério do Esporte, junto à sociedade civil, sendo realizadas três conferências nacionais do esporte, em 2004, 2006 e 2010. A terceira conferência, ocorrida em 2010, visou à constituição de um Plano Decenal para o Esporte e Lazer (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESPORTE, 2011), cujo documento final inferiu a necessidade da criação de uma Rede Nacional de Treinamento voltada ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento. Na conferência foram estipuladas as seguintes metas relacionadas à rede: a) implantar e gerir a Rede Nacional de Treinamento, estimulando o aproveitamento da capilaridade de instalações esportivas, realizando concurso público municipal, estadual e federal para técnicos e especialistas esportivos; e b) implantar a rede nas cinco regiões brasileiras, até o ano de 2014, envolvendo todas as estruturas (federais, estaduais, municipais, privadas), abrangendo todos os estados e o Distrito Federal, com a criação de novos centros de treinamento, integrados a centros de pesquisa, avaliação e tecnologia esportiva para suporte multidisciplinar aos atletas.

Logo em seguida, a Medida Provisória nº 502, de 20 de setembro de 2010 (MP 502/2010), foi publicada pelo Governo Federal buscando dar nova redação à Lei Pelé, à Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004 (Lei da Bolsa-Atleta), e criando os Programas Atleta Pódio, Cidade Esportiva e a Rede Nacional de Treinamento (BRASIL, 2010).

Os motivos para a instituição da medida provisória estavam relacionados à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Rio de Janeiro no ano de 2016, sendo necessárias alterações e criação de programas que possibilitassem ao Brasil se tornar uma grande potência esportiva mundial e consolidasse a prática do esporte como instrumento de desenvolvimento e de inclusão social.

O maior objetivo da MP nº 502/2010 era a busca pela qualificação na gestão do esporte, a implementação de infraestrutura adequada e o aprimoramento de programas e ações governamentais voltadas para o atleta e para o esporte de alto rendimento como um todo (BRASIL, 2010). Pretendia-se ainda, com tal instrumento legal, enfatizar o papel do Ministério do Esporte no estabelecimento de seus programas, projetos e atividades em cooperação com o Comitê Olímpico do Brasil (COB) e o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), voltados a uma política de desenvolvimento para o esporte.

Após os trâmites nas casas legislativas, a medida provisória foi convertida na Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, a qual manteve a criação da Rede Nacional

de Treinamento (BRASIL, 2011). De acordo com os dispositivos da própria lei, a RNT é composta por centros de treinamento de alto rendimento, nacionais, regionais ou locais, articulada para o treinamento de modalidades dos programas dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, desde a base até a o alto rendimento, estando vinculada ao Ministério do Esporte. Ainda, a rede deve funcionar em coordenação com o COB e o CPB, fomentando o desenvolvimento regional e local de jovens atletas, na forma e condições definidas em ato do Ministro de Estado do Esporte (BRASIL, 2011).

Ainda, de acordo com o Ministério do Esporte (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2015c), a Rede Nacional de Treinamento consiste em um legado de infraestrutura esportiva e de nacionalização dos efeitos dos Jogos Rio 2016, no qual se pretende interligar as diversas instalações existentes ou em construção em todo o país. São objetivos da RNT: interligar as diferentes estruturas esportivas; disseminar métodos de treinamento; desenvolver e aplicar ciência e medicina do esporte; capacitar profissionais e expandir conhecimento esportivo; detectar, desenvolver e aprimorar talentos; preparar atletas da base ao alto rendimento; proporcionar encadeamento de carreira ao atleta; modernizar instalações esportivas; e viabilizar materiais adequados a cada fase de preparação do atleta (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2015c).

O funcionamento da rede pressupõe a integração de estruturas provenientes de entidades do setor público e privado, que se constituirá de diversas ramificações (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2011?), como os centros olímpicos de treinamento, localizados no Rio de Janeiro (Parque Olímpico da Barra da Tijuca e Complexo Esportivo de Deodoro) e Centro Paralímpico Brasileiro (São Paulo-SP); centros nacionais de treinamento, como o Centro de Formação Olímpica (Fortaleza-CE); e centros de iniciação ao esporte (CIEs)¹ (BRASIL, 2015c), previstos para funcionamento em 223 municípios brasileiros (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017). Somam-se a tais estruturas as outras localizadas nas entidades de práticas esportivas (clubes), universidades, laboratórios de ciência do esporte, instalações militares e demais centros regionais e locais existentes, que devem estar articuladas para o alcance dos objetivos da rede².

Dessa forma, no cenário atual, a Rede Nacional de Treinamento está constituída por meio de previsão legal, bem como seus objetivos parecem estar bem definidos. No entanto, parece ainda ser um desafio a consolidação da rede como propulsora do desenvolvimento esportivo no país, com vistas à formação e preparação de

¹ Para mais informações sobre o CIEs, consultar o sítio eletrônico: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/cie>> (acesso em 09/03/2017).

² Para mais informações sobre as instalações esportivas, consultar o sítio eletrônico: <<http://www.esporte.gov.br/redenacional/> e <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/alto-rendimento/rede-nacional-de-treinamento>> (acesso em 13/11/2015).

atletas que culminem no aumento do desempenho esportivo, uma vez que ela deve ser operada na forma e condições definidas em ato do Ministro de Estado do Esporte e em parceria com outras entidades públicas e privadas.

Partindo-se dessas premissas, as características e requisitos para a implementação da RNT constituem a complexidade que a abordagem de redes pressupõe. Tal complexidade pode ser vista por dois aspectos. Um deles é o esforço para que haja uma interligação entre as instalações esportivas, visando à utilização para a formação e preparação de atletas durante a carreira esportiva. Outro é a conexão que deverá existir entre os principais atores envolvidos no funcionamento da rede, uma vez que as estruturas esportivas estão sob suas administrações. Assim, é possível que as redes formadas em ambos os aspectos possam ser exemplificadas de forma ilustrativa, podendo-se facilitar o entendimento da rede e analisar como a ausência ou entrada de uma determinada infraestrutura ou de algum ator pode influenciar o funcionamento da própria rede.

Proposta de análise para a Rede Nacional de Treinamento

Partindo-se dos pressupostos teóricos sobre abordagem de redes complexas, somadas as características previstas para a formação da Rede Nacional de Treinamento, são apresentados dois modelos de desenho de rede ampliados e generalizados, porém que podem servir como ilustração inicial de como a RNT poderá funcionar.

Para o desenho da Rede Nacional de Treinamento, primeiramente foram elencadas as principais infraestruturas esportivas, os principais atores que podem estar envolvidos no funcionamento da rede, bem como as funções que deverão desempenhar, tendo como referência os objetivos a serem atingidos pela RNT, conforme descritos pelo Ministério do Esporte (2015c). As infraestruturas e atores vinculados às mesmas estão elencados no Quadro 1.

Em seguida, foi estruturada uma matriz de adjacência para as infraestruturas esportivas e outra matriz de adjacência dos atores envolvidos. Posteriormente, foi possível desenhar o modelo de rede atribuído à Rede Nacional de Treinamento, em duas perspectivas: (a) ilustração das conexões que as infraestruturas esportivas tomarão para a formação e preparação de atletas, da base ao alto rendimento, conforme Figura 3; e (b) ilustração das conexões entre os atores envolvidos, que participarão da governança para funcionamento da RNT, conforme a Figura 4.

Para a estruturação do Quadro 1 e das matrizes de adjacência foram tomados como fundamento os objetivos, as infraestruturas esportivas elencadas para formação da Rede Nacional de Treinamento e os atores vinculados às

infraestruturas conforme identificados em Ministério do Esporte (2015c), Brasil (2015) e nos programas e ações executados pelo Ministério do Esporte, apontados em Ministério do Esporte (2015b).

Na sequência, analisam-se as redes propostas de acordo com as propriedades de cada uma das redes: de infraestrutura e de atores.

Quadro 1 – Infraestrutura esportiva e atores para a Rede Nacional de Treinamento

Infraestrutura esportiva	Atores administrativos vinculados	Função	Infraestrutura com que mantém relação
Escolas	Governos municipais	Proporcionar formação inicial esportiva e participação de atletas de idade escolar nos Jogos Escolares, podendo servir como <i>locus</i> de seleção de atletas para seleções municipais, estaduais e nacionais de base e para encaminhamento de atletas para treinamento nos CIEs, clubes, Universidades, CRTs e CNTs.	CIEs, clubes, universidades, CRTs, CNTs, CFCP e LCE.
	Governos estaduais		
	Ministério da Educação		
	Escolas privadas		
Centros de iniciação ao esporte (CIEs)	Governos municipais	Proporcionar formação inicial esportiva e preparação de atletas do município, podendo servir como <i>locus</i> de seleção de atletas para seleções municipais, estaduais e nacionais da base ao alto rendimento, também como infraestrutura para utilização de escolas e clubes. Pode servir para encaminhamento de atletas para treinamento em clubes, CRTs e CNTs.	Escolas, clubes, CRTs, CNTs, instalações militares, CFCP e LCE.

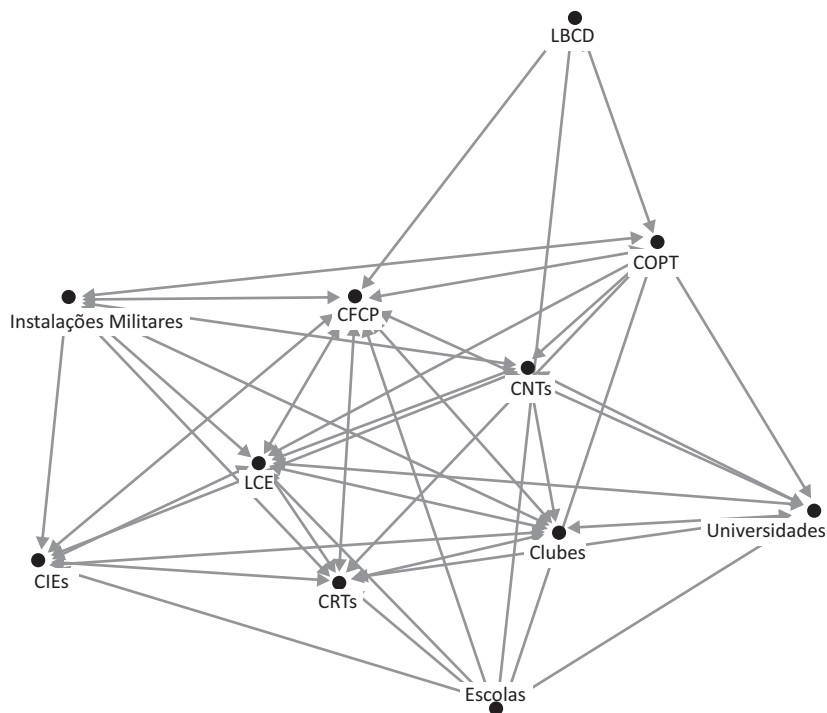
Entidades de prática esportiva (clubes)	Clubes	Proporcionar formação inicial esportiva e preparação de atletas da entidade, podendo servir como <i>locus</i> de seleção de atletas para seleções municipais, estaduais e nacionais da base ao alto rendimento. Pode servir para encaminhamento de atletas para treinamento nos CRTs, CNTs e COPT.	Escolas, CIEs, universidades, CRTs, CNTs, instalações militares, COPT, CFCP e LCE.
Universidades	Instituições de ensino superior públicas	Proporcionar a preparação de atletas da entidade, podendo servir como <i>locus</i> de seleção de atletas para seleções municipais, estaduais e nacionais de alto rendimento. Pode servir para encaminhamento de atletas para treinamento nos clubes, CRTs, CNTs e COPT.	Escolas, clubes, CRTs e CNTs, COPT e CFCP e LCE.
	Instituições de ensino superior privadas		
Centros regionais de treinamento (CRTs)	Federações esportivas estaduais	Proporcionar formação inicial esportiva e preparação de atletas de nível estadual ou regional, podendo servir como <i>locus</i> de seleção de atletas para seleções estaduais e nacionais da base ao alto rendimento. Pode servir para encaminhamento de atletas para treinamento nos CNTs e COPT.	Escolas, CIEs, clubes, universidades, CNTs, instalações militares, COPT e CFCP e LCE.
	Governos municipais		
	Governo estaduais		
Centros nacionais de treinamento (CNTs)	Confederações esportivas nacionais	Proporcionar preparação de atletas de nível nacional e internacional, podendo servir como <i>locus</i> de seleção de atletas para seleções nacionais da base ao alto rendimento. Pode servir para encaminhamento de atletas para treinamento no COPT.	Escolas, CIEs, clubes, CRTs, universidades, instalações militares, COPT, CFCP, LCE e LBCD.
	Governos municipais		
	Governo estaduais		

Instalações militares	Confederações esportivas nacionais	Proporcionar formação inicial esportiva e preparação de atletas de nível internacional. Pode servir para encaminhamento de atletas para treinamento nos CIEs, clubes, CRTs, CNTs e COPT.	CIEs, clubes, CRTs, CNTs, COPT CFCP e LCE.
	Ministério da Defesa		
Centro Olímpico de Treinamento (Barra da Tijuca e Deodoro-RJ) e Centro Paralímpico Brasileiro (SP) (COPT)	Comitê Olímpico do Brasil	Proporcionar preparação de atletas de nível internacional, com ênfase nos Jogos Pan-americanos, Olímpicos e Paralímpicos.	Clubes, universidades, CRTs, CNTs, instalações militares, CFCP, LCE e LBCD.
	Comitê Paralímpico Brasileiro		
	Governo do Estado de SP		
	Governo do Estado do RJ		
	Governo do Município do RJ		
Ministério da Defesa			
Centros de formação e capacitação de profissionais para o esporte (CFCP)	Instituições de ensino superior públicas	Oferecer a formação e capacitação de profissionais para atuarem diretamente na formação e preparação de atletas da base ao alto rendimento.	Escolas, CIEs, clubes, universidades, CRTs, CNTs, instalações militares, COPT, LCE e LBCD.
	Instituições de ensino superior privadas		
Laboratórios de Ciência do Esporte (LCE)	Laboratórios de entidades públicas	Proporcionar avaliação e intervenção tecnológica na formação e preparação de atletas da base ao alto rendimento.	CIEs, clubes, universidades, CRTs e CNTs, instalações militares, COPT e CFCP.
	Laboratórios privados		
Laboratório Brasileiro de Controle de Dopagem (LBCD)	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Realizar análises de controle de dopagem em atletas.	CNTs, COPT e CFCP.
-	Ministério do Esporte	Coordenar em cooperação com o funcionamento da Rede Nacional de Treinamento.	Escolas, CIEs, clubes, universidades, CRTs, CNTs, instalações militares, COPT, CFCP, LCE e LBCD.
	Comitê Olímpico do Brasil		
	Comitê Paralímpico Brasileiro		

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, a rede das infraestruturas esportivas apresenta 11 vértices e 43 conexões (arestas) totais entre elas, permitindo a ilustração de um modelo de rede de acordo com a Figura 3. A rede de atores por sua vez conta com 19 vértices e 105 conexões e está representada na Figura 4.

Figura 3 – Rede das infraestruturas esportivas da RNT



Fonte: Elaborado pelos autores.

A densidade da rede – definida como a razão entre o número de arestas existentes e o número de arestas possíveis – é de 0,78 para a rede entre infraestruturas e 0,61 entre os atores. Obviamente, isso indica conexão mais densa do ponto de vista da estrutura em relação aos atores. O diâmetro da rede – caracterizado como o número de nós medido na maior distância entre dois nós – é de 2 para a rede de infraestruturas e 3 para os atores. Isso reflete proximidade muito grande entre os vértices das redes, o que implica acesso mais imediato a outros membros do conjunto.

O coeficiente de agrupamento local (médio)³ indica a força das conexões entre os vértices próximos ligados a determinado vértice, ou seja, a força das conexões entre aqueles conectados a cada um. Especificamente, é descrito como

³ O indicador é calculado para cada vértice para em seguida se obter a média de todos os vértices.

a razão entre as arestas que conectam os vizinhos de um dado vértice em relação a todas as arestas possíveis entre os vizinhos. O agrupamento médio para a rede infraestruturas é de 0,88, e, para os atores, de 0,85, indicando que ambas as redes possuem alta conexão entre os vizinhos, aproximando-se do potencial máximo de conexão da rede.

Várias medidas de centralidade estão disponíveis para a análise de redes. A centralidade de intermediação (ou do inglês *betweenness centrality*) indica o vértice pelo qual passa o maior número de menores distâncias na ligação entre os outros vértices da rede. Em outras palavras, mede o *hub*, o vértice principal de uma determinada rede. Obviamente, por construção, o vértice com maior centralidade, no caso dos atores, é o Ministério dos Esportes, com valor de 0,14. No caso das infraestruturas, há dois *hubs* principais, os centros nacionais de treinamento e os centros de formação e capacitação de profissionais para o esporte, com valores de 0,08.

O grau de um vértice é um dos principais indicadores na análise de rede e se refere simplesmente ao número de arestas conectadas ao vértice. O grau médio da rede de atores é de 11,05. Já a rede de infraestruturas apresenta grau médio de 7,8, mais uma vez confirmando a alta conexão das redes propostas. Finalmente, vale listar, em sintonia com o indicador de centralidade, os vértices com maiores arestas para cada uma das redes. No caso da rede atores, o Ministério do Esporte é o que contém maior grau (17), seguido das confederações esportivas nacionais (16) e das instituições de ensino público e privadas, com 15. Nas infraestruturas, os centros nacionais de treinamento e os centros de formação e capacitação de profissionais para o esporte possuem ambos grau 10.

Na prática, a análise de redes aplicada à Rede Nacional de Treinamento permite a identificação das infraestruturas de treinamento do país, podendo-se atribuir as funções que desempenharão para a formação e preparação dos atletas brasileiros, sendo possível observar e prever o caminho que o atleta poderá percorrer ou transitar durante sua carreira esportiva.

De modo lógico, as infraestruturas não se articularão sozinhas a não ser pelo inter-relacionamento que será produzido pelos atores que as administram. Ou seja, o relacionamento entre os atores (como parcerias formais e informais, por exemplo) deve ser considerado para que o atleta consiga percorrer seu caminho, ou seja, suas possibilidades de treinamento entre as infraestruturas, se assim for necessário, para que se produza o efeito desejado sobre a preparação esportiva. A partir dos cálculos sobre as variáveis que constituem as redes, é possível verificar qual vértice

(infraestrutura e ator) possui maior influência na RNT ou deva ser considerado como prioritário para a implementação da política. Na presente ilustração hipotética, por exemplo, as confederações e instituições de ensino possuem um importante grau de conexões em relação aos outros atores, podendo-se considerá-las como determinantes para implementação da RNT e constituição da governança.

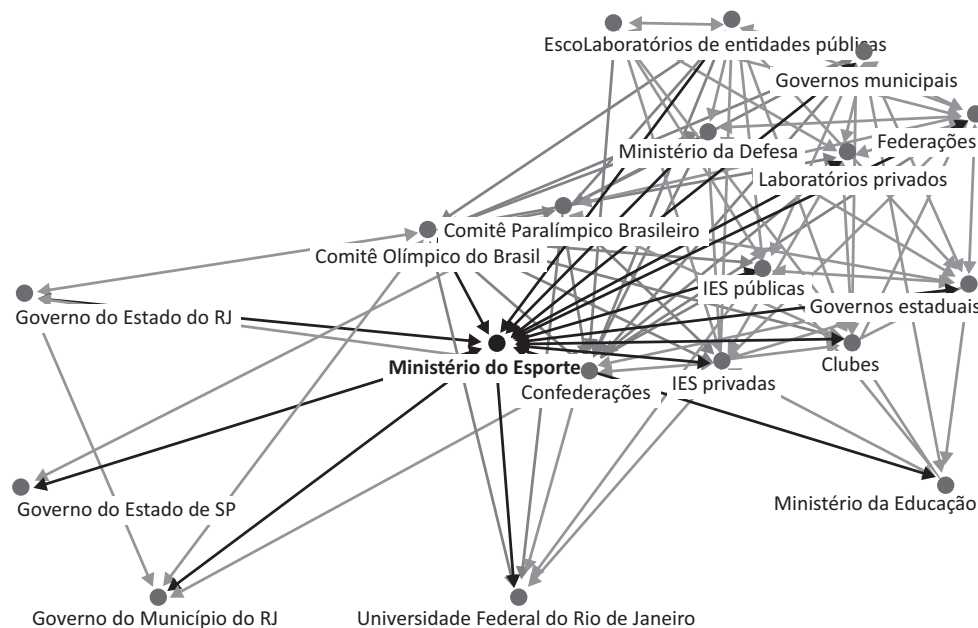
Como consequência, a inclusão ou exclusão de determinada infraestrutura esportiva, e dos próprios atores, também acarretarão mudanças na configuração de suas redes, alterando-se o formato da RNT. Dessa forma, a análise de redes complexas possibilita que a implementação da Rede Nacional de Treinamento possa ser modelada, prevendo-se como ela funcionará e se comportará com ou sem presença de determinada infraestrutura ou ator.

Tal observação sobre a plasticidade de redes parece ser um aspecto de extrema relevância na implementação de políticas públicas no âmbito esportivo. Isso porque diversos entes públicos, como municípios e estados, e entidades privadas, como clubes, confederações e comitês, participam do desenvolvimento do esporte de rendimento no Brasil, os quais estão suscetíveis a fatores do ambiente, tais como políticos, administrativos e financeiros, podendo ser determinantes para atuação na RNT.

Além disso, os instrumentos de formalização de parcerias e de transferência de recursos financeiros entre atores, necessários a fim de consolidar a implementação da rede, podem ser diferentes, dependendo da constituição da pessoa jurídica de cada um, sendo possível diagnosticar os esforços que serão envidados para se estabelecer a governança da RNT.

Embora este texto enfatize o formato da rede na perspectiva de infraestruturas e dos atores a que estão vinculadas, é possível que a análise seja aprofundada ao nível dos demais atores que atuam estreitamente na formação e preparação de atletas no Brasil. Ou seja, é perfeitamente viável que técnicos, preparadores físicos, dirigentes esportivos, pesquisadores e atletas, por exemplo, também possam ser identificados e localizados no país, cada qual no âmbito de determinada modalidade esportiva, sendo possível caracterizar o relacionamento entre si e averiguar ou estimular que os mesmos atuem nas instalações esportivas da RNT.

Essas microanálises podem auxiliar no alcance pleno dos objetivos da rede, tendo em vista que não basta apenas que uma infraestrutura exista, mas que ela seja utilizada de fato para contribuir com a preparação de atletas, e que haja fluidez no desenvolvimento de conhecimento esportivo, com a capacitação, aplicação da ciência do esporte e disseminação de métodos de treinamento entre os profissionais e atletas.

Figura 4 – Rede de atores envolvidos

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerações finais

A abordagem de redes complexas parece ser uma maneira de facilitar o entendimento de como as infraestruturas esportivas poderão estar conectadas para funcionamento da Rede Nacional de Treinamento. Ao mesmo tempo, a abordagem permite uma ilustração das relações que serão formadas entre os atores que compõem a governança da rede. Assim é possível se pensar como a ausência de uma determinada infraestrutura ou mudança de comportamento de algum ator pode influenciar o funcionamento da própria rede.

O desenho da rede apresentado neste estudo tratou de uma proposta de representação ampliada, generalizada e inicial de como a rede poderá funcionar visando à sua consolidação ou estabilidade como política pública para o esporte de alto rendimento. O desenho na perspectiva da infraestrutura esportiva considerou a disponibilidade de utilização das já existentes no país e aquelas que farão parte do legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

No entanto, é importante ressaltar que cada modalidade esportiva apresenta peculiaridades inerentes ao seu processo de formação e preparação de atletas, isso por requererem espaços físicos, equipamentos, materiais esportivos, profissionais técnicos envolvidos e outras necessidades diferentes em cada uma.

Somam-se às necessidades as questões históricas, socioculturais, econômicas e geográficas que influenciaram o crescimento da prática e do desenvolvimento de determinadas modalidades esportivas no Brasil e que culminaram em suas próprias lógicas de formação e preparação de atletas no país. Atualmente, a formação e carreira de um atleta de atletismo são diferentes daquele que pratique hipismo, que difere de outro de esgrima, iatismo e handebol, por exemplo.

Portanto, os desenhos dos modelos de rede podem ser alterados ou adaptados, de acordo com as características peculiares e atuais da atividade esportiva de atletas de uma modalidade, devendo também ser modificados no decorrer do tempo, conforme o estabelecimento de novos cenários de infraestrutura esportiva e de atores relacionados ao desenvolvimento do esporte. Ainda, é possível que na rede possam ser incorporadas as relações de microanálises como as conexões existentes entre atletas, treinadores e dirigentes esportivos e as infraestruturas esportivas mais localizadas, ao nível municipal e de bairros, e nível regional como estados ou macrorregiões.

Também é importante ressaltar que os modelos atuais não consideraram análises de conflito de interesses ou de relação de confiança que os atores podem ter uns com os outros, ou de antagonismo entre as infraestruturas, não podendo assim mensurar a força das conexões entre os mesmos.

Este estudo teve como objetivo buscar a aproximação da abordagem teórica da análise de redes e sua aplicabilidade à análise de políticas públicas. As reflexões podem subsidiar futuras pesquisas empíricas que são fundamentais para se chegar a uma avaliação crítica da sua aplicabilidade no contexto nacional de políticas públicas. Tentou-se demonstrar a importância de se conhecer a análise de redes sociais enquanto ferramenta analítica e enquanto concepção normativa de governança pública. Futuras pesquisas podem procurar demonstrar até que ponto o método dispõe de uma relevância que vai além do contexto da sociedade em rede em que ele foi gerado.

Nesse sentido, destacamos que não foi pretensão deste estudo determinar que o modelo da RNT apresentado seja o que realmente deve ser seguido, mas que possa servir de estímulo e ampliação de uma discussão na qual a abordagem de redes complexas possa contribuir não somente com a consolidação da Rede Nacional de Treinamento, mas com outras políticas no âmbito do esporte. É preciso considerar seu potencial na contribuição para o aprofundamento do debate em torno da coexistência de padrões tradicionais e inovadores de gestão e governança no contexto das políticas públicas no país.

Referências bibliográficas

ALMADA, V. E. *Capacidade de implementação e estimativa de valores para a Bolsa-Atleta do Governo Federal*. 2016. 93 fls. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2016.

ANTONACCIO, G. M. *Caracterização de uma cadeia de valor no setor educacional: o caso CEETEPS*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. 136 p.

BAIOCCHI NETO, P. *Gestão de processos e sistemas organizacionais na visão da abordagem P3tech*. (monografia) Brasília: Universidade de Brasília, 2007. 105p.

BERTALANFFY, L. V. *Teoria geral dos sistemas*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1977.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 out. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941. Estabelece as bases de organização dos desportos em todo país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3199-14-abril-1941-413238-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 31 out. 2015.

_____. Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011. Altera as Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva; revoga a Lei nº 6.354, de 2 de setembro de 1976; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12395-16-marco-2011-610346-publicacaooriginal-132044-pl.html>>. Acesso em: 31 out. 2015.

_____. Lei nº 6.251, de 08 de outubro de 1975. Institui normas gerais sobre desportos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6251-8-outubro-1975-357712-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 31 out. 2015.

_____. Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8672.htm>. Acesso em: 31 out. 2015.

_____. Lei nº 8.946, de 5 de dezembro de 1994. Cria o Sistema Educacional Desportivo Brasileiro, integrado ao Sistema Brasileiro de Desporto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8946.htm>. Acesso em: 31 out. 2015.

_____. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm>. Acesso em: 31 out. 2015.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 01 nov. 2015.

_____. Medida Provisória nº 813, de 1 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/813.htm>. Acesso em: 02 mai. 2016.

_____. Medida Provisória nº 502, de 20 de setembro de 2010. Dá nova redação às Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrar_integra;jsessionid=EB4D13CDD8BC1F505A43731748AA22E0.proposicoesWeb2?codteor=840060&filename=MPV+502/2010>. Acesso em: 31 out. 2015.

_____. *Rede Nacional de Treinamento*. Disponível em: <<http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/rede-nacional-de-treinamento>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governanças das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, Brasília, n. 1, p. 1-29, jul. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/9126>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

CAPRA, F. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. 9. ed. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 2004.

_____. *O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura*. 24. ed. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 2003.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 173-184, jul.-set. 1991.

COLANDER, D.; KUPERS, R. *Complexity and the art of public policy: solving society's problems from the bottom up*. Princeton University Press, 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESPORTE, 3., 2010. Brasília. *Anais...* Brasília: Ministério do Esporte, 2011. 240 p.

EPSTEIN, J. M. *Generative Social Science: studies in agent-based computational modeling*. Princeton University Press, 2011.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A.; TÓVOLI, M. H. *Modeling complex systems for public policies*. Brasília: Ipea, 2015.

GATTAZ, C. C. *Um modelo de referência de formação e gestão de redes organizacionais: o caso do sistema de C, T & I do setor aeroespacial brasileiro*. 2010. 201 fls. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GEYER, Robert; RIHANI, Samir. *Complexity and public policy: a new approach to 21st century politics, policy and society*. London; New York: Routledge, 2010.

KAHLER, M. *Networked politics: agency, power, and governance*. Cornell University Press, 2015.

LICHTENSTEIN, B. M. B. Emergence as a process of self-organization: new assumptions and insights from the study of non-Linear dynamic systems. *Journal of Organizational Change Management*, v. 13, n. 6, p. 526-544, 2000.

MARIETTO, M.; MEIRELES, M.; SANCHES, C.; ROQUE DA SILVA, O. Teoria do caos: uma contribuição para a formação de estratégias. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 30., Salvador. *Anais...*, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_subsecao=149&cod_edicao_trabalho=5895>. Acesso em 14 nov. 2015.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 14, n. 41, São Paulo, out. 1999.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. *Policy networks in British government* (D. Marsh & R. A. W. Rhodes, Orgs.). Clarendon Press, 1992.

MELLO, Bernardo Assunção *et al.* *Teoria de redes complexas e o poder de difusão dos municípios*. Texto para discussão: 1484. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010.

MIGUELETTO, D. R. *Organizações em rede*. 2001. 96 fls. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. Balanço de gestão 2003/2010. Brasília: Ministério do Esporte, [2011?]. 202 p.

_____. Histórico. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/historico>>. Acesso em: 31 out. 2015a.

_____. Programas e ações. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/>>. Acesso em: 11 nov. 2015b.

_____. Rede Nacional de Treinamento. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/alto-rendimento/rede-nacional-de-treinamento>>. Acesso em: 01 nov. 2015c.

_____. Centro de Iniciação ao Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/cie>>. Acesso em 09 mar. 2017.

MIRANDA, P. J. *Emergência e fluxo de informação em redes complexas*. 2014. 111 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2014.

MITCHELL, M. *Complexity: a guided tour*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2011.

MORIN, E.; LE MOIGNE, J. *A inteligência da complexidade*. 3. ed. Tradução de Nurimar Maria Falci. São Paulo: Peirópolis, 2000.

NASCIMENTO, Luiz Carlos do. *Rede de política pública: estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais/SUS-MG*. 2007. 140 fls. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

NICOLESCU, B. *O Manifesto da transdisciplinaridade*. São Paulo: Triom, 1999.

NICOLESCU, B. *Transdisciplinarity: theory and practice*. Hampton Press, 2008.

PROCOPIUCK, Mario; FREY, Klaus. Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da *websphere analysis*. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 63-83, out. 2009.

RITTO, A. C. *Organizações caóricas: modelagem de organizações inovadoras*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna Ltda, 2005.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 30-58, jan.-jun. 2005.

Vitor Evangelista Almada

Possui mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualmente é Técnico de Nível Superior do Ministério do Esporte atuando na Presidência da República. Contato: vitoralmada@yahoo.com.br

Pilade Baiocchi Neto

Possui especialização em Gestão de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação pela Universidade de Brasília (UnB). Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualmente é Analista em Ciência e Tecnologia Sênior da Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Contato: piladebn@gmail.com

Bernardo Alves Furtado

É Ph.D em Geociências pela Utrecht University/doutor em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG). Atualmente é Pesquisador bolsista de produtividade do CNPq e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (DISET) e Professor do curso de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento (Ipea/Enap). Contato: bernardo.furtado@ipea.gov.br

Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social¹

Rodrigo Morais Lima Delgado

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Rodrigo Lino de Brito

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Mariana Helcias Côrtes Sagastume

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Bruno Pinto Moraes

Tribunal de Contas da União(TCU)

Este artigo buscou identificar a relevância orçamentária e financeira, assim como as consequências das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Nesse sentido, identificou-se, no período de 2012 a 2015, o volume de recursos destinados via emenda parlamentar para o orçamento do Suas, mais especificamente para o orçamento da Proteção Social Especial. Por meio das informações disponíveis nos sistemas de monitoramento da execução orçamentária da União, das bases de dados de gestão de convênios do Fundo Nacional de Assistência Social e de entrevistas semiestruturadas com gestores nacionais do Suas, foi realizada uma exploração inicial de como a gestão nacional (Poder Executivo) da política de assistência social vem lidando com os recursos alocados pelo Poder Legislativo no orçamento da União. Foi possível verificar que a consolidação do orçamento impositivo, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, traz importantes desafios para a gestão do Suas na estruturação de uma agenda com o Parlamento, assim como na estruturação de processos organizacionais que deem conta dessa nova realidade.

Palavras-chave: orçamento público, emenda parlamentar, orçamento impositivo, execução orçamentária, política de saúde

¹ Os autores agradecem às contribuições dos pareceristas que realizaram a revisão anônima e apresentaram sugestões relevantes para este artigo. Agradecemos também aos colegas da 10ª Turma da Especialização em Gestão Pública da Enap que enriqueceram o caminho desse texto com reflexões variadas sobre os desafios da administração pública brasileira.

[Artigo recebido em 29 de julho de 2016. Aprovado em 6 de julho de 2017.]

Contribuciones de las enmiendas parlamentarias al presupuesto del Sistema Único de Asistencia Social

Este artículo ha buscado identificar la relevancia presupuestaria y financiera además de las consecuencias de las enmiendas parlamentarias al presupuesto del Sistema Único de Asistencia Social (Suas). En ese sentido, se ha identificado, en el periodo de 2012 a 2015, el volumen de recursos destinados por medio de enmienda parlamentaria al presupuesto del Suas, más específicamente para el presupuesto de la Protección Social Especial. Por medio de las informaciones disponibles en los sistemas de monitoreo de la ejecución del presupuesto de la Unión Federal, de las bases de datos de gestión de convenios del Fondo Nacional de Asistencia Social y de entrevistas semiestructuradas con gestores nacionales del Suas, se llevó a cabo una exploración inicial como la gestión nacional (Poder Ejecutivo) de la política de asistencia social se ha ocupado de los recursos asignados por la Legislatura en el presupuesto de la Unión. Fue posible verificar que la consolidación del presupuesto impositivo, por medio de la Enmienda Constitucional nº 86/2015, trae importantes retos para la gestión del Suas en la estructuración de una agenda con el Parlamento, y en la organización de procesos de negocio que den cuenta de esta nueva realidad.

Palabras clave: presupuesto público, enmienda parlamentaria, presupuesto impositivo, ejecución presupuestaria, política de salud

Contribution of parliamentary amendments to the budget of the Unified Social Assistance System

This paper aims to identify the budgetary and financial relevance, as well as the consequences, of the parliamentary amendments to the budget of the Unified Social Assistance System (Suas). Therefore, it has identified, in the period from 2012 to 2015, the volume of resources allocated via parliamentary amendments to the SUAS budget, more specifically to the budget of the Special Social Protection. Through the information available in the monitoring systems for the Union's budget implementation, in the data bases for agreements management of the Nation Fund for Social Assistance and in semi-structured interviews with the Suas national managers, an initial exploration of how the national management (Executive Power) of the Social Assistance Policy has been dealing with the resources allocated by the Legislative Power in the budget of the Union.. It was possible to verify that the consolidation of the mandatory budget, via Constitutional Amendment n. 86/2015, presents important challenges for the management of Suas in the structuring of an agenda with the parliament, as well as in the organization of processes that take account of this new reality.

Keywords: public budget, parliamentary amendment, tax budget, budget execution, health policy

Introdução

A literatura tem apontado que a política de assistência social no Brasil assumiu o caráter de política pública a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e que sua regulamentação se deu de forma lenta e gradual, dada a dificuldade de reconhecimento da assistência social como direito, principalmente pela suscetibilidade às manobras políticas que davam um caráter assistencialista e clientelista às suas ações e pela fragmentação de recursos a ela destinados.

Além de criar uma arquitetura sistêmica que reorganizou a relação da União com os demais entes federados por meio de mecanismos de fortalecimento de gestão, da transparência e de pactuação federativa, a regulação do mecanismo de repasse de recursos contínuos e regulares, conforme disposto no artigo 30 da Lei Federal nº 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social – Loas), com o incentivo e a instituição dos fundos de assistência social nos três níveis da Federação, foi um importante marco para o avanço do financiamento público da política de assistência social.

A construção desse mecanismo de financiamento se constituiu sobre um discurso de profissionalização da política, pois uma maior previsibilidade de recursos redundaria em uma melhor capacidade de planejamento e execução, em contraponto ao modelo de financiamento por meio de convênios que vigeu historicamente.

No entanto, a figura do financiamento via convênio permaneceu ocorrendo, seja para sustentar a realização de ações específicas (como construção de equipamentos públicos), seja em função das emendas parlamentares ao orçamento (que continuam sendo executadas via convênio).

Nesse sentido, nosso trabalho explorou o processo de emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), mais especificamente ao orçamento da Proteção Social Especial, e buscou identificar alguns efeitos desse processo na execução orçamentária e financeira do período de 2012 a 2015.

As mudanças trazidas pela criação do orçamento impositivo (existente a partir da Lei Orçamentária de 2014) no processo de execução orçamentária e financeira do orçamento da assistência social no âmbito da União apontam que o processo de elaboração e execução do orçamento da assistência social no âmbito da União deve, ainda mais, levar em consideração a agenda entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para o alcance dos objetivos definidos no âmbito da política nacional de assistência social.

Para identificarmos os efeitos das emendas parlamentares na gestão federal do orçamento do Suas e das possíveis mudanças desencadeadas pelo orçamento impositivo, buscamos informações nas bases de monitoramento da execução

orçamentária e financeira da União e nas bases de gestão de convênios do Fundo Nacional de Assistência Social.

Quanto à agenda possível entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo federais, por meio de entrevistas semiestruturadas junto aos gestores nacionais da política de assistência social, buscamos identificar as ideias dos referidos entrevistados sobre a relevância, a importância e o papel das emendas parlamentares no orçamento do Suas, assim como a percepção desses gestores sobre a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo a partir de emendas parlamentares ao orçamento do Suas.

Nosso trabalho foi uma aproximação ao tema e, nesse sentido, conseguimos identificar um conjunto de questões relacionadas ao aperfeiçoamento administrativo e ao aprofundamento da relação entre o Executivo e o Legislativo, assim como pudemos ter a dimensão do papel das emendas parlamentares no orçamento da Proteção Social Especial no Suas no período analisado.

Podemos concluir que, entre os efeitos colaterais, desejados ou não, da criação do orçamento impositivo, a gestão nacional da política de assistência social reconhece a necessidade de se estreitar o diálogo com o Poder Legislativo no que diz respeito ao processo orçamentário e à implementação do Suas. Dessa forma, com os achados desse artigo, espera-se poder apresentar aos gestores nacionais do Suas informações e análises que subsidiem, a partir da perspectiva do orçamento impositivo, a construção de uma agenda com o Parlamento brasileiro para o fortalecimento da política de assistência social.

Organização do Sistema Único de Assistência Social

A política de assistência social, juntamente com a política de saúde e a política de previdência social, faz parte do tripé que representa a seguridade social no Brasil, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 (CF/88). No campo orçamentário, a seguridade social está refletida no que se denomina esfera 20², que trata de todas as despesas relacionadas a essas políticas, independente do órgão que execute esses recursos (BRASIL, 2013a, p. 11).

A literatura atual aponta que a política de assistência social no Brasil assume o caráter de política pública a partir da CF/88, (BRANDÃO, 2012), (CASTRO, 2012) e

² Na Lei Orçamentária Anual da União a esfera 20 tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais, conforme disposto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal. O código 20 abrange todas as entidades e órgãos vinculados ao Orçamento da Seguridade Social, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 2013b).

que sua regulamentação se deu de forma lenta e gradual, pois há uma dificuldade histórica no reconhecimento da assistência social como direito, principalmente pela suscetibilidade às manobras políticas que davam um caráter assistencialista e clientelista às suas ações e pela fragmentação de recursos a ela destinados (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2002).

Esse processo de estruturação como política pública demandou a constituição de um arcabouço jurídico e institucional que se inicia com a organização da assistência social a partir da sanção da Lei Federal nº 8.742/93 – conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e que deu escopo para a construção, por meio de um relevante processo de participação social e de pactuação federativa, de um sistema público de assistência social conhecido com Sistema Único de Assistência (Suas), cujos principais marcos se encontram no quadro abaixo:

Quadro 1: Principais marcos da política nacional de assistência social

1995	Decreto Federal nº 1605/1995 regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Loas. I Conferência Nacional de Assistência Social. Decreto Federal nº 1744/1995 regulamenta o Benefício de Prestação Continuada (BPC), devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Loas.
1997	Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 204/1997 aprova a 1ª Norma Operacional Básica da Assistência Social. II Conferência Nacional de Assistência Social.
1998	Lei nº 9.604/1998 determina a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Decreto Federal nº 2.529/1998 dispõe sobre a transferência de recursos do FNAS para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, e sua respectiva prestação de contas. Resolução CNAS nº 207/1998 aprova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a 2ª Norma Operacional Básica da Assistência Social.
2001	Decreto Federal nº 3877/2001 institui o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).
2003	Criação do Ministério da Assistência Social. IV Conferência Nacional de Assistência Social. Esta conferência delibera pela criação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil.

2004	<p>Lei nº 10.836/2004 cria o Programa Bolsa Família, regulamentada pelo Decreto Federal nº 5.209/2004.</p> <p>Resolução CNAS nº 145/2004 aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual institui o Sistema Único da Assistência Social.</p> <p>Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).</p>
2005	<p>Resolução CNAS nº 130/2005 aprova a 3ª Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS). Essa norma inova a gestão financeiro-orçamentária, conferindo maior agilidade e continuidade aos repasses.</p> <p>Resolução CNAS nº 130/2005 cria a Comissão Intergestores Tripartite do Suas.</p> <p>V Conferência Nacional de Assistência Social. Essa conferência aprova o 1º Plano Decenal do Suas (2005 a 2015).</p>
2006	<p>Resolução CNAS nº 269 aprova 1ª Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS).</p>
2007	<p>Decreto Federal nº 6.214/2007 regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (revogando o Decreto Federal nº 1744/95).</p> <p>Portaria nº 351/2007 dispõe sobre a adesão dos Estados e do Distrito Federal ao Sistema Único de Assistência Social (Suas).</p> <p>VI Conferência Nacional de Assistência Social.</p>
2009	<p>Resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº 07/2009 aprova o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas.</p> <p>Resolução CNAS nº 109/2009 aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.</p> <p>VII Conferência Nacional de Assistência Social.</p>
2011	<p>Lei nº 12.435/2011 altera a Lei nº 8.742/93 (Loas) incorporando em sua redação o Sistema Único de Assistência Social.</p> <p>VIII Conferência Nacional de Assistência Social.</p>
2012	<p>Resolução CIT nº 16/2012 pactua a atual Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.</p> <p>Resolução CNAS nº 33/2012 aprova a atual Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Entre outros pontos, a atual NOB institui os Blocos de Financiamento, que modernizam e flexibilizam a utilização de recursos do cofinanciamento federal pelos entes.</p>
2013	<p>Resolução CNAS nº 18/2013 dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para o quadriênio 2014-2017.</p> <p>Resolução CNAS nº 32/2013 dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas).</p> <p>IX Conferência Nacional de Assistência Social.</p>
2015	<p>X Conferência Nacional de Assistência Social.</p>

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS.

O Sistema Único de Assistência Social integra a rede pública e privada de serviços, programa, projetos e benefícios de assistência social que está organizada em dois tipos de proteção (BRASIL, 1993), conforme segue:

Proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204, definiu as competências dos entes federados na área da assistência social e atribuiu à esfera federal a coordenação e elaboração de normas gerais.

A despeito de a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permitir que esses adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal – ou seja, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2006) –, o papel de coordenação da União na implementação do Suas tem se dado com um razoável nível de adesão dos entes federados.

Nesse sentido, destacam-se dois pontos: a) o Suas está presente em quase todos os municípios brasileiros³; b) a União desempenha um importante papel de *agenda settler* no processo de pactuação federativa, como já foi observado em sua atuação na Comissão Intergestores Tripartite⁴, cujo percentual de aprovação das pactuações federativas é de mais de 80% (PALOTTI; MACHADO, 2014).

Financiamento federal no Suas

A Norma Operacional Básica de 2005 (NOB/2005), que é fruto dos debates ocorridos na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, incorpora a preocupação sobre as finanças públicas na gestão da política de assistência social (CASTRO, 2012). Conforme explica Brandão (2012):

³ Esse dado leva em consideração o fato de existir pelo menos um serviço do Suas com cofinanciamento federal em mais de 99% dos municípios brasileiros. Essa robusta adesão federativa advém da implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), o qual representa um equipamento da Proteção Social Básica.

⁴ A Comissão Intergestores Tripartite, criada pela Resolução nº 130/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social, trata-se de um espaço de pactuação federativa do Suas que conta com representações de gestores dos três entes federados (União, estados e municípios), caracteriza-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

Juntamente com a NOB/2005, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 objetivou, no campo do financiamento, enfrentar, pelo menos, três grandes desafios: a) agrupar todos os recursos dos orçamentos públicos destinados à Assistência Social em unidades orçamentárias específicas, nos três níveis de governo; b) estruturar e dar capacidade de gestão aos Fundos de Assistência Social para que possam garantir financiamento de forma continuada aos serviços, programas, benefícios e ações de assistência social, assim, eliminando de vez a descontinuidade e a ineficácia no gasto público; c) consolidar, mediante incentivos financeiros, a estruturação de serviços e programas em consonância com os princípios e diretrizes da LOAS, afastando as práticas assistencialistas e clientelistas. (BRANDÃO, 2012, p. 9).

Além de criar uma arquitetura sistêmica que reorganizou a relação da União com os demais entes federados por meio de mecanismos de fortalecimento de gestão, da transparência e de pactuação federativa, a regulação do mecanismo de repasse de recursos contínuos e regulares, conforme disposto no artigo 30 da Lei Orgânica de Assistência Social, com o incentivo e a instituição dos fundos de assistência social, foi um importante marco para o avanço do financiamento público da política de assistência social.

Como argumentos para defesa do avanço do modelo de financiamento via repasse fundo a fundo, destacam-se a melhoria no fluxo financeiro, pois, diferentemente da lógica de financiamento via convênio, os repasses continuados contribuem para a estruturação de serviços contínuos (BRANDÃO, 2012), e a produção de um conhecimento sobre finanças públicas e da transformação do orçamento municipal em um mecanismo de consolidação da lógica do direito no âmbito da assistência social, algo que não poderia ocorrer na lógica de repasse via convênio (CASTRO, 2012).

A partir das autoras citadas acima, nota-se que a avaliação do aperfeiçoamento do modelo de financiamento no âmbito do Suas destaca uma evolução de uma lógica de financiamento via convênios para uma lógica de repasse fundo a fundo. Essa avaliação nos deu a dimensão, sob a ótica dos autores estudados, de que a utilização de convênios como mecanismo para financiamento dos serviços do Suas não permite uma organização adequada do orçamento por não possuir a previsibilidade e regularidade dos recursos repassados pelo modelo fundo a fundo.

A participação do orçamento da assistência social no orçamento da União sofreu um incremento considerável⁵ entre os anos de 2002 e 2012. E o repasse de recursos

⁵ Nos últimos dez anos, os valores investidos pela União na assistência social apresentaram um aumento considerável. Em valores constantes (corrigidos pelo IPCA/IBGE na data base de 31/12/2012), o total executado na Função 08 passou de R\$ 11,5 bilhões, em 2002, para R\$ 56,6 bilhões, em 2012, o que corresponde a um crescimento real de 392,8%. Ao excluirmos as ações de transferência de renda – Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada –, a evolução do orçamento da assistência social passou de R\$ 1,7 bilhão em 2002 para R\$ 5,8 bilhões em 2012, equivalente a 246,2% de aumento real (BRASIL, 2013). Já no período de 2012 a 2014, o valor pago para os serviços de Proteção Social Especial passou de R\$ 463,9 milhões para R\$ 599 milhões (não consideramos o valor executado em 2015, pois até abril de 2016 havia sido pago apenas 60% do valor empenhado no exercício de 2015).

da União aos demais entes federados, por meio de repasses do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos estaduais e municipais de assistência social, significou a implantação e consolidação do Suas (BRASIL, 2013a).

Nesse sentido, a forma de transferência de recursos via convênio, no âmbito do Suas, ficou circunscrita às despesas de caráter não continuado (BRASIL, 2013a), tais como a destinação de recursos para a construção de unidades ofertantes de serviços ou para os municípios contemplados com emendas parlamentares ao orçamento.

Orçamento impositivo no Suas

Conforme dito anteriormente, alguns autores correlacionam a estruturação do Suas com a adoção de um modelo de financiamento via fundos de assistência social e uma consequente avaliação negativa do financiamento via convênio (relacionado à ineficácia e descontinuidade do gasto público). No entanto, esse modelo ainda perdura e agora assume um novo caráter em função do disposto pela Emenda Constitucional nº 86/2015.

De acordo com a EC nº 86/2015, ficou estabelecido um limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de Lei Orçamentária Anual, encaminhado pelo Poder Executivo, para a realização de emendas parlamentares individuais, e se tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações criadas pelas emendas individuais a um montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior⁶.

A instituição do orçamento impositivo, em sua proposta original (PEC nº 22 de 2000), pretendia abranger toda a programação da lei orçamentária, contudo “a aplicação das regras do orçamento impositivo apenas às programações objeto das emendas individuais decorreu da resistência política do Poder Executivo contra um modelo que expandia a obrigatoriedade de execução para toda a peça orçamentária” (GREGGIANIN; SILVA, 2015, p. 4).

Há um conjunto de argumentos contra e a favor da impositividade da execução do orçamento, assim como há posições que apoiam e não apoiam a criação do orçamento impositivo apenas às programações objeto de emendas individuais. Nosso objetivo não é discutir o mérito da inovação trazida pela EC nº 86/2015, mas entender quais os novos cenários colocados para a gestão da política de assistência social diante dessa realidade.

Alguns autores destacam a importância de se pensar em mecanismos que aumentem a coordenação e planejamento sobre a alocação dos recursos públicos

⁶ Esta Emenda Constitucional ganhou a alcunha de orçamento impositivo à brasileira (SCAFF, 2015).

advindos de emendas parlamentares (RENNÓ JUNIOR; PEREIRA FILHO, 2013). Segundo esses autores, transferências de recursos via emendas individuais e coletivas podem ser de suma importância em situações onde recursos não chegariam por outras vias, assim como esses recursos podem conter um caráter dissipativo⁷.

Os referidos autores buscam comprovar que há efeitos positivos das emendas parlamentares sobre o desenvolvimento dos municípios brasileiros, contudo eles apontam duas características do processo de emenda ao orçamento que podem contribuir para a dissipação dos benefícios, tais como: a) caráter descentralizado da autoria e baixa coordenação entre as iniciativas de emendas orçamentárias propostas pelos parlamentares; b) grande volume de emendas aprovadas anualmente, na casa dos milhares, o que dificulta a discussão do mérito das emendas (RENNÓ JUNIOR; PEREIRA FILHO, 2013).

Metodologia

No presente estudo, trabalhamos com o impacto das emendas parlamentares ao orçamento da proteção social especial. A opção pelo recorte se deu por três motivos: a) no período de 2012 a 2015, houve um intenso processo de regulação e início do cofinanciamento federal para um grande número dos serviços desse nível de proteção; b) um conjunto significativo dos serviços de proteção social especial já existia antes da criação do Suas (acolhimento para idosos, crianças, adolescentes, mulheres e pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio aberto para adolescentes infratores; habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, entre outros), o que significa que há um processo de adequação desse conjunto de serviços aos novos regulamentos, chamado de reordenamento; e c) um dos autores deste artigo trabalhou por três anos no Departamento de Proteção Social Especial da Secretaria Nacional de Assistência Social e, por dois anos, coordenou a análise de mérito das propostas de convênios decorrentes de emendas parlamentares.

Atualmente, há três ações orçamentárias no âmbito do orçamento da União que financiam os serviços de proteção social especial, que são as seguintes⁸: a) Ação 2A65, em que se localizam os recursos destinados ao repasse fundo a

⁷ Segundo Rennó Júnior e Pereira Filho, as políticas locais podem gerar alguma inclusão, mas também podem gerar dissipação de recursos ao particularizarem os benefícios e coletivizarem os custos. Na verdade, o atributo dissipativo pode ocorrer em qualquer política que não seja universalista e que seja, portanto, direcionada a públicos específicos. Para nosso estudo tentaremos apontar quais contextos podem ser mais propícios para ocorrência desse tipo de situação, tal como a destinação de recursos para municípios que não possuam serviços de Proteção Social Especial registrados nos sistemas de monitoramento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

⁸ Essas ações orçamentárias fizeram parte do Programa 2037– Fortalecendo o Suas, do PPA 2012-2015.

fundo⁹ para os serviços de proteção social especial de média complexidade (Serviço de Proteção e Atenção Especializada a Famílias e Indivíduos/Creas; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua/Centro POP; Serviço Especializado para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias/Centro Dia; Serviço Especializado de Abordagem Social; e Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto); b) Ação 2A69, na qual se localizam os recursos destinados ao repasse fundo a fundo para os serviços de proteção social especial de alta complexidade (serviços de acolhimento/abrigo para adultos, famílias, mulheres vítimas de violência, idosos, vítimas de calamidades, e crianças e adolescentes); c) Ação 2B31, pela qual são viabilizados os recursos destinados à estruturação da rede de proteção social especial, cujo repasse tem se dado via convênio ou contrato de repasse¹⁰.

Apesar de as ações orçamentárias 2A65 e 2A69 terem recebido dotações decorrentes de emendas parlamentares nos anos de 2012 e 2013, essas emendas ou foram da Comissão de Seguridade Social e Família ou foram do Relator Geral do orçamento. A Ação Orçamentária 2B31 é a que tem, historicamente, recebido dotações decorrentes de emendas parlamentares, mais precisamente das emendas parlamentares individuais.

Dessa forma, nosso foco de estudo foram as emendas parlamentares individuais para a Ação Orçamentária 2B31, pois essas emendas têm propiciado a realização de convênios e contratos de repasse no âmbito da proteção social especial e, conseqüentemente, têm sido a ação orçamentária para a qual os parlamentares têm realizado emendas orçamentárias.

Para identificarmos o montante de recursos aportados pelas emendas parlamentares ao orçamento da política de assistência social, levantamos, por meio do Siga Brasil¹¹, os valores referentes à dotação orçamentária autorizada, valores empenhados, liquidados e pagos, bem como os restos a pagar pagos e não pagos.

⁹ As transferências fundo a fundo representam um instrumento de descentralização de recursos disciplinado em leis específicas, que se caracterizam pelo repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Os fundos que atualmente operam essa modalidade de transferência são o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) e o Fundo Nacional de Saúde – FNS (GOMES, 2013, p. 3).

¹⁰ Nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferências voluntárias a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Tais transferências são destinadas a atender a ações com propósitos específicos e com regras definidas caso a caso. São efetivadas por meio da celebração de Convênios ou Contratos de Repasse (LRF, p. 4).

¹¹ Siga Brasil é um sistema de informações sobre o orçamento público do Senado Federal que permite acesso amplo e facilitado ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). O Siafi consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Eis o *link* para acessar o Siga Brasil: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>

Utilizamos dois universos distintos disponíveis na referida plataforma, quais sejam: “Elaboração Parecer Emenda” e “LOA – Despesa Execução”. O primeiro nos permitiu consultar as dotações consignadas às Leis Orçamentárias Anuais provenientes de emendas parlamentares, oferecendo informações sobre o tipo de autor das emendas, natureza da despesa e valores dos autógrafos, entre outras. Já o segundo trouxe à luz informações concernentes à efetiva execução orçamentária, financeira e de restos a pagar das emendas parlamentares suportadas nas ações orçamentárias selecionadas.

Sobre o método utilizado para apuração da execução orçamentária e financeira das emendas tratadas, um esclarecimento se faz necessário: cada empenho emitido no âmbito da política de assistência social, cujo crédito seja proveniente de uma emenda parlamentar, recebe um código, um identificador, que é escolhido de acordo com a estrutura de Plano Interno (PI) estabelecida pela setorial orçamentária do MDS. Graças a isso, foi possível isolar os empenhos emitidos em favor das emendas parlamentares, bem como sua posterior execução financeira, seja a partir de pagamentos efetuados no mesmo exercício de emissão do empenho, seja na forma de execução de restos a pagar.

Ao levantarmos a execução orçamentária e financeira de todas as ações orçamentárias da proteção social especial, excluindo-se a execução das emendas parlamentares, e ao levantarmos a execução orçamentária e financeira apenas das emendas parlamentares, foi possível identificar qual a relevância orçamentária e financeira das emendas parlamentares para o orçamento da proteção especial como um todo.

Dessa forma, dividimos o ciclo orçamentário em três etapas: dotação, execução orçamentária e execução financeira. Na primeira etapa, analisamos a dotação autorizada para as três ações orçamentárias, destacando quanto dessa dotação dizia respeito às emendas parlamentares individuais, buscando, dessa forma, identificar a relevância das emendas no orçamento da proteção social especial do Suas.

Na segunda etapa, analisamos a execução orçamentária a partir do total empenhado em cada ação orçamentária no período em análise e o total empenhado das dotações decorrentes de emendas individuais. Já na terceira etapa, levantamos os valores pagos nas referidas ações orçamentárias e identificamos quanto desse valor dizia respeito ao que foi empenhado do orçamento decorrente das emendas individuais, o que nos permitiu ter a dimensão da participação das emendas na execução financeira.

Por meio dos registros administrativos do Fundo Nacional de Assistência Social¹² (FNAS), obtivemos acesso ao conjunto de convênios e contratos de repasse decorrentes de emendas parlamentares no período em análise.

Nessa base de dados, há um conjunto de 501 propostas firmadas entre a União (MDS) e os entes federados no período de 2012 a 2015, no âmbito da proteção social especial. Com essa base de dados, pudemos levantar informações sobre os seguintes pontos: a) situação da proposta (se cancelada, concluída ou ainda em execução); b) natureza da despesa (custeio, investimento, ou custeio e investimento); c) distribuição dos convênios por porte municipal e região geográfica.

Finalizando o levantamento quantitativo, a partir dos registros administrativos do FNAS e da base de dados do Censo Suas dos anos de 2012 a 2015, identificamos quais dos municípios que foram contemplados com recursos via emenda parlamentar informaram possuir Centro de Referência Especializado de Assistência Social, que é o equipamento público de referência da Proteção Social Especial.

Complementando a análise quantitativa, entrevistamos gestores nacionais do Suas para obtermos a percepção desses atores sobre a importância das emendas parlamentares para as estratégias e para o orçamento do Suas.

Nessa etapa, de imersão qualitativa, entrevistamos três gestores da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a saber: i) gestor da Secretaria Nacional de Assistência Social; ii) gestor do Departamento de Proteção Social Especial; e iii) gestor da Coordenação-Geral de Contratos e Convênios do Fundo Nacional de Assistência Social.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, de modo que foi possível a organização das informações e a identificação das ideias centrais dos referidos entrevistados sobre a relevância, importância e o papel das emendas parlamentares no orçamento do Suas, assim como sobre a percepção desses gestores acerca da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a partir da perspectiva das emendas parlamentares ao orçamento do Suas.

Os conteúdos das entrevistas foram organizados em uma matriz, na técnica de classificação denominada de condensação de significados, em que tomamos trechos das entrevistas como unidades de registro com significação para o objetivo analítico em questão (KVALE, 1996 *apud* BRITO, 2007). Em seguida, para cada unidade de registro foi realizada uma síntese e, ao final da matriz, registrada

¹²O FNAS é um fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil instituído pela Lei nº 8742/93 e regulado pelo Decreto nº 7788/2012, cujo objetivo é proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

a interpretação de significados referente à categoria analisada (ARAÚJO JR., 2000 *apud* BRITO, 2007).

A condensação de significados objetivou organizar e sumarizar os conteúdos das entrevistas para a apresentação de ideias-síntese quanto ao problema de pesquisa. A técnica permitiu uma abreviação dos significados encontrados no conteúdo dos registros, em formato condensado, porém sem perder a sua essência, o que possibilitou transformar longos trechos de texto em notas mais curtas (KVALE, 1996 *apud* BRITO, 2007).

Por sua vez, a interpretação de significados buscou o sentido mais amplo das ideias e temas suscitados, devido a sua ligação com conhecimentos previamente adquiridos e também permitiu construir relação entre as falas dos entrevistados e os dados levantados (ARAÚJO JR., 2000 *apud* BRITO, 2007).

Abaixo segue matriz utilizada para a realização da condensação e interpretação de significados:

Quadro 2 – Matriz de condensação e interpretação de significados

Fonte de dados:	
	Entrevista
	Documento/Texto
	Diário de campo
Objetivo/Categoria analítica relacionados:	
Unidade de registro	Temas centrais
Trechos do material de pesquisa (fala, registro de campo, documento)	Análises do pesquisador sobre o trecho em questão (em um esforço de síntese do conteúdo)
Descrições essenciais para responder aos objetivos da pesquisa	
Interpretação realizada pelo pesquisador acerca das questões suscitadas no trecho analisado	

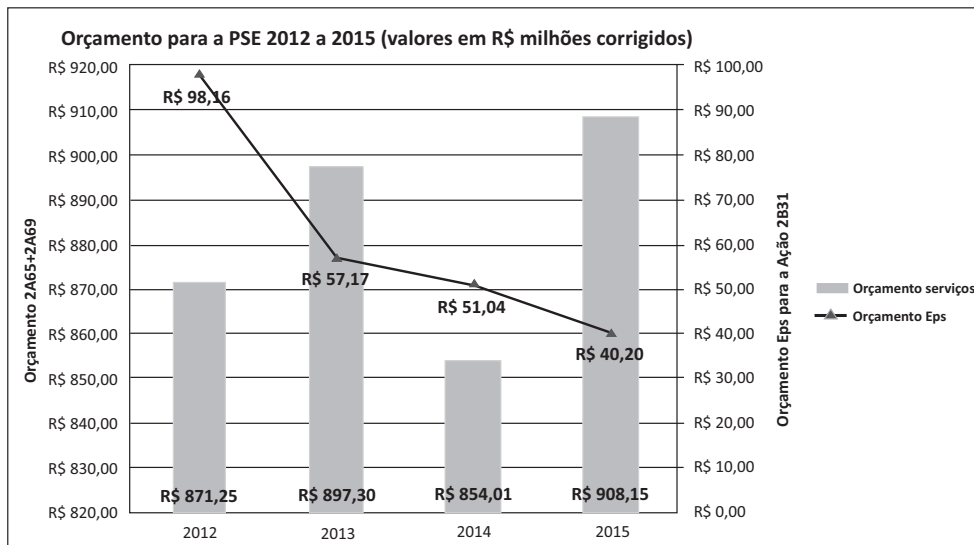
Fonte: Brito (2007).

Resultados

A partir dos dados do Siga Brasil, verificamos que a dotação orçamentária para os serviços (ações orçamentárias 2A69 e 2A65) da Proteção Social Especial (PSE) evoluiu, no período estudado, 20% em valores nominais e 4% em valores corrigidos. Em sentido oposto, os valores decorrentes de emendas ao orçamento da PSE (ação orçamentária 2B31) reduziram-se 105% em valores nominais e 144% em valores atualizados¹³. Dessa forma, a participação das emendas individuais no orçamento da PSE passou de 9% em 2012 para 4% em 2015.

¹³Os valores foram corrigidos pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA IBGE) com data-base de 31/12/2015.

Gráfico 1 – comparação entre dotação orçamentária para os serviços e dotação orçamentária advinda de emendas parlamentares



Fonte: Siga Brasil 2016.

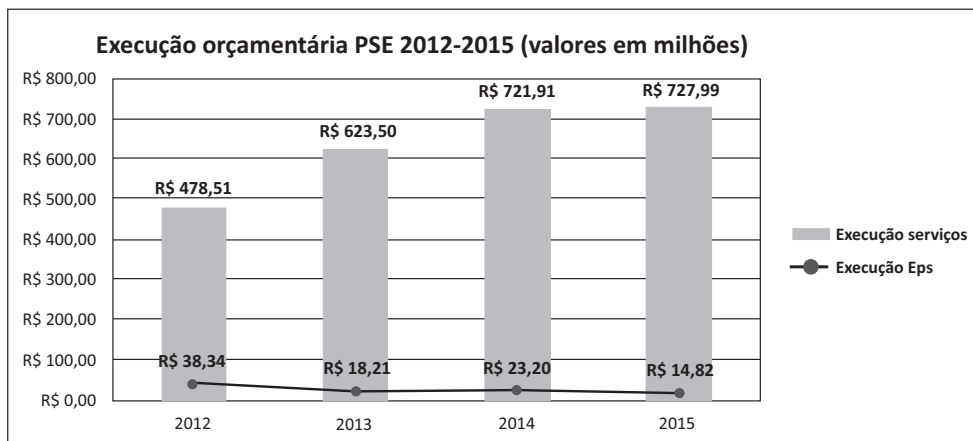
Percebe-se, no período analisado, que o orçamento para repasse de recursos fundo a fundo (ações orçamentárias 2A69 e 2A65) cresceu e o valor das emendas individuais ao orçamento decresceu. Nesse sentido, podemos concluir que a participação das emendas individuais ao orçamento da PSE reduziu-se significativamente, tanto pelo fato de o valor alocado nas outras ações orçamentárias ter aumentado quanto pelo valor total das emendas ter diminuído, o que nos leva a concluir que, em um primeiro momento, o orçamento impositivo não significou incremento de dotação orçamentária advinda de emendas parlamentares ao orçamento do Suas.

Quando analisamos os valores empenhados, percebemos que as ações orçamentárias para serviços (2A65 e 2A69) possuem uma média, para o período, acima de 80% em valores empenhados (87,8% para a Ação 2A65 e 83,7% para a Ação 2A69), enquanto a ação orçamentária para estruturação da rede (2B31) possui uma média de empenho de 52,3%. No entanto, cabe destacar que a participação das emendas no total empenhado para a ação orçamentária 2B31 vem crescendo no período, de forma significativa. Enquanto em 2012 a participação foi de apenas 33,2%, em 2015 essa participação saltou para 74%.

Dessa forma, percebemos que a participação das emendas na execução orçamentária total da PSE também vem caindo. No ano de 2012 era de 6% e no ano de 2015 foi de apenas 2%. Essa diminuição possui a mesma lógica da dotação orçamentária, pois houve uma redução dos valores absolutos de emendas

empenhadas (em linha com a diminuição dos valores da dotação orçamentária) e houve um aumento dos valores absolutos empenhados nas ações 2A65 e 2A69 (que condiz com o aumento da dotação dessas ações).

Gráfico 2 – Comparação entre execução orçamentária para os serviços e execução orçamentária advinda de emendas parlamentares



Fonte: Siga Brasil 2016.

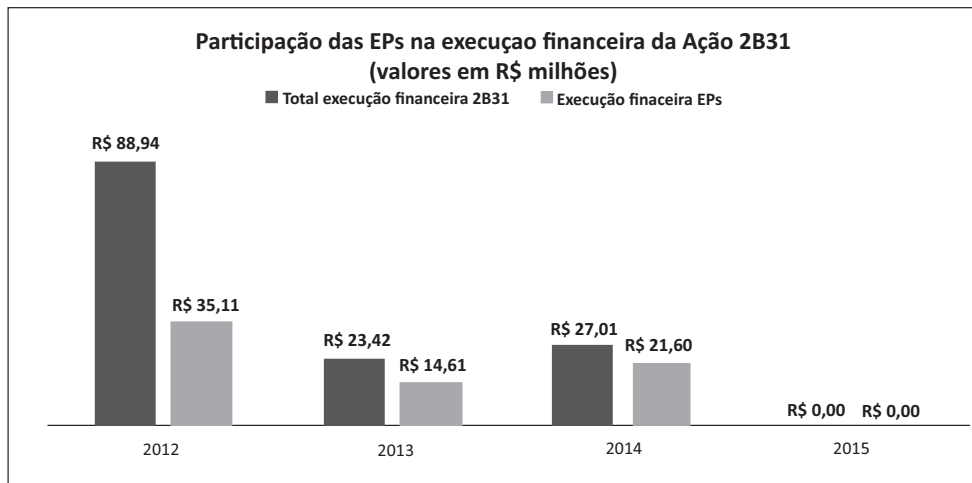
No que diz respeito aos valores pagos em face dos valores empenhados, as ações orçamentárias referentes aos serviços tiveram, no período analisado, a maior parte de seus valores empenhados paga no respectivo exercício. O desempenho da execução financeira dessas ações está relacionado com a modalidade de aplicação adotada (Modalidade 31 – Transferências a Estados e ao Distrito Federal – Fundo a Fundo, e Modalidade 41 – Transferências a Municípios – Fundo a Fundo), pois essa modalidade permite uma transferência mais célere de recursos da União para os entes federados, reforçando a tese levantada por Castro (2012) de que o repasse fundo a fundo consolida a lógica do direito no âmbito da assistência social em função de previsibilidade e facilidade de execução.

Quanto à Ação 2B31, apenas no ano de 2014 houve pagamento no exercício de valor empenhado, ainda assim o percentual foi bastante baixo (14,9% do valor empenhado foi pago). Nos demais anos, os valores pagos para a Ação 2B31 dizem respeito a valores empenhados em anos anteriores.

Dessa forma, analisando a execução financeira da Ação 2B31, tomando o mês de abril de 2016 como referência, foi pago 77% (39% desse valor dizia respeito à emenda individual) do total empenhado no ano de 2012; 50% (62% desse valor dizia respeito à emenda individual) do total de 2013; 58% (80% desse valor dizia respeito à emenda individual) do total de 2014; e 0% do total empenhado em 2015. Percebe-se que o pagamento de emendas cresceu no período diante do total de

pagamentos realizados na Ação 2B31. No ano de 2014, o pagamento das emendas correspondeu a 80% de todo valor pago nessa Ação.

Gráfico 3 – Participação das emendas parlamentares na execução financeira da Ação 2B31



Fonte: Siga Brasil 2016.

Pode-se observar que a velocidade da execução financeira da Ação 2B31 é bastante distinta da execução das demais ações orçamentárias que suportam o cofinanciamento fundo a fundo, e que, em um primeiro momento, o orçamento impositivo não significou qualquer incremento na execução financeira dos recursos oriundos de emenda parlamentar.

De fato, o regramento que criou o orçamento impositivo determina prazos a serem cumpridos no que diz respeito às medidas a serem tomadas nos casos de impedimento técnico no empenho da despesa; já a execução financeira depende de outros fatores, tais como a existência de recurso em caixa na União e capacidade de execução do convênio por parte dos entes.

Em valores absolutos, a execução financeira das emendas caiu 38% (45% em valores corrigidos) entre os anos de 2012 e 2014 e a participação das emendas na execução financeira da PSE passou de 6% em 2012 para 3% em 2014. Contudo, podemos observar que, de 2013 a 2014, houve um aumento de 50% na execução financeira das emendas. Os valores empenhados em 2015 ainda não foram pagos, mas certamente serão menores do que os de 2014, pois o valor empenhado nesse ano foi maior do que naquele.

A partir da realização das entrevistas com os gestores da Secretaria Nacional de Assistência Social, foi possível identificar 10 temas-chave que foram agrupados em três grandes categorias, conforme quadro abaixo:

Quadro 3 – Categorias de análise e temas-chave relacionados

Categorias	Temas-chave
Organização administrativa	Regulação das emendas impositivas no Suas
	Estrutura da SNAS
	Impacto da EC nº 86/2015
Atores	Emenda parlamentar e controle social
	Relação Executivo-Legislativo
	O papel da rede privada no Suas
Financiamento da política	Predominância do modelo convenial e peso das emendas no período pré-Suas
	Novo modelo de financiamento
	Destinação dos recursos das emendas
	Relevância das emendas no contexto atual do Suas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao interpretarmos as falas relacionadas à categoria **Organização administrativa**, há um reconhecimento de que as LDOs de 2014 e 2015 e a Emenda Constitucional nº 86/2015 causaram impacto no processo de análise e formalização de convênios decorrentes de emendas parlamentares, principalmente com a definição mais clara de um calendário a ser cumprido pelos parlamentares, pelos gestores nacionais e pelos gestores locais. Essa melhor definição dos prazos e responsabilidades contribuiu para uma melhor organização das rotinas de trabalho.

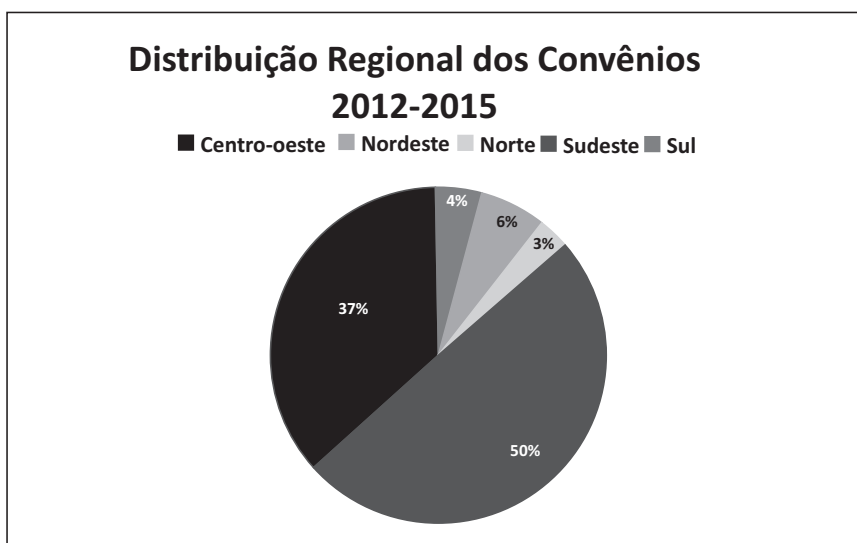
Por outro lado, a gestão da SNAS apontou para algumas necessidades de melhorias na estrutura e nos processos de análise. Nesse ponto, as falas possuíam convergências, como na questão de uma maior integração entre a proteção social básica e a proteção social especial (fala dos entrevistados 01 e 03); e divergências, como quando tratam da estrutura existente para análise de convênios, pois um entrevistado falou da necessidade de se concentrarem as atividades em apenas um setor da SNAS e outro entrevistado elogiou a desconcentração das atividades

relacionadas ao processo de análise, formalização e fiscalização dos convênios (entrevistados 01 e 02).

Levantou-se a questão de as emendas parlamentares poderem causar desequilíbrios na destinação de recursos federais, com alguns municípios recebendo mais e outros recebendo menos recursos. Essa preocupação possui pertinência, pois verificamos que 6% dos entes federados que firmaram convênio com a SNAS, entre os anos de 2012 e 2015, concentravam 19% dos convênios. Também pudemos observar que a distribuição regional dos convênios tende a concentrar-se em algumas regiões específicas.

No período analisado, a distribuição regional dos convênios foi a seguinte:

Gráfico 4 – Distribuição regional dos convênios



Fonte: Fundo Nacional de Assistência Social, 2015.

Os gestores entrevistados vislumbraram algumas ações que podem prevenir esse risco ou reduzir seu impacto. Nesse sentido, citou-se a experiência do Ministério da Saúde, como possibilidade de se induzir recursos via emenda para ações orçamentárias que suportam o cofinanciamento fundo a fundo dos serviços, assim como a necessidade de se lançar mão dos dados de monitoramento disponíveis para a estruturação de um cardápio de opções para os parlamentares. Esse tipo de iniciativa poderia ajudar a reduzir o risco do caráter dissipativo das emendas parlamentares.

Nesse sentido, destaca-se que, desde o ciclo orçamentário de 2014, as LDOs têm possibilitado, na seção que trata do orçamento da seguridade social, que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, independentemente da opção de custeio ou investimento, regulem as emendas

parlamentares que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares a serem realizadas pela União a ente federado. Contudo, o MDS, ao contrário do Ministério da Saúde, não atentou para a regulamentação desses dispositivos presentes nas LDOs de 2014, 2015 e 2016¹⁴.

Quanto à categoria **Atores**, o Entrevistado 01 destacou o fato de o Suas ter priorizado, nos últimos dez anos, uma agenda mais interna, voltada para a regulação dos espaços de discussão, dos serviços, das profissões, e a realização de pactuações federativas entre os gestores da política de assistência social, e que a agenda futura deve estar mais atenta aos atores externos, entre eles o Poder Legislativo.

O processo de elaboração do orçamento, e mais especificamente a realização de emendas parlamentares ao orçamento da assistência social, foi apontado como um momento oportuno para construção de uma agenda comum entre os gestores da política de assistência social e o Parlamento.

No bojo dessa agenda a ser estabelecida com o Parlamento, percebeu-se que há interesse, por parte dos gestores entrevistados, de se fomentar a estruturação da rede de serviços socioassistenciais com o incentivo à realização de emendas parlamentares que disponibilizem recursos de capital para construção e compra de equipamento e material permanente, assim como há uma preocupação em apresentar o Suas para os parlamentares, fundada em duas percepções: a) possível desconhecimento da rede socioassistencial e de suas demandas pelos parlamentares; b) e a existência de uma concepção atrasada de assistência social, em parte dos integrantes do Parlamento.

Percebeu-se, na fala dos demais entrevistados, que há uma necessidade de se aprofundar o diálogo com o Poder Legislativo, com vistas a alinhar as emendas ao orçamento nacional do Suas com os objetivos da política de assistência social.

Pela fala dos entrevistados, há uma percepção de que a rede privada permanece como um destinatário preferencial das emendas parlamentares. Se, antes do orçamento impositivo, o Poder Executivo manejava com maior tranquilidade os recursos das emendas, liberando-os para a rede privada de acordo com a conveniência e a oportunidade, agora, com a execução obrigatória, a gestão do Suas reconheceu a necessidade de se aprofundar o diálogo sobre a destinação de

¹⁴ Em consulta à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre o porquê de o órgão não ter regulado o §9º do art. 36 da LDO 2014 (Lei nº 12.919/2013), o §6º do art. 36 da LDO 2015 (Lei nº 13.080/2015) e o §6º do art. 38 da LDO 2016 (Lei nº 13.242/2015), fomos informados que “não ocorreram emendas parlamentares individuais nas transferências automáticas e regulares do MDS, que seriam emendas nas ações de serviços do FNAS. As emendas do FNAS foram todas para obras e material permanente como veículos e obras [...] Como não ocorreram emendas desse tipo no MDS, não há o que normatizar até o momento”. Essa resposta demonstrou o desconhecimento por parte do órgão do que dispunha os normativos citados e da própria natureza dos recursos oriundos de emendas, que não são somente para investimento.

recursos via emenda parlamentar. Os dados disponíveis na base de dados do FNAS sobre convênios firmados não nos permitiram identificar o montante de convênios que contempla a rede pública e o montante que contempla a rede privada.

Ainda tratando dos atores relacionados à questão das emendas, um dos entrevistados levantou a importância de se verificar como tem se dado a atuação dos conselhos municipais na aprovação dos recursos destinados via emenda parlamentar.

Esse tema, apesar de não fazer parte do estudo em questão, é um importante recorte, a ser considerado em estudos futuros, do processo de destinação de recursos federais via emenda parlamentar, pois os conselhos locais de assistência social cumprem um importante papel, que vai desde a certificação das entidades privadas que fazem parte da rede socioassistencial do município, até a discussão da destinação de recursos federais para essas entidades.

Nas falas relacionadas à categoria **Financiamento da política de assistência social**, foi evidenciado que, no período anterior à regulação do Suas, o orçamento para a assistência social era bastante dependente de emendas parlamentares e boa parte desse recurso era destinado para as entidades privadas que historicamente ofertavam serviços de assistência social (entidades filantrópicas que desde muito tempo ofertam serviços de acolhimento a crianças, idosos, pessoas em situação de rua, realizam trabalho social com pessoas com deficiência, idosos e suas famílias).

Após o início da estruturação do Suas, com o investimento federal na implantação de unidades públicas estatais (rede de Cras e Creas) e com a regulação dos serviços socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), as emendas parlamentares também passaram a ser destinadas para essa rede pública. Nesse sentido, o que se percebe na fala dos gestores nacionais é que as emendas parlamentares têm suprido alguns pontos não cobertos pelo cofinanciamento federal realizado pelo repasse fundo a fundo, principalmente no que diz respeito à destinação de recursos para construção e aquisição de equipamento e material permanente (despesas de capital) para a rede pública ou a suplementação de recursos em períodos específicos.

Nesse ponto, observamos que se evidencia um debate importante sobre o uso do fundo público na política de assistência social, forjado pela mudança de orientação da política nos últimos anos, que sai da primazia da oferta no âmbito da esfera privada de serviços públicos para uma centralidade do Estado na oferta de serviços de assistência social. Sob essa perspectiva, percebe-se um consenso entre os entrevistados com a visão de que não deve haver uma competição entre uma oferta estatal e uma oferta pela sociedade civil, mas sim a necessidade de aproveitar a *expertise* e abrangência dessa rede histórica para uma ampliação da proteção social.

Conclusão

Nosso trabalho visou a uma primeira aproximação do tema no âmbito da política nacional de assistência social e, nesse sentido, conseguimos identificar um conjunto de questões relacionadas ao aperfeiçoamento administrativo e ao aprofundamento da relação entre o Executivo e o Legislativo, assim como pudemos ter a dimensão do papel das emendas parlamentares no orçamento da Proteção Social Especial no Suas no período analisado.

No que diz respeito ao aperfeiçoamento administrativo, observamos que a gestão nacional do Suas reconhece a importância de se melhorar os mecanismos de orientação e indução de emendas ao orçamento da assistência social.

Nesse aspecto, destacam-se: a) a necessidade de se regular¹⁵ artigo da LDO que trata da possibilidade de se realizar emenda parlamentar nas ações orçamentárias que suportam o repasse fundo a fundo; b) incorporação do calendário de discussão do orçamento no processo de monitoramento realizado pela SNAS¹⁶; c) estruturação de uma base de dados a ser consultada pelos parlamentares antes de realizarem emendas ao orçamento com informações sobre as demandas distribuídas por entes e itens de despesa; d) e um maior envolvimento da alta administração do Suas nessa agenda.

Há um reconhecimento, por parte dos gestores entrevistados, da necessidade de se fortalecer a agenda entre a gestão do Suas e o Parlamento, e o processo de elaboração do orçamento é tido como um momento adequado, principalmente no atual contexto da EC nº 86/2015.

Contudo, pudemos observar que a gestão do Suas, mesmo com o orçamento impositivo vigendo nas LDOs de 2014 e 2015 e vigendo na LOA de 2016 por meio da EC nº 86/2015, ainda não incorporou em sua agenda a necessidade de diálogo com o Poder Legislativo no que diz respeito ao processo orçamentário.

Percebemos, inclusive, na fala de um dos gestores entrevistados, uma percepção equivocada a respeito da discricionariedade que possuiu o Poder Executivo até o orçamento de 2013 para a execução das emendas individuais. O montante elevado de convênios para despesas de investimento decorre muito menos de um possível pacto entre os Poderes Legislativo e Executivo, do que da

¹⁵ Ministério da Saúde já vem realizando esse processo há dois ciclos orçamentários, *vide* Portarias nº 600/2015 e nº 268/2016 do Ministério da Saúde.

¹⁶ No ano de 2015, no período em que os parlamentares estavam definindo as emendas ao orçamento de 2016, foi realizada uma primeira apresentação das demandas da rede de serviços do Suas, contudo essa iniciativa foi bastante tímida (apenas 1 encontro com os assessores parlamentares) e careceu de maior envolvimento da alta administração.

liberdade que possuiu o Executivo para a execução de emendas que destinavam recursos de capital para os entes¹⁷.

No que diz respeito ao financiamento via emendas parlamentares, ficou clara uma percepção convergente entre os gestores entrevistados no sentido de que boa parte das emendas parlamentares são destinadas a entidades privadas, e que se faz necessário um acompanhamento dessa rede privada, no sentido de se ampliar a proteção social por meio da integração entre as ofertas de serviços por meio da rede pública e privada de assistência social.

Contudo, a base de dados disponível no Fundo Nacional de Assistência Social não disponibiliza a informação sobre o beneficiário final do recurso, o que nos impossibilitou avaliar se a percepção dos entrevistados condiz com a realidade. Nesse sentido, será oportuno que o MDS insira em sua base de dados de gestão dos convênios uma variável que possibilite a identificação do beneficiário final da emenda, pois essa é uma informação-chave para a gestão da política de assistência social.

A participação das emendas no orçamento da Proteção Social Especial vem caindo no período. Em parte, essa queda se explica pelo fato de o orçamento das ações que sustentam o repasse fundo a fundo ter aumentado; contudo, em valores absolutos, essa participação também vem caindo. É preciso haver uma série histórica mais longa para que possamos fazer uma avaliação mais precisa do real impacto do orçamento impositivo nesse aspecto.

Podemos concluir que, entre os efeitos colaterais, desejados ou não, da criação do orçamento impositivo, a gestão nacional da política de assistência social reconhece a necessidade de se estreitar o diálogo com o Poder Legislativo no que diz respeito ao processo orçamentário e à implementação do Suas. Dessa forma, com os achados deste artigo, espera-se poder apresentar informações e análises que subsidiem, a partir da perspectiva do orçamento impositivo, a construção de uma agenda com o Parlamento brasileiro para o fortalecimento da política de assistência social.

¹⁷No período analisado, 69,5% dos convênios firmados foram para investimento; 25,1% foram destinados ao custeio de serviços; e 5,4% foram destinados para as duas naturezas de despesa, segundo dados do Fundo Nacional de Assistência Social.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas Públicas: coletânea*. v. 2. Brasília: Enap, 2006. p.91-110.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na função assistência social. *Revista Ser Social*, Brasília, p. 115–144, 2002.

BRANDÃO, F. A. *O financiamento público da assistência social*. Brasília - DF, 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm>. Acesso em: 15 de dezembro de 2015.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 27 de março de 2016

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno Suas VI: financiamento da assistência social no Brasil*. Brasília – DF, 2013a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2014. Brasília, 2013b.

BRITO, R. L. *Análise da Política de Descentralização das Ações de Vigilância Sanitária no Brasil: do debate sobre o repasse de recursos ao compromisso com a responsabilidade sanitária*. 2007. 205 f. Dissertação (Mestrado em Ciências). Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2007.

CASTRO, M. I. N. de. Pacto Federativo e financiamento da assistência social: as implicações da regulação do Suas sobre os orçamentos municipais. *Revista Temporalis*, p. 69-96. Brasília, 2012.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. *Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015: o regime do orçamento impositivo das emendas individuais – disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO de 2015*. Congresso Nacional: 2015.

GOMES, Luciano de Souza. *Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo? Orçamento Público em Questão*. Senado Federal: 2013.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, p. 399-441. Rio de Janeiro, 2014.

RENNÓ, L. R. J.; PEREIRA, C. E. F. F. *Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010*. Universidade de Brasília – UNB, 2013.

SCAFF, F. F. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional nº 86. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>> Acesso em: 22 de novembro de 2015.

Rodrigo Morais Lima Delgado

Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Analista Técnico de Políticas Sociais no âmbito do Poder Executivo Federal. Contato: rodelgado80@gmail.com

Rodrigo Lino de Brito

Possui mestrado em Saúde Pública pelo Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Contato: rodrigo.lino.brito@gmail.com

Mariana Helcias Côrtes Sagastume

Possui mestrado em Nutrição Humana pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Assessora no Gabinete da Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social. Contato: marianahelcias@gmail.com

Bruno Pinto Moraes

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Monetária e Fiscal. Atualmente é servidor do Tribunal de Contas da União. Contato: brunomoraesbsb@gmail.com

RSP

Lei de Benford aplicada à auditoria da reforma do Aeroporto Internacional de Minas Gerais

Maurício Soares Bugarin

Universidade de Brasília (UnB)

Flávia Ceccato Rodrigues da Cunha

Tribunal de Contas da União (TCU)

A Lei de Benford propõe que as frequências dos primeiros dígitos dos valores em um banco de dados sejam decrescentes do 1 ao 9; o primeiro dígito 1 apareceria em, aproximadamente, 30% dos dados, enquanto o 9 não atingiria 5% desses valores. Este trabalho apresenta uma seleção de testes usados na literatura empírica e tem como objetivo principal verificar se um algoritmo geral adotado para a seleção da amostra de auditoria é aplicável à planilha da obra de reforma do Aeroporto Internacional de Minas Gerais. Os resultados são comparados com aqueles encontrados na auditoria do Tribunal de Contas da União, que adota a metodologia da Curva ABC para a seleção da amostra, mostrando que pelo menos 86% do valor total do sobrepreço identificado seria exposto caso a nova metodologia tivesse sido aplicada.

Palavras-chave: auditoria, análise de dados, metodologia, algoritmo, Lei de Benford

[Artigo submetido em 30 de agosto de 2016. Aprovado em 19 de abril de 2017.]

Aplicación de la Ley de Benford en la auditoria de la reforma del Aeropuerto Internacional de Minas Gerais

La Ley de Benford propone que las frecuencias de los primeros dígitos de los valores en una base de datos disminuyen del 1 al 9; el dígito 1 aparecería en aproximadamente el 30% de los datos, mientras que el 9 no llegaría a 5% de estos valores. Este trabajo presenta una selección de los estudios utilizados en la literatura empírica y su principal objetivo es verificar si un algoritmo general que se utiliza para seleccionar la muestra de auditoría se aplica a la planilla de la reforma del Aeropuerto Internacional de Minas Gerais. Los resultados se comparan con aquellos encontrados en la auditoría del Tribunal de Cuentas de la Unión, que adopta la metodología de la curva de ABC para la selección de la muestra, lo que demuestra que al menos el 86% del sobreprecio total de identificadas estaría expuesto si se hubiera aplicado la nueva metodología.

Palabras-clave: auditoría, análisis de datos, metodología, algoritmo, Ley de Benford

Application of Benford's Law to the audit of Minas Gerais International Airport's remodeling works

Benford Law establishes that the frequencies of the first digits of numbers in a database decrease from 1 to 9; the first digit 1 would appear in approximately 30% of the data, while first digit 9 would appear in less than 5% of these values. This paper presents a selection of tests used in the empirical literature and its main objective is to check if a general algorithm adopted for the selection of the audit sample is applicable to the budget spreadsheet of the Minas Gerais International Airport renovation. The results are compared with those found in the audit of the Federal Court of Accounts, which adopts the ABC Curve methodology for sample selection, showing that at least 86% of the total value of the identified overprice would be exposed had the new methodology been applied.

Keywords: audit, data analysis, methodology, algorithm, Benford's Law

Introdução

Para se auditar uma obra pública, é preciso avaliar a qualidade da construção em si e verificar se os preços dos itens do orçamento estão de acordo com os valores de mercado. Como, em muitos casos, as planilhas orçamentárias possuem numerosos itens e não existe tempo hábil para realizar o exame de todos, os órgãos de controle, em geral, adotam a Curva ABC para selecionar a amostra de auditoria. Essa metodologia consiste na seleção de cerca de 20% dos serviços (os mais caros da obra), em ordem decrescente de relevância financeira, totalizando aproximadamente 80% do valor total do orçamento.

Assim, a curva ABC considera apenas a relevância financeira dos serviços, sem levar em conta possíveis indícios de manipulação dos dados. O ideal seria encontrar uma ferramenta para a seleção da amostra que considerasse, além dos preços dos itens, indícios de manipulação desses valores. A Lei de Benford oferece essa possibilidade.

O objetivo deste trabalho é testar a aplicabilidade de uma nova metodologia para seleção de amostra de auditoria de obra pública baseada na Lei de Benford desenvolvida em estudos recentes (CUNHA, 2013; BUGARIN; CUNHA, 2015; CUNHA; BUGARIN; PORTUGAL, 2016). Essa metodologia é aqui aplicada à auditoria do orçamento da obra de reforma do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (MG), um dos principais aeroportos em operação no Brasil¹. A obra foi selecionada por ser uma construção de grande porte, bastante relevante para a infraestrutura que viria a dar suporte aos jogos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, por apresentar um significativo volume de dados (N = 2081) e pela possibilidade de comparação dos resultados dos testes com a análise de preços empreendida pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O principal resultado encontrado é que a nova metodologia se configura como uma poderosa ferramenta para a seleção da amostra de auditoria, uma vez que pelo menos 86% do valor total do sobrepreço identificado pelo TCU teria sido exposto caso a amostra proposta por essa metodologia tivesse sido auditada. Ademais, a amostra corresponde a menos de 71% do valor total da obra, abaixo dos 80% auditados pelo TCU. Vale notar que possivelmente outros sobrepreços teriam ainda sido identificados, caso todos os itens na amostra proposta pela nova metodologia tivessem sido auditados.

¹ Segundo dados apresentados no Movimento Operacional da Rede Infraero, de janeiro a dezembro de 2013, um total de 10,3 milhões de passageiros foram transportados no Aeroporto Internacional Tancredo Neves. Entre os aeroportos brasileiros, é o 5º (depois de Guarulhos, Congonhas, Galeão e Brasília). Disponível em: <http://www.bh-airport.com.br/> (acesso em 31/07/2015).

Além desta introdução, o artigo está organizado da forma descrita a seguir. A segunda seção descreve brevemente os antecedentes da Lei de Benford. A terceira seção apresenta os testes da Lei de Benford baseados nas frequências dos dígitos. A quarta seção mostra um resumo da auditoria do TCU na obra de reforma do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (MG). A quinta seção trata da metodologia baseada no algoritmo proposto por Bugarin e Cunha (2015) e detalhado de forma pormenorizada em Cunha, Bugarin e Portugal (2016) aplicada à obra em tela. A sexta seção confronta os resultados obtidos mediante o uso do algoritmo com a análise do TCU. Finalmente, a última seção expõe as conclusões.

Antecedentes da Lei de Benford

O ser humano tende a acreditar que os números se distribuem de maneira uniforme na natureza. Por isso, ao manipular os valores de um banco de dados, uma pessoa leiga, em geral, não se preocupará com as frequências em que aparece o 1 ou 2 ou demais dígitos como primeiro, segundo ou último dígito de um número. Todavia, existe uma metodologia capaz de indicar a possibilidade de manipulação dos dados e, ao mesmo tempo, considerar a relevância financeira dos itens. Ela se baseia em uma regularidade empírica segundo a qual os números não se distribuem de maneira uniforme na natureza. Essa regularidade é conhecida como Lei de Benford.

Essa lei estabelece que as frequências dos primeiros dígitos dos valores em um banco de dados são decrescentes do 1 ao 9; o dígito 1 aparece em, aproximadamente, 30% dos itens, enquanto o 9 não atinge 5% desses valores. Essas frequências se aplicam a uma variedade de fontes de dados, incluindo contas de energia, endereços, preços de ações, valores populacionais, taxas de mortalidade, entre outras.

Estudos recentes (DURSTCHI *et al.*, 2004; CUNHA, 2013; CUNHA; BUGARIN, 2014, 2015) sugerem que a Lei de Benford se aplica especialmente bem a planilhas de dados contábeis que envolvem o produto de preços por quantidades, como no caso de planilhas de obras públicas.

Com base nesse referencial, são medidas as frequências dos primeiros dígitos dos preços totais dos serviços da planilha orçamentária a ser analisada, estabelecendo-se uma comparação entre a Lei de Benford e os valores de fato encontrados. Sobre a diferença advinda dessa comparação, são aplicados testes estatísticos (Teste-Z, Qui-Quadrado e Média dos Desvios Absolutos) para mensurar se a magnitude dessa discrepância chega a representar, ou não, uma desconformidade com a Lei de Benford. A não conformidade pode ser vista como red flag, um sinal indicando quais valores possuem maiores indícios de terem sido manipulados, sendo os itens correspondentes naturais candidatos à auditoria.

A ideia dessa distribuição surgiu quando, em 1881, Simon Newcomb, um astrônomo e matemático do século 19, observou que as primeiras páginas das tábuas de logaritmos se apresentavam mais desgastadas do que as últimas, indicando que o valor usualmente mais acessado era o 1, e que a frequência diminuía até o 9, contrariando o entendimento comum de uma distribuição uniforme da frequência desses dígitos (NEWCOMB, 1881). No entanto, fato só começou a ganhar importância mais de meio século depois, quando, em 1938, o físico Frank Benford incidentalmente chegou à mesma conclusão. Benford publicou artigo seminal, denominado *The Law of Anomalous Numbers*, em que utilizou dados coletados de diferentes tipos de fontes. Esses dados eram aleatórios, não possuíam relação entre si, e variavam desde números obtidos nas páginas principais dos jornais e todos os números de um tópico importante do *Reader's Digest* até tabelas matemáticas e constantes científicas. Seu trabalho analisou os primeiros dígitos dos dados coletados e mostrou que: 30,6% dos números possuíam 1 como primeiro dígito; o primeiro dígito 2 ocorria em 18,5% dos casos; e que, em contraste, somente 4,7% dos números possuíam como primeiro dígito o número 9 (BENFORD, 1938).

Um banco de dados tem maior chance de representar uma distribuição de Benford se os dados forem coletados de diferentes distribuições (HILL, 1995). Por outro lado, números atribuídos pela intervenção do homem, tais como números da Seguridade Social, códigos postais, contas bancárias, números telefônicos ou números fabricados por estudantes em experimentos geralmente não se conformam com a Lei de Benford (NIGRINI, 2000). Essa observação sugere que a Lei dos Números Anômalos pode ser usada para se detectar indícios de manipulação humana de dados.

Diversos estudos foram realizados adotando a hipótese de que dados fabricados são identificáveis mediante o desvio dos dígitos em relação à distribuição de Benford. Nigrini (1992, 2000, 2012) desenvolveu vários testes para mensurar a conformidade com a Lei de Benford, e, segundo divulgou o *Wall Street Journal* (BERTON, 1995), foram detectadas fraudes em sete companhias de Nova York pelo escritório da Procuradoria do Brooklyn usando esses testes. Como evidência, descobriu-se, nesse caso, que dados fraudulentos e aleatórios possuíam poucos valores começando com 1 e muitos números começando com 6. Com base nesses sucessos, Nigrini foi chamado a dar consultoria a órgãos de arrecadação tributária de diversos países e a instalar os testes da Lei de Benford na maioria dos programas computacionais de detecção de fraude.

A Lei de Benford tem sido aplicada em campos cada vez mais diversos nos últimos 20 anos. Walter Mebane, um estatístico americano da Universidade de Michigan, estudou dados eleitorais de vários países, incluindo os Estados Unidos,

Rússia e México. Em 2006, ele descobriu que a contagem dos votos tendia a seguir a Lei de Benford no segundo dígito (MEBANE, 2006). O pesquisador analisou os dados das eleições iranianas em 2009 e encontrou anomalias que indicavam fortemente a ocorrência de fraude na vitória do político Ahmadinejad (MEBANE, 2009). Mebane verificou que, nas cidades com poucos votos inválidos, os números de Ahmadinejad passavam longe da distribuição de Benford e que o candidato, nessas situações, possuía uma grande vantagem nos votos. Ainda na área eleitoral, Cho e Gaines (2007) analisam financiamento de campanhas, sugerindo que a Lei de Beford pode ser melhor aplicada quando se consideram contribuições in-kind (em espécie) aos comitês de campanha. Busta e Weinberg (1998) usaram a lei e uma metodologia baseada em redes neurais artificiais para distinguir entre dados financeiros normais e manipulados, mostrando que a metodologia consegue detectar bancos de dados manipulados em 68% dos casos e conclui corretamente que bancos de dados não contaminados estão limpos em 67% dos casos. Lu e Boritz (2005) usaram a lei para desenvolver um algoritmo para detecção de fraudes nas solicitações de restituição de seguros de saúde. No lado positivo, Giles (2007) verifica elevada conformidade com a Lei de Benford no caso de leilões de eBay².

No contexto de obras públicas, essa ferramenta começou a ser testada recentemente, tendo como marco inicial dissertação de mestrado, intitulada Aplicações da Lei Newcomb-Benford à auditoria de obras públicas (CUNHA, 2013). Foram testadas obras relevantes no contexto da Copa do Mundo de 2014, as quais haviam sido auditadas, em momento anterior, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e as análises efetuadas com base na Lei de Benford foram confrontadas com o sobrepreço detectado pelo TCU. Os serviços apontados por essa lei como tendo sofrido possível manipulação em seus preços corresponderam, em média, a 80% do sobrepreço identificado pelo tribunal.

Desse trabalho inicial, Cunha e Bugarin desenvolveram artigos para a Revista do TCU (Lei de Benford e auditoria de obras públicas: uma análise de sobrepreço na reforma do Maracanã, set/dez 2014); a revista *Economics Bulletin* (Benford's law for audit of public works: an analysis of overpricing in Maracanã soccer arena's renovation, maio 2015); a Revista NDJ (Lei de Benford e auditoria de obras públicas: uma análise de sobrepreço na construção da arena da Amazônia, ago 2015); a Revista *Economia* (Yokohama: a didactic note on the use of Benford's Law in public works auditing, with an application to the construction of Brazilian Amazon Arena 2014 World Cup soccer stadium, 2015); entre outros.

² Outras aplicações, como, por exemplo, a evidência de que a Grécia manipulou os dados macroeconômicos informados ao Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Rauch *et al.*, 2011) encontram-se descritos em Cunha (2013). Hürlimann (2006) compila uma ampla bibliografia de artigos referentes à Lei de Benford de 1881 até 2006.

Café (2015), em seu trabalho de conclusão de curso, O uso da Lei de Benford na auditoria de obras públicas: o caso do VLP, aplicou uma versão do algoritmo proposto por Bugarin e Cunha (2015) para detecção das rubricas com maiores evidências de sobrepreço na planilha contratual do Veículo Leve sobre Pneus (VLP) ou Expresso Sul, no Distrito Federal. O algoritmo apresentou resultados bastante favoráveis ao uso da Lei de Benford na auditoria. Foram revelados 73,40% do superfaturamento apontado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) em apenas 38,17% do valor total da obra pública.

A Lei de Benford foi apresentada no VIII Seminário de Perícias de Engenharia da Polícia Federal por Azevedo Filho (2016): Fraude em licitações e a Lei de Benford – aplicação em perícias de engenharia civil do DPF. Esse trabalho consistiu na apresentação de uma detecção de fraude a uma licitação, que teve como finalidade elaborar Laudo Criminal de Engenharia após a deflagração da operação da Polícia Federal. Visando utilizar novas tecnologias de detecção de fraude em licitações e na formação de preços, aplicou-se a Lei de Benford verificando, assim, aderência a outros meios de prova, contribuindo para o fortalecimento do conjunto probatório e, ainda, indicando quais contratos, antes da deflagração de operações, poderiam ser mais críticos, para direcionar a colheita de provas mais robustas.

Visando oferecer aos profissionais de auditoria de obras públicas um roteiro didático e conciso para a aplicação dessa metodologia, detalhando o uso do algoritmo desenvolvido por Bugarin e Cunha (2015), Cunha, Bugarin e Portugal (2016) elaboraram a Cartilha Seleção de Amostra de Auditoria de Obras Públicas pela Lei de Benford, publicada e divulgada pelo Instituto Brasileiro de Obras Públicas no XVII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (Sinaop). Este artigo constitui mais uma contribuição para a avaliação da aplicabilidade da metodologia baseada na Lei de Benford para a seleção da amostra de auditoria de obras públicas.

Testes da Lei de Benford baseados nas frequências dos dígitos³

Os testes adotados neste estudo estão cuidadosamente caracterizados em Nigrini (2012). Eles serão apresentados, a seguir, de forma sintética.

Teste dos Dois Primeiros Dígitos

De acordo com a Lei de Benford, a frequência esperada da ocorrência de um número $D_2 = d_2$ como segundo dígito em um conjunto de valores, dado que o primeiro dígito é $D_1 = d_1$, é dada por:

³ Esta seção mais técnica aproxima-se da descrição apresentada em Cunha e Bugarin (2014).

$$\text{Prob}(D_1D_2 = d_1d_2) = \log\left(1 + \frac{1}{d_1d_2}\right) \quad (1)$$

Sendo: D_1D_2 = dois primeiros dígitos e $d_1d_2 \in \{10, 11, \dots, 99\}$

O teste compara cada frequência relativa observada de dois primeiros dígitos com a frequência esperada (Lei de Benford) por meio do Teste Z. Essa ferramenta estatística é calculada como mostrado a seguir, em que $i \in \{10, 11, \dots, 99\}$ representa a categoria de dois primeiros dígitos analisada; $n = 90$ é o número de categorias de dois primeiros dígitos; RF_i é a frequência relativa observada dos dois primeiros dígitos i ; e ERF_i é a frequência relativa esperada dos dois primeiros dígitos i .

$$Z_i = \frac{|RF_i - ERF_i| - \left(\frac{1}{2n}\right)}{\sqrt{\frac{ERF_i(1 - ERF_i)}{n}}} \quad (2)$$

O valor limite para esse teste, considerando o nível de significância de 5%, é 1,96. Caso o resultado do Teste Z para uma categoria de dois primeiros dígitos exceda esse valor, os itens da planilha que comecem com tais dígitos são fortes candidatos a uma inspeção mais cuidadosa.

Nigrini (2012) sugere três critérios para mensurar a conformidade com a Lei de Benford com base no Teste dos Dois Primeiros Dígitos. Primeiramente, se até cinco categorias de dois primeiros dígitos dentre as 90 existentes $\{10, 11, \dots, 99\}$ não se conformarem com a Lei, não existe forte evidência de manipulação.

Em segundo lugar, o Teste Qui-Quadrado também é calculado, conforme a seguir, em que F_i é a frequência observada dos dois primeiros dígitos i e EF_i é a frequência esperada dos dois primeiros dígitos i .

$$QQ = \sum_{i=10}^{99} \frac{(F_i - EF_i)^2}{EF_i} \quad (3)$$

O valor crítico para o nível de significância de 5% e 89 graus de liberdade é 112,02. Caso o valor calculado exceda o valor crítico, a conformidade com a Lei de Benford deve ser rejeitada.

Finalmente, o Teste da Média dos Desvios Absolutos (MDA) é baseado nas diferenças absolutas entre as frequências relativas esperadas e observadas, de acordo com a fórmula a seguir:

$$MDA = \frac{1}{n} \sum_{i=10}^{99} |R_i - E_i| \quad (4)$$

Nigrini (2012) propôs o seguinte critério de conformidade para o MDA. Se o resultado for inferior a 0,0012, a conformidade é aproximada; se for superior a 0,0012, mas inferior a 0,0018, a conformidade é aceitável; se ele estiver no intervalo (0,0018, 0,0022), existe uma conformidade marginal aceitável; e, finalmente, se ele superar 0,0022, há uma desconformidade com a Lei de Benford.

Teste da Soma

Nigrini (2012), ao simular uma distribuição de Benford, descobriu que as somas dos números pertencentes a cada grupo de primeiros dígitos 10, 11, 12,..., 99 resultavam em valores aproximadamente iguais, ou seja, 1/90.

Todavia, o autor constatou que dados reais raramente se conformam a tal padrão, uma vez que eles possuem alguns valores muito altos ou muitas repetições de números de médio valor. Dessa forma ele desenvolveu o Teste da Soma, cuja utilidade é exatamente alertar sobre essas situações.

Apesar de possuir diferenças em relação à Curva ABC, a qual considera apenas os itens mais caros, o Teste da Soma também traz para a análise os serviços de valor relevante, mas, em vez de verificar a importância financeira do item individualmente, ele examina a importância do grupo de dois primeiros dígitos dentro do orçamento.

Auditoria do TCU na obra de reforma do Aeroporto Internacional de Minas Gerais

O TCU realizou auditoria na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), no período compreendido entre 20/1 e 4/2/2011, com o objetivo de avaliar o Edital de Licitação da Concorrência Internacional 010/2010 para contratação de empresa que iria executar a obra em tela.

A unidade técnica do TCU, após exame preliminar, identificou várias irregularidades no edital, entre elas sobrepreço de 47,35%, em amostra de 48,56% do orçamento, acima em R\$ 45.988.657,61 dos preços de referência.

A Infraero analisou os preços questionados pela Corte de Contas para os serviços constantes da parte A (com valores mais significativos) da curva ABC do orçamento base original no valor de R\$ 294.756.117,22. As alterações foram sintetizadas na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Ajustes promovidos pela Infraero – preços questionados pelo TCU

	Orçamento original	Novo orçamento	Observações
Data-base	set/2010	jan/2011	
Valor	R\$ 294.756.117,22	R\$ 237.816.280,91	
Valor da amostra analisada pelo TCU	R\$ 143.119.736,59	R\$ 106.232.055,48 (*)	(*) Considerados os serviços analisados na instrução inicial, com novos preços unitários e quantitativos ajustados, na nova data-base.
% da amostra analisada em relação ao orçamento	48,56%	44,67%	
Sobrepçoço absoluto	R\$ 45.988.657,61	R\$ 3.806.501,89 (**)	(**) Considerado o reajuste do preço de referência inicial para a nova data-base, utilizando os índices adotados na minuta do contrato.
Sobrepçoço relativo	47,35%	3,72%	

Fonte: Relatório do Ministro-Relator Valmir Campelo, referente ao Acórdão nº 718/2011 – TCU–Plenário.

A entidade promoveu diversos ajustes nos preços dos serviços, reduzindo o orçamento da obra de R\$ 294.756.117,22 (a preços de setembro de 2010), para R\$ 237.816.280,91 (a preços de janeiro de 2011), no novo orçamento, o que representou um dispêndio a menor para a União de cerca de R\$ 57 milhões. Porém, ao se aplicar a devida correção dos valores orçados em setembro de 2010, obteve-se o montante de R\$ 310.250.216,07 para o orçamento original. Assim, comparando-se aquele orçamento e o novo, calculou-se uma economia para os cofres públicos de 72 milhões de reais (R\$ 310.250.216,07 – R\$ 237.816.280,91), podendo-se considerar saneados os indícios de sobrepreço.

Contudo, a análise deste trabalho incidiu sobre o orçamento inicial, no valor de R\$ 294.756.117,22 (preços de set./2010), e adotou como parâmetro de mercado a redução nos preços promovida pela Infraero, que foi considerada suficiente para sanear os indícios de sobrepreço.

O TCU forneceu uma tabela detalhada⁴ que contém os serviços que sofreram as mais significativas reduções, num total de R\$ 59.645.479,61, valor um pouco

⁴ A Tabela correspondente não foi incluída neste trabalho por economia de espaço. Caso o leitor tenha interesse, favor solicitar aos autores.

superior em relação ao total das reduções (cerca de R\$ 57 milhões). Essa divergência ocorreu em função de alguns serviços não contemplados nessa tabela terem sofrido acréscimos, já que os ajustes promovidos pela Infraero também incluíram acréscimos em alguns itens. O somatório dos valores totais dos serviços analisados nessa tabela corresponde a R\$ 193.387.999,24 (65,61% do valor total do orçamento).

Cabe ressaltar que esses ajustes incidiram tanto nos preços unitários, quanto nas quantidades dos serviços. Como a análise em tela contempla os preços totais, que são as quantidades multiplicadas pelos preços unitários, qualquer sinalização da Lei de Benford em relação a algum item específico pode se referir a indícios de impropriedades tanto no preço quanto na quantidade.

Metodologia adotada para seleção da amostra de auditoria

A metodologia adotada neste trabalho se baseia no algoritmo proposto por Bugarin e Cunha (2015) e detalhado de forma pormenorizada em Cunha, Bugarin e Portugal (2016). O principal objetivo do algoritmo é selecionar uma amostra que contenha as observações que possuam a maior probabilidade de terem sido manipuladas, de acordo com os testes inspirados na Lei de Benford.

Uma limitação dessa metodologia é a exigência de que a planilha orçamentária contenha, no mínimo, 800 itens, já que, como os dados serão divididos em 90 grupos nos testes da Lei de Benford, um orçamento com poucos itens pode apresentar uma falsa desconformidade com essa lei.

Primeiramente, definem-se os parâmetros básicos e é selecionada a primeira amostra de auditoria. Se o custo total da amostra já se aproximar do valor padrão estipulado inicialmente, então essa será a amostra final. Caso o valor total da amostra seja muito alto ou muito baixo, deve-se readequar, em primeiro lugar, os critérios de seleção do Teste da Soma, para depois, se necessário, alterar o nível de confiança do Teste dos Dois Primeiros Dígitos. Nenhuma outra flexibilização deve ser permitida. Se a amostra final ainda assim continuar com o valor muito baixo, então o algoritmo não é capaz de selecionar itens suficientes com base exclusivamente no critério da Lei de Benford. Nesse caso, a amostra pode ser complementada com outro critério, tal como o custo dos serviços, da mesma forma adotada na metodologia da Curva ABC. A Tabela 2, a seguir, detalha o algoritmo.

Tabela 2 – Etapas de aplicação do algoritmo

Etapa	Ação
1ª Etapa	Definição dos parâmetros iniciais
	<p>Valor total do orçamento = T Variável a ser analisada: custo/preço total % do orçamento a ser examinado = 80% Nível de significância adotado no Teste dos Dois Primeiros Dígitos = 5% Limite mínimo para o resultado do Teste da Soma (coluna diferença) = 0,011 Ajustes que podem ser realizados no limite mínimo (Teste da Soma) = +/-25% (1º ajuste; 0,01375/0,00825); +/-50% (2º ajuste; 0,0165/0,0055) e +/-75% (3º ajuste; 0,01975/0,00275)</p>
2ª Etapa	Teste dos Dois Primeiros Dígitos
	<p>(i) Aplicar o Teste dos Dois Primeiros Dígitos utilizando o critério de significância de 5%. Selecionar as categorias de dois primeiros dígitos que ultrapassem o valor crítico para o Teste Z (1,96). (ii) Aplicar o Teste dos Dois Primeiros Dígitos utilizando o critério de significância de 10% (aumentar o tamanho da amostra). Selecionar as categorias de dois primeiros dígitos que ultrapassem o valor crítico para o Teste Z (1,64).</p>
3ª Etapa	Teste da Soma
	<p>(i) Aplicar o Teste da Soma e selecionar todas as categorias de dois primeiros dígitos cujo resultado para a coluna diferença tenha ultrapassado 0,011. (ii) Aplicar o Teste da Soma e selecionar todas as categorias de dois primeiros dígitos cujo resultado para a coluna diferença tenha ultrapassado 0,00825 (1º ajuste), 0,0055 (2º ajuste) ou 0,00275 (3º ajuste; aumentar o tamanho da amostra). (iii) Aplicar o Teste da Soma e selecionar todas as categorias de dois primeiros dígitos cujo resultado para a coluna diferença tenha ultrapassado 0,01375 (1º ajuste), 0,0165 (2º ajuste) ou 0,0175 (3º ajuste; diminuir o tamanho da amostra).</p>
4ª Etapa	Confronto entre o Teste dos Dois Primeiros Dígitos e o Teste da Soma
	<p>Selecionar as categorias de dígitos detectadas como críticas no Teste dos Dois Primeiros Dígitos e no Teste da Soma. Realizar um confronto entre os testes para confirmar a criticidade dos dois primeiros dígitos selecionados, de modo a obter a amostra a ser auditada.</p>
5ª Etapa	Valor da amostra selecionada
	<p>Calcular o valor total da amostra na planilha orçamentária.</p>
6ª Etapa	Comparação da amostra com o valor total do orçamento
	<p>Verificar quanto a amostra selecionada representa em termos percentuais em relação ao valor total do orçamento. Se amostra \approx 30% (+/- 5%), então ir para a 7ª Etapa. Se amostra \leq 80%, então reduzir o limiar do Teste da Soma em 25%, 50% até 75% e ir para a 3ª Etapa (ii). Se amostra $>$ 80%, então aumentar o limiar do Teste da Soma em 25%, 50% até 75% e ir para a 3ª Etapa (iii). Como último recurso, se a amostra continuar muito inferior a 80%, aumentar o nível de significância para 10% no Teste dos Dois Primeiros Dígitos e retornar à 2ª Etapa (ii).</p>
7ª Etapa	Amostra de auditoria
	<p>Se for obtida uma amostra próxima ao percentual desejado em relação ao valor do orçamento (80%), tem-se a amostra final.</p>
8ª Etapa	Complementação da amostra adotando os critérios da Curva ABC
	<p>Caso a metodologia baseada na Lei de Benford não seja capaz de identificar um número de categorias de dois primeiros dígitos suficientes para que os custos correspondentes se aproximem do percentual desejado, complementar a amostra adotando os critérios da Curva ABC.</p>

Legenda:

- (i) Aplicação dos parâmetros básicos.
- (ii) Aumento do tamanho da amostra de auditoria.
- (iii) Redução do tamanho da amostra de auditoria.

Fonte: Cunha, Bugarin e Portugal (2016).

1ª Etapa: definição dos parâmetros iniciais

O algoritmo será aplicado ao orçamento da obra de reforma do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (MG).

a) Qual é o valor total do orçamento?

O valor do orçamento é R\$ 294.756.117,22 (preços de set./2010) com a taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) diferenciada para serviços e equipamentos (28,87% e 12,70%) inclusa.

Caso a taxa de BDI fosse única, sua inclusão ou não nesta análise não alteraria as frequências dos primeiros dígitos do banco de dados. Segundo Pinkham (1961), as frequências dos dígitos de uma distribuição de Benford não variam quando os números são multiplicados por uma constante. Como essa taxa é diferenciada para serviços e equipamentos, deve ser obrigatoriamente inserida nos dados.

b) Qual variável será analisada: quantidade, custo/preço unitário ou custo/preço total?

Neste exemplo, serão testados os preços totais (quantidades x preços unitários). Cabe ressaltar que os itens idênticos da planilha orçamentária não devem ser agrupados, como ocorre na metodologia da Curva ABC.

c) Qual é o percentual do valor total do orçamento que deve ser examinado?

Ele será definido aqui em 80% para preservar o padrão adotado na metodologia da Curva ABC, mas outros padrões também podem ser utilizados. Tolerar-se uma variação de +/- 5% em cima desse percentual.

d) Qual é o nível de significância adotado no Teste dos Dois Primeiros Dígitos?

De acordo com Nigrini (2012), ele é inicialmente fixado em 5%.

e) Qual é o limite mínimo do resultado do Teste da Soma (coluna diferença), acima do qual os dois primeiros dígitos são considerados críticos?

Segundo a proposta desta cartilha, ele é inicialmente fixado em 0,011, que corresponde a 100% do valor de referência da Lei de Benford para esse teste.

f) Qual ajuste deverá ser realizado no limite mínimo do Teste da Soma (0,011), para diminuir ou aumentar o rigor do teste, caso necessário?

Inicialmente, ele é fixado em 25%, podendo ser estendido para 50% em um segundo ajuste, até o limite de 75% em um terceiro ajuste, não se tolerando mais flexibilizações.

2ª Etapa: Teste dos Dois Primeiros Dígitos

O Teste dos Dois Primeiros Dígitos é aplicado adotando o nível de significância de 5% para os testes estatísticos.

Devem ser selecionadas as categorias de dois primeiros dígitos cujos resultados para o Teste Z superaram o valor crítico (1,96) para o nível de significância de 5%.

Cabe informar que, apesar de a planilha possuir 2095 serviços, analisaram-se 2081 itens para os testes, já que foram excluídos os valores menores do que 10, os quais não possuíam segundo dígito.

Os resultados encontram-se reportados na Tabela 3, em que: **Díg.** se referem aos dois primeiros dígitos dos valores; **C** são as contagens desses dígitos no banco de dados; **Freq.** são as frequências relativas com que os dígitos aparecem na planilha; **LB** são as frequências padrão da Lei de Benford; **Dif.** são as diferenças entre as colunas Freq. e LB; **Teste Z** se refere aos resultados do Teste Z; **QQ** se relaciona ao cálculo estatístico intermediário do Teste Qui-Quadrado; e **MDA** corresponde ao cálculo estatístico intermediário da Média dos Desvios Absolutos.

Segundo a Tabela 3, com base no Teste Z, foram apontadas desconformidades dos dois primeiros dígitos 21, 22, 23, 28, 39, 53, 59, 61, 72, 76, 79, 82 e 83 em relação à Lei de Benford. Essas treze categorias de dígitos que excederam o limite de 1,96 do Teste Z superam os cinco picos permitidos por Nigrini (2012), indicando uma desconformidade dos dados. Cabe ressaltar que alguns dos picos correspondem a categorias de dígitos que apareceram com muita frequência na planilha enquanto outras se referem a dígitos que se repetiram muito pouco. Naturalmente, é esperado que aqueles que tiveram uma frequência alta sejam os grandes candidatos a terem sofrido manipulação.

Tabela 3 – Categorias de dígitos selecionadas no Teste dos Dois Primeiros Dígitos

Díg.	C	Freq.	LB	Dif.	Teste-Z	QQ	MDA	Díg.	C	Freq.	LB	Dif.	Teste-Z	QQ	MDA
10	86	0,041	0,041	0,000	0,015	0,000	0,000	55	18	0,009	0,008	0,001	0,427	0,181	0,001
11	94	0,045	0,038	0,007	1,766	3,001	0,007	56	16	0,008	0,008	0,000	0,001	0,000	0,000
12	74	0,036	0,035	0,001	0,199	0,038	0,001	57	17	0,008	0,008	0,001	0,325	0,105	0,001
13	57	0,027	0,032	-0,005	1,239	1,486	0,005	58	12	0,006	0,007	-0,002	0,881	0,770	0,002
14	69	0,033	0,030	0,003	0,855	0,708	0,003	59	32	0,015	0,007	0,008	4,329	18,604	0,008
15	56	0,027	0,028	-0,001	0,309	0,093	0,001	60	10	0,005	0,007	-0,002	1,282	1,633	0,002
16	49	0,024	0,026	-0,003	0,793	0,612	0,003	61	28	0,013	0,007	0,006	3,483	12,045	0,006
17	60	0,029	0,025	0,004	1,175	1,347	0,004	62	15	0,007	0,007	0,000	0,142	0,020	0,000
18	52	0,025	0,023	0,002	0,454	0,201	0,002	63	15	0,007	0,007	0,000	0,204	0,041	0,000
19	44	0,021	0,022	-0,001	0,350	0,120	0,001	64	17	0,008	0,007	0,001	0,801	0,637	0,001
20	34	0,016	0,021	-0,005	1,537	2,311	0,005	65	11	0,005	0,007	-0,001	0,756	0,567	0,001
21	55	0,026	0,020	0,006	2,019	3,993	0,006	66	7	0,003	0,003	-0,003	1,794	3,196	0,003
22	27	0,013	0,019	-0,006	2,099	4,320	0,006	67	13	0,006	0,006	0,000	0,107	0,011	0,000
23	51	0,025	0,018	0,006	2,040	4,086	0,006	68	14	0,007	0,006	0,000	0,223	0,049	0,000
24	37	0,018	0,018	0,000	0,018	0,000	0,000	69	12	0,006	0,006	0,000	0,279	0,078	0,000
25	29	0,014	0,017	-0,003	1,092	1,172	0,003	70	12	0,006	0,006	0,000	0,230	0,052	0,000
26	27	0,013	0,016	-0,003	1,227	1,481	0,003	71	12	0,006	0,006	0,000	0,181	0,032	0,000
27	39	0,019	0,016	0,003	1,078	1,144	0,003	72	26	0,012	0,006	0,007	3,845	14,694	0,007
28	20	0,010	0,015	-0,006	2,096	4,327	0,006	73	11	0,005	0,006	-0,001	0,371	0,137	0,001
29	28	0,013	0,015	-0,001	0,480	0,227	0,001	74	7	0,003	0,006	-0,002	1,478	2,170	0,002
30	31	0,015	0,014	0,001	0,253	0,063	0,001	75	11	0,005	0,006	0,000	0,281	0,079	0,000
31	37	0,018	0,014	0,004	1,562	2,405	0,004	76	22	0,011	0,006	0,005	2,972	8,782	0,005
32	20	0,010	0,013	-0,004	1,491	2,194	0,004	77	7	0,003	0,006	-0,002	1,369	1,863	0,002
33	23	0,011	0,013	-0,002	0,771	0,587	0,002	78	16	0,008	0,006	0,002	1,326	1,749	0,002
34	20	0,010	0,013	-0,003	1,219	1,466	0,003	79	24	0,012	0,005	0,006	3,757	14,036	0,006
35	31	0,015	0,012	0,003	1,105	1,206	0,003	80	16	0,008	0,005	0,002	1,428	2,029	0,002
36	17	0,008	0,012	-0,004	1,569	2,433	0,004	81	12	0,006	0,005	0,000	0,274	0,075	0,000
37	20	0,010	0,012	-0,002	0,840	0,698	0,002	82	4	0,002	0,005	-0,003	2,107	4,415	0,003
38	19	0,009	0,011	-0,002	0,929	0,853	0,002	83	4	0,002	0,005	-0,003	2,080	4,302	0,003
39	34	0,016	0,011	0,005	2,337	5,403	0,005	84	11	0,005	0,005	0,000	0,093	0,009	0,000
40	26	0,012	0,011	0,002	0,784	0,608	0,002	85	8	0,004	0,005	-0,001	0,793	0,625	0,001
41	24	0,012	0,010	0,001	0,479	0,227	0,001	86	6	0,003	0,005	-0,002	1,380	1,894	0,002

Dig.	C	Freq.	LB	Dif.	Teste-Z	QQ	MDA	Dig.	C	Freq.	LB	Dif.	Teste-Z	QQ	MDA
42	23	0,011	0,010	0,001	0,378	0,141	0,001	87	10	0,005	0,005	0,000	0,103	0,010	0,000
43	18	0,009	0,010	-0,001	0,612	0,371	0,001	88	4	0,002	0,005	-0,003	1,949	3,779	0,003
44	17	0,008	0,010	-0,002	0,738	0,540	0,002	89	13	0,006	0,005	0,001	0,915	0,834	0,001
45	22	0,011	0,010	0,001	0,482	0,230	0,001	90	12	0,006	0,005	0,001	0,639	0,406	0,001
46	17	0,008	0,009	-0,001	0,555	0,305	0,001	91	8	0,004	0,005	-0,001	0,599	0,357	0,001
47	16	0,008	0,009	-0,001	0,697	0,482	0,001	92	11	0,005	0,005	0,001	0,394	0,155	0,001
48	12	0,006	0,009	-0,003	1,544	2,362	0,003	93	6	0,003	0,005	-0,002	1,182	1,390	0,002
49	19	0,009	0,009	0,000	0,174	0,030	0,000	94	8	0,004	0,005	-0,001	0,507	0,256	0,001
50	12	0,006	0,009	-0,003	1,400	1,943	0,003	95	12	0,006	0,005	0,001	0,826	0,680	0,001
51	18	0,009	0,008	0,000	0,108	0,012	0,000	96	4	0,002	0,005	-0,003	1,757	3,074	0,003
52	17	0,008	0,008	0,000	0,052	0,003	0,000	97	7	0,003	0,004	-0,001	0,747	0,556	0,001
53	25	0,012	0,008	0,004	1,980	3,890	0,004	98	7	0,003	0,004	-0,001	0,720	0,516	0,001
54	16	0,008	0,008	0,000	0,144	0,021	0,000	99	11	0,005	0,004	0,001	0,637	0,405	0,001
N	2081											QQ calculado	166,43	MDA	
												QQ limite	112,02	0,0022	

Fonte: Elaboração própria, 2017.

O resultado do Teste Qui-Quadrado, que consiste no somatório da coluna QQ, foi 166,43, o qual ultrapassa o valor crítico de 112,02 para 89 graus de liberdade e 5% de significância estatística. Portanto, rejeita-se a hipótese nula de que os dados apresentam conformidade em relação à Lei de Benford, sugerindo, novamente, uma desconformidade.

O último teste aplicado foi o MDA, cujo resultado corresponde ao somatório da coluna MDA. O valor encontrado foi 0,022, o qual estava na fronteira da conformidade marginal aceitável com a não conformidade (NIGRINI, 2012).

Considerando todos os testes aplicados para os dois primeiros dígitos, pode-se verificar que a planilha orçamentária do Aeroporto Internacional Tancredo Neves apresentou uma não conformidade no Teste Z e no Teste Qui-Quadrado, e uma conformidade marginal no MDA.

3ª Etapa: Teste da Soma

O Teste da Soma é aplicado e são selecionadas todas as categorias de dois primeiros dígitos cujos valores para a coluna diferença sejam iguais ou superiores a 0,011. Os resultados estão ilustrados na Tabela 4.

Na Tabela 4, a 1ª e 6ª colunas se referem aos dois primeiros dígitos; as 2ª e 7ª colunas correspondem à soma dos itens que possuem os dois primeiros dígitos apontados nas 1ª e 6ª colunas, respectivamente; as 3ª e 8ª colunas mostram as proporções das somas calculadas nas 2ª e 7ª colunas, respectivamente, em relação ao somatório de todos os custos unitários da planilha; as 4ª e 9ª colunas apresentam as frequências padrão da Lei de Benford; e as 5ª e 10ª colunas trazem a diferença entre as proporções das somas e as frequências da Lei de Benford.

Conforme se observa na Tabela 4, houve picos nos dois primeiros dígitos 10, 11, 15, 20, 22, 28, 29, 42, 62, 71 e 79. Chama atenção a proporção encontrada para a categoria 15, que representou 12,2% do somatório dos preços totais. Esse teste sugere uma grande desconformidade com a Lei de Benford.

Tabela 4 – Teste da Soma para os preços totais da reforma do Aeroporto Internacional Tancredo Neves. Número de observações (N) = 2.081

Dígito	Soma	Prop.	Benford	Diferença	Dígito	Soma	Prop.	Benford	Diferença
10	17.954.753,01	0,061	0,011	0,050	55	1.888.615,98	0,006	0,011	-0,005
11	11.400.040,89	0,039	0,011	0,028	56	310.143,47	0,001	0,011	-0,010
12	5.938.715,62	0,020	0,011	0,009	57	1.882.596,99	0,006	0,011	-0,005
13	4.243.391,88	0,014	0,011	0,003	58	260.126,02	0,001	0,011	-0,010
14	4.720.576,11	0,016	0,011	0,005	59	1.092.586,79	0,004	0,011	-0,007
15	35.997.509,51	0,122	0,011	0,111	60	1.893.759,02	0,006	0,011	-0,005
16	3.553.475,32	0,012	0,011	0,001	61	1.262.767,79	0,004	0,011	-0,007
17	1.629.096,81	0,006	0,011	-0,005	62	12.759.513,57	0,043	0,011	0,032
18	3.367.756,48	0,011	0,011	0,000	63	863.161,54	0,003	0,011	-0,008
19	3.490.624,80	0,012	0,011	0,001	64	1.528.770,59	0,005	0,011	-0,006
20	26.641.371,16	0,090	0,011	0,079	65	802.303,92	0,003	0,011	-0,008
21	5.870.070,91	0,020	0,011	0,009	66	690.425,74	0,002	0,011	-0,009
22	25.564.236,26	0,087	0,011	0,076	67	1.036.886,31	0,004	0,011	-0,007
23	4.510.248,28	0,015	0,011	0,004	68	2.308.601,84	0,008	0,011	-0,003
24	1.447.339,91	0,005	0,011	-0,006	69	451.734,36	0,002	0,011	-0,009
25	3.974.026,92	0,013	0,011	0,002	70	870.025,04	0,003	0,011	-0,008
26	2.249.661,40	0,008	0,011	-0,003	71	8.656.078,00	0,029	0,011	0,018
27	4.033.330,96	0,014	0,011	0,003	72	440.598,74	0,001	0,011	-0,010
28	6.801.977,59	0,023	0,011	0,012	73	1.666.527,66	0,006	0,011	-0,005
29	7.927.551,81	0,027	0,011	0,016	74	171.795,82	0,001	0,011	-0,010
30	1.938.406,51	0,007	0,011	-0,004	75	1.100.183,43	0,004	0,011	-0,007
31	4.603.245,66	0,016	0,011	0,005	76	463.804,62	0,002	0,011	-0,009
32	697.997,98	0,002	0,011	-0,009	77	193.020,58	0,001	0,011	-0,010
33	1.302.224,81	0,004	0,011	-0,007	78	1.095.882,16	0,004	0,011	-0,007
34	1.028.072,56	0,003	0,011	-0,008	79	9.175.340,37	0,031	0,011	0,020
35	1.226.748,25	0,004	0,011	-0,007	80	2.710.907,52	0,009	0,011	-0,002
36	2.033.289,83	0,007	0,011	-0,004	81	1.918.927,42	0,007	0,011	-0,004
37	1.511.731,05	0,005	0,011	-0,006	82	100.098,87	0,000	0,011	-0,011
38	930.439,46	0,003	0,011	-0,008	83	108.689,00	0,000	0,011	-0,011
39	1.630.744,74	0,006	0,011	-0,005	84	289.028,83	0,001	0,011	-0,010
40	2.166.410,49	0,007	0,011	-0,004	85	1.367.807,94	0,005	0,011	-0,006
41	2.389.527,92	0,008	0,011	-0,003	86	355.554,33	0,001	0,011	-0,010
42	6.391.540,45	0,022	0,011	0,011	87	158.109,72	0,001	0,011	-0,010
43	1.049.357,90	0,004	0,011	-0,007	88	114.843,38	0,000	0,011	-0,011
44	872.734,32	0,003	0,011	-0,008	89	1.929.961,63	0,007	0,011	-0,004
45	1.304.774,75	0,004	0,011	-0,007	90	2.833.069,06	0,010	0,011	-0,001
46	1.525.280,84	0,005	0,011	-0,006	91	1.051.317,99	0,004	0,011	-0,007
47	320.493,81	0,001	0,011	-0,010	92	258.909,99	0,001	0,011	-0,010
48	1.190.469,15	0,004	0,011	-0,007	93	29.977,90	0,000	0,011	-0,011
49	927.444,30	0,003	0,011	-0,008	94	1.151.931,70	0,004	0,011	-0,007
50	735.554,59	0,002	0,011	-0,009	95	1.277.598,83	0,004	0,011	-0,007
51	640.979,14	0,002	0,011	-0,009	96	204.277,00	0,001	0,011	-0,010
52	1.957.553,15	0,007	0,011	-0,004	97	226.142,68	0,001	0,011	-0,010
53	1.137.267,64	0,004	0,011	-0,007	98	2.010.965,17	0,007	0,011	-0,004
54	838.616,58	0,003	0,011	-0,008	99	2.131.029,61	0,007	0,011	-0,004
SOMA TOTAL					294.761.060,43				

Fonte: Elaboração própria, 2017.

4ª Etapa: confronto entre o Teste dos Dois Primeiros Dígitos e o Teste da Soma

Devem ser selecionadas as categorias de dígitos detectadas como críticas no Teste dos Dois Primeiros Dígitos e no Teste da Soma. É realizado um confronto (Tabela 5) entre os testes para confirmar a criticidade dos dois primeiros dígitos selecionados, comparando o número de vezes em que eles se repetem na planilha

(frequência), dada pelo Teste dos Dois Primeiros Dígitos, com a relevância financeira trazida pelo Teste da Soma (proporção). Os níveis de criticidade são mensurados de acordo com os critérios a seguir:

Quando uma categoria de dois primeiros dígitos aparece como crítica em ambos os testes – neste exemplo a 79 –, esse é o maior nível de criticidade identificado por essa metodologia, e, portanto, os serviços correspondentes devem ser priorizados na análise.

Todos os grupos de dígitos detectados pelo Teste da Soma já entram automaticamente como críticos, em função de sua relevância financeira.

Algumas categorias de dígitos, apesar de terem sido detectadas pelo Teste dos Dois Primeiros Dígitos, possuem baixa relevância financeira, como no caso do exemplo da Tabela 5 no que se refere às categorias 72, 76, 82 e 83. Dessa forma, não compensa incluir esses itens na amostra de auditoria, quando são examinados os preços totais do orçamento. Ademais, como se pode observar, os grupos 82 e 83 foram identificados pelo Teste Z em função de sua baixa frequência na planilha (0,002), ou seja, eles foram considerados irrelevantes em ambos os testes.

Tabela 5 – Confronto entre o Teste dos Dois Primeiros Dígitos e o Teste da Soma

Dígitos	Frequência (Teste Dois Primeiros Dígitos).	Proporção (Teste da Soma)	Crítico?	Dígitos	Frequência (Teste Dois Primeiros Dígitos)	Proporção (Teste da Soma)	Crítico?
10	0,041	0,061	Sim	53	0,012	0,004	Sim
11	0,045	0,039	Sim	59	0,015	0,004	Sim
15	0,027	0,122	Sim	61	0,013	0,004	Sim
20	0,016	0,090	Sim	62	0,007	0,043	Sim
21	0,026	0,020	Sim	71	0,006	0,029	Sim
22	0,013	0,087	Sim	72	0,012	0,001	Não
23	0,025	0,015	Sim	76	0,011	0,002	Não
28	0,010	0,023	Sim	79	0,012	0,031	Sim
29	0,013	0,027	Sim	82	0,002	0,000	Não
39	0,016	0,006	Sim	83	0,002	0,000	Não
42	0,011	0,022	Sim				

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Na Tabela 5, encontram-se exibidas as categorias de dois primeiros dígitos que foram selecionadas por qualquer um dos testes aplicados (colunas 1 e 5). As colunas 2 e 6 mostram as frequências relativas desses dígitos na planilha, de acordo com o Teste dos Dois Primeiros Dígitos. As colunas 3 e 7 correspondem à proporção de cada somatório de preços totais dentro de determinada categoria de dois dígitos, segundo calculado no Teste da Soma. As colunas 4 e 8 apresentam a confirmação

ou não da criticidade desses dígitos, de modo a definir quais deles serão incluídos na amostra de auditoria.

O confronto entre os testes sugere excluir os dois primeiros dígitos 72, 76, 82 e 83 da análise. Portanto, essa metodologia sugere os seguintes pontos críticos para o processo de auditoria: 10, 11, 15, 20, 21, 22, 23, 28, 29, 39, 42, 53, 59, 61, 62, 71 e 79.

5ª Etapa: valor da amostra selecionada

Deve ser calculado o valor total da amostra em termos financeiros, fazendo uma varredura na planilha orçamentária, para buscar quais serviços possuem as categorias de dois primeiros dígitos críticos selecionados na etapa anterior.

Cabe ressaltar que, como este exemplo trata de preços totais, os somatórios dos valores totais referentes aos serviços de cada categoria de dígitos poderiam ser obtidos no próprio Teste da Soma, na coluna Soma.

Tabela 6 – Somatório de cada categoria de dois primeiros dígitos considerados críticos

Dois primeiros dígitos críticos	Somatório dos valores totais R\$
10	17.954.753,01
11	11.400.040,89
15	35.997.509,51
20	26.641.371,16
21	5.870.070,91
22	25.564.236,26
23	4.510.248,28
28	6.801.977,59
29	7.927.551,81
39	1.630.744,74
42	6.391.540,45
53	1.137.267,64
59	1.092.586,79
61	1.262.767,79
62	12.759.513,57
71	8.656.078,00
79	9.175.340,37
Valor total obtido na amostra	184.773.598,77

Fonte: Elaboração própria, 2017

6ª Etapa: comparação da amostra com o valor total do orçamento

É necessário verificar o quanto a amostra selecionada representa em termos percentuais em relação ao valor total do orçamento.

Caso ela se aproxime dos 80% estipulados na 1ª etapa, com uma diferença de, no máximo, 5% para mais ou para menos, então é necessário seguir para a 7ª etapa.

Se a amostra for mais de 5% inferior aos 80% estabelecidos, deve-se relaxar o critério de seleção do Teste da Soma reduzindo o limite mínimo do resultado em 25% ($0,011 \times (1-0,25)$) para aumentar o seu tamanho.

No caso de a amostra ser mais de 5% superior aos 80%, deve-se aumentar o limite mínimo do resultado em 25% ($0,011 \times 1,25$) para reduzi-la.

Se, mesmo adotando todos esses critérios, for obtida uma amostra com o percentual muito inferior a 80% do valor total do orçamento, é preciso aumentar o nível de significância de 5% para 10% no Teste dos Dois Primeiros Dígitos e retornar à 2ª Etapa (ii).

Neste exemplo, a amostra selecionada, utilizando os parâmetros básicos, corresponde a 62,69% (R\$ 184.773.598,77) do orçamento (R\$ 294.756.117,22). Como ela é mais de 5% inferior aos 80% estabelecidos, deve-se relaxar o critério de seleção do Teste da Soma reduzindo o limite mínimo do resultado em 25% ($0,011 \times (1-0,25) = 0,00825$) para aumentar o seu tamanho, agregando à amostra apenas os dois primeiros dígitos 12. Contudo, o custo total da amostra passaria a ser R\$ 190.712.314,39, que corresponderia a 64,70% do custo total estimado, ou seja, não atingíamos ainda os 80% almejados.

Mesmo ao se relaxar mais ainda o critério de seleção do Teste da Soma, reduzindo o limite mínimo em mais 25% ($0,011 \times (1-0,50) = 0,0055$), nenhuma outra categoria de dois primeiros dígitos seria adicionada.

Foi realizada uma última tentativa em se reduzir o limite mínimo do Teste da Soma em mais 25% ($0,011 \times (1-0,75) = 0,00275$), que agregou à amostra as categorias de dígitos 13, 14, 27 e 31, aumentando o seu valor para R\$ 208.312.859,00 (70,67%).

Como foram esgotadas todas as tentativas com o Teste da Soma, foi preciso alterar o nível de significância de 5% para 10% no Teste dos Dois Primeiros Dígitos e retornar à 2ª Etapa, adotando como limiar do Teste Z o valor de 1,64. Embora três novas categorias tenham sido selecionadas de acordo com o Teste dos Dois Primeiros Dígitos (66, 88 e 96), nenhuma delas passou no confronto com o Teste da Soma, em função de sua baixa relevância financeira.

7ª Etapa: amostra de auditoria

A amostra de auditoria final, sugerida por esta metodologia é {10, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 31, 39, 42, 53, 59, 61, 62, 71, 79}, cujo valor total de R\$ 208.312.859,00 corresponde a 70,67% do orçamento (mais de 5% inferior aos 80% estabelecidos inicialmente). Verifica-se que muitos dos itens que compõem a amostra não foram auditados pelo TCU. Portanto, seria possível, caso essa amostra fosse de fato auditada, encontrar itens com sobrepreço não detectados pela tradicional Curva ABC.

8ª Etapa: complementação da amostra adotando os critérios da Curva ABC

Se a amostra final ainda assim continuar com o valor muito baixo, então o algoritmo não é capaz de selecionar itens suficientes com base exclusivamente no critério da Lei Benford. Nesse caso, a amostra pode ser complementada com outro critério, tal como o custo dos serviços, da mesma forma adotada na metodologia da Curva ABC. Esse complemento final não será introduzido neste trabalho, já que a análise do TCU, adotada como referencial de mercado neste trabalho, abrange apenas 65,61% do valor total do orçamento.

Confronto entre o resultado do algoritmo e a análise do TCU

Com base na Tabela 7, a seguir, ao se confrontarem os dígitos selecionados pelos testes aplicados com as reduções no orçamento promovidas pela Infraero, identificaram-se 24 serviços da Curva ABC que tiveram seus preços reduzidos (R\$ 51.690.164,28). Somente para os dois primeiros dígitos 27, 39, 53 e 59 não foram efetuados ajustes pela Infraero.

Os dois primeiros dígitos 79, considerados os mais críticos por terem sido identificados tanto no Teste dos Dois Primeiros Dígitos, quanto no Teste da Soma, antes de se relaxar os critérios estipulados pelo algoritmo, correspondiam ao Item 03.01.260.01 - Caixilho especial e antichama [...], o qual foi suprimido do orçamento pela entidade, resultando em uma diminuição do valor do contrato em quase oito milhões de reais (preços de set./2010).

Tabela 7 – Dígitos de serviços que sofreram redução pela Infraero e foram detectados pela Lei de Benford – reforma do Aeroporto Internacional Tancredo Neves

Díg.	Item	Descrição	Un.	Preço total	Ajuste Infraero
10	04.03.130.01 + 04.05.130.01 - A + 04.05.130.01 - B	Fornecimento e aplicação de concreto (fck=30MPa)	m ³	3.117.950,07	1.058.469,86
11	10.01.200.06	Tubulação em aço carbono preto sem costura ASTM A-53 grau B Schedule 40- Dimensão ø 8"	m	1.192.873,00	679.569,00
	10.01.610.03	Chapa de aço galvanizada #22 (rede de dutos)	kg	1.189.466,28	796.989,96
	03.01.120.01.01	Painel divisória em alumínio anodizado na cor natural com vidro em composição com painéis em alumínio com madeira [...]	m ²	1.146.923,91	914.443,83
	03.01.600.05	Pintura em hidrofugante à base de silicone	m ²	1.192.681,60	651.231,26

Díg.	Item	Descrição	Un.	Preço total	Ajuste Infraero
12	10.04.100.02.01	Conjunto de esteiras de bagagens coletoras (EC) completas	un	1.287.063,72	148.738,92
13	04.03.110.01	Forma plana para estruturas de concreto, fornecimento e aplicação	m ²	1.501.171,17	142.711,09
14	04.03.110.01 (ITEM JÁ IDENTIFICADO)	Forma plana para estruturas de concreto, fornecimento e aplicação	m ²	1.501.171,17	142.711,09
15	03.01.510.04.01 + 03.01.510.04.02	Piso em granito branco polar, placas de 40 x 40cm, acabamentos polido/levigado, espessura 2cm	m ²	15.869.236,31	8.582.755,09
	04.03.130.01 + 04.05.130.01 - A + 04.05.130.01 - B (ITEM JÁ IDENTIFICADO)	Fornecimento e aplicação de concreto (fck=30MPa)	m ³	3.117.950,07	1.058.469,86
20	10.06.100.01	Pontes de embarque doméstico (P01, P02, P03, P04, P05, P06 e P07), [...]	un	20.722.800,00	9.547.397,07
	03.01.340.02	Guarda-corpo em vidro laminado incolor 20mm, dois vidros de 10mm cada [...]	m	2.020.312,70	880.664,96
	04.03.120.01 + 04.05.120.01 - A + 04.05.120.01 - B	Fornecimento, corte, dobra e montagem de aço CA-50	kg	5.400.052,36	2.099.945,06
21	10.01.610.02	Chapa de aço galvanizada #24 (rede de dutos)	kg	2.113.471,20	1.451.051,75
	02.02.100.01	Mobilização de pessoal e equipamentos	cj	212.422,88	8.310,48
	02.02.100.04	Desmobilização de pessoal e equipamentos	cj	212.422,88	8.310,48
22	02.02.100.02	Administração local e manutenção do canteiro	mês	22.366.893,36	3.751.114,36
23	04.03.120.01 + 04.05.120.01 - A + 04.05.120.01 - B (JÁ IDENTIFICADO)	Fornecimento, corte, dobra e montagem de aço CA-50	kg	5.400.052,36	2.099.945,06
28	02.01.100: 02.01.100.01 a 02.01.100.10	Edificações de madeira, em painéis modulados, conforme projeto específico (fornecimento e execução)	cj	2.827.694,35	725.892,14
	03.01.230.02.16	CF23 - 13,71 x 4,28 m (caixilho fixo structural glazing ou pele de vidro [...])	un	280.174,93	155.108,24

Díg.	Item	Descrição	Un.	Preço total	Ajuste Infraero
29	10.04.200.01.01	Carrosséis de restituição de bagagens – desembarque doméstico: [...]	un	2.988.527,52	1.049.008,62
31	10.04.100.05.01	Carrossel de embarque de bagagens	un	3.194.765,00	1.843.934,76
42	10.04.100.03.01	Conjunto de esteiras transportadoras de ligação (EL) completas, com acessórios elétricos, eletrônicos e mecânicos [...]	un	4.235.242,62	1.902.676,16
61	10.01.300.09	Isolamento térmico em tubo de borracha elastomérica Ø 4" espessura 25mm [...]		615.418,44	357.997,90
62	10.06.100.02	Pontes de embarque internacional (P08 e P09), modelo Apron drive [..]	un	6.290.850,00	3.097.877,73
71	10.05.100.01	Escadas rolantes: ER-01, ER-02, ER-03, ER-04, ER-05, ER-06, ER-07 e ER-08 [...]	cj	7.104.960,00	3.831.126,32
	04.03.120.01 + 04.05.120.01 - A + 04.05.120.01 – B (JÁ IDENTIFICADO)	Fornecimento, corte, dobra e montagem de aço CA-50	kg	5.400.052,36	2.099.945,06
79	03.01.260.01	Caixilho especial e antichama em aço inox a prova de fogo, com isoladores e materiais intumescentes [...]	m²	7.979.969,71	7.979.969,71
				Total	51.690.164,28

Fonte: Dados fornecidos pelo TCU e elaboração própria, 2017.

O somatório das reduções enumeradas na última coluna da Tabela 7 foi R\$ 51.690.164,28, que representava 86,66% do total das reduções nos preços (R\$ 59.645.479,61).

A Secretaria de Obras do TCU disponibilizou tabela⁵ contendo os itens da Curva ABC que foram ajustados pela Infraero. A amostra contemplada nessa tabela refere-se a R\$ 193.387.999,24, que representa apenas 65,61% do valor total do orçamento analisado (R\$ 294.756.117,22).

Ressalte-se que a Corte de Contas, inicialmente, analisou e questionou apenas 48,56% dos serviços da planilha orçamentária da obra ora analisada, ou seja, não

⁵ A tabela não foi incluída neste trabalho em benefício do espaço. Caso o leitor tenha interesse, favor solicitar a tabela aos autores.

conseguiu realizar o exame de 80% do orçamento utilizando a tradicional Curva ABC. Os ajustes efetuados pela Infraero, ocorridos em resposta a essa análise, poderiam ter sido maiores caso o Tribunal tivesse examinado um número maior de itens e encontrasse um sobrepreço mais alto. Mais fundamentalmente, estima-se que maior economia poderia ter sido feita caso todos os itens sugeridos pela nova metodologia tivessem sido auditados. Um estudo comparativo, envolvendo duas auditorias simultâneas, uma baseada na Curva ABC e outra baseada na nova metodologia é sugerido na conclusão como proposta de pesquisa futura.

Conclusão

Este trabalho testou a aplicação de algoritmo baseado na Lei Benford, proposto por Bugarin e Cunha (2015) e detalhado didaticamente em uma cartilha por Cunha, Bugarin e Portugal (2016), aos preços totais do orçamento da obra de reforma do Aeroporto Internacional Tancredo Neves em Minas Gerais, no valor de R\$ 294.756.117,22 (preços de set./2010). O método foi desenvolvido recentemente para facilitar a seleção da amostra de auditoria de obras públicas pelos órgãos de controle e pesquisadores em geral. O objetivo principal da metodologia é apontar quais itens têm a maior probabilidade de terem sofrido manipulação e, portanto, estarem com os preços superestimados e selecionar esses itens para auditoria. Este é o primeiro trabalho a aplicar o algoritmo a uma obra de aeroporto, e tal aplicação, por ter sido bem sucedida, trará mais segurança aos interessados.

Foram apresentados: os testes da Lei de Benford baseados nas frequências dos dígitos; um resumo da auditoria do TCU na obra de reforma do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (MG); a metodologia baseada no algoritmo supracitado aplicada à obra em tela; e o confronto entre os resultados obtidos com o uso do algoritmo e a análise do TCU.

O custo total dos itens na amostra selecionada pela nova metodologia é $S = R\$ 208.312.859,00$, que corresponde a 70,67% do valor total do orçamento da obra. Verifica-se que muitos dos itens que compõem a amostra S não foram auditados pelo TCU. Portanto, não é possível afirmar, caso essa amostra tivesse de fato sido auditada, se haveria achados de sobrepreço não detectados pela tradicional Curva ABC. Todavia, observa-se que essa metodologia foi capaz de detectar 86,66% (R\$ 51.690.164,28 – data-base set/2010) das reduções nos preços do orçamento da obra em tela promovidas pela Infraero, após fiscalização do TCU, segundo dados fornecidos pela Corte de Contas.

Toda essa análise realizada com base no algoritmo teve o intuito de selecionar a amostra de auditoria em uma forma possivelmente mais eficiente do que a proposta pela Curva ABC. Isso porque a Curva ABC consiste apenas na seleção dos itens com

valores mais altos da planilha enquanto a Lei de Benford seleciona a amostra de auditoria com base em indícios de manipulação dos valores dos serviços. Contudo, mais pesquisas são necessárias para comparar a efetividade das duas metodologias. Propomos, como sugestão para pesquisas futuras, que duas equipes de auditores realizem simultaneamente auditorias, uma utilizando a metodologia derivada da Lei de Benford e a outra usando a tradicional Curva ABC, comparando, ao final, os resultados encontrados.

É digno de nota discutir o possível futuro da manipulação de dados nas aquisições governamentais. Ao menos no Brasil, a Lei Newcomb-Benford ainda não é aplicada como uma ferramenta complementar regular pelos tribunais de contas, o que pode explicar, em parte, o resultado significativamente positivo encontrado nesta análise. Caso essa ferramenta se torne padrão, as empresas podem ficar alertas para isso e desenvolver formas mais sofisticadas de superestimar seus ganhos, no intuito de evitar a fiscalização. Entretanto, assim como nós tentamos mostrar na aplicação dos Testes do Primeiro Dígito, dos Dois Primeiros Dígitos e da Soma, a Lei de Benford é uma ferramenta muito rica, e diversos testes alternativos podem ser aplicados para um único banco de dados. Por exemplo, há também um teste específico para o segundo dígito. Considerando que pode ser viável manipular os dados mantendo as frequências relativas dos primeiros dígitos compatíveis com a Lei de Benford, será muito mais difícil manter os dados também em conformidade com as frequências relativas esperadas dos dois primeiros dígitos, segundo dígito e soma dos valores dentro de cada categoria. Além disso, testes adicionais são desenvolvidos constantemente e novas leis podem ser usadas alternativamente, como a Lei de Zipf (ODUEKE; WEIR, 2012), que é, de forma específica, uma generalização da Lei de Benford.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO FILHO, R. N. Fraude em licitações e a Lei de Benford – aplicação em perícias de engenharia civil do DPF. In: SEMINÁRIO DE PERÍCIAS DE ENGENHARIA DA POLÍCIA FEDERAL, 8., 2016, Maceió. Anais... Maceió, 2016.
- BENFORD, F. The law of anomalous numbers. *Proceedings of the American Philosophical Society*, v. 78, n. 4, p. 551-572, 1938.
- BERTON, L. He's got their number: scholar uses math to foil financial fraud. *Wall Street Journal*, v. 10, B1. jul. 1995.
- BUGARIN, M.; CUNHA, F. C. R. A didactic note on the use of Benford's Law in public works auditing, with an application to the construction of the Brazilian "Amazon Arena" 2014 World Cup soccer stadium. *Economia, Japão*, v. 66, p. 23-55, 2015.
- BUSTA, B.; WEINBERG, R. Using Benford's law and neural networks as a review procedure. *Managerial Auditing Journal*, v.13, n. 6, p. 256-366, 1998.

CAFÉ, R. M. O uso da Lei de Benford na auditoria de obras públicas: o caso do VLP. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia Bacharelado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CHO, W. K. T.; GAINES, B. J. Breaking the (Benford) Law: statistical fraud detection in campaign finance. *The American Statistician*, v. 61, p. 218-223, 2007.

CUNHA, F. C. R. Aplicações da Lei Newcomb-Benford à auditoria de obras públicas. Dissertação (Mestrado em Regulação e Gestão de Negócios) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. 486p.

CUNHA, F. C. R.; BUGARIN, M. Lei de Benford e auditoria de obras públicas: uma análise de sobrepreço na reforma do Maracanã. *Revista TCU*, v. 46, n. 131, p. 46-53, 2014.

_____. Benford's law for audit of public works: an analysis of overpricing in Maracanã soccer arena's renovation. *Economics Bulletin*, v. 35, n. 2, mai. 2015a.

_____. Lei de Benford para a auditoria de obras públicas: análise de sobrepreço na construção da Arena da Amazônia. *Boletim de Licitações e Contratos (BLC/NDJ)*, v. 28, n. 8, p. 841-857, 2015b.

CUNHA, F. C. R.; BUGARIN, M.; PORTUGAL, A. Seleção de amostra de auditoria de obras públicas pela Lei de Benford. Florianópolis: Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), 2016 (no prelo).

DRAKE, P. D.; NIGRINI, M. J. Computer assisted analytical procedures using Benford's law. *The Accounting Education*, v. 18, p. 127-146, 2000.

DURTSCHI, C.; HILLISON, W.; PACINI, C. The effective use of Benford's Law to assist in detecting fraud in accounting data. *Journal of Forensic Accounting*, v. 5, p. 17-34, 2004.

EUROPEAN COMMISSION. Report on Greek government deficit and debt statistics. 2010. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=COM_2010_report_greek> Acesso em: 24/03/2014.

GILES, D. E. Benford's law and naturally occurring prices in certain ebay auctions. *Applied Economics Letters*, v. 14, n. 3, p.157-161, 2007.

HILL, T. P. Base-invariance implies Benford's Law. *The American Mathematical Society*, v. 123, n. 3, p. 887-895, 1995. ISSN: 0002-9939

HÜRLIMANN, W. Benford's Law from 1881 to 2006: a bibliography. 2006. Disponível em: <<https://arxiv.org/ftp/math/papers/0607/0607168.pdf>> Acesso em: 15/03/2017.

LU, F.; BORITZ, J. E. Detecting fraud in health insurance data: learning to model incomplete Benford's Law distributions. In: GAMA, J.; CAMACHO, R.; BRAZDIL, P. B.; JORGE, A. M.; TORGO, L. (Eds.). *Machine Learning: ECML, 2005. ECML 2005. Lecture Notes in Computer Science*, v. 3720. Springer, Berlin, Heidelberg, 2005.

MEBANE, W. R. Election forensics: vote counts and Benford's Law. *The Society for Political Methodology, Papers, Posters and Syllabi*, n. 620, 2006.

_____. Note on the presidential election in Iran. *Ann Arbor: University of Michigan*, 2009.

_____. Fraud in the 2009 presidential election in Iran? *Chance*, v. 23, n. 1, p. 6-15, 2010.

NEWCOMB, S. Note on the frequency of the different digits in natural numbers. *The American Journal of Mathematics*, v. 4, p. 39-40, 1881.

NIGRINI, M. J. The detection of income tax evasion through an analysis of digital frequencies. Ph.D. thesis. Cincinnati, OH: University of Cincinnati, 1992.

_____. Digital analysis using Benford's Law: tests statistics for auditors. Global Audit Publication, 2000.

_____. Benford's Law. Applications for forensic accounting auditing, and fraud detection. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2012.

PINKHAM, R. S. On the distribution of first significant digits. *Annals of Mathematical Statistics*, v. 32, p. 1223-1230, 1961.

ODUEKE, A.; WEIR, G. Triage in forensic accounting using Zipf's Law. In: WEIR, G.; AL-NEMRAT, A. *Issues in cybercrime, security and digital forensics*. Glasgow: University of Strathclyde Publishing, 2012. p. 33-43.

RAUCH, B.; GÖTTSCHE, M.; BRÄHLER, G.; ENGEL, S. Fact and fiction in EU-governmental economic data. *German Economic Review*, v. 12, n. 3, p. 243-255, 2011. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0475.2011.00542.x/abstract>> Acesso em: 09/08/2015.

Maurício Soares Bugarin

Possui PhD em Economics pela University of Illinois, Estados Unidos. Atualmente é professor titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB). Contato: bugarin.mauricio@gmail.com

Flávia Ceccato Rodrigues da Cunha

Possui mestrado profissionalizante em Regulação e Gestão de Negócios pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Contato: flaviaceccato@hotmail.com

Nossos pareceristas

A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações

- Adauto Lúcio Cardoso - Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Adílio Renê Almeida Miranda – Universidade Federal de Alfenas, Varginha-MG, Brasil.
- Airton Adelar Mueller - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, UNIJUI, Ijuí-RS, Brasil.
- Alair Suzeti da Silveira - Universidade Federal de Mato Grosso, UFMT, Cuiabá-MT, Brasil.
- Alberto Luiz Albertin - Fundação Getulio Vargas - SP, FGV-SP, São Paulo-SP, Brasil.
- Alessandra de Linhares Jacobsen - Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis-SC, Brasil.
- Alessandra Quishida - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - USP, FEA/USP, São Paulo-SP, Brasil.
- Alexandre Sampaio Ferraz - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, DIEESE, São Paulo-SP, Brasil.
- Aline Lourenço de Oliveira - Universidade Federal de Alfenas, UNIFAL, Varginha-MG, Brasil.
- Alvaro Martim Guedes - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Araraquara-SP, Brasil.
- Ana Cláudia Niedhardt Capella - Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, São Carlos-SP, Brasil.
- Ana Júlia Possamai - Fundação de Economia e Estatística, FEE, Porto Alegre-RS, Brasil.

- Ana Julieta Teodoro Cleaver - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, IPHAN, Brasília-DF, Brasil.
- André Carlos Busanelli de Aquino - Universidade de São Paulo, USP, Ribeirão Preto-SP, Brasil.
- Anete Brito Leal Ivo - Universidade Federal da Bahia, UFBA, Salvador-BA, Brasil.
- Antonio Alves Filho - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Natal-RN, Brasil.
- Bárbara Popp - Tribunal de Contas do Município de São Paulo, São Paulo-SP, Brasil.
- Biancca Scarpeline de Castro - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Seropédica-RJ, Brasil.
- Carlos Wellington Leite de Almeida – Tribunal de Contas da União, TCU, Brasília-DF, Brasil.
- Celia Maria Silva Carvalho - Grupo de Gestores das Finanças Estaduais, GEFIN, Brasília-DF, Brasil.
- Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Recife-PE, Brasil.
- Ciro Campos Christo Fernandes - Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.
- Claudio Edilberto Höfler - Instituto Federal Farroupilha, IF-Farroupilha, Santa Rosa-RS, Brasil.
- Cláudio Gonçalves Couto - Fundação Getulio Vargas, FGV-SP, São Paulo-SP, Brasil.
- Cristiane Brum Bernardes - Câmara dos Deputados, Câmara Federal, Brasília-DF, Brasil.
- Cristiano Rocha Heckert - Ministério Público Federal, MPF, Brasília-DF, Brasil.
- Daniela Peixoto Ramos - Secretaria de Políticas para Mulheres, SPM, Brasil.
- Debora Rezende de Almeida - Universidade de Brasília, UnB, Brasil.
- Diogo Ribeiro da Fonseca - Agência Nacional de Transportes Terrestres, ANTT, Brasil.
- Durval Lucas dos Santos Júnior - Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, São Carlos-SP, Brasil.

- Edson Arlindo Silva - Universidade Federal de Uberlândia, UFU, Uberlândia-MG, Brasil.
- Eleonora Schettini Martins Cunha - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
- Fabiano Maury Raupp - Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC, Florianópolis-SC, Brasil.
- Fátima Lampreia Carvalho - Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
- Feliciano de Sá Guimarães - Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
- Fernanda Filgueiras Sauerbronn - Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Flávia Czarneski - Universidade Federal do Rio Grande, FURG, Brasil.
- Flávia de Paula Duque Brasil - Fundação João Pinheiro, FJP, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Francisco de Assis Oliveira Campos - Controladoria-Geral da União, CGU/PR, Brasília-DF, Brasil.
- Gemael Chaebo - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, UFMS, Brasil.
- Georgia Tiepolo Schmidt Rogel - Centro Universitário FECAP, FECAP, São Paulo-SP, Brasil.
- Geovana Prante Gasparotto - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, IFRS, Brasil.
- Gildete Dutra Emerick - Ministério da Educação, MEC, Brasília-DF, Brasil.
- Hemerson Luiz Pase - Universidade Federal do Rio Grande, FURG, Santa Vitória do Palmar-RS, Brasil.
- Herval da Silva Moura - Universidade Estadual de Feira de Santana, UEMS, Feira de Santana-BA, Brasil.
- Ivan Antônio Pinheiro - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre-RS, Brasil.
- Jacqueline Echeverría Barrancos - Universidade Estadual da Paraíba, UEPB, João Pessoa-PB, Brasil.
- Jairo Eduardo Borges-Andrade - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.

- Janete Lima de Castro - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Natal-RN, Brasil.
- Jefferson Lopes La Falce - Fundação Oswaldo Cruz, FIOCRUZ, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Jorge Alexandre Barbosa Neves - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- José Carlos Martines Belieiro Junior - Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria-RS, Brasil.
- José Paulo Cosenza - Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói-RJ, Brasil.
- José Henrique Artigas de Godoy - Universidade Federal da Paraíba, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil.
- Kátia Virgínia Ayres - Universidade Federal da Paraíba, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil.
- Klaus Frey - Universidade Federal do ABC, UFABC, São Bernardo do Campo-SP, Brasil.
- Leandro Molhano Ribeiro - Fundação Getúlio Vargas, FGV, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Leila Giandoni Ollaik - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília-DF, Brasil.
- Leonardo Barbosa e Silva - Universidade Federal de Uberlândia, UFU, Uberlândia-MG, Brasil.
- Leonardo Marques de Mesentier - Instituto do patrimônio Histórico e Artístico Nacional, IPHAN, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Leticia Bartholo - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS, Brasília-DF, Brasil.
- Letícia de Abreu Pinheiro - University of Oslo, UiO, Noruega.
- Liderau dos Santos Marques Junior - Fundação de Economia e Estatística, FEE, Porto Alegre-RS, Brasil.
- Lívia Gimenes Dias da Fonseca - Universidade de Brasília, UNB, Brasília-DF, Brasil.
- Lizandra Serafim - Universidade Federal da Paraíba, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil.

- Luciana Silva Custódio - Fundação João Pinheiro, FJP, Belo Horizonte-BH, Brasil.
- Luis Moretto Neto - Centro Universitário de Brusque, UNIFEBE, Brusque-SC, Brasil.
- Marcelo de Almeida Medeiros - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Recife-PE, Brasil.
- Márcia Miranda Soares - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Márcia Regina de Carvalho Souza Gonçalves Muchagata - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS, Brasília-DF, Brasil.
- Márcio Marcelo Belli - Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Campinas-SP, Brasil.
- Marcos Ferreira da Costa Lima - Universidade Federal de Pernambuco, MPANE/UFPE, Recife-PE, Brasil.
- Marcus Vinicius Castro Witczak - Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul-RS, Brasil.
- Maria José Aviz do Rosário - Universidade Federal do Pará, UFPA, Belém-PA, Brasil.
- Maria Luiza Levi Pahim - Universidade Federal do ABC, UFABC, Brasil.
- Maria Rita Loureiro - Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo-SP, Brasil.
- Mariana Batista da Silva - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Recife-PE, Brasil.
- Mariana Guerra - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Marília Silva de Oliveira - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Marina Figueiredo Moreira - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Marizaura Reis de Souza Camões - Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasília-DF, Brasil.
- Marta Maria Assumpção Rodrigues - Universidade de São Paulo, USP, São Paulo-SP, Brasil.
- Marta Arretche – Universidade de São Paulo, USP, São Paulo-SP, Brasil.
- Marta Zorzal e Silva - Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Vitória-ES, Brasil.

- Martin Francisco de Almeida Fortis - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília-DF, Brasil.
- Maurício Michel Rebello - Universidade Federal da Fronteira Sul, UFFS, Brasil.
- Mauricio Sarda de Faria - Universidade Federal Rural de Pernambuco, UFRPE, Recife-PE, Brasil.
- Milton Cordeiro Farias Filho - Universidade da Amazônia, UNAMA, Belém-PA, Brasil.
- Monique Menezes - Universidade Federal do Piauí, UFPI, Teresina-PI, Brasil.
- Muryatan Santana Barbosa - Universidade Federal do ABC, UFABC, São Bernardo do Campo-SP, Brasil.
- Natália de Oliveira Fontoura - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, Brasília-DF, Brasil.
- Natália Massaco Koga - Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasília-DF, Brasil.
- Paula Chies Schommer - Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC, Florianópolis-SC, Brasil.
- Paulo Cesar Vaz Guimarães - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP/MEC, Brasília-DF, Brasil.
- Paulo Tetuo Yamamoto - Instituto Federal do Paraná, IFPR, Curitiba-PR, Brasil.
- Pedro Carlos Resende Junior - Universidade de Brasília, UNB, Brasília-DF, Brasil.
- Pedro Lucas de Moura Palotti - Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasília-DF, Brasil.
- Rafael Kruter Flores - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre-RS, Brasil.
- Raphael Schlickmann - Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis-SC, Brasil.
- Rejane Sartori - Universidade Estadual de Maringá, UEM, Maringá-PR, Brasil.
- Ricardo Carneiro - Fundação João Pinheiro, FJP, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão - Prefeitura Municipal de São Paulo, PMSP, São Paulo-SP, Brasil.
- Ricardo Fabrino Mendonça - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte-MG, Brasil.

- Rodrigo Antônio Silveira dos Santos - Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate, COPAC/MD, Brasília-DF, Brasil.
- Rosa Maria Chaise - Escola de Contas e de Gestão ECG-TCE/RJ, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Sabrina Moehlecke - Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Sandra Aparecida Venâncio de Siqueira - Fundação Oswaldo Cruz, FIOCRUZ, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Sandra Cristina Gomes - Universidade Federal do rio Grande do Norte, UFRN, Natal-RN, Brasil.
- Sandro Trescastro Bergue - Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena - TCE/RS, ESGC, Porto Alegre-RS, Brasil.
- Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa - Tribunal de Contas da União, TCU, Brasília-DF, Brasil.
- Sergio Eduardo de Pinho Velho Wanderley - Universidade do Grande Rio, UNIGRANRIO, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Sheila Cristina Tolentino Barbosa - Universidade de Brasília, UNB, Brasília-DF, Brasil.
- Silvana Aparecida Perseguino - Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, São Carlos-SP, Brasil.
- Silvia Generali da Costa - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre-RS, Brasil.
- Telma Maria Gonçalves Menicucci - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Teresa Sacchet - Universidade de São Paulo, USP, São Paulo-SP, Brasil.
- Tereza Cristina Silva Cotta - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, MDS, Brasília-DF, Brasil.
- Thiago Cavalcante Nascimento - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, UTFPR, Curitiba-PR, Brasil.
- Ursula Dias Peres - Universidade de São Paulo, USP, São Paulo-SP, Brasil.
- Valdemir Aparecido Pires - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Araraquara-SP, Brasil.

- Valdir Anhucci - Universidade Estadual do Paraná, UNESPAR, Apucarana-PR, Brasil.
- Valéria da Glória Pereira Brito - Universidade Federal de Lavras, UFLA, Lavras-MG, Brasil.
- Vera Schattan Ruas Pereira Coelho - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, CEBRAP, São Paulo-SP, Brasil.
- Victor Cláudio Paradela Ferreira - Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Juiz de Fora-MG, Brasil.
- Victor Silva Corrêa - Universidade Paulista, UNIP, São Paulo-SP, Brasil.
- Wilson da Silva Gomes - Universidade Federal da Bahia, UFBA, Salvador, BA, Brasil.
- Yasmine Santos Mansur - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Ursula Dias Peres - Universidade de São Paulo, USP, São Paulo-SP, Brasil.

Índice alfabético – Vol. 68

Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Índice alfabético – autor

ALMADA, Vítor Evangelista; BAIOCCHI NETO, Pílade; FURTADO, Bernardo. Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 863-888, out./dez. 2017.

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017.

BARROS, Antonio Teixeira de; MARTINS, Lúcio Meireles. Impactos do Parlamento Jovem brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 157-190, jan./mar. 2017.

BORINELLI, Benilson; BACCARO, Thaís Accioly; GUANDALINI, Natália Nakay. Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 807-834, out./dez. 2017.

BUGARIN, Maurício Soares; CUNHA, Flávia Ceccato Rodrigues da. Lei de benford aplicada à auditoria da reforma do aeroporto internacional de minas gerais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 915-940, out./dez. 2017.

CABELLO, Andrea; ALVES, Joelder. Custos invisíveis – conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualizações monetárias: o caso da Universidade de Brasília. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 213-246, jan./mar. 2017.

CAMPOS, Mariana de Lima; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Movimentos de mulheres do campo e o Estado: um estudo sobre as políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher na realidade rural. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 533-555, jul./set. 2017.

CARBONAI, Davide; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 343-364, abr./jun. 2017.

CARMO, Renato Miguel do; BARATA, André. Teoria social da austeridade: para uma crítica do processo de precarização. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 319-342, abr./jun. 2017.

CARNEIRO, Dayse Karenine de Oliveira; RESENDE JUNIOR, Pedro Carlos. Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do ministério da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 835-862, out./dez. 2017.

CERQUEIRA, Alexandre dos Santos et al. Fronteiras e o equilíbrio trabalho-lar: um estudo com profissionais de segurança pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 681-704, jul./set. 2017.

DELGADO, Rodrigo Morais Lima et al. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 889-914, out./dez. 2017.

DÓRIA, Adriana Sodr e et al. Inova o no setor público: uma institui o pública de ensino sob a  tica dos servidores e colaboradores. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 285-317, abr./jun. 2017.

DURAN, Débora. A educa o a distância no processo de forma o continuada da administra o pública: as contribui es da Revista do Serviço Público. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 705-736, jul./set. 2017.

FITTIPALDI, Italo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros Costa de. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 611-630, jul./set. 2017.

FREY, Klaus et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 9-36, jan./mar. 2017.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo; GOMES, Ricardo Corrêa. Governance in the Legislative Power: looking at the parliamentary boards. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 557-582, jul./set. 2017.

JACKSON FILHO, José Marçal; Ponce, Tarsila Baptista. O papel dos agentes de recursos humanos na implementa o da Política de Aten o   Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 131-156, jan./mar. 2017.

JANISSEK, Janice et al. Práticas inovadoras de gestão no contexto das universidades públicas brasileiras: valida o da escala para medir seu grau de importância e ado o. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 259-283, abr./jun. 2017.

MACHADO, José Angelo; GUIM, Ana Luíza dos Santos. Descentraliza o e uniformidade nacional na provisão dos serviços de saúde: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 37-64, jan./mar. 2017.

MIRANDA, Luciana de Oliveira; CALMON, Paulo Du Pin. Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 389-416, abr./jun. 2017.

MONTEZANO, Lana; AMARAL JUNIOR, José Bento Carlos; ISIDRO-FILHO, Antônio. Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 785-806, out./dez. 2017.

NUNES, Ana Carolina Almeida Santos. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 503-531, jul./set. 2017.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 631-656, jul./set. 2017.

OLSEN, Johan P. Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 745-784, out./dez. 2017.

PAIVA, Cláudio Cesar de; FONSECA, Sergio Azevedo; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes de. A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 657-680, jul./set. 2017.

RANZINI, Milena de Senne; BRYAN, Newton Antonio Paciulli. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 417-438, abr./jun. 2017.

SALLES, Michelle de Andrade Souza Diniz; VILLARDI, Beatriz Quiroz. O desenvolvimento de competências gerenciais na prática dos gestores no contexto de uma lfes centenária. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 467-492, abr./jun. 2017.

SANTOS, Flavio Rosendo dos et al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 191-212, jan./mar. 2017.

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília Patta. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr./jun. 2017.

SEGATTO, Catarina; ABRUCIO, Fernando. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 85-106, jan./mar. 2017.

SILVA, Alliny Kásia da et al. Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 365-387, abr./jun. 2017.

SOUZA JUNIOR, Alcyon Ferreira de; STREIT, Rosalvo Ermes. Segurança cibernética: política brasileira e a experiência internacional. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 107-130, jan./mar. 2017.

VEIRA, Soraia Marcelino; CAVALCANTE, Pedro; NEFTALI, Augusto. Democracia y economía: determinantes políticos del desempeño económico en América Latina. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 65-84, jan./mar. 2017.

Índice alfabético – assunto

Accountability

OLSEN, Johan P. Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 745-784, out./dez. 2017.

Administração Federal

PAIVA, Cláudio Cesar de; FONSECA, Sergio Azevedo; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes de. A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 657-680, jul./set. 2017.

SOUZA JUNIOR, Alcyon Ferreira de; STREIT, Rosalvo Ermes. Segurança cibernética: política brasileira e a experiência internacional. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 107-130, jan./mar. 2017.

Administração Municipal

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017.

FREY, Klaus et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p.9-36, jan./mar. 2017.

MACHADO, José Angelo; GUIM, Ana Luíza dos Santos. Descentralização e uniformidade nacional na provisão dos serviços de saúde: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 37-64, jan./mar. 2017.

NUNES, Ana Carolina Almeida Santos. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 503-531, jul./set. 2017.

Administração Patrimonial

PAIVA, Cláudio Cesar de; FONSECA, Sergio Azevedo; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes de. A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 657-680, jul./set. 2017.

Administração Pública

CARBONAI, Davide; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 343-364, abr./jun. 2017.

DURAN, Débora. A educação a distância no processo de formação continuada da administração pública: as contribuições da Revista do Serviço Público. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 705-736, jul./set. 2017.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo; GOMES, Ricardo Corrêa. Governance in the Legislative Power: looking at the parliamentary boards. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 557-582, jul./set. 2017.

JANISSEK, Janice et al. Práticas inovadoras de gestão no contexto das universidades públicas brasileiras: validação da escala para medir seu grau de importância e adoção. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 259-283, abr./jun. 2017.

SALLES, Michelle de Andrade Souza Diniz; VILLARDI, Beatriz Quiroz. O desenvolvimento de competências gerenciais na prática dos gestores no contexto de uma lfes centenária. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 467-492, abr./jun. 2017.

Agente Público

JACKSON FILHO, José Marçal; Ponce, Tarsila Baptista. O papel dos agentes de recursos humanos na implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 131-156, jan./mar. 2017.

Algoritmo

BUGARIN, Maurício Soares; CUNHA, Flávia Ceccato Rodrigues da. Lei de benford aplicada à auditoria da reforma do aeroporto internacional de minas gerais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 915-940, out./dez. 2017.

Alta Administração Pública

SALLES, Michelle de Andrade Souza Diniz; VILLARDI, Beatriz Quiroz. O desenvolvimento de competências gerenciais na prática dos gestores no contexto de uma lfees centenária. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 467-492, abr./jun. 2017.

Análise Comparativa

FREY, Klaus et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p.9-36, jan./mar. 2017.

Análise de Dados

BUGARIN, Maurício Soares; CUNHA, Flávia Ceccato Rodrigues da. Lei de benford aplicada à auditoria da reforma do aeroporto internacional de minas gerais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 915-940, out./dez. 2017.

Atores Sociais

ALMADA, Vítor Evangelista; BAIOCCHI NETO, Pílade; FURTADO, Bernardo. Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 863-888, out./dez. 2017.

BORINELLI, Benilson; BACCARO, Thaís Accioly; GUANDALINI, Natália Nakay. Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 807-834, out./dez. 2017.

Auditoria

BUGARIN, Maurício Soares; CUNHA, Flávia Ceccato Rodrigues da. Lei de benford aplicada à auditoria da reforma do aeroporto internacional de minas gerais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 915-940, out./dez. 2017.

Austeridade

CARMO, Renato Miguel do; BARATA, André. Teoria social da austeridade: para uma crítica do processo de precarização. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 319-341, abr./jun. 2017.

Avaliação de Desempenho

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 631-656, jul./set. 2017.

Base de Dados

SILVA, Alliny Kásia da et al. Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 365-387, abr./jun. 2017.

Bem-Estar Social

FITTIPALDI, Italo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros Costa de. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 611-630, jul./set. 2017.

Bens Públicos

PAIVA, Cláudio Cesar de; FONSECA, Sergio Azevedo; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes de. A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 657-680, jul./set. 2017.

Bibliometria

SILVA, Alliny Kásia da et al. Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 365-387, abr./jun. 2017.

Capacitação Profissional

RANZINI, Milena de Senne; BRYAN, Newton Antonio Paciulli. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 417-438, abr./jun. 2017.

Cidadania

ALMADA, Vítor Evangelista; BAIOCCHI NETO, Pílade; FURTADO, Bernardo. Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 863-888, out./dez. 2017.

Competência Técnica Profissional

SALLES, Michelle de Andrade Souza Diniz; VILLARDI, Beatriz Quiroz. O desenvolvimento de competências gerenciais na prática dos gestores no contexto de uma Ifes centenária. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 467-492, abr./jun. 2017.

Comportamento Humano

BARROS, Antonio Teixeira de; MARTINS, Lúcio Meireles. Impactos do Parlamento Jovem brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 157-190, jan./mar. 2017.

Comportamento Organizacional

DÓRIA, Adriana Sodré et al. Inovação no setor público: uma instituição pública de ensino sob a ótica dos servidores e colaboradores. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 285-317, abr./jun. 2017.

Compras Governamentais

CARNEIRO, Dayse Karenine de Oliveira; RESENDE JUNIOR, Pedro Carlos. Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do ministério da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 835-862, out./dez. 2017.

Controle Social

OLSEN, Johan P. Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 745-784, out./dez. 2017.

SANTOS, Flavio Rosendo dos et al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 191-212, jan./mar. 2017.

Crise Econômica

CARBONAI, Davide; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 343-364, abr./jun. 2017.

Democracia

OLSEN, Johan P. Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 745-784, out./dez. 2017.

VIEIRA, Soraia Marcelino; CAVALCANTE, Pedro; NEFTALI, Augusto. Democracia y economía: determinantes políticos del desempeño económico en América Latina. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 65-84, jan./mar. 2017.

Descentralização Administrativa

MACHADO, José Angelo; GUIM, Ana Luíza dos Santos. Descentralização e uniformidade nacional na provisão dos serviços de saúde: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 37-64, jan./mar. 2017.

Desenvolvimento de Competências

MONTEZANO, Lana; AMARAL JUNIOR, José Bento Carlos; ISIDRO-FILHO, Antônio. Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 785-806, out./dez. 2017.

Desenvolvimento Econômico

VIEIRA, Soraia Marcelino; CAVALCANTE, Pedro; NEFTALI, Augusto. Democracia y economía: determinantes políticos del desempeño económico en América Latina. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 65-84, jan./mar. 2017.

Desigualdade Regional

MACHADO, José Angelo; GUIM, Ana Luíza dos Santos. Descentralização e uniformidade nacional na provisão dos serviços de saúde: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 37-64, jan./mar. 2017.

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília Patta. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr./jun. 2017.

Despesa Pública

BORINELLI, Benilson; BACCARO, Thaís Accioly; GUANDALINI, Natália Nakay. Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 807-834, out./dez. 2017.

CABELLO, Andrea; ALVES, Joelder. Custos invisíveis – conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualizações monetárias: o caso da Universidade de Brasília. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 213-246, jan./mar. 2017.

Diagnóstico

ALMADA, Vítor Evangelista; BAIOCCHI NETO, Pílade; FURTADO, Bernardo. Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 863-888, out./dez. 2017.

Direito à Privacidade

CERQUEIRA, Alexandre dos Santos et al. Fronteiras e o equilíbrio trabalho-lar: um estudo com profissionais de segurança pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 681-704, jul./set. 2017.

Educação

SEGATTO, Catarina; ABRUCIO, Fernando. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 85-106, jan./mar. 2017.

Educação a Distância

DURAN, Débora. A educação a distância no processo de formação continuada da administração pública: as contribuições da Revista do Serviço Público. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 705-736, jul./set. 2017.

Educação Continuada

DURAN, Débora. A educação a distância no processo de formação continuada da administração pública: as contribuições da Revista do Serviço Público. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 705-736, jul./set. 2017.

Educação Infantil

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília Patta. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr./jun. 2017.

Educação Política

BARROS, Antonio Teixeira de; MARTINS, Lúcio Meireles. Impactos do Parlamento Jovem brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 157-190, jan./mar. 2017.

Eficiência

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 631-656, jul./set. 2017.

Emenda Parlamentar

DELGADO, Rodrigo Morais Lima et al. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 889-914, out./dez. 2017.

Escola de Governo

DURAN, Débora. A educação a distância no processo de formação continuada da administração pública: as contribuições da Revista do Serviço Público. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 705-736, jul./set. 2017.

RANZINI, Milena de Senne; BRYAN, Newton Antonio Paciulli. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 417-438, abr./jun. 2017.

Ensino Superior

DÓRIA, Adriana Sodr e et al. Inova o no setor público: uma institui o pública de ensino sob a  tica dos servidores e colaboradores. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 285-317, abr./jun. 2017.

JANISSEK, Janice et al. Práticas inovadoras de gestão no contexto das universidades públicas brasileiras: valida o da escala para medir seu grau de importância e ado o. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 259-283, abr./jun. 2017.

Estado e Sociedade

CAMPOS, Mariana de Lima; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Movimentos de mulheres do campo e o Estado: um estudo sobre as políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher na realidade rural. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 533-555, jul./set. 2017.

Estudo de Caso

CABELLO, Andrea; ALVES, Joelder. Custos invisíveis – conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualiza es monetárias: o caso da Universidade de Brasília. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 213-246, jan./mar. 2017.

CARNEIRO, Dayse Karenine de Oliveira; RESENDE JUNIOR, Pedro Carlos. Inova o no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do ministério da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 835-862, out./dez. 2017.

MIRANDA, Luciana de Oliveira; CALMON, Paulo Du Pin. Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 389-416, abr./jun. 2017.

Execução Orçamentária

BORINELLI, Benilson; BACCARO, Thaís Accioly; GUANDALINI, Natália Nakay. Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 807-834, out./dez. 2017.

DELGADO, Rodrigo Morais Lima et al. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. XX-XX, out./dez. 2017.

FITTIPALDI, Italo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros Costa de. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 611-630, jul./set. 2017.

Ferramentas de Gestão

MONTEZANO, Lana; AMARAL JUNIOR, José Bento Carlos; ISIDRO-FILHO, Antônio. Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 785-806, out./dez. 2017.

Função Social da Propriedade

PAIVA, Cláudio Cesar de; FONSECA, Sergio Azevedo; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes de. A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 657-680, jul./set. 2017.

Gasto Público

FITTIPALDI, Italo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros Costa de. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 611-630, jul./set. 2017.

Gestão de Pessoas

JACKSON FILHO, José Marçal; Ponce, Tarsila Baptista. O papel dos agentes de recursos humanos na implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 131-156, jan./mar. 2017.

Gestão de Políticas Públicas

MACHADO, José Angelo; GUIM, Ana Luíza dos Santos. Descentralização e uniformidade nacional na provisão dos serviços de saúde: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 37-64, jan./mar. 2017.

SANTOS, Flavio Rosendo dos et al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 191-212, jan./mar. 2017.

Gestão Orçamentária

CABELLO, Andrea; ALVES, Joelder. Custos invisíveis – conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualizações monetárias: o caso da Universidade de Brasília. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 213-246, jan./mar. 2017.

MACHADO, José Angelo; GUIM, Ana Luíza dos Santos. Descentralização e uniformidade nacional na provisão dos serviços de saúde: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 37-64, jan./mar. 2017.

SANTOS, Flavio Rosendo dos et al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 191-212, jan./mar. 2017.

Gestão por Resultados

SEGATTO, Catarina; ABRUCIO, Fernando. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 85-106, jan./mar. 2017.

Governança

ALMADA, Vítor Evangelista; BAIOCCHI NETO, Pílade; FURTADO, Bernardo. Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 863-888, out./dez. 2017.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo; GOMES, Ricardo Corrêa. Governance in the Legislative Power: looking at the parliamentary boards. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 557-582, jul./set. 2017.

Ideologia Política

CARMO, Renato Miguel do; BARATA, André. Teoria social da austeridade: para uma crítica do processo de precarização. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 319-341, abr./jun. 2017.

Imagem Pública

BARROS, Antonio Teixeira de; MARTINS, Lúcio Meireles. Impactos do Parlamento Jovem brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 157-190, jan./mar. 2017.

Implementação

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília Patta. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr./jun. 2017.

Infraestrutura

ALMADA, Vítor Evangelista; BAIOCCHI NETO, Pílade; FURTADO, Bernardo. Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 863-888, out./dez. 2017.

Inovação

CARNEIRO, Dayse Karenine de Oliveira; RESENDE JUNIOR, Pedro Carlos. Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do ministério da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 835-862, out./dez. 2017.

DÓRIA, Adriana Sodré et al. Inovação no setor público: uma instituição pública de ensino sob a ótica dos servidores e colaboradores. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 285-317, abr./jun. 2017.

JANISSEK, Janice et al. Práticas inovadoras de gestão no contexto das universidades públicas brasileiras: validação da escala para medir seu grau de importância e adoção. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 259-283, abr./jun. 2017.

Institucionalização

MIRANDA, Luciana de Oliveira; CALMON, Paulo Du Pin. Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 389-416, abr./jun. 2017.

Internet

SOUZA JUNIOR, Alcyon Ferreira de; STREIT, Rosalvo Ermes. Segurança cibernética: política brasileira e a experiência internacional. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 107-130, jan./mar. 2017.

Legitimidade

OLSEN, Johan P. Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 745-784, out./dez. 2017.

Lei de Benford

BUGARIN, Maurício Soares; CUNHA, Flávia Ceccato Rodrigues da. Lei de benford aplicada à auditoria da reforma do aeroporto internacional de minas gerais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 915-940, out./dez. 2017.

Mapeamento de Competências

MONTEZANO, Lana; AMARAL JUNIOR, José Bento Carlos; ISIDRO-FILHO, Antônio. Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 785-806, out./dez. 2017.

Metodologia

BUGARIN, Maurício Soares; CUNHA, Flávia Ceccato Rodrigues da. Lei de benford aplicada à auditoria da reforma do aeroporto internacional de minas gerais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 915-940, out./dez. 2017.

Modelo de Gestão

JANISSEK, Janice et al. Práticas inovadoras de gestão no contexto das universidades públicas brasileiras: validação da escala para medir seu grau de importância e adoção. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 259-283, abr./jun. 2017.

MONTEZANO, Lana; AMARAL JUNIOR, José Bento Carlos; ISIDRO-FILHO, Antônio. Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 785-806, out./dez. 2017.

Movimento Social

CAMPOS, Mariana de Lima; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Movimentos de mulheres do campo e o Estado: um estudo sobre as políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher na realidade rural. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 533-555, jul./set. 2017.

Mudança Organizacional

MIRANDA, Luciana de Oliveira; CALMON, Paulo Du Pin. Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 389-416, abr./jun. 2017.

Mulher

CAMPOS, Mariana de Lima; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Movimentos de mulheres do campo e o Estado: um estudo sobre as políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher na realidade rural. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 533-555, jul./set. 2017.

NUNES, Ana Carolina Almeida Santos. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 503-531, jul./set. 2017.

Orçamento Fiscal

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017.

Orçamento Impositivo

DELGADO, Rodrigo Morais Lima et al. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 889-914, out./dez. 2017.

Orçamento Público

DELGADO, Rodrigo Morais Lima et al. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 889-914, out./dez. 2017.

FITTIPALDI, Italo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros Costa de. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 611-630, jul./set. 2017.

SANTOS, Flavio Rosendo dos et al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 191-212, jan./mar. 2017.

Órgão Público

MONTEZANO, Lana; AMARAL JUNIOR, José Bento Carlos; ISIDRO-FILHO, Antônio. Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 785-806, out./dez. 2017.

Ouvidoria Pública

MIRANDA, Luciana de Oliveira; CALMON, Paulo Du Pin. Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 389-416, abr./jun. 2017.

Participação Política

OLSEN, Johan P. Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 745-784, out./dez. 2017.

Pesquisa Quantitativa

DÓRIA, Adriana Sodré et al. Inovação no setor público: uma instituição pública de ensino sob a ótica dos servidores e colaboradores. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 285-317, abr./jun. 2017.

Planejamento Estratégico

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 631-656, jul./set. 2017.

SILVA, Alliny Kásia da et al. Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 365-387, abr./jun. 2017.

Poder Judiciário

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 631-656, jul./set. 2017.

Poder Legislativo

BARROS, Antonio Teixeira de; MARTINS, Lúcio Meireles. Impactos do Parlamento Jovem brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 157-190, jan./mar. 2017.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo; GOMES, Ricardo Corrêa. Governance in the Legislative Power: looking at the parliamentary boards. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 557-582, jul./set. 2017.

Poder Político

VIEIRA, Soraia Marcelino; CAVALCANTE, Pedro; NEFTALI, Augusto. Democracia y economía: determinantes políticos del desempeño económico en América Latina. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 65-84, jan./mar. 2017.

Política Ambiental

BORINELLI, Benilson; BACCARO, Thaís Accioly; GUANDALINI, Natália Nakay. Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 807-834, out./dez. 2017.

Política Comparada

VIEIRA, Soraia Marcelino; CAVALCANTE, Pedro; NEFTALI, Augusto. Democracia y economía: determinantes políticos del desempeño económico en América Latina. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 65-84, jan./mar. 2017.

Política de Esporte

ALMADA, Vítor Evangelista; BAIOCCHI NETO, Pílade; FURTADO, Bernardo. Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 863-888, out./dez. 2017.

Política de Saúde

CARNEIRO, Dayse Karenine de Oliveira; RESENDE JUNIOR, Pedro Carlos. Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do ministério da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 835-862, out./dez. 2017.

DELGADO, Rodrigo Moraes Lima et al. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 889-914, out./dez. 2017.

JACKSON FILHO, José Marçal; Ponce, Tarsila Baptista. O papel dos agentes de recursos humanos na implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 131-156, jan./mar. 2017.

MACHADO, José Angelo; GUIM, Ana Luíza dos Santos. Descentralização e uniformidade nacional na provisão dos serviços de saúde: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 37-64, jan./mar. 2017.

Política Econômica

VIEIRA, Soraia Marcelino; CAVALCANTE, Pedro; NEFTALI, Augusto. Democracia y economía: determinantes políticos del desempeño económico en América Latina. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 65-84, jan./mar. 2017.

Política Educacional

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília Patta. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr./jun. 2017.

SEGATTO, Catarina; ABRUCIO, Fernando. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 85-106, jan./mar. 2017.

Política e Governo

OLSEN, Johan P. Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 745-784, out./dez. 2017.

Política Fiscal

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017.

Política Setorial

FREY, Klaus et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p.9-36, jan./mar. 2017.

Políticas Públicas

ALMADA, Vítor Evangelista; BAIOCCHI NETO, Pílade; FURTADO, Bernardo. Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 863-888, out./dez. 2017.

CAMPOS, Mariana de Lima; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Movimentos de mulheres do campo e o Estado: um estudo sobre as políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher na realidade rural. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 533-555, jul./set. 2017.

FITTIPALDI, Italo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros Costa de. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 611-630, jul./set. 2017.

FREY, Klaus et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p.9-36, jan./mar. 2017.

NUNES, Ana Carolina Almeida Santos. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 503-531, jul./set. 2017.

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília Patta. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr./jun. 2017.

Problemas Sociais

SILVA, Alliny Kásia da et al. Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 365-387, abr./jun. 2017.

Produção Científica

SILVA, Alliny Kásia da et al. Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 365-387, abr./jun. 2017.

Rede

ALMADA, Vítor Evangelista; BAIOCCHI NETO, Pílade; FURTADO, Bernardo. Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 4, p. 863-888, out./dez. 2017.

Reforma Administrativa

CARBONAI, Davide; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 343-364, abr./jun. 2017.

SEGATTO, Catarina; ABRUCIO, Fernando. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 85-106, jan./mar. 2017.

Reforma Judiciária

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 631-656, jul./set. 2017.

Relações Intergovernamentais

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília Patta. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr./jun. 2017.

Segurança da Informação

SOUZA JUNIOR, Alcyon Ferreira de; STREIT, Rosalvo Ermes. Segurança cibernética: política brasileira e a experiência internacional. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 107-130, jan./mar. 2017.

Segurança Pública

CERQUEIRA, Alexandre dos Santos et al. Fronteiras e o equilíbrio trabalho-lar: um estudo com profissionais de segurança pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 681-704, jul./set. 2017.

Seguridade Social

JACKSON FILHO, José Marçal; Ponce, Tarsila Baptista. O papel dos agentes de recursos humanos na implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 131-156, jan./mar. 2017.

Servidor Público

CERQUEIRA, Alexandre dos Santos et al. Fronteiras e o equilíbrio trabalho-lar: um estudo com profissionais de segurança pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 681-704, jul./set. 2017.

DURAN, Débora. A educação a distância no processo de formação continuada da administração pública: as contribuições da Revista do Serviço Público. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 705-736, jul./set. 2017.

RANZINI, Milena de Senne; BRYAN, Newton Antonio Paciulli. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 417-438, abr./jun. 2017.

Setor Público

DÓRIA, Adriana Sodré et al. Inovação no setor público: uma instituição pública de ensino sob a ótica dos servidores e colaboradores. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 285-317, abr./jun. 2017.

Tecnologia da Informação

SOUZA JUNIOR, Alcyon Ferreira de; STREIT, Rosalvo Ermes. Segurança cibernética: política brasileira e a experiência internacional. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p. 107-130, jan./mar. 2017.

Teoria Social

CARMO, Renato Miguel do; BARATA, André. Teoria social da austeridade: para uma crítica do processo de precarização. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 319-341, abr./jun. 2017.

Tomada de Decisão

FREY, Klaus et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 1, p.9-36, jan./mar. 2017.

Trabalho

CARMO, Renato Miguel do; BARATA, André. Teoria social da austeridade: para uma crítica do processo de precarização. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 2, p. 319-341, abr./jun. 2017.

Transferência Intergovernamental

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017.

Violência Contra a Mulher

CAMPOS, Mariana de Lima; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Movimentos de mulheres do campo e o Estado: um estudo sobre as políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher na realidade rural. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 533-555, jul./set. 2017.

NUNES, Ana Carolina Almeida Santos. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 503-531, jul./set. 2017.

Zona Rural

CAMPOS, Mariana de Lima; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Movimentos de mulheres do campo e o Estado: um estudo sobre as políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher na realidade rural. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 68, n. 3, p. 533-555, jul./set. 2017.

RSP

Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela Enap. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP>

Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - Comentários ao Editor.

Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

Enap – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900
Tel: (61) 2020 3327
E-mail: editora@enap.gov.br

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: PERFIL, TRAJETÓRIA E ATUAÇÃO

O livro discute os principais resultados obtidos pela pesquisa Burocracia de médio escalão no Governo Federal, que almejou caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários do Governo Federal em diferentes setores. Esta coletânea traz importantes reflexões sobre o Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito a sua burocracia. Assim, esperamos que o livro contribua tanto para os acadêmicos interessados no funcionamento do governo e de sua burocracia quanto para a sociedade e, especialmente, para os gestores públicos responsáveis por formular e implementar políticas públicas, sobretudo de gestão de pessoas. Esta publicação também está disponível para *download* na versão em inglês.



SISTEMA DE ESCOLAS DE GOVERNO DA UNIÃO: PERFIL, IDENTIDADE E DESAFIOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO

O Caderno tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), voltada para o levantamento e sistematização de informações de Escolas de Governo, com vistas a delinear perfis e oferecer suporte a programas estratégicos de integração e fortalecimento dessas instituições. A publicação descreve, em sete capítulos, a sequência dos estudos realizados e apresenta dados inéditos e inovadores.



REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA ENAP: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO COLETIVA DO CONHECIMENTO

O caderno apresenta o desenvolvimento do Repositório Institucional da Enap, e possui a seguinte organização: (i) introdução, onde se contextualiza o repositório; (ii) a concepção e o planejamento do repositório, onde há uma destaque para o *benchmarking* e o processo de construção coletiva para se obter o melhor modelo de organização e disponibilização da produção intelectual da Enap; (iii) a implementação do repositório, destacando as políticas adotadas, a arquitetura da informação, o conjunto de metadados, a política de direitos autorais, etc.; (iv) a disseminação e gestão do repositório, tratando de temas como a capacitação das equipes, o povoamento do repositório, estratégias de divulgação e o monitoramento, avaliação e evolução do repositório; e finalmente (v) as lições aprendidas, onde se menciona quais os desafios enfrentados e estratégias para construir um sistema de gestão da informação utilizando a inteligência coletiva da Enap.



Para conhecer ou adquirir as Publicações Enap, visite o site
www.enap.gov.br

CARTÃO DE AQUISIÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição:

CPF/CNPJ:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

- Ano 66 – 2015
- Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº
- Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos Enap

- 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17
- 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27
- 28 29 30 31 32 33* 34 36 37 38
- 39 40 41 42

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações Enap poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:

- Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
- Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):

- Acesse sua conta.
- Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
- Digite o valor total das publicações solicitadas.
- No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
- No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
- Imprima o comprovante e encaminhe-o para a Enap juntamente com o Cartão de Aquisição.

3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):

- Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
- Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
- Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecle Ok.
- Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
- Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: Enap Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401

5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3092 / 2020 3373

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.ena.gov.br – publicacoes@ena.gov.br