

**RSP**

# Revista — do — Serviço Público

Vol. 69, nº 1  
Jan/Mar 2018  
ISSN: 0034-9240

Seção temática: "Sistema de governança em órgãos públicos"  
Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde

*Mary Anne Fontenele Martins, Wildenildo Oliveira dos Santos, Rodrigo Lino de Brito e Gustavo de Freitas Alves*

The Study of Public Management: Conceptualizing a Design-Oriented Social Science

*Michael Barzelay*

Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência

*José Angelo Machado*

Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014

*Daniel Izaías de Carvalho*

Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability

*Lamartine Vieira Braga, Ricardo Corrêa Gomes*

Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes

*Geralda Luiza de Miranda, Valéria Cristina de Oliveira*

O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local

*Eduardo Moreira da Silva*

Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no Estado do Rio de Janeiro

*Paula Alexandra Nazareth*

Percepções sobre (des)igualdade de gênero: estudo comparativo entre civis e policiais

*Carla Cecília Rodrigues Almeida, Marcos Aparecido de Souza e Éder Rodrigo Gimenes*

**Enap**

**RSP**

Brasília – 2018

**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 Univeristy - 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](http://www.ena.gov.br)

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

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

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

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

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

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

# Sumario

## Contents

Seção temática: “Sistema de governança em órgãos públicos” Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde Risk management policy: Brazilian health regulatory agency’s case	7
<i>Mary Anne Fontenele Martins, Wildenildo Oliveira dos Santos, Rodrigo Lino de Brito e Gustavo de Freitas Alves</i>	
The Study of Public Management: Conceptualizing a Design-Oriented Social Science O estudo da gestão pública: conceituando uma ciência social orientada ao <i>design</i>	33
<i>Michael Barzelay</i>	
Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência Federalism and social policy: connections from the Agency Theory	57
<i>José Angelo Machado</i>	
Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014 Brazilian budget under Punctuated Equilibrium Theory analysis between 1980-2014	85
<i>Daniel Izaias de Carvalho</i>	

Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability Electronic participation, government effectiveness and accountability <i>Lamartine Vieira Braga, Ricardo Corrêa Gomes</i>	111
Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes State capacity and effectiveness in the policy of attention to children and adolescents <i>Geralda Luiza de Miranda, Valéria Cristina de Oliveira</i>	145
O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local The institutional design of councils in Brazilian cities of small and medium size: management of policies in local power <i>Eduardo Moreira da Silva</i>	179
Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no Estado do Rio de Janeiro Master Plans and instruments for urban and environmental management in the State of Rio de Janeiro <i>Paula Alexandra Nazareth</i>	209
Percepções sobre (des)igualdade de gênero: estudo comparativo entre civis e policiais Perceptions on gender (in)equality: a comparative study between civilians and policies <i>Carla Cecília Rodrigues Almeida, Marcos Aparecido de Souza e Éder Rodrigo Gimenes</i>	239

# Editorial

Encerramos o ano de 2017 com uma perspectiva de gradativo fortalecimento da Revista do Serviço Público. À medida que iniciamos um projeto de internacionalização da RSP, o número de artigos publicados em língua inglesa subiu, de forma que a revista tem se tornado mais atraente para a comunidade acadêmica e para a comunidade de práticas.

Essa é uma perspectiva que identifica a RSP como periódico altamente qualificado e aderente às necessidades do setor público e dos governos no Brasil. A comunidade acadêmica de gestão pública se ampliou consideravelmente no país, com a ampliação de cursos de graduação e pós-graduação em todo o território nacional. Esse é um cenário desafiador para o campo de Administração Pública e Políticas Públicas no Brasil. Se temos uma comunidade acadêmica e de *practitioners* maior, é necessário haver mais espaços para a publicação do trabalho científico, bem como definir uma concepção do que é o trabalho no âmbito da gestão pública e de que conhecimento falamos.

Essa não é uma tarefa simples de ser realizada. Exige um processo de revisitação e discussão epistemológica do campo, de maneira a prover elementos críticos que definam o conhecimento em gestão pública. O artigo do professor Michael Barzelay constrói uma concepção da gestão pública como uma ciência orientada pelo design de políticas e serviços. É uma visão atraente, que pode balizar uma concepção de ciência aplicada e voltada para a melhoria e aperfeiçoamento da gestão.

Da mesma forma, é necessário compreender que políticas públicas ocorrem em um contexto institucional, em que a mobilização de agentes se torna central para o sucesso ou fracasso da implementação de uma política pública. Reunir teorias e uma perspectiva empírica sólida constitui um objetivo essencial da RSP, de forma a melhorar os artigos aqui publicados e que eles possam gerar maior impacto junto à gestão de políticas públicas.

Portanto, constitui um objetivo essencial que os artigos publicados pela revista possam gerar evidências e debates a respeito de políticas e processos na gestão pública, cumprindo a sua missão institucional como espaço para a geração de conhecimento. O ano de 2017 representou um ano de mudança, o que ampliou, por sua vez, o desafio atual da RSP. Estamos construindo condições para que a RSP amplie sua indexação internacional, como recentemente aderimos às bases do Proquest e da EBSCO. A inserção da RSP nessas indexações inicia agora uma ampliação de sua qualidade acadêmica e impacto junto ao campo prático da gestão pública.

Reunir essas qualidades desafia as publicações científicas, de modo que precisamos fazer uma linha de montagem robusta para a avaliação cega e acompanhamento dos artigos que são publicados na revista. Para o ano de 2018, nos propomos a isso. A rever nossos processos de modo a fortalecer a qualidade acadêmica e o impacto dos artigos aqui publicados. Esse desafio exigirá um trabalho qualificado e o aprimoramento constante dos nossos processos internos, de modo a prover maior internacionalização e impacto dos artigos publicados nestas páginas.

Fernando Filgueiras

Editor-Chefe

*Seção temática:*  
*“Sistema de governança  
em órgãos públicos”*

**Política de gestão de riscos  
corporativos: o caso de uma agência  
reguladora da saúde**

**Mary Anne Fontenele Martins**

*Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*

**Wildenildo Oliveira dos Santos**

*Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*

**Rodrigo Lino de Brito**

*Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*

**Gustavo de Freitas Alves**

*Universidade de Brasília (UnB)*

Estudo qualitativo e descritivo-exploratório que objetiva relatar a experiência da elaboração da Política de Gestão de Riscos Corporativos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), no período de 01 de novembro de 2016 a 31 de maio de 2017, como ferramenta estratégica de governança corporativa. A fundamentação teórica envolveu a ISO 31000, COSO ERM e normas de referências em gestão de riscos. Por meio da técnica de triangulação, utilizando a pesquisa documental, a pesquisa-ação e a de levantamento, verificou-se que a política foi desenvolvida em cinco grandes etapas inter-relacionadas: 1) sensibilização da alta liderança, 2) desenvolvimento de competências e *benchmarking*, 3) consulta interna, 4) comunicação e disseminação interna e 5) discussão aprovação da política pela diretoria colegiada. Conclui-se que a experiência da agência foi bastante satisfatória, uma vez que superou as recomendações dos órgãos de controle. Quando há uma política amplamente discutida, que busca potencializar o alcance da missão institucional e fortalecer o modelo de governança, essa experiência pode ser replicada por outros órgãos reguladores, observando as suas devidas especificidades.

**Palavras-chave:** agência reguladora, gestão de riscos, governança corporativa, política organizacional, implementação

---

[Artigo recebido em 30 de novembro de 2017. Aprovado em 5 de março de 2018.]

## Política de gestión de riesgos corporativos: el caso de una agencia reguladora de la salud

Estudio cualitativo, descriptivo-exploratorio que objetiva informar la experiencia de elaboración de la Política de Gestión de Riesgos Corporativos de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), como herramienta estratégica de la gobernanza corporativa, en el periodo del 01/11/2016 al 31/05/2017. La fundamentación teórica implicó la ISO 31000 y el COSO ERM y normas de referencia en gestión de riesgos. Con la técnica de triangulación, utilizando la investigación documental, la investigación-acción y la investigación de levantamiento, se verificó que la política se desarrolló en cinco grandes pasos interrelacionadas: 1) sensibilización del alto liderazgo; 2) evolución de competencias y benchmarking; 3) consulta interna; 4) la comunicación y diseminación interna y 5) la aprobación de la política por el Directorio Colegiado. Se concluye que la experiencia de la Agencia fue bastante satisfactoria, ya que superó las recomendaciones de los órganos de control, al lograr una política discutida en profundidad, que busca mejorar el alcance de la misión institucional y fortalecer el modelo de gobernanza, pudiendo, esta experiencia, ser replicada por otros órganos reguladores, teniendo en cuenta las debidas especificidades.

**Palabras clave:** agencia reguladora, gestión de riesgos, gobernanza corporativa, política de organización, implementación

## Risk management policy: Brazilian health regulatory agency's case

This article is a qualitative and descriptive exploratory study that aims to report the experience of elaborating the Risk Management Policy of the Brazilian Health Regulatory Agency (Anvisa), from November 1st, 2016 to May 31st, 2017, as a strategic tool for corporate governance. The theoretical basis included ISO 31000, COSO ERM and reference methods in risk management. Through the triangulation technique, using documentary research, action research and survey research, it was verified that the procedure was developed in five major interrelated steps: 1) sensitization of high performance leadership, 2) skills development and benchmarking, 3) corporate consultation, 4) corporate communication and 5) procedure approval by the Executive Board. The study found that Anvisa's experience was quite satisfactory since it surpassed the guidelines of the control agencies. When one considers a widely discussed procedure that plans to increase the range of the institutional mission and strengthen the governance model, this experience can be reproduced by other regulatory agencies according to their particularities.

**Keywords:** regulatory agency, risk management, corporate governance, organizational policy, implementation

## Introdução

A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2016).

Na última década, a gestão de riscos corporativos vem se transformando em uma estratégia da governança de vital importância para as organizações públicas. Trata-se de uma abordagem que potencializa o alcance de resultados em qualquer organização, de forma a mitigar riscos por meio de controles apropriados e também com potencial para contribuir com maior eficácia na gestão pública (AZEVEDO, 2017; SANTOS, 2014).

Destaca-se que os riscos permeiam todos os níveis da organização e, se não gerenciados ou controlados adequadamente, podem resultar em impactos na estratégia, no orçamento, na legislação, nas pessoas, na continuidade do negócio e, conseqüentemente, no alcance de sua missão institucional, ocasionando danos severos à reputação da organização (HILLSON, 2016; POWER, 2009).

Observa-se que o tema é extremamente novo para muitas instituições públicas, incluindo as universidades e órgãos que não estão habituados com as práticas de gestão de riscos corporativos ou institucionais.

Com o objetivo de intensificar ações que promovam a melhoria da governança, da gestão de riscos e dos controles internos na administração pública, o Tribunal de Contas da União (TCU) desenhou, em 2012, após pesquisas e estudos, um indicador que avaliasse o nível de maturidade das instituições públicas no tocante à implantação da gestão de riscos. O modelo de avaliação desenvolvido possui quatro dimensões: ambiente de gestão de riscos; processos de gestão de riscos; gestão de riscos em parcerias e resultados obtidos com a gestão de riscos.

Em síntese, segundo o modelo construído pelo TCU, a maturidade de uma organização em gestão de riscos é determinada pelas capacidades existentes em termos de liderança, políticas e estratégias e preparo das pessoas para gerir os riscos identificados, além dos resultados decorrentes do emprego dessas capacidades.

De acordo com a avaliação do TCU (TC 011.745/2012-6), as dez agências reguladoras participantes do levantamento apresentaram distintos graus de maturidade em gestão de riscos, os quais variaram de inicial a intermediário, o que indica haver um longo caminho de aprimoramento a ser percorrido para que essas apresentem uma gestão de riscos compatível com as exigências de suas áreas de atuação (BRASIL, 2012; BRASIL, 2014).

Associado a isso, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) determinaram aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em 2016, a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança. As novas orientações foram publicadas na Instrução Normativa Conjunta (INC) CGU/MP nº 01, de maio de 2016 (BRASIL, 2016). Por meio dessa, impõe-se aos órgãos do Poder Executivo Federal o dever de instituir, em até doze meses a contar de sua publicação, uma política de gestão de riscos, especificando ao menos princípios e objetivos organizacionais; diretrizes; competências e responsabilidades.

O desafio foi dado. No entanto, um fator crítico de sucesso para tal empreitada encontra-se na abrangência e complexidade da atuação regulatória da agência na área de saúde, que tem como objeto de trabalho a gestão do risco sanitário de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária. Segundo Silva (2012), a regulação sanitária pode ser entendida como o modo de intervenção do Estado destinado a prevenir, impedir ou minimizar as imperfeições do mercado de bens e de serviços de saúde que possam causar danos ou riscos à saúde da população. É exercida por meio da regulamentação, do controle, do monitoramento e da fiscalização, caracterizado pela adoção e uso sistematizado de práticas e mecanismos de transparência e participação que propiciem consistência, previsibilidade e estabilidade ao processo, em busca de um ambiente regulatório seguro para a população e favorável ao desenvolvimento social e econômico do país (SILVA, 2012; SANTOS, 2012).

Nesse sentido, este estudo objetiva relatar a experiência e as singularidades do processo de elaboração da Política de Gestão de Riscos Corporativos (GRC) da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Pretende-se contribuir para disseminar e compartilhar o conhecimento relacionado ao tema e também refletir sobre a ferramenta de GRC como indutora do modelo de governança na agência.

Será apresentado nas seções seguintes o referencial teórico relacionado à gestão de riscos, a metodologia da pesquisa, as discussões e resultados, e por último, as considerações finais.

## **Referencial teórico**

O risco é a possibilidade de algo que possa vir a ocorrer dificulte ou impeça o alcance de um objetivo. Os riscos corporativos surgem das incertezas dos diversos cenários, seja no campo econômico, político ou social, e podem se apresentar como

ameaças ou oportunidades, na medida em que dificultam ou facilitam o alcance dos objetivos organizacionais (ABNT, 2009).

É fundamental acrescentar que todos os riscos devem ser levados em conta na tomada de decisões, sendo essencial avaliar e incluir diferentes perspectivas, não devendo partir da ótica de uma área específica, de forma isolada, mas olhar a questão como um todo, daquilo que realmente é estratégico e vai impactar no alcance do objetivo institucional (ÁVILA, 2013).

Dessa forma, compreende-se que a gestão de riscos corporativos (GRC) pode ser aplicada a uma ampla gama de atividades, incluindo estratégias, decisões, operações, processos, programas, projetos, produtos, serviços; e suas etapas podem servir a qualquer tipo de risco, independentemente de sua natureza, quer tenha consequências positivas, quer tenha negativas para o cumprimento da missão institucional (SANTOS, 2014).

Um outro aspecto essencial a ser observado é que no setor público há uma preocupação central com o dever de cuidar do bem público. Nesse sentido, os riscos sempre devem ser gerenciados de modo a manter o interesse público em primeiro plano. A tomada de decisão acerca de como equacionar os benefícios e perdas potenciais deve ser o principal aspecto da gestão de riscos nas instituições públicas (ÁVILA, 2013).

A INC CGU/MP nº 01/2016 aborda as tipologias de riscos dividindo-os em operacionais, de imagem/reputação, legais e financeiros/orçamentários e determina que a gestão de riscos seja de responsabilidade da instituição, parte integrante de todos os processos organizacionais, além de ser exercida de forma compartilhada por gestores, servidores, unidades, comissões e comitês setoriais, em que cada risco mapeado e avaliado deve estar associado a um agente responsável, formalmente identificado (BRASIL, 2016). O agente responsável pelo risco deve ser um gestor com autonomia suficiente para orientar e acompanhar as ações de mapeamento, avaliação e mitigação do risco.

Por outro lado, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, apresenta o conceito de governança como um *“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática, para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”* (BRASIL, 2017).

Dessa maneira, o mecanismo de governança mais apropriado na atualidade é o processo de gestão de riscos corporativos, por permitir tratar com eficiência

as incertezas, quer seja pelo aproveitamento das oportunidades, quer seja pela redução da probabilidade e/ou impacto de eventos negativos, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor, de fornecer uma base sólida e segura para tomada de decisão, além de aumentar a probabilidade de atingir os objetivos da organização (AZEVEDO, 2017; BARBOSA, 2012).

Segundo Ramos (2015), o fator crítico de sucesso da implementação de um processo eficaz e eficiente de gestão de riscos é a definição e a adoção simultânea de princípios de governança claros e transparentes, além do desenho de regras de controles internos de gestão consolidados em forma de política (RAMOS, 2015).

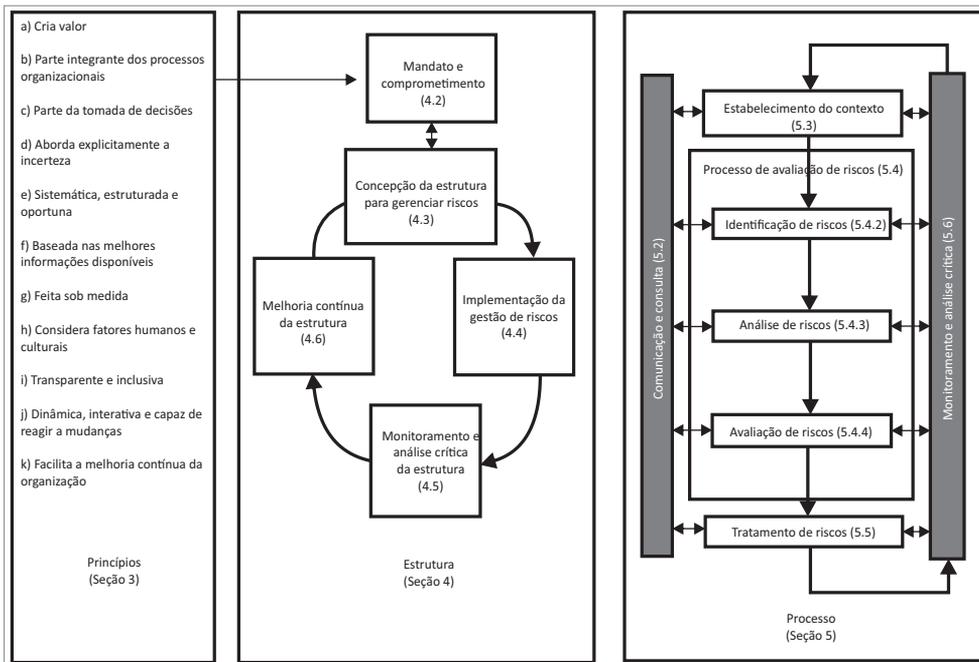
Parte-se, então, da concepção de que a política de gestão de riscos é um conjunto de diretrizes gerais de uma instituição para adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão de risco; sendo, portanto, ferramenta fundamental para aprimorar a dinâmica de governança e ampliar a capacidade de tomar decisões em relação a políticas, programas e serviços públicos, em ambientes cada vez mais complexos, mutáveis, caracterizados por inúmeras incertezas e diversidades (ÁVILA, 2016).

## Metodologias de gestão de riscos corporativos

Como pilares do referencial teórico necessário para fundamentar a realização desta pesquisa foram considerados a Norma ABNT/NBR ISO 31000: 2009 e COSO (*Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) ERM (*Enterprise Risk Management — Gestão de Riscos Corporativos*). Os principais aspectos relacionados a esses assuntos estão descritos a seguir.

A Norma ABNT/NBR ISO 31000 conceitua política de gestão de riscos como a “*declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos*” e fornece princípios e diretrizes para gerenciar qualquer forma de risco de uma maneira sistemática, transparente e confiável, dentro de qualquer escopo e contexto, existindo também o manual de implantação. A norma ressalta ainda que “*convém que a gestão de riscos seja incorporada em todas as práticas e processos da organização, de forma que seja pertinente, eficaz e eficiente*”, sendo composta pelas seguintes etapas: comunicação e consulta; estabelecimento do contexto (interno e externo); identificação, análise, avaliação; tratamento dos riscos e monitoramento e análise crítica. Do mesmo modo, o processo de gestão de riscos deve ser parte integrante dos processos organizacionais, sendo incorporado no desenvolvimento de políticas, programas e projetos, na análise crítica, no planejamento estratégico e operacional, e incluída também nos processos de gestão de mudanças (ABNT, 2009).

Figura 1 – Framework da ISO 31000.

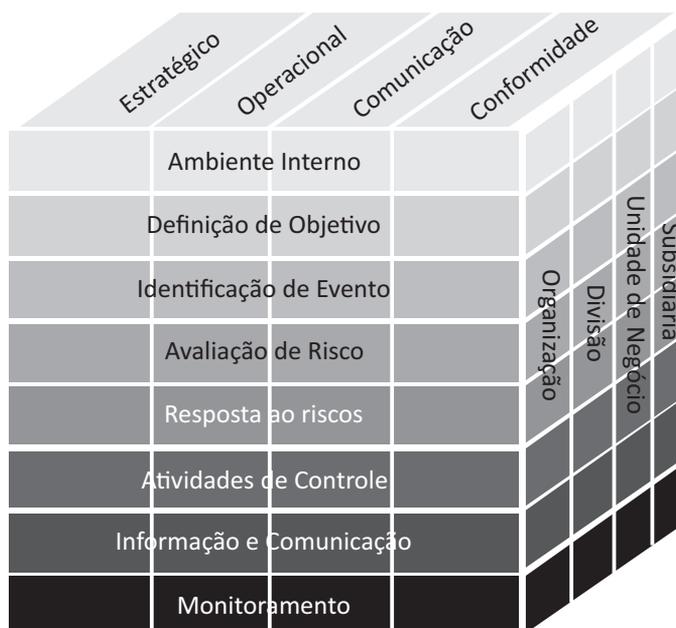


Fonte: ABNT/NBR ISO 31000, 2009.

O COSO (*Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) ERM (*Enterprise Risk Management — Gestão de Riscos Corporativos*) define o modelo de Gerenciamento de Riscos Corporativos ao estabelecer que o processo “*não apenas permite identificar, avaliar e administrar riscos diante de incertezas, como também integra o processo de criação e preservação de valor*” (Coso, 2004, p. 13). Nesse contexto, evidencia-se a importância de gerenciar a probabilidade e o impacto dos eventos de riscos, aumentando para os eventos positivos e diminuindo para os eventos negativos (CAMARA *et al.*, 2015).

Os controles internos têm a finalidade de “*possibilitar uma garantia razoável quanto à realização dos objetivos*” (Coso, 2004, p. 119). A rigor, ainda segundo o COSO-ERM, o gerenciamento de riscos corporativos não é um processo sequenciado em que um componente afeta somente o próximo, mas um processo multidirecional e interativo, segundo o qual quase todos os componentes influenciam os outros (BRASILIANO, 2016). Ou seja, existe um relacionamento direto entre os objetivos da organização e os componentes do gerenciamento de riscos corporativos, que representam aquilo que é necessário para o alcance desses objetivos, e a estrutura da organização para realização dessas ações. Esse relacionamento é apresentado em uma matriz tridimensional em forma de cubo, como segue:

**Figura 2 – Visão tridimensional da metodologia COSO — ERM.**



Fonte: COSO, 2004.

## Governança e responsabilidades da gestão de riscos.

A governança no setor público precisa de ferramentas de controle que auxiliem no processo de tomada de decisões, sendo a gestão de riscos um instrumento que pode subsidiar as organizações para estabelecer cenários e estratégias, evitando ameaças e aproveitando as oportunidades derivadas do contexto social, político e econômico em que se insere (ÁVILA, 2016; BARBOSA, 2012).

Segundo Ramos (2015), a experiência demonstra que, no momento da implantação de uma política e um processo de GRC, o maior desafio dentro das organizações consiste em conseguir integrar adequadamente o processo nos sistemas de governança e de controle interno. A circulação das informações dentro de um sistema integrado de gestão de riscos deve ter duas principais direções: a primeira: *top down*, em que as informações circulam em duplo sentido, de cima para abaixo, definindo objetivos, prioridades, procedimentos e metodologias; e a segunda: *bottom up*, de baixo para cima, escalando decisões, responsabilidade e comunicando resultados (RAMOS, 2015).

O conceito de “governança”, nos termos da INC CGU/MP nº 01/2016, remete à combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização com o intuito de alcançar os seus objetivos. Assim, ela estabelece como princípios gerais da boa

governança a liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability* (BRASIL, 2016). Adicionalmente, para uma efetiva governança, os princípios devem ser aplicados de forma integrada, como um processo sistemático, e não apenas individualmente, sendo compreendidos e internalizados por todos na organização (AZEVEDO, 2017; BRASIL, 2016).

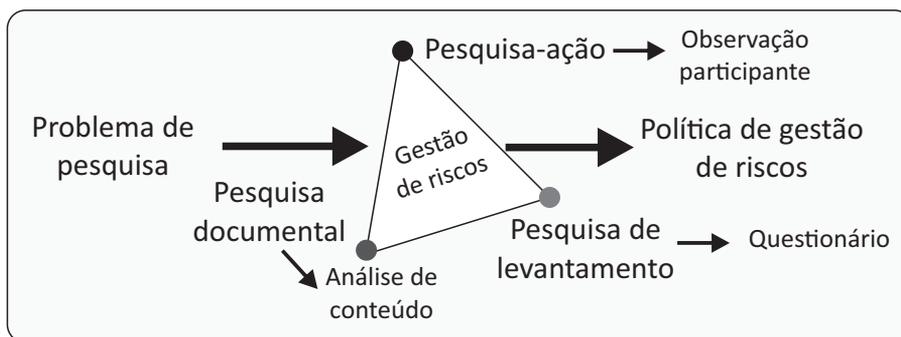
De acordo com a INC CGU/MP nº 01/2016, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão instituir um comitê de governança, riscos e controles pelos seus dirigentes máximos, de forma que a sua estrutura deva ser composta pelo dirigente máximo e pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinados, a fim de desenvolver uma série de atribuições no que concerne à governança, gestão de riscos e controles internos (BRASIL, 2016).

Deve-se ter em mente a busca constante em aumentar o grau de maturidade da GRC em uma agência reguladora, de tal modo que os resultados da GRC reflitam num processo de governança mais eficiente, consciente e perene, melhorando assim seu desempenho na prestação de serviços públicos e no bem-estar social da população (ÁVILA, 2013; SILVEIRA, 2015).

## Metodologia da pesquisa

Segundo Zappellini (2015), a triangulação de pesquisa consiste em combinar metodologias diferentes para analisar o mesmo fenômeno, a fim de consolidar a construção de teorias sociais e compreender com mais profundidade o fenômeno investigado (ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015). Em termos metodológicos, este trabalho possui uma epistemologia construtivista, baseada no paradigma de pesquisa que prioriza a interpretação como forma de análise (SACCOL, 2009). Os métodos de pesquisa da triangulação utilizados foram a pesquisa documental; a pesquisa de levantamento (*survey*) e a pesquisa-ação. Como técnicas de coleta e análise de dados foram utilizados: análise de conteúdo; questionário e observação participante, respectivamente.

Dentre os métodos de pesquisa citados, optou-se pela pesquisa documental, que recorre a fontes diversas sem tratamento analítico, no caso deste estudo, relacionadas à análise de conteúdo de documentos oficiais da administração pública. A pesquisa de levantamento (conduzida por questionário com uma amostra dos servidores da Anvisa) permite obter o conhecimento direto da realidade com rapidez e economia. Já a pesquisa-ação que apresenta base empírica e associada com a resolução de um problema coletivo no qual os pesquisadores e participantes estão envolvidos, neste trabalho, se deu por observação participante via entrevistas internas na Anvisa e por *benchmarking* em consultas a outros órgãos para elucidação da questão (GIL, 2002). Para ilustrar essa triangulação, foi elaborada a Figura 3, com a representação da metodologia da pesquisa.

**Figura 3 – Visão geral da pesquisa.**

Fonte: Elaboração própria.

Trata-se de um estudo qualitativo, do tipo descritivo-exploratório, sobre a experiência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) na elaboração e publicação de sua política de GRC.

Foram utilizadas técnicas de análise de conteúdo e observação participante que ocorreram no período de abril de 2016 a maio de 2017. Os documentos pesquisados foram portarias e publicações na intranet, relatórios de auditorias, pautas e atas de reuniões, entre outros documentos que comprovam o diagnóstico e as ações desenvolvidas para a elaboração da política de GRC. A observação participante também pôde contribuir para este estudo, pois os autores estavam diretamente envolvidos no desenvolvimento da referida política e utilizaram um diário de campo para registro dos dados. Entre esses registros há um formulário para condução do *benchmarking*, que se encontra no Apêndice I.

Quanto ao questionário, esse foi dividido em três etapas: a identificação do participante; questões quanto ao uso da gestão de riscos e questões sobre a política de gestão de riscos. Em grande parte das questões foi utilizada a escala de *Likert*, variando de “1- Discordo Totalmente” a “5- Concordo Totalmente”. Essas questões estão registradas no Apêndice II.

Os dados foram organizados e sistematizados à medida em que se verificou a existência formal e informal de várias ações e iniciativas que se desdobraram para que a política fosse aprovada e publicada no prazo estabelecido pela INC CGU/MP nº 01/2016.

## Contextualização do ambiente

A Anvisa é uma autarquia sob regime especial, que tem sede e foro no Distrito Federal, cuja finalidade institucional é promover a proteção da saúde da população por intermédio do controle sanitário da produção e consumo de produtos e

serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, incluindo também o controle de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados (BRASIL, 1999).

A justificativa para a escolha da agência reguladora estudada fundamenta-se no fato de que, segundo a avaliação do TCU (BRASIL, 2014), a Anvisa apresentou o grau de maturidade inicial (0 a 20%) quanto ao seu ambiente de gestão de riscos. O índice médio apurado foi de 10,53%, o que demonstrou que há um baixo nível de formalização da gestão de riscos, com a ausência de procedimentos e documentação específica sobre o tema, além de uma significativa margem de melhoria nas diversas dimensões avaliadas. Nesse sentido, houve a recomendação para implantação da política de GRC na Anvisa, objeto do Acórdão nº 673/2015.

## Resultados e discussões

O processo de elaboração da política de Gestão de Riscos Corporativos (GRC) da Anvisa foi desenvolvido em cinco grandes etapas inter-relacionadas:

1. Sensibilização da alta liderança (diretores).
2. Desenvolvimento de competências e *benchmarking*.
3. Consulta interna aos servidores.
4. Comunicação e disseminação interna dos conceitos e andamento dos trabalhos.
5. Discussão e aprovação da política pela diretoria colegiada da agência — estrutura da política de GRC.

Essas etapas foram separadas para fins didáticos e serão descritas a seguir. No entanto, constata-se que algumas aconteceram simultaneamente, enquanto outras foram sequenciadas.

### Sensibilização da alta liderança (diretores da agência)

Como ponto de partida foi elaborada a Nota Técnica Conjunta nº 02/2016 – Audit/Aplan/Anvisa, destinada a prestar os devidos esclarecimentos aos cinco diretores da instituição sobre a INC CGU/MP nº 01/2016. Também foi delineado e apresentado aos cinco adjuntos de diretores o projeto de implantação da política de GRC no âmbito da agência, que já apontava como importante iniciativa a criação de um Grupo de Trabalho que seria responsável pela elaboração da minuta a ser discutida e aprovada pela diretoria colegiada da Anvisa.

Segundo Ávila (2016), a implementação de uma política de GRC exige um esforço interdisciplinar, pessoas de diferentes setores e áreas que devem trabalhar em

conjunto para desenvolver uma perspectiva holística e sistemática dos inúmeros fatores que afetam o processo de tomada de decisão (ÁVILA, 2016).

Como consequência dessa etapa, a Portaria nº 2.137 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) em novembro de 2016 e instituiu o Grupo de Trabalho (GT) composto por representantes da Assessoria de Planejamento, da Auditoria Interna e das cinco diretorias da agência. Com o prazo de trabalho de 90 dias iniciais, sendo necessária uma prorrogação por igual período, esse GT teve as seguintes competências:

- Revisar diagnóstico da situação e do nível de maturidade da gestão de riscos corporativos na Anvisa.
- Estudar o tema e ampliar a compreensão da gestão de riscos, propondo padronização dos conceitos relativos ao risco corporativo.
- Realizar análise comparativa de relevantes modelos de gestão de riscos corporativos.
- Realizar visitas de *benchmarking* em outras instituições.
- Elaborar proposta de política de gestão de riscos, a ser submetida à aprovação da diretoria colegiada (Dicol).

Em suma, o alinhamento de conceitos e terminologias associadas à gestão de riscos, à análise comparativa de modelos e dos métodos estabelecidos e às visitas de *benchmarking* às outras instituições configuraram o principal escopo de trabalho do GT.

### **Desenvolvimento de competências e *benchmarking***

As três primeiras reuniões do GT foram de alinhamento conceitual sobre GRC em formato de oficina de trabalho com exposições interativas, exercícios, vídeos e construção coletiva, em que os representantes do GT puderam se aproximar de metodologias como a da Associação Brasileira de Normas Técnicas — ABNT/ NBR ISO 31000 e a do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) – Enterprise Risk Management (ERM)*, visando compreender o método sistemático de identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos corporativos, além de desenvolver habilidades e competências para diferenciar o risco corporativo do risco sanitário, este último voltado essencialmente para proteção à saúde humana.

A título de ensaio foi desenhada uma primeira matriz de risco para aplicação de alguns exercícios de análise e avaliação de impacto e probabilidade dos riscos relacionados a um evento fictício. Também foram apresentados e discutidos, no âmbito do Grupo de Trabalho, os resultados das avaliações e classificações do nível

de maturidade da Anvisa e os relatórios e acórdãos exarados pelo TCU e CGU que versam sobre o tema.

Para elaboração da política de GRC, todos compreenderam que o processo é contínuo, dinâmico e sistemático, baseado nas melhores informações disponíveis, e que toda instituição participa e se envolve, em maior ou menor grau, abrangendo os três níveis de gestão: estratégico, tático e operacional (ABNT, 2009).

Foram estudadas e comparadas pelo GT 21 políticas de gestão de riscos das mais diferentes instituições, públicas e privadas, além do estudo das metodologias e normas existentes. Ressalte-se que a INC CGU/MP nº 01/2016 foi importante subsídio para identificação dos elementos fundamentais que compõem a política.

Para se chegar ao produto final do GT foram realizadas 20 reuniões, totalizando 60 horas de trabalho, permitindo a compreensão dos possíveis benefícios da GRC para a Anvisa, que, segundo Brasiliano (2016) e alguns documentos de centros formativos em gestão pública, (BRASILIANO, 2016; ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2006; INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2007) são:

1. Preservar e aumentar o valor organizacional, mediante a redução da probabilidade e/ou impacto de eventos de perda, combinada com a diminuição de custos, retrabalho ou mesmo a sobreposição de atribuições.
2. Contribuir para a efetividade dos serviços prestados pela agência, dada a série de implicações: missão da organização (nível estratégico), suas atividades cotidianas ou aos seus processos (nível operacional) e projetos estratégicos.
3. Permitir que a Diretoria e demais gestores lidem eficientemente com o campo da incerteza, buscando a tomada de decisões com base na avaliação dos riscos.
4. Promover maior transparência, ao informar ao público em geral dos riscos aos quais a agência está sujeita, as estratégias adotadas para sua mitigação, bem como sua efetividade.
5. Melhorar a dinâmica de governança, mediante a explicitação do modelo de gerenciamento de riscos adotado em consonância com o posicionamento dos gestores e a cultura da organização, além de introduzir uma uniformidade conceitual em todos os níveis da instituição.

Embora não fosse objeto do GT definir uma metodologia de gestão de riscos, essa aproximação com os diferentes modelos mostrou-se fundamental para fins de elaboração da política e consequente desenvolvimento ou adaptação de um modelo que se adequasse à realidade da Anvisa.

Conforme o GT foi se apropriando dos conceitos, houve a necessidade de conhecer como o processo de GRC está sendo aplicado em outras instituições

públicas, aplicou-se a técnica de *benchmarking* como uma fonte de inspiração e aprendizado de políticas e práticas (DOMINIQUE *et al.* 2013).

O ciclo de *benchmarking* ocorreu com cinco instituições públicas, sendo três delas agências reguladoras, com o objetivo de apreender as melhores práticas e trocar as experiências vivenciadas durante o processo de elaboração da minuta da política, sendo etapa essencial para se verificar as estratégias e as práticas de como esse processo está acontecendo em outras instituições.

De um modo geral, todas as instituições estão com um nível de maturidade muito semelhante, seja na fase de publicação da política, seja na fase de implantação do processo de GRC.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) afirma que a sua Política de Gestão de Riscos é um dos principais atos de gestão desde sua criação no ano 2000. Afirma ainda que se trata de uma demonstração clara e evidente do quanto a agência está atenta ao cenário mundial e ao momento histórico, em que as instituições públicas estão investindo cada vez mais em controles internos e ações de prevenção a eventos que possam impactar diretamente no alcance de seus objetivos (BRASIL, 2015).

Uma outra agência reguladora, o Banco Central do Brasil, compreende a política de GRC como abrangente, envolvendo as diversas fontes de riscos às quais a instituição está exposta e destaca a necessidade da avaliação da interação entre essas fontes, com a proposição de medidas e do uso das informações na alocação de recursos, bem como a disseminação da cultura de risco e a ampliação da transparência no processo decisório. Ressalta-se ainda que essas medidas deverão contribuir para o fortalecimento da governança corporativa da instituição (MAIA, 2017).

O Grupo de Trabalho da Anvisa também se reuniu com três empresas privadas que oferecem ferramentas, demonstrando uma visão geral de como funciona o processo de gestão de riscos mediante aplicação da arquitetura (princípios, estrutura e processo) da NBR ISO 31.000:2009. As apresentações forneceram subsídios para avaliar futuros requisitos de sistemas de informação destinados à implementação de gestão de riscos na Anvisa.

Destaque-se que a gestão eficaz de riscos envolve o estabelecimento de um arranjo que combine os três elementos citados anteriormente: estrutura, governança e processo com fins de desenvolver um modelo que auxilie a instituição a integrar a gestão de riscos ao seu sistema de governança e tomada de decisões.

Após a minuta elaborada, esta foi pautada em reunião da diretoria colegiada da agência, em 11 de abril de 2017, sendo na ocasião aprovada a proposta que seria submetida a uma consulta interna, para recebimento de contribuições e comentários dos servidores sobre o tema da política.

## Consulta interna aos servidores da agência

No processo de elaboração de uma política e da formação de uma cultura de riscos, é fundamental ouvir as partes interessadas, que de um modo ou de outro estarão envolvidas no processo de GRC (ÁVILA, 2013).

A consulta interna foi realizada no período de 25/04/2017 a 05/05/2017, por meio de formulário eletrônico, na plataforma do Google. Foram recebidas 73 contribuições, sendo caracterizadas por:

- 53,1% do sexo feminino e 47,9% do sexo masculino.
- 50,7% com idade entre 35 e 45 anos e 31,5%, de 45 a 60 anos.
- 74,3% trabalham na Agência há mais de 10 anos.
- 38% das contribuições foram das Coordenações de Portos Aeroportos e Fronteiras e 62% foram da Anvisa sede — Brasília.
- 71,2% afirmaram que não trabalharam ou não trabalham atualmente com algum processo de gestão de risco corporativo.

Dentre os respondentes (n = 73), 83,1% concordam plenamente que a Anvisa precisa de uma política de Gestão de Riscos com objetivos, princípios, conceitos, diretrizes, atribuições e responsabilidades a serem observadas para a sua execução. Do mesmo modo, os participantes também concordam (80,6% totalmente e 16,7%, parcialmente) que a gestão de riscos corporativos deveria subsidiar a tomada de decisão para alcance dos objetivos estratégicos e para proteger a missão, a visão e os valores da instituição.

Dentre o universo da amostra, 91,7% estão de acordo com os princípios e diretrizes da política apresentada e 79% apontam que o direcionamento para a gestão de riscos corporativos é dado pela diretoria colegiada da Anvisa e gerenciado nos três níveis de gestão de forma integrada. Segundo 87,5% da amostra, para aplicar a gestão de riscos corporativos na Anvisa é imprescindível capacitar gestores e servidores nesse tema. Quanto aos tipos de riscos apresentados abrangendo **imagem/reputação; legais; operacionais e orçamentários/financeiros**, um total de 95% estão de acordo (80% totalmente e 15%, parcialmente) com a classificação adotada na pesquisa.

As questões mais divergentes foram relacionadas à estrutura de governança proposta na política:

- 61,1% estão em pleno acordo com as atribuições da diretoria colegiada e do diretor-presidente, como também com a criação do Comitê de Gestão de Riscos Corporativos e suas atribuições;

- Somente 40,3% concordam totalmente com a designação de uma secretaria executiva e suas atribuições gerais, enquanto 22,2% demonstram indiferença quanto ao tópico;
- 50,7% da amostra está totalmente de acordo com o papel dos agentes de risco e 68,1% reafirmam que a sua principal atribuição é implementar a GRC em sua unidade organizacional.

Em síntese, pode-se afirmar que, dentre o universo dos servidores que preencheram o formulário da consulta, a grande maioria concorda com a política de GRC e demonstra uma preocupação em operacionalizá-la na Anvisa.

Pode-se concluir também que a proposta de consulta interna alcançou seu objetivo ao incluir o tema na agenda de discussão dos gestores e servidores, gerando o interesse em participar, não apenas dessa consulta, mas também do processo de implantação da política na agência.

### **Comunicação e disseminação dos conceitos e do andamento do processo de elaboração da política de GRC**

O processo de GRC é contínuo e interativo de modo a fornecer, compartilhar ou obter informações e se envolver no diálogo permanente com as partes interessadas e outros, com relação ao gerenciamento dos riscos (FRANCO, 2015). Dessa maneira, foram contabilizadas seis notícias na intranet, no portal e no Boletim da Estratégia da Anvisa, que é publicado trimestralmente pela Assessoria de Planejamento/Anvisa. Uma outra estratégia de comunicação adotada foi criar *e-mail* e pasta corporativos na rede interna da agência para troca de informações e guarda de documentos, respectivamente, o que facilitou sobremaneira as ações e a dinâmica de trabalho entre os membros do GT, num total de 14 profissionais, provenientes das áreas de auditoria interna, planejamento e das cinco diretorias que compõem a agência.

Um ganho intangível e essencial para o desenvolvimento da política foi promover o alinhamento e o entendimento da gestão de riscos nos três níveis da gestão (estratégico, tático e operacional) utilizando os meios de comunicação interna da agência para disseminar as informações e deliberações sobre objetivos, conceitos e os riscos que possam afetá-los.

### **Discussão e aprovação da política pela diretoria colegiada — estrutura da política de gestão de riscos da Anvisa.**

A Política de Gestão de Riscos Corporativos da Anvisa foi aprovada pela Diretoria Colegiada em 16 de maio de 2017 e publicada no Diário Oficial da União (DOU), conforme a Portaria nº 854, de 31 de maio de 2017.

Pode-se constatar, nesta pesquisa, que a minuta da política, em sua essência, seguiu as orientações da INC CGU/MP nº 01/2016, que aponta para a necessidade da existência de uma estrutura de governança em que estejam claramente atribuídas as responsabilidades e a definição de um processo contínuo de identificação e análise dos riscos que impactam os objetivos da organização, determinando a resposta apropriada ao risco.

Dessa maneira, a minuta da política de GRC da Anvisa foi elaborada em diretrizes gerais, com a preocupação de não restringir ou engessar o trabalho que será desenvolvido durante a sua implantação na instituição. Inicialmente, o GT se subdividiu em três grupos para facilitar o processo de elaboração dos capítulos, havendo em cada reunião a apresentação e discussão de uma parte do conteúdo da minuta. Foi delineada em forma de portaria e distribuída nos seguintes capítulos:

- Capítulo I: Disposições iniciais — apresenta a finalidade da política, os objetivos e os princípios adotados para a GRC. Além disso, apresentam-se os conceitos que serão balizadores para o desenvolvimento dos trabalhos e a implantação do processo **gerir riscos**.
- Capítulo II: Diretrizes — aborda a abrangência e os níveis de gestão que serão implantados.
- Capítulo III: Atribuições e responsabilidades — define as responsabilidades de cada ente abrangido pela política.
- Capítulo IV: Processo de gestão de risco — descreve as etapas principais do processo de gestão de riscos.
- Capítulo V: Disposições finais — propõe a avaliação e a revisão da política.

## **Governança e responsabilidade da gestão de riscos**

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2009, p. 19) define governança *“como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas”*, envolvendo as relações entre alta liderança, gestores, equipes técnicas e órgãos de controle. *“As boas práticas de governança convertem princípios em recomendações objetivas”*, alinham responsabilidades com a finalidade de preservar e agregar valor, de tal modo que a estratégia definida seja realmente direcionada para entregas ou respostas efetivas aos seus diversos públicos e à sociedade em geral (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009).

Com esse pensamento, foi consenso no GT que a Anvisa contaria com um comitê para integrar e orientar os vários esforços e atividades de GRC, bem como para interagir com a diretoria colegiada, sendo apoiado por uma Secretaria Executiva e com as seguintes atribuições:

- Deliberar sobre temas relacionados à gestão de riscos corporativos.
- Aprovar o apetite, a tolerância e definir os critérios de riscos corporativos da Anvisa.
- Propor a revisão da política de gestão de riscos corporativos.
- Deliberar sobre a metodologia, procedimentos e práticas inerentes ao processo de gestão de riscos corporativos.
- Deliberar sobre a priorização dos riscos e submeter recomendação e proposição à diretoria colegiada.
- Analisar e apresentar o relatório de análise crítica à diretoria colegiada.
- Avaliar a adequação, suficiência e eficácia da estrutura e do processo de gestão de riscos corporativos.
- Convocar, quando necessário, gestores das unidades organizacionais para participar das reuniões.

Tendo por base as premissas da responsabilização, da transparência, do alinhamento das estruturas e da atuação em rede, e com a perspectiva de implantar um modelo de governança mais efetivo, a diretoria colegiada da Anvisa decidiu que as atribuições do Comitê de GRC seriam absorvidas pelo Comitê Gestor da Estratégia, criado também em maio de 2017.

Observa-se que a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos ficou estabelecida como algo a ser compartilhado e estendido em todos níveis de gestão da Anvisa. Nessa esteira, a política publicada determina que os gestores das unidades organizacionais ou agentes de riscos sejam responsáveis pela identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos no âmbito das unidades, processos e atividades que lhes são afetos. Para o funcionamento eficaz da estrutura de gerenciamento de riscos, cada risco identificado e avaliado deve estar associado a um agente de risco formalmente identificado (o que a Norma ABNT/NBR ISO 31000 define como “*proprietário do risco*”).

Em vista disso, a política de GRC propõe um conjunto de mecanismos e coaduna-se com o modelo de governança voltada para resultados, de modo que se tome as melhores decisões e se gerencie adequadamente os riscos identificados e avaliados, proporcionando as condições viáveis de alcance dos objetivos pretendidos e dos benefícios gerados para as partes interessadas.

## Considerações finais

Ao chegar ao fim desta pesquisa, pode-se afirmar que o processo de construção e implantação de uma política de GRC para a Anvisa constitui-se em uma tarefa de alta complexidade, transversal e abrangente, tendo em vista os resultados da

consulta interna, somado ao fato de que o tema é bastante incipiente na instituição e se confunde com os conceitos e práticas da gestão dos riscos sanitários, uma singularidade da agência reguladora que tem a missão de proteger a saúde da população, por meio da intervenção nos riscos provenientes da produção e comercialização de produtos regulados.

No entanto, entende-se que o processo de elaboração da Política de GRC da agência foi bastante satisfatório e atingiu o seu propósito dentro do prazo estabelecido pelos órgãos de controle. Também se pode afirmar que esse processo trouxe uma visão ampliada sobre os possíveis benefícios da GRC para os tomadores de decisão e para as partes interessadas. Possibilitou, ainda, a troca de experiências e o aprendizado qualificado dos modelos e ferramentas que sustentarão a fase seguinte de implantação da metodologia específica, conforme realidade vivenciada pela Anvisa, assim como o desenvolvimento de um modelo de governança que tenha por base a gestão de riscos.

Percebe-se claramente o papel indutor da política e do modelo de GRC nas instituições públicas. A Frente Gestão de Riscos do Ministério da Fazenda propõe a reflexão de que há um processo de indução interna e externa na GRC. Como indutor interno, pretende suprir a necessidade de informações e indicadores de riscos que sirvam de subsídios à tomada de decisão, fundamental à preservação da condução de políticas públicas e que favoreça a entrega de valor à sociedade. Como indutor externo, a política de GRC objetiva o atendimento das atuais demandas dos órgãos de controle, que têm recomendado melhorias nos processos em função da mudança de foco de suas atuações que passaram a privilegiar a visão preventiva (MELO FILHO, 2016).

Ao relatar a experiência vivenciada nesta pesquisa, pode-se ter uma noção clara dos próximos passos necessários à implantação da política de GRC na Anvisa. É um caminho longo que precisa ser dinâmico, sistemático, contínuo, interativo e alinhado ao planejamento estratégico da organização, já que a GRC tem a capacidade de potencializar o alcance de seus resultados institucionais e induzir o desenvolvimento de um modelo integrado de governança para a agência. Além disso, é preciso ter em mente que os resultados de um gerenciamento efetivo de riscos são vistos ao longo de décadas, em vez de meses ou anos (SCHLOSBERG *et al.* 2017).

Esse relato de experiência cumpre também com o seu objetivo, ao descrever um possível caminho para que os demais órgãos reguladores possam replicar e construir suas respectivas políticas, modelos e manuais, observando, naturalmente, suas especificidades, singularidades e objetos de regulação. Contribui, ainda, para o conhecimento científico do processo de gestão de riscos na administração pública, como ferramenta essencial para o alcance da conformidade exigido pelos órgãos de controle e fiscalização, para o ganho de maturidade institucional e para maior governança por meio das práticas de gestão eficazes.

## Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *NBR ISO 31000: gestão de riscos: princípios e diretrizes*. Rio de Janeiro, 2009.

ÁVILA, Marta Dulcéia Gurgel. Gestão de riscos no setor público. *Revista Controle: doutrinas e artigos*, v. 12, n. 2, p. 179–8, 2016.

ÁVILA, Marta Dulcéia Gurgel. Gestão de riscos no setor público: controle estratégico para um processo decisório eficiente. *Revista Científica Semana Acadêmica*, v. ano MMXIII, p. 32, 2013. Disponível em: <<https://semanaacademica.org.br/artigo/gestao-de-riscos-no-setor-publico-control-e-estrategico-para-um-processo-decisorio-eficiente>>.

AZEVEDO, Mateus Miranda de *et al.* O compliance e a gestão de riscos nos processos organizacionais. *Revista de Pós-Graduação Multidisciplinar (RPGM)*, v. 1, n. 1, p. 1–25, 2017. Disponível em: <[fics.edu.br/index.php/rpgm/article/view/507](https://fics.edu.br/index.php/rpgm/article/view/507)>.

BARBOSA, Ana Maria Ribeiro. *Sistema de gestão de risco: análise dos fatores estratégicos para delimitação de um sistema de gestão de risco na ótica de analistas de risco e docentes*. Recife/PE: Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10219>>, 2012.

BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Matriz de riscos: gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão*. Brasília/DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Política de Gestão de Riscos*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[http://www.ans.gov.br/images/stories/A\\_ANS/Transparencia\\_Institucional/gestao\\_de\\_riscos/cartilha-gestao-de-riscos.pdf](http://www.ans.gov.br/images/stories/A_ANS/Transparencia_Institucional/gestao_de_riscos/cartilha-gestao-de-riscos.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Lei nº 9782, de 26 de janeiro de 1999*. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 1999.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Controladoria Geral da União. *Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016*. Brasília/DF: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Controladoria Geral da União, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório no TC 011.745/2012-6*. Brasília-DF, 2012.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório TCU — TC 021.860/2014-9 — Anvisa. Brasília/DF, 2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighlight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31343031333032&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>.

BRASILIANO, Antonio Celso Ribeiro. *Inteligência em riscos: gestão integrada em riscos corporativos*. São Paulo: Sicurezza, 2016.

CAMARA, Ricardo *et al.*. *WikiRiskMan: um framework para gestão de riscos em Projetos*. AMCIS 2015 Proceedings, 2015.

COMMISSION COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY (COSO). *Enterprise risk management: integrated framework* (Commission Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway, Org.), 2004.

DOMINIQUE, Kathleen C.; MALIK, Ammar Anees; REMOQUILLO-JENNI, Valerie. *International benchmarking: politics and policy*. Science and Public Policy, 2013.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). Guia sobre a gestão de riscos no serviço público. Enap (Org.). Cadernos Enap, 30 Canada School of Public Service. Brasília: Enap, 2006, p. 58.

FRANCO, Fernando L. *Governança e gestão de riscos em órgãos públicos*. São Paulo: Brainstorming: consultoria e treinamento, 2015.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HILLSON, David. *The risk management handbook: a practical guide to managing the multiple dimensions of risk*. London: KoganPage, 2016.

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

\_\_\_\_\_. *Guia de orientação para o gerenciamento de riscos corporativos*. Coordenação: Eduarda La Rocque. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBCG, 2007. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/userfiles/3.pdf>>.

MAIA, Isabela Ribeiro Damaso. *Gestão de Riscos no Banco Central do Brasil*. Seminário Gestão de Riscos: desafios para implementação da instrução normativa. Brasília/DF: Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (DERIS), 2017. Disponível em: <[http://www.ans.gov.br/images/stories/A\\_ANS/Transparencia\\_Institucional/gestao\\_de\\_riscos/cartilha-gestao-de-riscos.pdf](http://www.ans.gov.br/images/stories/A_ANS/Transparencia_Institucional/gestao_de_riscos/cartilha-gestao-de-riscos.pdf)>.

MELO FILHO, José Luiz de Albuquerque. *Manual de gestão integrada de riscos corporativos*. Brasília /DF: Ministério da Fazenda, 2016. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/pmimf/frentes-de-atuacao/gestao-de-riscos/download-de-arquivos/manual-de-gerenciamento-de-riscos-2016-12-22.pdf>>.

POWER, Michael. *The risk management of nothing: accounting, organizations and society*, v. 34, n. 6–7, p. 849–5, 2009.

RAMOS, César. *Gestão de riscos corporativos*. Como integrar a gestão dos riscos com a estratégia, a governança e o controle interno? 1ª ed. São Paulo: Ramos, Editora César, 2015. Disponível em: <<http://www.cesarramos.com.br/artigos/gestao?de?riscos?corporativos?como?integrar?a?gestao?dos?riscos?com?a?estrategia?a?governanca?e?o?controle?interno>>.

SACCOL, Amarolinda Zanela. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Revista de Administração da UFSM*, v. 2, n. 2, p. 250–69, 2009.

SANTOS, José Luiz Lins dos. Transparência regulatória e controle social. In: PROENÇA, Jadir Dias; DE PAULO, Carla Beatriz; et al. *Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe*. Brasília: Presidência da República, Editora alia opera, p.155, 2012.

SANTOS, Rubens Ferreira dos. *Gestão de riscos aplicada a processo de concessão de financiamento imobiliário*. Dissertação (Mestrado Profissional em Computação Aplicada) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SCHLOSBERG, David; COLLINS, Lisette B.; NIEMEYER, Simon. *Adaptation policy and community discourse: risk, vulnerability, and just transformation*. *Environmental Politics*, v. 26, n. 3, p. 413–37, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2017.1287628>>.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. *Performance regulatória: uma análise do Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa no contexto da atual Agenda de Reforma Regulatória no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP, Brasília, 2013.

SILVEIRA, Géssica Mezzari. *Boas práticas de governança corporativa: um estudo sobre sua aplicabilidade no setor público*. Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), 2015.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. *O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração: administração: ensino e pesquisa*, v. 16, n. 2, p. 241, 2015.

**Mary Anne Fontenele Martins**

Possui Mestrado em Saúde Pública pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente é Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Contato: [mary.martins@anvisa.gov.br](mailto:mary.martins@anvisa.gov.br)

**Wildenildo Oliveira dos Santos**

Possui Graduação em Administração pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Atualmente é Analista Administrativo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Contato: [wildenildo.santos@anvisa.gov.br](mailto:wildenildo.santos@anvisa.gov.br)

**Rodrigo Lino de Brito**

Possui Mestrado em Saúde Pública pelo Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Atualmente é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atuando na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Contato: [rodrigo.brito@anvisa.gov.br](mailto:rodrigo.brito@anvisa.gov.br)

**Gustavo de Freitas Alves**

Possui Mestrado em Computação Aplicada com ênfase em Gestão de Riscos pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é consultor pela empresa Hpta Tecnologia e Informática. Contato: [gustavo.ucb@gmail.com](mailto:gustavo.ucb@gmail.com)

## Apêndice I — Roteiro de Questões para *Benchmarking* com outras Organizações

Data: <data>

Hora: <hora>

Local: <local>

Participantes Confirmados: <nomes>

Pontos para discussão:

1. Qual a referência metodológica para implantação da Gestão de Riscos na <Organização>?

2. Quais foram as fases/etapas para implantação da Gestão de Riscos? Qual unidade organizacional é responsável?

3. Foi necessário algum tipo de adequação da infraestrutura física/organizacional para a implementação/desenvolvimento da Gestão de Risco?

4. Existem atribuições regimentais referentes à Gestão de Risco? Quais?

5. Há alguma infraestrutura tecnológica para a Gestão de Risco (software)?

6. Qual a quantidade de pessoas envolvidas com a Gestão de Riscos?

7. Qual o grau de capacitação/especialização requerido das pessoas envolvidas com a Gestão de Riscos?

8. Foram utilizadas formas de motivação para maior comprometimento da equipe com a execução da atividade (Gestão de Riscos)?

9. Quais os custos de implantação e de manutenção da atividade? Há contrato com consultoria?

10. Qual o tempo gasto na implementação da Gestão de Risco?

11. Qual o tempo decorrido desde a implementação da Gestão de Riscos?

12. Quais os resultados obtidos com a implementação da Gestão de Riscos? Foi estabelecido um modelo para avaliação dos resultados?

13. Como é a integração da Gestão de Riscos com outras ações de gestão na <Organização> (Planejamento Estratégico, Gestão de Processos, Gestão de Projetos etc.)?

14. Quais as principais dificuldades encontradas na implantação da Gestão de Riscos?

15. Que recomendações gerais a <Organização> faz à Anvisa?

## Apêndice II — Questionário Aplicado na Anvisa

Escala de Likert de 1 a 5 pontos, sendo:

- 1- Discordo totalmente,
- 2- Discordo parcialmente,
- 3- Indiferente,
- 4- Concordo parcialmente,
- 5- Concordo totalmente.

<b>Questões gerais</b>
1. Sexo (Masculino ou Feminino).
2. Faixa de Idade (Número).
3. Tempo em que você trabalha na Anvisa (Número).
4. Sigla da unidade organizacional em que você atua (Texto).
5. Você trabalha ou já trabalhou com algum processo de gestão de risco corporativo?  (Não, Parcialmente, Sim)
<b>Questões sobre gestão de riscos (Escala de Likert)</b>
1- A política de gestão de riscos corporativos da Anvisa deveria ter por finalidade estabelecer os objetivos, princípios, conceitos, diretrizes, atribuições e responsabilidades a serem observadas para a sua execução.
2- A gestão de riscos corporativos deveria subsidiar a tomada de decisão para alcance dos objetivos estratégicos.
3- A gestão de riscos corporativos deveria proteger a missão, visão e valores institucionais.
4- A gestão de riscos corporativos deve ter atuação sistemática, estruturada e oportuna, baseada nas melhores informações disponíveis.
5- A gestão de riscos corporativos deve pautar-se pela transparência e inclusão, contando com o envolvimento das partes interessadas.
Comentários ou contribuições para os pontos que você discordou acima: (Texto).
<b>Questões sobre a política de gestão de riscos (Escala de Likert)</b>
6- Todas as unidades organizacionais da Anvisa estão sujeitas ao disposto na Política de Gestão de Riscos Corporativos como parte do modelo de governança corporativa da Agência.
7- O direcionamento para a gestão de riscos corporativos é dado pela Diretoria Colegiada da Anvisa e gerenciado nos três níveis de gestão, de forma integrada.
8- Para aplicar a gestão de riscos corporativos na Anvisa é imprescindível capacitar gestores e servidores neste tema.
9- O processo de gestão dos riscos corporativos deve ser integrado com o planejamento estratégico, a governança e os controles internos de gestão.
10- O processo de gestão dos riscos corporativos deveria estar alinhado às medidas e práticas do Programa de Integridade Pública da Anvisa.
11- A atuação da gestão de riscos corporativos deve ser dinâmica e formalizada por meio de metodologias, manuais e procedimentos.

12- A gestão de riscos corporativos da Anvisa deve abranger e disseminar as melhores informações disponíveis.
Comentários ou contribuições para os pontos que você discordou acima:
13- Os riscos operacionais são eventos que podem comprometer as atividades da instituição, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas.
14- Os riscos de imagem ou reputação são eventos que podem comprometer a confiança da sociedade, parceiros, governo, setor regulado e/ou fornecedores em relação à capacidade da instituição em cumprir sua missão.
15- Os riscos legais são eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades da instituição.
16- Os riscos financeiros e orçamentários são eventos que podem comprometer a capacidade da instituição de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária.
Comentários ou contribuições para os pontos que você discordou acima:
17- Cabe à Diretoria Colegiada assegurar a alocação dos recursos necessários à gestão de riscos corporativos e deliberar sobre recomendações e relatórios apresentados pelo Comitê.
18- Cabe ao Diretor-Presidente cumprir e fazer cumprir a política de gestão de riscos corporativos da Agência, bem como instituir um Comitê de Gestão de Riscos Corporativos e designar uma Secretaria Executiva.
19- Deverá ser criado um Comitê para aprovar os critérios de riscos corporativos da Anvisa, além de deliberar sobre a metodologia, procedimentos e práticas inerentes ao processo de gestão de riscos corporativos.
20- O Comitê de Gestão de Riscos Corporativos poderá convocar, quando necessário, gestores das unidades organizacionais para participar das reuniões.
21- Para auxiliar o Comitê de Gestão de Riscos deverá ser designada uma Secretaria Executiva.
22- A Secretaria Executiva deverá prestar apoio metodológico de gestão de riscos corporativos às unidades organizacionais da Agência, bem como executar as deliberações do Comitê.
23- Os Agentes de Riscos Corporativos são todos os gestores das unidades organizacionais diretamente subordinadas ou vinculadas às diretorias da Agência.
24- Cabe aos agentes de riscos corporativos implementar a gestão de riscos corporativos em sua unidade organizacional.
25- Em razão da complexidade e abrangência dos temas afetos à Anvisa, o processo de gestão de riscos corporativos será efetivado de forma gradual e contínua, de acordo com os critérios a serem definidos na metodologia e aprovados pelo Comitê de Gestão de Riscos Corporativos da Anvisa.
Comentários ou contribuições para os pontos que você discordou acima: (Texto).

**RSP**

# The Study of Public Management: Conceptualizing a Design-Oriented Social Science<sup>1</sup>

**Michael Barzelay**

*London School of Economics and Political Science*

Talking about the field of public management is a convenient way to idealize research, teaching, and learning about aspects of public policy and administration. The view that public management is concerned with the development and operation of public programs and government organizations falls within the idealization. So, too, does the field's interdisciplinary constitution. However, what works in staging public management within a patchwork of strategic action fields – universities, the social science academy, and public administration professionals – does not provide a basis for academics to address deeper questions about its character. The need to address such questions has been forcefully stated by the field's leading thinkers, from time to time. This paper idealizes public management as a design-oriented social science, similar in concept to what Herbert Simon called a proper “science of the artificial.” The paper shows that to idealize public management in such a way requires much clarification (and extension) of Simon's own ideas as he presented them. The resulting idealization of public management as a field of study provides a basis for a rich dialogue about the pursuit of academic excellence in the study of public policy and administration.

**Keywords:** public administration, public policy, social sciences, research

---

<sup>1</sup> Paper prepared for the International Workshop on Designing Governance for Policy Effectiveness, Lee Kuan Yu School of Public Policy, National University of Singapore, February 25-26, 2016. The writing of this paper has benefited very substantially from a period in the USA as a visiting professor at the Hubert H. Humphrey School of Public Affairs, University of Minnesota, and from another period in France as a visiting researcher at the Centre de Recherche en Gestion (CRG), a research center at École Polytechnique, during a sabbatical leave from the LSE.

---

[Artigo recebido em 1º de fevereiro de 2018. Aprovado em 5 de março de 2018.]

### O estudo da gestão pública: conceituando uma ciência social orientada ao design

Falar sobre o campo da gestão pública é uma forma conveniente de idealizar pesquisa, ensino e aprendizagem sobre aspectos de políticas públicas e administração. A visão de que a gestão pública está preocupada com o desenvolvimento e a operação de programas públicos e organizações governamentais está dentro da idealização. O mesmo acontece com a constituição interdisciplinar do campo. No entanto, o que funciona na encenação da gestão pública dentro de uma colcha de retalhos de campos de ação estratégica - universidades, a academia de ciências sociais e profissionais da administração pública - não fornece uma base para os acadêmicos abordarem questões mais profundas sobre seu caráter. A necessidade de abordar tais questões foi enfaticamente declarada pelos principais pensadores do campo, de tempos em tempos. Este artigo idealiza a gestão pública como uma ciência social orientada para o *design*, similar em conceito ao que Herbert Simon chamou de “ciência do artificial”. O artigo mostra que idealizar a gestão pública de tal forma requer muito esclarecimento (e extensão) das próprias idéias de Simon como ele as apresentou. A idealização resultante da gestão pública como campo de estudo fornece uma base para um rico diálogo sobre a busca da excelência acadêmica no estudo de políticas públicas e administração.

**Palavras-chave:** administração pública, políticas públicas, ciências sociais, pesquisa

### El estudio de la gestión pública: conceptualización de una ciencia social orientada al diseño

Hablar sobre el campo de la gestión pública es una forma conveniente de idealizar la investigación, la enseñanza y el aprendizaje sobre aspectos de las políticas públicas y la administración. La visión de que la gestión pública está interesada en el desarrollo y operación de programas públicos y organizaciones gubernamentales cae dentro de la idealización. Lo mismo ocurre con la constitución interdisciplinaria del campo. Sin embargo, lo que funciona en la puesta en escena de la gestión pública dentro de un mosaico de campos de acción estratégica -universidades, la academia de ciencias sociales y profesionales de la administración pública- no proporciona una base para que los académicos aborden cuestiones más profundas sobre su carácter. La necesidad de abordar tales preguntas ha sido formulada enérgicamente por los principales pensadores del campo, de vez en cuando. Este documento idealiza la gestión pública como una ciencia social orientada al diseño, similar en concepto a lo que Herbert Simon llamó una “ciencia de lo artificial” propiamente dicha. El documento muestra que idealizar la gestión pública de tal manera requiere mucha clarificación (y extensión) de las propias ideas de Simon cuando las presentó. La idealización resultante de la gestión pública como campo de estudio proporciona una base para un rico diálogo sobre la búsqueda de la excelencia académica en el estudio de las políticas públicas y la administración.

**Palabras clave:** administración pública, políticas públicas, ciencias sociales, investigación

## The Study of Public Management: Conceptualizing a Design-Oriented Social Science

In a visit to the mythical Pantheon for great minds in the study of public administration, a bust of Herbert A. Simon is encountered alongside a plaque praising his polymath proclivities, prodigious productivity, and profound impact. At the end of the tour, the Pantheon's bookshop is visited, some twenty minutes before closing time. Conspicuously displayed is a proud copy of *Pantheon Greats*. A quick flip through the pages turns up a chapter on Herbert A. Simon, as would be expected. Past the text's count of Simon's 500 publications, a summary of his early attack on traditional administrative theory is featured. The criticism that traditional administrative theory was theoretical without having a theory is striking. Impressed not only by Simon's publication output but also by Simon's rhetorical skill, the young public administration scholar leans back against the display table. An overview of the volume collecting Simon's prestige lectures at Berkeley and MIT, entitled *Sciences of the Artificial*, catches the eye. It's noted that in being published in 1996, the final edition falls safely within the Internet age.

The aim in perusing the *Pantheon Greats* entry on Simon shifts from gaining awareness of *Sciences of the Artificial* to seeking some measure of comprehension, even though the visitor is conscious of the shop's impending closure. Attention fixes on Simon's oft-quoted assertion that the goal of all professional practice is to convert existing into preferred conditions. The summary argument that neither philosophy of science nor the social sciences have enough to say about ontological and epistemological issues in the study of artificial phenomena rings true after pausing to consider it. The implication that "sciences of the artificial" should be adopted as a category of philosophical and interdisciplinary inquiry is consciously filed away.

Simon's asserted correspondence between professional schools and sciences of the artificial – the former being institutional homes for the latter – strikes the young scholar as straightforward, though he wonders if the point might be disputed by friends studying engineering at technological universities, or those studying management or public policy at stand-alone social science universities. He grins and winks in response to Simon's line that professional schools should do more for their students than transmit the results of fundamental research. The related principle that all practitioners should know how to participate in problem-solving – no less when solutions for problems space straddle professional practice domains – sounds perfectly well-adjusted to the age. The more specific line, that professional practitioners should be taught how to design, including how to represent knowledge, generate solutions, test generated solutions, evaluate tested solutions, and decide

whether to adopt them, makes the young scholar want to see how Simon's argument plays out. With the dimming of lights signaling the bookshop's closure, however, *Pantheon Greats* is returned to its proud position on the display table.

Thanks to the well-known artificial phenomenon of Amazon.com, purchasing a personal copy of the *Sciences of the Artificial* is only a few quickclicks away. The book itself invites immediate attention once in hand. True to Simon's entry in *Pantheon Greats*, each compact chapter proves a stimulating read. The young scholar comes to understanding why *Sciences of the Artificial* became a notable reference in disparate fields of study and an icon for an earlier generation of academics with an interest in the study of management, the study of public administration, or both. For social scientists, early chapters recapitulate Simon's signature – and Nobel-prize winning – conception of decision-making as a procedurally rational process in which (collections of) individuals decide that the status quo is not satisfactory, set out to search for information, convert some of the information that turns up into alternatives, and evaluate alternatives once formed – continuing this patterned process until a point where they have a satisfactory alternative in hand. At this point, the satisfactory alternative becomes “the decision” about what to do in response to the unsatisfactory status quo. For organization theorists, the volume makes available Simon's famed 1962 essay, “Architecture of Complexity,” presenting a functional analysis of hierarchical forms of human organization. The chapter entitled, “The Science of Design – Creating the Artificial” was by all accounts seminal for the interdisciplinary field of design studies. Finally, the volume appealed to academic philosophers wishing for a fresh examination of ancient and modern views of how intentions and knowledge are converted into human-made patterns and arrangements known generically as “artifacts” (ARIEW, 2002).

For the Pantheon-going scholar, contemplating Simon's book produces heaps of questions, particularly about the broad domain of study that is helpfully termed “governmental and public action” in some academic and professional communities, notably in France (BARTOLI; BLATRIX, 2015). These questions deserve to be taken seriously, for the same reasons that Simon's book should be closely read and critically examined – not just admired, celebrated, and exploited as a symbol.

If a single heap in this domain represents a field of study like public policy or management, we can suppose that the questions stimulated by a thoughtful reading of Simon's book would exhibit similar forms; one might even suppose that the answers would fit a recognizable pattern, as well. Among the questions so stimulated might well be: Would it be appropriate and fruitful to conceive of fields of study as sciences of the artificial in exactly or nearly the way Simon presented the overall type, when they fall within the domain of governmental and public

action? (An alternative would be to conceive such fields of study as sciences of institutional-behavioral phenomena, *tout court*; another alternative would be to see them entirely as prescriptive theories of professional practice, as in so-called traditional administrative theory.) What would be the significance for the values, priorities, and accomplishments of such fields of study if academics conceived of professional practice as responding to problems that – from the actor perspective – are not particularly tame, with the process of giving shape and detail to any such responses being conceived and presented as “designing” (HESKETT, 2002; LAWSON, 2004)? (An alternative is to conceive of professional practice as making decisions through deliberation about the situation and the strength of arguments about the dilemmas faced)<sup>2</sup>. Given a commitment to the idea that professional practice is designing, what sorts of design constraints or other implications would academics face as they carry out research and curriculum development?

This paper examines the relevance of *Sciences of the Artificial* to important and unresolved issues about how to make intellectual and scientific progress in fields of study – within the domain of governmental and public action – when they are conceived as “sites” not only for pursuing scientific understanding of institutional-behavioral phenomena through research, but also for educating would-be professional practitioners.

This task is undoubtedly too big for a single paper, due to space constraints, and is just as certainly too broad for a single academic author, due to specialization. For these reasons, this paper treats these issues by way of an essay on one heap: the study of public management. Singling out this field of study for special attention is surely arbitrary in the larger scheme of things, but it is not without reason, in the circumstances: not only has public management been one of my main fields of study for a span of time equivalent to that of a generation, but considering these issues provides an avenue for addressing a nagging problem-mess in this field. The situation includes difficulties in pinning down its subject matter, particularly in concept (LYNN, 1996; HOOD, 2005). No less slippery is the issue of what kind of field of study this is. Neither condition is particularly propitious for making intellectual and scientific progress within this field, a factor that would in principle be unhelpful for research and education about the domain of governmental and public action, more broadly.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> See Moore (1995) and Jonson and Toulmin (1988).

<sup>3</sup> This paper's own direct precedents are Barzelay and Thompson (2010), Barzelay and Estrin (2012), and Barzelay (2012). Among the direct influences of those works are, beyond Simon (1996), van Aken (2004), Bardach (1993, 2004), Pawson and Tilley (1997), and Tilly (2006).

## Characterizing Concepts

The concept of *design-oriented social science*, which is newly presented here, draws conceptual structure from the established concept of *sciences of the artificial*. As the latter concept is highly elaborated, it will be helpful to subject it to analysis. The analytical approach used here is based on contemporary theorizing about human understanding, a key line of which is known as frame-semantics (FILLMORE, 1982; LAKOFF, JOHNSON, 1980; LAKOFF, JOHNSON, 1999; MURPHY, 2002; FAUCONNIER, TURNER, 2002). Within frame-semantics, a fundamental proposition is that the concepts that provide our cognitive understanding are composed of other concepts placed within an organized pattern of relationships.

When the mention of the term “universities” directs your cognition to the concept of *universities*, numerous concepts would come to mind, adding up to a collection such as professors, students, administrators, teaching facilities, campus grounds, sports arenas, schools, departments, taking out student loans, reputation for selectivity, conducting research, being promoted to tenure, reading in the library, taking exams, graduating, alumni, and endowing a chair. The collection of concepts to which cognition is directed wouldn’t provide much in the way of understanding: however, knowing how such concepts fit into a relational pattern would provide a fuller sense of understanding. One relational pattern is the organization of concepts into differing subdomains, along the following lines:

Universities

Students

Professors

Alumni

Universities

Professors

Conducting research

Being promoted to tenure

Universities

Students studying

Taking out student loans

Reading in the library

Taking exams

Graduating

Universities  
 Teaching facilities  
 Campus grounds  
 Sports arenas

An even fuller sense of understanding would come from knowing how to characterize relations among concepts that relate to semantic frames – not just categorization. When they are organized into semantic frames, relations among concepts can be expressed in illustrative terms, such as:

*Universities are where professors conduct research, where students study, and where professors teach students.*

To analyze a concept in frame-semantic terms, then, requires us to *identify* the domains with which it is related as well as to *characterize* the relations among the concepts that are so identified, in accord with their roles in the wider concept as framed.

Identifying domains and categories, on the one hand, and characterizing conceptual relationships, on the other, can be quite a task. It is difficult to do so when conceptual relations are culturally entrenched, because it's inherently challenging to problematize that which is taken for granted. But it is also effortful when the target is a neologism like sciences of the artificial; in case like that, the challenge is to work out – and communicate with others – how the new conceptual entity is meant to relate to how we have previously come to understand the domains to which it relates.

The practical challenges of analysis and communication can be eased somewhat by employing means of visual representation. It is important that a format for visual representation be consistent with the selected theoretical ideas about cognition, language, and communication. In respect to frame semantics, two clear precedents are Lakoff and Johnson's (1980) *Metaphors We Live By* and Fauconnier and Turner's *The Way We Think: Conceptual Blending and the Mind's Hidden Complexities* (2002). These precedents will be followed in this section.

## Characterizing Sciences of the Artificial

The label, "sciences of the artificial" suggests that it is a category of fields of study, specifically those that are scientific. All fields of study are characterized, in part, by their subject matter. Constrained by the semantic frame of *fields of study*, Simon had to find a way to characterize the subject matter of the collection of

fields that count as sciences of the artificial. He opted for the standard – indeed, ancient – idea that a field of study’s subject matter is some range of phenomena, conceived as types. The term he devised to play the role of type of phenomenon for the collection he labeled as sciences of the artificial was, “artificial phenomena.” Whereas sciences of the artificial are concerned with man-made phenomena, the natural sciences are concerned with naturally occurring phenomena. The semantic-frame that Simon developed in relation to fields of study and their subject matter can be formalized as:

*Sciences of the artificial are fields of study whose specific subject matter falls within the category of artificial phenomena.*

Simon further elaborated the concept of *sciences of the artificial* in relation to *artificial phenomena*, in four key ways. First, artificial phenomena come into existence through purposive human activity. Second, the result of such activity is an entity referred to as an artifact. Third, artifacts – once they exist – are capable of serving as a resource or tool for further purposive human activity. Fourth, the behavior of artifacts – and, hence, their usefulness – results from relational properties of the artifact and its environment. The concept of *sciences of the artificial* was also characterized in relation to universities. In his discussion of universities, Simon highlighted professional schools. Typical cases of professional schools include medical schools, engineering schools, schools teaching architecture, law schools, business schools, schools of public health, and public affairs schools.

The discussion so far can be summarized by listing – and then relating – key concepts within the “sciences of the artificial” domain:

Fields of study  
 Artificial phenomena  
 Sciences of the artificial  
 Professional schools  
 Education  
 Professional practice

Relations among the concepts in this semantic-frame can be characterized along the following lines:

*Professional schools* are institutions where students come for *education* in *professional practice* as well as in the sciences relevant to the kinds of *artificial phenomena* they will make and use in their work.

A major direction in which Simon elaborated the frame of “sciences of the artificial” was to characterize the concept of “education for professional practice”. It is here that “design” comes into the picture – or, less colloquially, comes to characterize the concept. In technical terms, the concept of “education for professional practice” becomes characterized by relations among the concepts of, naturally, professional practice, problem-solving, existing conditions, preferred conditions, artifacts, function, design activity, specification, testing, alternatives, evaluation, decisions, and use. Presented visually as a list, the concepts within this domain include:

- Professional practice
- Problem-solving
- Existing conditions
- Preferred conditions
- Artifacts
- Function
- Design activity
- Specification
- Testing
- Alternatives
- Evaluation
- Decisions
- Use

Relations among the concepts in this domain can be characterized in the form of the several following statements:

*Professional practice is essentially problem-solving.*

*Problem-solving is a process through which existing conditions are converted into preferred conditions.*

*Using artifacts is often conducive to problem-solving.*

*Problem-solving often results from bringing new artifacts into existence and putting them to use.*

*Designing contributes to bringing new artifacts into existence by (a) generating specifications, (b) testing whether artifacts made to such specifications would behave appropriately to their proper function with acceptable cost*

and acceptable undesired side-effects, under conditions in which the *artifact* might actually operate, and (c) providing specified and tested alternatives for *evaluation* and *decision*.

*Education for professional practice* includes learning how to participate in *designing*, i.e., *generating artifact specifications* and *testing artifacts as specified*, as well as learning how to *evaluate* alternatives that would be chosen for the sake of *converting existing conditions* into *preferred conditions*.

## Characterizing Public Management: Preliminary Remarks

Within the professional school milieu of public policy, public affairs, and public administration, the term “public management” is broadly in use. The label is attached to individual courses, clusters of courses, and even degrees. In some professional schools, the term is wrapped into the official designation of faculty groupings. As a label, public management is also in use by meta-organizations that put on research conferences, edit scholarly journals, and claim to be communities of interest in public management as a field of inquiry, education, and outreach.

The visibility of the public management banner in professional school and meta-organization milieu, however, does not imply that the term carries the same meaning in one setting or discussion as in another. Indeed, close observation suggests that the term’s meaning is familiarly ambiguous. A source of ambiguity is that “public management” is sometimes presented as being semantically identical to “public administration”, while perhaps no less regularly being presented as categorically distinct. The source of this ambiguity has fortunately been illuminated by a number of observant academic authors (E.G.; LYNN, 1996) in recounting and commenting on the history of the scholarly labeling in the broad domain, whatever is its appropriate name.

Ambiguity in meaning can be cleared up fairly readily on a given occasion, if one is on guard, but the same is not true of vagueness. Ambiguity is present when the same term carries different but still well-established meanings; vagueness is present when characterizing the concept(s) to which a term would seem to refer takes inordinate cognitive and communicative effort. Of course, vagueness is not as bad as its reputation suggests: contemporary philosophy has praised natural language for being inherently vague as opposed to exact (VAN VAN DEEMTER, 2010). Whatever the merits of the general point, the difficulty in characterizing the concept(s) of public management is a matter for concern.

For immediate purposes, “public administration” refers to a complex – even contested – concept whose meaning is clear insofar as its characterization does

not demand inordinate cognitive and communicative effort. It follows from this assertion that the meaning of “public management” is clear when the term refers to *public administration*. However, “public management” is vague when it does not. Note that saying that “public management” does not refer to *public administration* does not take a view as to how *public management* and *public administration* are conceptually similar and dissimilar.<sup>4</sup>

The concern here is the inordinate cognitive and communicative effort that is required to characterize the *public management* when the term is not being used to refer to *public administration*. This concern provides an occasion for attempting to convert existing conditions into preferred conditions, as Simon pithily characterized problem-solving. The intended conversion is from “public management” being a term for a vague concept to “public management” being a term for at least one clear concept. A step towards *public management* becoming a clear concept is to provide a worked example of the application of a methodical means to achieve clarity; a complementary step is to characterize *public management* in a way that is appropriate to occasions like the present one, where the shared goal is to remove obstacles to intellectual progress.

A feature of the method to be used here has something in common with both fiction and innovation: the willing suspension of disbelief (HOOD; JACKSON, 1991). In particular, the method cannot work if the reader does not “assume away” some existing conditions that make it difficult to convert vagueness into clarity. Conditions to be assumed away include the current configuration and operation of the “guessing machines” that give rise to cognitive and communicative responses to receipt of “messages” from others (HEATH; HEATH, 2008). The current guessing machine configuration is not known with certainty, but there is reason to believe that it includes “folk theories” of conceptualization rather than ones that have been developed in cognitive science, such as elaborations on the theory of frame-semantics (LAKOFF, 1987). There is also reason to suppose that guessing machines will be anchored in what has been seen as the key practical imperative: to make “public management” meaningful as a term directed at professional practitioners rather than to academics keen to be part of intellectual and scientific progress. More could be said about the need to monitor guessing machines and to suspend disbelief; let us proceed nevertheless.

---

<sup>4</sup> Personally, I have a pro-attitude toward seeing the conceptual similarity in terms of category inclusion, where “public administration” is the inclusive category-term. The vital relation between the concepts is thus seen, as an abstract and general matter, as that of part-whole” (Fauconnier and Turner 2002). I place this remark in a footnote to signal that this paper is not deeply concerned with how the terms “public administration” and “public management” should be used in relation to one another. Much ink and pixels have been devoted to this linguistic-institutional issue.

The exercise on which we are about to embark is to characterize *public management*, the concept. For the avoidance of doubt, the nature of the exercise is to *attribute* conceptual structure to public management, as opposed to *discovering* what conceptual structure has come to be entrenched through cultural transmission. Performing the task of attribution requires conducting the activity of specification. Specification, to pose a dichotomous choice, can be carried out in a formulaic or design-oriented way. For the challenge at hand, a design-oriented problem-solving style is more appropriate than a formulaic one. The rationale for this assertion is two fold. First, a vaguely conceptualized field of study is inherently an “ill-structured” – though surely not wicked – problem-solving challenge. Second, design-oriented problem-solving styles are appropriate to ill-structured problem-solving challenges.

A characteristic of a design-oriented problem-solving style is to search for relevant information that can be sorted into the broad baskets of design precedents, design references, and background knowledge. First, the concept of *design precedent* is characterized by the concept of already existing artifacts or other creations as well by the concepts of description and commentary. A design precedent is something that would be reverse engineered or play some other role in design activity. Second, the concept of *design reference* is characterized by the concept of formal knowledge. Much codified knowledge that serves as design references is functional-teleological argumentation about kinds of challenges and their problems and solutions, though some codified knowledge is generalizing argumentation about scientifically studied subjects or a combination of the two. Some design references are concerned with design activity, while others relate to sort of item being designed. Third, the concept of *background knowledge* is characterized as relevant information that would nevertheless be out of place in the design precedent and reference baskets. Much background knowledge is spatio-temporally local rather than distal.

The “design precedents” selected for the design task reported in this paper include Simon’s *Sciences of the Artificial*. They also include a number of publications calling for the study of management to be modeled on the idea of sciences of the artificial, several of which are authored by Joan van Aken. The selected design precedents include extended treatments of the very question of what the study of public management is, with Lynn (1996) standing out as one worthy of close study. And the design precedents include passages about what the study of public management is that have been weaved into conspicuous publications in the field (MASHAW, 1983; MOORE, 1995; BARDACH, 2004; BRYSON, 2011). In turn, the “design references” selected for converting the vague concept of public management into a clearer one, suitable for eliminating obstacles to intellectual and scientific progress, include literature on conceptualization and conceptual change; design activity; governmental and public action; and, of course, management.

## Characterizing the Study of Public Management: One Step at a Time

Characterizing *public management* is necessarily a step-by-step process. The first step is to acknowledge that the goal of removing obstacles to intellectual and scientific progress carries implications for the conceptual structure of *public management*. The implication is that *public management* is characterized as a *vital field of study*. This reason for the implication comes from background knowledge about intellectual and scientific progress, which is that it is hard to make such progress in relation to a subject matter in the absence of research and educational activities that fall under the overall description of a field of study exhibiting vitality. None the subsequent steps in characterizing public management will backtrack from this specification, namely that “*public management is a vital field of study.*”

The second step is to acknowledge that the commitment to public management being characterized as a vital field of study carries implications. Background knowledge suggests that vital fields of study exhibit conceptual clarity about their subject matter. Conceptual clarity does not equate to having a monolithic view. For example, the discipline of economics is quite divided as to whether its subject matter is economic life or its subject matter is that which proves amenable to certain forms of theoretical or scientific treatment; nevertheless, the discipline of economics exhibits vitality as well as conceptual clarity in respect to each contending account of the subject matter of the field. Acknowledging this piece of background knowledge implies that if public management is to be conceived as a vital field of study, we need to characterize its subject matter. Let us tackle this issue before considering directions of specification for the loosely coupled activities in any field of study: research and education.

Characterizing the subject-matter aspect of *public management as a field of study*, is an ill-structured problem in itself – even if the goal of making intellectual and scientific progress is adopted, and even if it is agreed that being a vital field of study is necessary to achieving this goal. To make headway, let us plumb background knowledge to identify some considerations that constrain conceptual choices about the field of public management’s subject matter. Background knowledge suggests that public management should be concerned with – in no particular order – management and governmental/public action. Characterizing the implications of this background knowledge requires some careful discussion. First of all, what we mean by “management” and “governmental/public action” is inherently constrained by the goal of making intellectual and scientific progress in the study of public management. To make such progress, it would be advantageous to constrain “management” to *the study of management*. The rationale comes from background knowledge about intellectual and scientific progress: the potential

benefits of interdisciplinarity are likely to be realized only if existing field of study become connected. As the same rationale applies to “governmental/public action”, the constraint is that the study of governmental/public action should be reflected in the *study of public management*.

Now, the expression “should be reflected in” needs a measure of characterization. At this point in our discussion, the only issue is how to characterize the subject-matter of the study of public management in conceptual terms. To pinpoint the step that needs to be taken here, it is helpful to consider the study of conceptualization as a design reference. Within that field of study, a theoretical generalization is that connections between a given pair of conceptual domains can take the form of conceptual similarities.<sup>5</sup> Given the present discussion’s goal, the implication is that the subject matter of the study of public management should be conceptually similar to the subject matter of (a) the study of management *and* (b) the study of governmental/public action. In what follows, I take this implication as a design constraint on how the subject matter of the study of public management is characterized – at the risk of repetition, for the sake of eliminating obstacles to intellectual and scientific progress.

This design constraint is specific in saying that certain relations among concepts have to hold, but it is otherwise unspecific. It becomes more specific insofar as content is given to “the subject matter of the study of management” and to “the subject matter of the study of governmental/public action.” In the interest of managing attention, let me flash-forward to the beliefs that I have formulated and the conclusions I have reached about these issues.

Expressed as a single concept, the subject matter of the study of management – in frame-semantic terms – is *ventures*. The role of *venture* is to refer to the concept of *that which is managed*, conceived comprehensively.<sup>6</sup> This concept – *that which is managed* – is not best referred to as “organizations”. The reason is that for more than 50 years, the term “organization” has been used by social scientists in characterizing what is universal about ventures as organizations. When *ventures* are characterized as *organizations*, patterns and arrangements in their social systems – such as formalized roles, intergroup interactions, resource dependencies, and collective decision-making – receive persistent attention; by contrast, however, patterns and arrangements in their purposive activities – such as conducting

<sup>5</sup> To use a standard example, there is typically a connection between the conceptual domain of goal-seeking action and the conceptual domain of journeys; the relation between (a) “existing conditions” and (b) “the goal sought” is conceptually similar to the relation between (a’) a journey’s “point of departure” and (b’) a journey’s “destination”.

<sup>6</sup> The terms “conceived in their totality” or “conceived holistically” could be used in place of “conceived comprehensively.”

combat operations or exchanging ownership of commodity futures contracts – receive cursory attention. The result is an unbalanced understanding of ventures, an assessment that follows from seeing the study of management as being just as concerned with patterns and arrangements in ventures’ purposive activities as with patterns and arrangements in ventures’ social systems.

The view just taken is backed by precedents that can be found in a variety of precincts of the academic world. A clear precedent within the study of business management is Michael Porter’s (1985) *Competitive Advantage*, with its fulsome discussion about managing a focal venture’s businesses through modifying their value chain configurations, with a view to counteracting the competitive forces that tend to diminish the profitability of a venture’s businesses. In the study of governmental and public action, a clear counterpart to Porter’s theory of business management is the program evaluation literature, especially works concerned with formative (and, no less, developmental) evaluation. These precedents make the point indirectly, by favoring fine-grained attention to patterns and arrangements in purposive activity, in contrast to literature that conceptually centered on organizations. However, the same key point has also been made directly, in a balanced way. The source is the late distinguished political scientist, Charles W. Anderson, in a passage within his elegant synthesis of Pragmatism as a political theory of contemporary society:

A distinction should be made between the enterprise and the organization. The organization is more often the more tangible entity, easier to grasp and identify....{However}, when thinking about social performance we will more likely focus on the enterprise. When discussing private government, we will also take the organization into account, for the corporation, the union, the university, the guild, and the church as pertinent and often problematic elements of political order (ANDERSON, 1990: 18-19).

In this passage, Anderson characterized *ventures* as *enterprise- and organization-like*. This characterization is important to elaborating the concept of *venture* within the study of management, as well as within the study of public management. The subject matter of the study public management therefore should be conceptually similar to *enterprise- and organization-like ventures*.

To preserve the concept of *venture*, while giving it the specificity needed to hit the target of characterizing the subject matter of the study of public management, key issues to consider are what “values” (MARSHALL, 1995) to give to the two concepts of *enterprise-like* and *organization-like*, which are lexically instantiated as adjectives in the expression “enterprise- and organization-like ventures.” Speaking to these issues in reverse order, my considered views are as follows.

First, a candidate value for *organization-like* is *public bureaucracies*. No doubt, *public bureaucracies* are an abstract central case of the concept that plays the conceptual role of *organization-like* within the semantic frame that characterizes the subject matter of the study of public management. This is a good reason to consider it very strongly. However, background knowledge suggests that the concept of *public bureaucracies* is not the only candidate. In fact, the study of governmental and public action – having taken notice of such practices as contracting out and public-private partnerships – has clearly overridden the idea that public bureaucracies are the single abstract central case of organization-like aspects of ventures within that field. Given the earlier stated design constraint of maintaining consistency between the subject matter of the study of governmental and public action and the subject matter of the study of public management, there is no gain to be had in giving the concept of *organization-like* a more specific value when characterizing the latter.

Second, sufficient differentiation of public management can be achieved by giving a more specific value to the concept that plays the role of *enterprise-like* in what we can call “the study of management semantic frame.” A candidate for this role is *public program*. Within the field of study of governmental and public action, the term “public program” undoubtedly refers to an abstract central case of the concept of *enterprise*. On the basis of experience I have not come across any other single abstract case of the concept of *enterprise* in the governmental and public action field of study. With my mind tethered to this impression, I consistently see the concept of public program as playing the role of enterprise when reading the public management literature, whether treatises (E.G., MOORE, 1995; BRYSON 2011) OR MONOGRAPHS (E.G., MASHAW, 1983; TENDLER, 1997; BARDACH, 1998; BARZELAY, CAMPBELL, 2003, DURANT, 2007). For all these reasons, I conclude that **the subject matter of the study of public management is public program- and organization-like ventures.**

This characterization is compatible two **variations** on this statement. One is that the subject matter of the **study of public management is types of public program- and organization-like ventures.** This variation is helpful as a reminder that research about public management is directed at knowledge about *types of* phenomena, whether artificial and/or social. The same variation also points to the fact that research about governmental and public action has long been directed to attaining knowledge about *differentiated types* of public program-and organization-like ventures, as is plainly illustrated by Lester Saloman’s (2002) edited volume on tools of government and James Q. Wilson’s (1989) research synthesis, *Bureaucracy*. The second variation is to state that the subject matter of the study of public management is *life courses* of public program- and organization-like ventures. This variation is

due to the influence of Philip Selznick's monographic studies of governmental and public action as well as to the deep impression made on the study of management by his synthetic and more prescriptive book, *Leadership in Administration* (SELZNICK, 1957). These two variations can be combined to form the impossible-to-remember but precise statement that the study of public management's subject matter is types of public program and organization-like ventures, viewed within particular time windows and over their life course. At the risk of being elliptical, this thought can be condensed into the core and compact statement that, **"the subject matter of the study of public management is life courses of public program- and organization-like ventures."**

As has become apparent, a feature of this paper's overall argument is that the study of public management should hew to the idea of being a design-oriented social science. We have now built-in the additional feature of characterizing the subject matter of the study of public management. This feature contributes to converting "public management" from a vague idea into a clear concept. While the subject matter of the study of public management is now clear, the idea that this field is a design-oriented social science remains vague. Our day's work is not yet complete.

### **What Sort of Thing is the Study of Management?**

By construction, the concept of *public management* is conceptually related to the concept of *sciences of the artificial*. The abstract form of the relation is source-to-target, where the role of source is played by *sciences of the artificial*. This source-to-target relation is intimate: specifically and technically, the concept of *sciences of the artificial* is "projected into" the concept of *public management*. Source-to-target projections are special cases of source-to-target connections (FAUCONNIER, TURNER, 2002). This particular connection is reflected lexically in the title to this paper: "Public Management as Design-oriented Social Science."

To fine-tune one's comprehension of the source-target conceptual similarity, it is important to be clear about conceptual relations within the source, *sciences of the artificial*. Fine-tuning can be accomplished by tracing how Simon built structure this semantic-frame. The first step involved two almost indistinguishable moves. The first move was to characterize *sciences of the artificial* as an abstract case of *fields of study*. The second move was to project conceptual structure from *fields of study* into *sciences of the artificial* by preserving conceptual relations within *fields of study* that involve *subject matter, research knowledge, education, and learning*. The second step also involved three moves that constructed relations among these and other concepts within *sciences of the artificial*. The first of these moves was to

assign the value of *preparing for professional practice* to the semantic-frame slot of *learning*, which had been projected from *fields of study*. The second of these moves was to elaborate the projected conceptual structure involving *education* and *learning*: specifically, to introduce a third conceptual value for *education*, alongside *teaching* and *learning*. Simon referred to this third value for the *education* slot as “curriculum development.”

The third move was to present an argument along the following lines. Being taught the *research knowledge* of a *science of the artificial* (such as architecture or mechanical engineering) is insufficient in relation to seeking to become a *professional practitioner* in the corresponding professional practice field. So too, being educated about the *research knowledge* of the study of *design* is insufficient in relation to the goal of becoming a *professional practitioner* in the field of professional practice (such as office tower architecture or fluid power). Speaking more colloquially, to know your science but not design, or to know design, but not your science, is a poor educational outcome for a student of a science of the artificial. The same is true for knowing your science and knowing design, but not knowing design *in relation to* your research knowledge-based professional practice. To put this last point in both positive and less colloquial terms: the professional practitioner needs to be taught and learn curriculum that has *integrated* (a) research knowledge about the subject matter of their science of the artificial *with* (b) knowledge about converting existing-into-preferred-conditions for their field of professional practice. To close the circle of this argument, a challenging requirement for any science of the artificial is to *develop curriculum* that successfully integrates research knowledge about the subject matter of a particular science of the artificial with (what some call) design knowledge (DYM, 1994) that is not specific to any such field of study.

In sum, in *Sciences of the Artificial*, Simon in effect mixes in a positive attitude toward the study of management being a design-oriented, social science, even as the study of management did not count as a central case of sciences of the artificial as a more abstract type. However, the specifics of his position are not readily clear. We can take it that curriculum in management should relate to conceptions of problem-solving and design; we can know that Simon considered fundamental research knowledge about organization design to be important to curriculum in the study of management, for he stated that it was important to the curriculum of any science of the artificial. What is not clear, however, is what research knowledge about the subject of management, specifically, is needed to form part of an integrated curricular whole. For these reasons and others, my assessment is that Simon’s writings can only be seen as a forerunner of the idea that the study of public management (or of management) is a design-oriented social science.

Attempts have been made to pick up where Simon left off in terms of what might be called “meta” discussions of the study of administration and management. A foray in this direction was an article in *Public Administration Review*, entitled “Public Administration as a Design Science” (SHANGRAW, CROW, OVERMAN 1989). Joan van Aken has more recently made a series of contributions, including his highly cited article in *Journal of Management Studies*, entitled, “Management Research Based on the Paradigm of the Design Sciences” (2004) as well as a particular good discussion of this approach in the context of organizational development (VAN AKEN, 2007). Because van Aken – unlike Simon – has actually provided a substantial body of commentary on taking a design-oriented approach to the study of management, specifically, it is appropriate to consider his perspective, at least in brief.<sup>7</sup>

Van Aken adopted the term “design science” to present the design-oriented study of management. Should we be content with this presentational labeling? The issue arises because presenting the study of management as a “design science” is different from presenting it as a “science of the artificial”, for the reason that the two terms refer to different concepts in *Sciences of the Artificial*.

Consider the case of architecture. Architecture is not a design science, but a science of the artificial. Students learn science, and they learn design. An architecture student will take scientific courses – about natural phenomena, like mechanical forces and soils, and institutional-social phenomena, like urban planning – as well as courses on architectural practice. The curriculum on architectural practice, in particular, involves applying the sciences relevant to architecture to problems of professional practice. Simon came up with the term “design science” to refer to what he hoped would come to serve as a theoretical and scientific basis for *that part* of an education program whose role is to prepare students for professional practice, in architecture as in other cases of sciences of the artificial. Just to be clear, students of architecture study architecture in preparation for professional practice. They do not study a design science, and they do not practice one. They study and practice a science of the artificial. That does not mean that no one is to study “design science.” What Simon argues is that it’s the *professors* who need to study “design science” in order to develop – and plead for the legitimacy of – practicum courses. We lose sight of all these points by repackaging “science of the artificial” as “design science.”

If we accept that Simon said little about the study of management as part of his “sciences of the artificial” argument, and if we treat van Aken as the most conspicuous, thoughtful, and forceful spokesperson for conceiving the study of management in a design-oriented way, then we cannot duck the question of appropriate labeling. Should we adopt van Aken’s term “design science” to label

---

<sup>7</sup> I have discussed van Aken’s work in detail in Barzelay (2012).

a design-oriented conception of the study of management? A few assumptions need to be made explicit in order to proceed to give a response. One assumption – perhaps a brave one – is that Simon truly considered the study of management as a “normal” case of a science of the artificial, i.e., conceptually similar to other cases of the type, such as the study of architecture or the study of mechanical engineering. A second assumption is that van Aken holds to the same view. A third assumption is that van Aken intends to present his conception of the study of management as substantively similar to Simon’s conception of the study of management as a science of the artificial. Given these assumptions, we should be inclined to reject van Aken’s presentation of the study of management as a “design science” on the grounds that it sows confusion for reasons that should be clear by now. This inclination could be countered, however, by arguing that shifting terminology is justified for reasons of rhetoric or, more precisely, packaging. Design science is a plainly a catchier expression. If packaging considerations are to be given sufficient weight to be a conclusive reason to substitute the label “design science” for “science of the artificial,” then so be it. But the argument has to be made, and the difficulties sowed by the shift ought to be acknowledged. (These difficulties include papering over the ambiguities, equivocations, and possible blindspots in Simon’s conception of the study of management in relation to the concept of a science of the artificial.)

My own view is that “science of the artificial” is a very good concept for the study of management but a poor label for reasons of packaging. “Design science” is evidently a semiotic winner. If we had to choose between “science of the artificial” and “design science”, then the latter would get my vote. However, this is a false binary choice. What we need is a term that references Simon’s concept of a science of the artificial, but picks up on the “design” theme, with its cultural caché and role as a metaphor for professional practice. These label-design criteria are satisfied by the term, “design-oriented social science.” While not as catchy as design science, the term does not create obstacles to dealing with the unfinished business that we face in making sense of the idea that “the study of management is a science of the artificial.” Hence, the title of this paper and the book-length treatment in preparation: *Public Management as Design-Oriented Social Science*.

## **Conclusion**

Looking back on the distance covered, we can appreciate the effort involved in removing ambiguity as to whether “the study of public management” refers to “the study of public administration” or rather, like “the study of public administration” itself, to an aspect of the “study of governmental and public action.” We can appreciate the effort to add clarity to the subject matter of the study of public

management by solving a conceptual design problem that included the design constraints of preserving conceptual similarity with both the study of management and the study of governmental and public action. We can be content with the result of this effort, namely the compact but somewhat elliptical statement that the subject matter of the study of public management is life courses of public program- and organization-like ventures. We understand that to say that the study of public management is a design-oriented social science is to say that the study of public management is a “case” of a science of the artificial.

Looking ahead, we know that this status means that when further detailing the concept of the *study of public management*, we have to respond to (cognitive and dramaturgical) pressure to preserve the lines of Simon’s argumentative discussion (and the underlying conceptual relations) involving *education, research knowledge, professional practice, problem solving, and design*. The prospect of handling this pressure does not feel terrifically daunting as the cultural systems of the study of management and the study of governmental and public action support a pro-attitude toward arguments along the lines that education for professional practice involves learning how to convert existing into preferred conditions.

While this paper is concerned with a “case” within the study of governmental and public action, it is presented as a parable for other lines of work in research and education within this broad and fuzzy-edged domain, particularly where the term “design” is a feature of conceptual thinking, habits of thought, and/or packaging. The point of my parable is that we may well have a challenge in putting the study of governmental and public action on the right intellectual footing. The “case” of the study of public management shows that it’s possible for a field of study in the realm of governmental and public action to be vague about its subject matter and to equivocate about whether it is a science of institutional-behavioral phenomena or a science of the artificial.

This paper has illustrated the utilization of intellectual resources for the purposes of converting conceptual vagueness into conceptual clarity. In doing so, it has illustrated how we can convert an ill-structured problem mess into a fairly structured problem. In responding to this situation, we might well take the time to examine matters of conceptualization. Continued progress in designing a solution to these conceptual matters will, I believe, be of enormous help in eliminating obstacles to intellectual and scientific progress, in the study of public management. Replicating this approach for other “cases” in the study of governmental and public action may be called for, depending on assessment of the challenges we collectively face.

## References

ANDERSON, Charles W. *Pragmatic liberalism*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

ARIEU, André. Platonic and aristotelian roots of teleological arguments. In: ARIEU, André; CUMMINS, Robert; PERLMAN, Mark (Eds.). *Functions: new essays in the philosophy of Psychology and Biology*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BARDACH, Eugene. *Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998.

\_\_\_\_\_. Comment: the problem of 'best practice' research. *Journal of Public Policy Analysis and Management*, v. 13, n. 2, p. 260-268, 1993.

\_\_\_\_\_. Presidential address – the extrapolation problem: how can we learn from the experience of others? *Journal of Public Policy Analysis and Management*, v. 23, n. 2, p. 205-220, 2004.

BARTOLI, Annie; BLATRIX, Cécile. *Management dans les organisations publiques: défis et logiques d'action*. Paris: Dunod, 2015.

BARZELAY, Michael. The study of public management: reference points for a design science approach. In: TRIA, Giovanni; VALOTTI, Giovanni (Eds.). *Reforming the public sector: how to achieve better transparency, service and leadership*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2012.

BARZELAY, Michael; CAMPBELL, Colin. *Preparing for the future: strategic planning in the U.S. Air Force*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

BARZELAY, Michael; THOMPSON, Fred. Back to the future: making public administration a design science. *Public Administration Review*, v. 70, n. 1, p. 295-297, 2010.

BARZELAY, Michael; ESTRIN, Saul. Design science as a reference point for management research. In: MORSING, Mette; SAUQUET, Alfons (Eds.). *Business schools: which contribution to society?* London: Sage, 2012.

BRYSON, John M. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. 4. ed. New York: John Wiley, 2011.

DURANT, Robert F. *The greening of the U.S. Military: environmental policy, national security, and organizational change*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007.

DYM, Clive L. *Engineering design: a synthesis of views*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

FAUCONNIER, Gilles; TURNER, Mark. *The way we think: conceptual blending and the mind's hidden complexities*. New York: Basic Books, 2002.

FILLMORE, Charles. Frame semantics. In: LINGUISTIC SOCIETY OF KOREA (Ed.). *Linguistics in the morning calm*. Seoul: Hanshin, 1982.

HEATH, Chip; HEATH, Dan. *Made to stick: why some ideas take hold and others come unstuck*. London: Random House/Arrow Books, 2008.

HESKETT, John. *Design: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HOOD, Christopher. Public management: the word, the movement, the science. In: FERLIE, Ewan; LYNN, Laurence; POLLITT, Christopher (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 7-26.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth, 1991.

JONSEN, Albert R.; TOULMIN, Stephen. *The abuse of casuistry: a history of moral reasoning*. Berkeley: University of California Press, 1988.

LAKOFF, George. *Women, fire, and dangerous things: what categories reveal about the mind*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.

LAKOFF, George; JOHNSON, Mark. *Metaphors we live by*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

\_\_\_\_\_. *Philosophy in the flesh*. New York: Basic Books, 1999.

LAWSON, Bryan. *What designers know*. Oxford: Architectural Press, 2004.

LYNN JR., Lawrence E. *Public management as art, science, and profession*. Chatham, NJ: Chatham House, 1996.

MARSHALL, Sandra P. *Schemas in problem solving*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

MASHAW, Jerry L. *Bureaucratic justice: managing social security disability claims*. New Haven, CT: Yale University Press, 1983.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MURPHY, Gregory L. *The big book of concepts*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.

PORTER, Michael E. *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press, 1985.

SALAMON, Lester (Ed.). *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SELZNICK, Philip. *Leadership in administration: a sociological interpretation*. New York: Row, Peterson and Company, 1957.

SIMON, Herbert A. *Sciences of the artificial*. 3. ed. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

SHANGRAW Jr., Ralph F.; CROW, Michael M.; OVERMAN, E. Sam. Public administration as a design science. *Public Administration Review*, v. 49, n. 2, p. 153-160, 1989.

TENDLER, Judith. *Good government in the tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

TILLY, Charles. *Why? What happens when people give reasons, and why?* Princeton: Princeton University Press, 2006.

VAN AKEN, Joan E. Management research based on the paradigm of the design sciences: the quest for field-tested and grounded technological rules. *Journal of Management Studies*, v. 41, n. 2, p. 219-246, 2004.

\_\_\_\_\_. Design science and organizational development interventions: aligning business and humanistic values. *Journal of Applied Behavioral Science*, v. 43, p. 67-88, 2007.

VAN DEEMTER, Kees. *Not exactly: in praise of vagueness*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989.

**Michael Barzelay**

É Professor de *Public Management* no *Department of Management* da *London School of Economics and Political Science* (Reino Unido). Contato: [m.barzelay@lse.ac.uk](mailto:m.barzelay@lse.ac.uk)

# Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência

**José Angelo Machado**

*Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*

Neste trabalho, tratamos dos ganhos embutidos nas transferências condicionadas de recursos da União para governos subnacionais, que explicariam sua difusão em diversos setores governamentais, principalmente políticas sociais, nas últimas décadas. Analisamos os programas federais com maior volume de transferências condicionadas em três áreas governamentais – saúde, educação e assistência social – mobilizando achados da Teoria da Agência e sua aplicação ao estudo das relações intergovernamentais. Concluímos que, nos formatos vigentes, programas federais reduzem custos de agência ao padronizar e especificar ações executadas por governos subnacionais, condicionar transferências à adesão destes a tais padrões e admitir uma multiplicidade de “controladores”, incluindo aqueles de natureza societal. Ao final, destacamos o papel das transferências condicionadas na superação dos efeitos da fragmentação territorial dos governos subnacionais sobre o processo de implementação das políticas públicas, ainda que a custo de reforçar a verticalização das relações intergovernamentais e tornar mais complexa a articulação intersetorial programática nos governos subnacionais.

**Palavras-chave:** federalismo, transferência intergovernamental, relações intergovernamentais, gestão de políticas públicas

---

[Artigo recebido em 22 de dezembro de 2015. Aprovado em 8 de setembro de 2016.]

## Federalismo y política social: conexiones desde la Teoría de la Agencia

Este artículo se ocupa de los beneficios de las transferencias condicionales de ingresos federales para los gobiernos subnacionales, lo que explicaría su difusión por diversos sectores del gobierno en las últimas décadas. Los programas federales con mayor volumen de transferencias condicionadas en tres áreas de gobierno – la salud, educación y asistencia social – se analizan en base a la Teoría de la Agencia y su aplicación a las relaciones intergubernamentales. Llegamos a la conclusión de que los programas federales reducen los costos de agencia mediante la estandarización y especificación de las acciones a realizar, acondicionamiento de las transferencias de ingresos y movilización de múltiples "controladores". Al final se destaca el papel de los programas para superar efectos de la fragmentación territorial de los gobiernos subnacionales sobre el proceso de implementación de las políticas públicas, aunque integrando verticalmente las relaciones intergubernamentales y haciendo más compleja la colaboración intersectorial en los gobiernos subnacionales.

**Palabras clave:** federalism, intergovernmental transfer, intergovernmental relations, public policy management

## Federalism and social policy: connections from the Agency Theory

This paper deals with the inherent gains on conditional transfers of grants from the Union to sub-national governments, which would explain its diffusion by several government sectors, mainly social policies, in recent decades. The federal programs with higher sum on three government areas – health, education and social assistance – are analyzed mobilizing findings of the Agency Theory and its application on intergovernmental relations. We concluded that, in present formats, federal programs reduce agency costs by standardizing and specifying the actions to be performed by sub-national governments, conditioning transfers of grants and admitting a multiplicity of "controllers", including those of a societal nature. At the end we highlight the role of transfers to overcome the effects of territorial fragmentation of subnational governments on the implementation of public policies, although strengthening the vertical integration of intergovernmental relations and making more complex the intersectoral coordination at the local level.

**Keywords:** federalism, intergovernmental transfer, intergovernmental relations, public policy management

## Introdução

Os padrões de formulação e implementação de políticas sociais no Brasil pós Constituição Federal de 1988, tendo alcançado distintos formatos e níveis de estabilidade nas diferentes áreas governamentais, experimentaram também combinações específicas entre mecanismos de coordenação intergovernamental. Tais mecanismos incluíram constrangimentos constitucionais ou legais, vinculando diferentes níveis de governo a determinadas regras para gastos ou responsabilidades no desenvolvimento de determinada política pública. Incluíram também, em algumas políticas sociais, a constituição de arenas institucionalizadas para decisões relativas à implementação dessas políticas, nas quais a dimensão federativa ocupa posição central ou, pelo menos, relevante na sua composição. E incluíram, além de outros mecanismos, transferências de recursos para governos subnacionais atuarem na implementação dessas políticas, geralmente por meio da adesão a programas federais, em muitos casos estruturantes para a realização das garantias sociais aportadas pelo Estado brasileiro aos seus cidadãos em dimensão nacional.

Neste trabalho, buscamos elucidar quais teriam sido as vantagens inerentes às transferências condicionadas de recursos, da União para governos subnacionais, que explicariam sua difusão por diversos setores governamentais, principalmente políticas sociais, nas últimas décadas. Para tanto, propomos analisar aspectos normativos dos programas federais com maior volume de transferências condicionadas em três áreas governamentais: saúde, educação e assistência social. Mobilizando achados da **Teoria da Agência** e, particularmente, de sua aplicação ao estudo das relações intergovernamentais, chegamos à conclusão de que, nos formatos vigentes, programas federais reduzem custos de agência ao padronizar e delimitar as ações a serem executadas por governos subnacionais, ao condicionar o repasse de recursos à sua realização e ao dispor de uma multiplicidade de “controladores” que permite verificá-la, incluindo aqueles de natureza societal. Concluímos, por fim, que a difusão desse mecanismo, típico do **federalismo centralizado**, embora não exclusivo deste, tem permitido compensar a fragmentação territorial produzida pelo federalismo trino brasileiro, em sentido horizontal, porém sob o prejuízo da produção de efeitos não desejados, entre os quais a baixa integração programática das políticas sociais ou, em outras palavras, sob o acirramento da sua fragmentação vertical.

## Fragmentação territorial, cooperação e centralização

O caráter nacional da provisão dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988 foi desafiado pelo arranjo federativo que emergiu da mesma, na medida em que incorporou três níveis de governo, uma vez atribuído o *status* de

membros da Federação aos municípios. A fragmentação político-territorial que, em tese, resultaria dessa característica e que nos primeiros anos após a promulgação da nova Carta Magna levou à formação de padrões de comportamento competitivos e predatórios nas relações horizontais entre governos subnacionais (ABRUCIO, 2005), não veio a ser um problema sem solução. A própria Constituição Federal de 1988 estabeleceu responsabilidades compartilhadas em várias políticas públicas e deixou, à União, os recursos institucionais para sua regulamentação em diferentes áreas de políticas públicas (ALMEIDA, 2007; ARRETICHE, 2012).

Ainda sobre as competências compartilhadas, não são raras, na literatura política brasileira, referências à ideia de que a Constituição Federal de 1988 tenha incorporado atributos marcadamente característicos do chamado **federalismo cooperativo** (ALMEIDA, 2000, 2005), ainda que isso não signifique necessariamente a ausência (SOUZA, 2005) ou mesmo a superação de um padrão de relações competitivas coexistente (FRANZESE, 2010). É preciso esclarecer que a definição para **federalismo cooperativo** não diz respeito, propriamente, à constatação fática da predominância de comportamentos mutuamente ajustados nas relações intergovernamentais (cooperativos), mas, antes e apenas, ao compartilhamento da jurisdição sobre áreas governamentais entre a União e estados federados. Proposta pela ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations<sup>1</sup>), tal definição compõe uma tipologia na qual se contrapõe ao **federalismo dual**, em que governo nacional e dos estados, mesmo atuando sobre o mesmo território, exercem seus poderes separada e independentemente em áreas governamentais atribuídas pela Constituição; e ao **federalismo centralizado**, no qual estados se tornam agentes administrativos da União, detentora de poder regulamentador e recursos para induzi-los a agir segundo suas preferências.

No caso brasileiro, segundo Almeida (2000 e 2005), a Constituição Federal de 1988 marcou a passagem de um **federalismo centralizado** para um padrão **cooperativo** e descentralizado, implicando a definição de novas formas e mecanismos de cooperação, bem como a descentralização de competências e atribuições da esfera federal para a estadual e, sobretudo, para a municipal. Entretanto tal transição teria esbarrado em obstáculos decorrentes de uma dupla exigência: o controle da inflação e o exercício de austeridade fiscal, que marca os anos 1990; e as dificuldades do Executivo para construir mecanismos de cooperação que acelerassem o processo de descentralização sem prejuízo ao caráter nacional das políticas, problema que variou de uma área governamental para outra.

---

<sup>1</sup> Agência independente e bipartidária, instituída pelo Congresso Americano em 1959 para estudar e propor recomendações envolvendo relações intergovernamentais nos Estados Unidos, a ACIR foi extinta em 1996.

Vale lembrar que o artigo 23 da Constituição Federal, que delimitou as áreas de competências comuns entre os três níveis de governo, em seu parágrafo único, havia definido que lei complementar fixaria “normas para a cooperação” entre os respectivos entes, não tendo sido regulamentado posteriormente. A ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulasse a cooperação, bem como as profundas assimetrias de capacidades entre os entes federados teriam levado a uma precária concretização do **federalismo cooperativo**, segundo Souza (2005), deixando espaço aberto para o desenvolvimento de relações competitivas. Franzese (2010), por outro lado, caracterizou a Constituição Federal como um híbrido institucional que combina elementos favoráveis à cooperação e à competição, os primeiros derivados do compartilhamento de atribuições e os últimos da descentralização. Mas igualmente se ressentiu de que a Constituição não tenha indicado “quais formas devem ser utilizadas para levar essa cooperação a efeito” (FRANZESE, 2010, p. 94), o que também, na sua visão, explicaria o padrão fragmentado e competitivo de relações intergovernamentais nos primeiros anos após sua promulgação.

Entretanto, a reversão desse mesmo padrão, a partir de meados dos anos 1990, foi marcada pela retomada do protagonismo da União na definição da direção e do ritmo de desenvolvimento das políticas sociais. Movimento cujo alcance foi capturado, na literatura política brasileira, sob interpretações diversas.

Souza (2005, p. 114) percebeu que, em várias políticas sociais, as diretrizes e recursos federais passaram a guiar a implementação, principalmente nos municípios, mas que, em outras políticas, as relações permaneceram “altamente competitivas, tanto vertical como horizontalmente, e marcadas pelo conflito”. Em outro trabalho (SOUZA, 2013), a mesma autora chamou atenção para o protagonismo do Governo Federal na realização de reformas constitucionais que tiveram impacto nas relações intergovernamentais, ainda que isso não signifique que sua agenda seja aprovada sem necessidade de negociações e barganhas junto aos governos subnacionais. Já para Almeida (2005, p. 37-38), nas políticas sociais, a descentralização de responsabilidades para os municípios “significou coisas diferentes e ocorreu em ritmos diferentes, de acordo com o desenho específico de cada política” de modo que, enquanto na saúde a União “detém o controle do processo decisório, definindo o formato da cooperação e a destinação dos recursos transferidos”, na educação básica, por exemplo, sua forte influência conviveu com maior controle dos estados e municípios sobre os recursos correspondentes. Abrucio (2005) elencou um conjunto de mecanismos que permitiu à União coordenar políticas sociais de abrangência nacional, entre os quais, especialmente nas áreas de saúde e educação, foi decisivo o repasse condicionado de recursos. Também nessa última direção, Arretche viu,

na indução das escolhas dos governos locais por meio de programas federais com transferência condicionada de recursos, o motor de transformações estruturantes na montagem do Sistema Único de Saúde (ARRETCHE, 2003) e em outras políticas públicas (ARRETCHE, 2004), sendo tais mecanismos construídos a partir dos próprios recursos institucionais previstos na Constituição Federal de 1988 (ARRETCHE, 2009).

No conjunto dessas abordagens, em que pese a menção à produção de constrangimentos constitucionais e legais – Lei de Responsabilidade Fiscal, pisos constitucionais para gasto com saúde e educação, entre outros – ou a arenas de pactuação intergestores<sup>2</sup>, há uma forte convergência em torno da importância dos programas federais com transferências condicionadas para promover a articulação das ações de governo em torno do “que fazer” e do “como fazer” nas políticas sociais. Mais precisamente, desde o início dos anos 2000, a maior parte das despesas discricionárias federais, com políticas sociais, passou a ser executada mediante transferências para estados e municípios, embora a dominância desse padrão não ocorra em todos os setores dessas políticas (MACHADO, 2011). Nesse último trabalho, aliás, constatou-se que, dentro do volume de transferências discricionárias para os setores de saúde, educação e assistência social, aquelas realizadas com finalidade específica, em caráter condicional e de forma regular para a implementação de programas federais<sup>3</sup> se tornaram majoritárias, chegando a representar mais de 90% dos recursos transferidos para estados e municípios no caso do setor saúde, embora nas outras áreas esse percentual não seja tão elevado.

A questão que emerge daí é como interpretar o papel de destaque dos programas federais com transferências condicionadas enquanto mecanismo de coordenação federativa na implementação de políticas sociais, uma vez identificado nosso federalismo como predominantemente **cooperativo**, em vista do compartilhamento de responsabilidades. Estaríamos diante de alguma anomalia ou deformação deste último, provavelmente extirpada, caso nossa institucionalidade contivesse os mecanismos de cooperação “prometidos” pelo artigo 23 da Constituição Federal? Ou seriam as transferências condicionadas um recurso inevitável para

---

<sup>2</sup> Citamos aqui as comissões intergestores tripartite das áreas de saúde e assistência social e a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Embora esses fóruns tenham sido percebidos por Franzese (2010) como espaços de negociação federativa, que caracterizam o federalismo cooperativo, por meio de um estudo sistemático de todas as atas de reuniões dessas comissões até 2010, Palotti (2012) colheu várias indicações de que a União detém, não apenas a iniciativa da introdução dos temas na agenda, como detém outros recursos estratégicos para encaminhar, por outras vias, assuntos que possam encontrar resistências das representações nacionais dos estados e municípios.

<sup>3</sup> Convênios ou contratos de repasse, por exemplo, não estão aqui incluídos, dada a transitoriedade temporal com que operam na execução de projetos, programas ou atividades. Trata-se, portanto, de transferências de recursos com vigência indeterminada e mediante regras de transferência fixadas aplicáveis genericamente a todo e qualquer estado ou município que venha aderir ao programa federal.

levar adiante a implementação descentralizada de políticas nacionais, dada a elevada fragmentação territorial dos governos municipais, protagonistas na maior parte delas? Se as transferências condicionadas se disseminaram, e continuam a se disseminar, em diferentes setores governamentais, que vantagens ou ganhos teriam animado sua adoção pelo Executivo federal?

É nessa direção que nos propomos, neste trabalho, à luz da **Teoria da Agência**, a explorar e interpretar aspectos do desenho normativo de programas federais sociais com transferências condicionadas, a fim de encontrar, no próprio desenho dos mesmos, elementos que nos ajudem a explicar sua disseminação em detrimento de outras estratégias de coordenação e cooperação.

Na próxima seção faremos uma breve apresentação da **Teoria da Agência**, destacando algumas de suas proposições centrais e aspectos relevantes, bem como limites à sua aplicação às relações intergovernamentais. Na terceira seção, com base em eixos de análise previamente definidos, analisamos aspectos normativos de cinco programas com transferências condicionadas e regulares, selecionando aqueles que mais movimentam recursos em cada uma das áreas governamentais escolhidas – saúde, educação e assistência social –, a fim de compará-los, na busca pela identificação de padrões e distinções. Por fim, na última seção, construímos uma interpretação para escolhas governamentais subjacentes aos padrões e distinções encontrados e, a partir daí, discutimos suas implicações para uma caracterização do federalismo brasileiro contemporâneo.

## Federalismo e Teoria da Agência

Oriunda dos domínios da Economia e aplicada à Ciência Política já há algum tempo, a **Teoria da Agência** refere-se a um tipo particular de relação entre duas ou mais partes em que alguma, designada como *agent*, atua em favor ou como representante de outra, designada *principal* (Ross, 1973). O elemento distintivo dessa relação é a configuração de uma estrutura assimétrica, uma vez que, nas palavras de Miller (2005), a autoridade está alocada em um lado e a vantagem informacional no outro. Isso quer dizer que, enquanto o *principal* detém algum tipo de poder ou autoridade para manipular os incentivos que induzem as ações do *agent* no seu interesse, este último detém mais informações sobre as condições em que irá atuar, sobre os cursos de ação possíveis e sobre os possíveis resultados a partir da escolha de cada um destes.

Os problemas de agência decorrem do fato de que, nessa estrutura relacional, *principal* e *agent* são sujeitos com funções de utilidade próprias (Ross, 1973), o que significa que cada um buscará manipular os meios de modo a produzir os resultados de sua preferência. Por esse motivo, o *agent*, como representante do

*principal*, não necessariamente age na mesma direção e com a mesma intensidade com que aquele agiria. Uma vez detendo mais informações que o *principal*, o *agent* tem a possibilidade de assumir cursos de ação que, afetando os *payoffs* de ambos, maximizem seus ganhos em detrimento daqueles retribuídos ao primeiro.

Os riscos de “traição” do *agent* constituem um problema a ser, em alguma medida, contornado nos arranjos institucionais que dão suporte às relações entre as duas partes, sob pena do sacrifício da sua continuidade. Na medida em que o *principal* detém poder suficiente para impor uma estrutura de incentivos ao *agent*, a resolução do referido problema depende da qualidade desses incentivos para fazer com que o “mais esperto dos *agents*” escolha o curso de ação preferido pelo *principal*, caso tivesse o mesmo nível de informação (MILLER, 2005). Porém a operação dessa estrutura de incentivos tem custos para o *principal*, implicando dispêndio de recursos no desenho do contrato, monitoramento do seu cumprimento e execução das sanções diante de eventuais desvios. Estes são os chamados custos de agência.

Postos esses elementos, é possível entender por que boa parte da literatura sobre os problemas de agência, tanto na Economia quanto na Ciência Política, vai se dedicar à identificação de condições de eficácia dessa estrutura de incentivos, seja sob contratos que regulam transações econômicas ou sob regras institucionais que regulam as relações entre atores políticos como, por exemplo, aquelas estabelecidas entre representantes e representados. Se, como dito anteriormente, o *principal* tipicamente detém o poder de manipular a estrutura de incentivos, caberia ao mesmo realizar o primeiro movimento e oferecer o contrato ao *agent*, porém levando em conta as preferências deste último a fim de que tal contrato possa produzir a melhor resposta. Entretanto, o conhecimento das preferências do *agent* pelo *principal* não é uma condição trivial e, juntamente com outras dimensões da assimetria informacional entre os dois lados, pode tornar o desenho da estrutura de incentivos um empreendimento deveras complexo. Especificamente no que toca aos problemas de agência que se desenvolvem na esfera política, alguns atributos institucionais se mostram importantes para que o *principal* tenha sucesso na estruturação dos incentivos para atuação do *agent*, embora nem sempre sua implementação seja simples ou mesmo viável.

Um primeiro atributo seria a especificação, pelo *principal*, das ações a serem desempenhadas pelo *agent*, instruindo-o claramente e restritamente sobre o comportamento a ser adotado. Porém esse atributo institucional não é de fácil implementação. Geralmente a “melhor ação” a ser executada pelo *agent* no interesse do *principal* depende de contingências dos cenários nos quais atua, ou seja, sua escolha pode requerer algum nível de discricionariedade por sua parte.

Esse é o limite identificado por Przeworski (1998) quanto à especificação da atuação das agências administrativas ou governamentais no melhor interesse dos cidadãos: seria impossível descrever, por meio de uma legislação, a plena instrução do que os agentes públicos devem fazer sob todas as circunstâncias possíveis, além de que são estes últimos que, na grande maioria das vezes, são os que detêm as informações sobre quais são de fato as circunstâncias encaradas.

Mas, se a instrução perfeita é uma condição demasiado irrealista para ser almejada, algum nível de restrição de ações a partir da descrição de atribuições e responsabilidades do *agent* pode ser possível, o que desloca o problema da eficácia da estrutura de incentivos para um segundo atributo institucional: o monitoramento do comportamento do *agent* pelo *principal*. A observação das ações do primeiro permitiria que este último avaliasse se estaria ou não agindo no seu melhor interesse, dados alguns parâmetros de ação previamente delimitados, ainda que genéricos.

Porém apenas observar a atuação do *agent* ainda não bastaria para solucionar os problemas de agência. Uma vez que, para reestabelecer a direção e intensidade da sua atuação no interesse do *principal*, restringendo eventuais desvios, tal monitoramento deve vir acompanhado de algum mecanismo de sanção ou retaliação. A eficácia do sistema de incentivos na indução do comportamento do *agent* requer, portanto, que a instituição que regula as relações entre as duas partes não apenas forneça os instrumentos que asseguram a visibilidade desse comportamento, mas também os que asseguram a sua correção.

Porém o exercício direto das funções de monitoramento e sanção pelo *principal* nem sempre é tecnicamente possível ou executada a custos factíveis, o que pode tornar necessário o desenvolvimento de mais um atributo institucional: o compartilhamento dessas funções com outros atores colocados numa posição idêntica à do *principal*, como quem dividiriam o papel de realização dos controles ou *checks*. Trata-se da designação de múltiplos *principals* envolvidos no controle do comportamento do *agent*, ainda que tal controle venha a ser exercido no sentido de realizar seus atributos institucionais mais restritos. A construção de cadeias de *checks and balances*, em sentido vertical ou horizontal (PRZEWSKI, 1998), envolve, portanto, outros atores institucionais com autoridade para acompanhar, vetar ou sancionar a conduta dos *agents*, como ocorre na figura dos tribunais de contas, conselhos de políticas públicas ou do instituto do Ministério Público, no caso brasileiro.

Não sendo nossa intenção, a esta altura, exaurir a relação de atributos institucionais relevantes para a promoção da eficácia de estruturas de incentivos voltados para a resolução dos problemas de agência na esfera política, nos limitamos

aqui apenas a estes, tanto pelo seu caráter geral na compreensão do fenômeno quanto pela sua utilidade analítica na identificação de aspectos que serão abordados adiante neste trabalho. Antes, porém, vale registrar algumas avaliações sobre a aplicabilidade da **Teoria da Agência** ao campo das relações intergovernamentais.

Em uma delas, Oates (2005) considera tal aplicação uma das direções tomadas por uma segunda geração de teorias desenvolvidas no campo de estudos do federalismo fiscal. Assumem-se governos regionais ou locais como se comportando de forma a promover os objetivos do governo central, com poderes mais proeminentes na estruturação das relações fiscais intergovernamentais, embora detendo informação imperfeita e controle limitado sobre as atividades fiscais descentralizadas. Uma das estratégias para indução seria exatamente a limitação da flexibilidade da provisão de serviços pelos governos locais, de forma a constranger a alocação dos recursos de fundos ou programas nacionais. Mas o autor critica tal aplicação, realçando que a mesma ignora a concorrência da dimensão eleitoral a que se submetem os gestores regionais ou locais, além de que seria restrita aos casos de países em que prevalece o federalismo “administrativo”.

Em outra, Löffler (2000, p. 16, grifo nosso) destaca que a Teoria da Agência não seria um “quadro correto para a análise das relações de responsabilização dentro de parcerias” intergovernamentais, já que “supõe uma transferência de tarefas entre dois parceiros com uma relação desigual de poder, enquanto que o conceito de parcerias é baseado na delegação de responsabilidade entre dois parceiros iguais”. No entanto, a autora ressalta que, especialmente no caso das parcerias verticais intergovernamentais, a teoria “tem o mérito de sublinhar os desequilíbrios de poder e informações” e que, ainda que “de uma perspectiva jurídica todos os parceiros sejam autônomos, na realidade, **pode haver** uma relação de agente principal”. A aplicabilidade da teoria ao objeto, portanto, dependeria da configuração específica deste último, não sendo a autora explícita se isso a tornaria mais ou menos restritiva.

Por fim, Levaggi (2002) assume que tal aplicação seria extensível a casos em que a implementação de políticas públicas requer que a esfera detentora do orçamento, o governo central, opere sob um ambiente de incerteza em que não tem capacidades diretas de provisão de serviços, mobilizando governos regionais ou locais para tanto. Entretanto, destaca, trata-se de uma atípica relação de agência, dado que a assimetria de informação entre as duas partes não se combina com um mercado competitivo de vários *agents* ou governos locais, que concorressem para ser contratados. O governo central depende deles para implementar a política, e a descentralização, sob a assimetria de informação, pode ser desastrosa, considerando

que aqueles governos têm mais informação sobre quantidades e qualidades dos serviços a serem providos, bem como de seus custos locais, procedendo a escolhas agregadas potencialmente incongruentes com as dimensões gerais do orçamento nacional e com o nível de utilidade do eleitor mediano nacional. Disso decorre o governo central formular programas como “contratos” em que delega a produção e provisão dos serviços, porém delimitando os atributos destes últimos a fim de assegurar a congruência com seus objetivos orçamentários e eleitorais.

No que se refere ao caso brasileiro, como apontado na seção anterior, a literatura sobre federalismo tem incorporado a percepção de que, desde meados dos 1990, a União fez valer suas prerrogativas constitucionais para legislar sobre políticas públicas de responsabilidade compartilhada (ARRETCHE, 2012), recuperando capacidades institucionais e financeiras (ALMEIDA, 2005, 2007). Moldou, assim, um padrão de “descentralização regulada” (ARRETCHE, 2012) – fundada na divisão das funções de *policy decision making* e *policy making*, respectivamente atribuídas ao Governo Federal e governos subnacionais. Porém, a despeito do reconhecimento da verticalização das relações intergovernamentais na operação da descentralização regulada, em especial nas políticas sociais, ainda são poucas as referências explícitas à “agenciificação” destes últimos (MACHADO; PALOTTI, 2015).

No intuito de contribuir para essa discussão, analisamos, na próxima seção, os mecanismos de transferência de recursos da União para governos subnacionais em políticas e programas sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social que mobilizaram maior aporte de recursos financeiros em cada um desses setores em 2009<sup>4</sup>. Tais políticas e programas sociais podem ter origem constitucional (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb), legal (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Salário Educação) ou ato normativo ministerial (todos das áreas de saúde e assistência social). Envolvem transferências diretas de recursos da União para fundos estaduais ou municipais setoriais, sem necessidade de convênio, e estão submetidos a condições gerais, aplicáveis a todos os governos subnacionais.

---

<sup>4</sup> A seleção foi realizada como parte da pesquisa *Relações intergovernamentais e coordenação de políticas sociais: eficácia e contenção do poder no desenho dos incentivos financeiros federais*, apoiada financeiramente pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), concluída em 2011. O ano de 2009 era, então, o último para o qual tínhamos as informações para os gastos simultaneamente nos três setores pesquisados.

## Programas federais com transferências intergovernamentais

Para análise dos mecanismos de transferência de recursos, foi mobilizada a legislação e normatização na qual foram estabelecidos e passaram por modificações mais significativas, conforme consta do Quadro 1, a seguir.

### Quadro 1 – Base legal e normativa das transferências intergovernamentais analisadas e montante de recursos empenhado em 2009

Setor governamental	Incentivos	Instrumentos normativos	Total desembolsado em 2009 (em R\$)
Saúde	Teto financeiro média e alta complexidade	Norma Operacional de Assistência à Saúde 01/2002; Portarias ministeriais 699/GM, de 30/03/2006; 204/GM de 29/01/2007; e 399/GM de 22/02/2006.	19.150.151.558,67
	Piso de atenção básica fixo	Portarias ministeriais 204/GM de 29/01/2007; 648/GM de 28/03/2006; 399/GM de 22/02/2006; 2048/GM de 2009 – Regulamento do SUS.	3.099.326.556,41
	Saúde da família	Portarias ministeriais 204/GM de 29/01/2007; 648/GM de 28/03/2006.	2.475.944.300,00
	Medicamentos excepcionais	Portaria GM-MS Nº 1.481, de 28/12/1999; Portarias 204/GM de 29/01/2007 e 2.577/GM de 27/10/2006.	2.062.588.097,83
	Fundo de ações estratégicas e compensação / nefrologia	Portarias ministeriais 204/GM de 29/01/2007; 399/GM de 22/02/2006; 1168/GM de 15/06/2004; SAS 211 de 15/06/2004; 1112/GM de 13/06/2002; 1.603 de 17/07/2006; 2.048, de 3/9/2009.	1.613.322.264,84

Setor governamental	Incentivos	Instrumentos normativos	Total desembolsado em 2009 (em R\$)
Educação	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	Emenda Constitucional 14 / 1996; Emenda Constitucional 53 / 2006; Lei 11.494/2007 e Decreto 6.253/2007.	5.070.150.000,00
	Salário-educação	Lei 4.440/1964; Constituição Federal (artigo 212, § 5º); Lei 9.424/1996 e 9.766/1998; Decreto 6003/2006; Lei 11.457/2007.	5.265.064.097,73
	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Constituição Federal (artigo 208, incisos IV e VII); Portaria do Ministro da Educação 251 / 2000; Medida Provisória 2178-36/2001; Lei 11.947 / 2009.	2.013.251.967,30
	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Resolução do Ministro da Educação 12 / 1995; Medida Provisória 2.178-36/2001; Lei 11.947 / 2009.	1.036.708.651,40
	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	Lei 10.880/2004; Medida Provisória 455/2009; Lei 11.947 / 2009.	420.072.734,54
Assistência social	Índice de Gestão Descentralizada (IGD)	Lei No 10.836/2004; Lei nº 12.058/2009; Portaria 148, de 27/04/ 2006; Portaria 220, de 25/06/ 2008.	256.671.070,21
	Piso Básico Fixo (PBF) - Família	Portaria 442, de 26/08/ 2005; Resolução 3, de 3/06/ 2008; Portaria 288, de 2/09/2009; Portaria 96, de 26/03/ 2009;	250.877.100,00
	Piso Social Básico – Idoso / Infância	Portaria 442, de 26/08/ 2005; Resolução 3, de 3/06/ 2008; Portaria 96, de 26/03/2009; Portaria 288, de 2/09/ 2009	242.542.294,79
	Piso Social Especializado –Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI/JOR)	Instrução Operacional SNAS/MDS N° 01, de 19/09/ 2007; Portaria 458, de 4/10/ 2001; Portaria 666, de 28/12/ 2005; Portaria 431, de 3/12/ 2008	192.892.780,00
	Piso Social Básico – Variável – Projovem	Lei Nº 11.692/ 2008; Portaria 442, de 26/08/ 2005; Resolução 3, de 3/06/ 2008; Portaria 288, de 2/09/ 2009; Portaria 96, de 26/03/ 2009; Portaria 171, de 26/05/ 2009	135.516.712,50

Fonte: Machado (2011) – relatório de pesquisa.

Além disso, com base na discussão dos atributos institucionais mencionados na seção anterior, buscamos construir eixos de análise com finalidades de verificação e comparação entre os mecanismos estudados, sendo ao final estabelecidos os seguintes: (1) Especificação das **ações a serem desempenhadas pelo *agent*** por parte do principal: maior ou menor restrição para uso dos recursos transferidos; (2) **Monitoramento do comportamento do *agent* pelo *principal***: informação, controle e auditoria sobre ações dos executivos subnacionais; (3) **Compartilhamento das funções de controle do *agent*** com outros atores: outros agentes governamentais ou societários incumbidos de monitorar ou sancionar comportamentos dos executivos locais; (4) Mecanismo de **sanções ou retaliação dos comportamentos indesejáveis do *agent***: previsão de penalidades ou suspensão de transferência de recursos por parte do Executivo federal. Com base nesses quatro eixos, serão analisadas, a seguir, as políticas de saúde, em primeiro lugar; posteriormente, assistência social; e, finalmente, educação.

O Quadro 2 resume a aplicação dos quatro eixos na análise das transferências selecionadas para a área da saúde. Quanto à **especificação do uso dos recursos** pelos governos receptores nos níveis subnacionais, a criação dos seis blocos de financiamento, reunindo vários mecanismos similares de transferência por nível de atenção e permitindo o remanejamento de recursos recebidos<sup>5</sup>, desde que dentro de um mesmo bloco, trouxe flexibilidade para realocação dos recursos em quatro dos cinco casos analisados. Apenas os recursos para o componente medicamentos excepcionais, executados pelos governos estaduais, não permitem tal possibilidade.

O **monitoramento e controle do uso de recursos** no Sistema Único de Saúde (SUS) conta com atuação do Sistema Nacional de Auditoria, no qual o componente federal tem papel central na auditoria do uso de recursos executados pelos municípios, ao passo que às secretarias estaduais de saúde cabe o monitoramento pela via dos relatórios de gestão municipais aprovados anualmente nos respectivos conselhos municipais de saúde. Esse padrão varia no caso do teto financeiro municipal PPI / MAC e nefrologia, em que a execução de metas físicas e financeiras de procedimentos é acompanhada pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB)<sup>6</sup>, e no caso dos medicamentos excepcionais, em que a auditoria federal do SUS atua sobre os estados executores.

A **inclusão de outros atores no controle do uso dos recursos**, no caso do SUS, segue praticamente o mesmo padrão: controle societal pela via dos conselhos de

<sup>5</sup> Foram criados os blocos de financiamento da atenção básica, média e alta complexidade, assistência farmacêutica, vigilância em saúde, gestão do SUS e investimentos na rede de serviços de saúde.

<sup>6</sup> Comissões paritárias entre Executivo estadual e representação dos Executivos municipais no âmbito de cada unidade da Federação.

saúde, que fiscalizam, nos respectivos níveis de governo, as prestações de contas apresentadas pelos respectivos fundos de saúde; e, embora não explicitado nos atos normativos que instituem os mecanismos de transferência, controle externo dos tribunais de contas estaduais e do Tribunal de Contas da União.

Por fim, a principal **sanção prevista na execução dos recursos** é a suspensão da transferência de recursos em casos previamente tipificados, como não alimentação regular dos sistemas de informação do SUS ou indicações da Auditoria do SUS, havendo sempre previsão de prazos de defesa para os governos receptores dos recursos e procedimentos previamente definidos para os andamentos dos processos, a partir daí.

## Quadro 2 – Análise dos mecanismos de transferências de recursos para governos subnacionais no setor saúde

Mecanismo de transferência	Destinação	Eixos de análise			
		Especificação destinação dos recursos	Monitoramento e controle direto	Monitoramento de outros	Sanção desvio de finalidade
Teto financeiro municipal e estadual da PPI / Limite financeiro MAC	Financiar procedimentos de média e alta complexidade, de acesso regional pactuado qualitativa e quantitativamente em nível intergovernamental.	Custeio da oferta procedimentos de média e alta complexidade na rede pública ou contratação de prestadores privados para o mesmo fim.  Há possibilidade de remanejamento de recursos para outros componentes e serviços previstos nesse mesmo bloco de financiamento (MAC).	Secretarias estaduais (SES) monitoram execução dos tetos financeiros pelos prestadores contratados diretamente e pelos municípios (remetendo à comissão intergestores bipartite, se necessário) e Ministério da Saúde audita por meio do Sistema Nacional de Auditoria do SUS.	Conselhos municipais de saúde devem aprovar relatórios de gestão e prestação de contas dos fundos municipais de saúde, e, analogamente, os conselhos estaduais de saúde fazem quando for o caso de serviços sob gestão das secretarias estaduais. Embora não previsto em normatização do SUS, TCU e TCE's exercem controle no contexto das contas públicas em geral.	Ministério da Saúde (MS) pode suspender repasse em casos previstos em portaria: não pagamento dos prestadores até 5º dia útil após crédito pelo MS; falta de alimentação dos bancos de dados nacionais; auditoria estadual ou federal (há prazos de defesa para município).

Mecanismo de transferência	Destinação	Eixos de análise			
		Especificação destinação dos recursos	Monitoramento e controle direto	Monitoramento de outros	Sanção desvio de finalidade
PAB fixo	Financiar serviços de atenção básica em saúde.	<p>Custeio da oferta de ações diversas no nível de atenção básica previstos nos planos de saúde do município.</p> <p>Há flexibilidade para remanejar dentro do mesmo bloco de financiamento (atenção básica – AB).</p>	Ministério da Saúde audita por meio do Sistema Nacional de Auditoria do SUS. SES monitoram via relatórios de gestão.	Conselhos municipais de saúde devem aprovar relatórios de gestão e prestação de contas dos fundos municipais de saúde. Embora não previsto em normatização do SUS, TCU e TCE's exercem controle no contexto das contas públicas em geral.	MS pode suspender em casos previstos: não alimentação das bases de dados ou indicação de auditoria nacional ou estadual mediante desvio de finalidade dos recursos. Auditoria estadual e federal (há prazos de defesa para o município).
Saúde da família	Financiar equipes de saúde da família.	<p>Custeio das atividades da equipe.</p> <p>Há flexibilidade para remanejar dentro do mesmo bloco de financiamento (AB). Não há possibilidade de adaptação local do formato do programa fora do detalhamento estabelecido pelo Ministério da Saúde para a atuação da mesma.</p>	Ministério da Saúde audita por meio do Sistema Nacional de Auditoria do SUS. SES monitoram via relatórios de gestão.	Conselhos municipais de saúde devem aprovar relatórios de gestão e prestação de contas dos fundos municipais de saúde. Embora não previsto em normatização do SUS, TCU e TCE's exercem controle no contexto das contas públicas em geral.	MS pode suspender em casos previstos: inexistência unidade física cadastrada; ausência de profissionais maior 90 dias ou descumprimento de carga horária. Auditoria estadual e federal (há prazos de defesa para o município).

Mecanismo de transferência	Destinação	Eixos de análise			
		Especificação destinação dos recursos	Monitoramento e controle direto	Monitoramento de outros	Sanção desvio de finalidade
Medicamentos excepcionais	Financiar aquisição de medicamentos padronizados nacionalmente e consumidos regionalmente.	<p>Aquisição exclusiva de medicamentos de uso excepcional.</p> <p>Recursos não podem ser remanejados para comprar medicamentos de outro tipo.</p>	MS audita por meio do Sistema Nacional de Auditoria do SUS através do sistema de informação que gera autorização para procedimentos de alta complexidade (APAC).	Conselho estadual de saúde deve aprovar relatórios de gestão e prestação de contas do fundo estadual de saúde. Embora não previsto em normatização do SUS, TCU e TCE's exercem controle no contexto das contas públicas em geral.	MS pode suspender transferência (indicação de auditoria nacional). Nesse caso, há prazos de defesa para o estado.
Nefrologia	Financiar serviços de hemodiálise e procedimentos afins padronizados nacionalmente.	<p>Custeio de procedimentos de média e alta complexidade de nefrologia, conforme previsto nos planos de trabalho.</p> <p>Há flexibilidade para remanejar sobras dentro do mesmo bloco de financiamento (MAC).</p>	Secretarias estaduais (SES) monitoram execução dos tetos financeiros pelos municípios (remetendo à comissão intergestores bipartite, se necessário) e Ministério da Saúde audita por meio do Sistema Nacional de Auditoria do SUS.	Conselhos municipais de saúde devem aprovar relatórios de gestão e prestação de contas dos fundos municipais de saúde, e, analogamente, os conselhos estaduais de saúde fazem quando for o caso de serviços sob gestão das secretarias estaduais. Embora não previsto em normatização do SUS, TCU e TCE's exercem controle no contexto das contas públicas em geral.	Ministério da Saúde (MS) pode suspender repasse em casos previstos em portaria: não pagamento dos prestadores até 5º dia útil após crédito pelo MS; falta de alimentação dos bancos de dados nacionais; auditoria estadual ou federal (há prazos de defesa para município).

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 3 resume a aplicação dos quatro eixos na análise das transferências selecionadas para a área da assistência social. Quanto à **especificação do uso dos recursos** pelos governos receptores nos níveis subnacionais, há variações: se, no caso do IGD, a especificação é relativamente ampla, no piso social especializado / Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI/JOR, ele é de uso restrito ao programa (manutenção e pagamento de bolsa aos jovens incluídos no programa). Entre ambos, o caráter mais ou menos restrito depende do objeto do programa, ou seja, se voltado para a família (mais amplo), se para o idoso e a criança, ou ao jovem (mais específico). De qualquer forma, há sempre delimitação para o uso dos recursos considerando o programa financiado.

Quanto ao **monitoramento e controle do uso de recursos**, no caso do IGD, essas funções cabem diretamente ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com base nas prestações de contas municipais, padrão que se estende aos casos dos programas vinculados ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), em que o MDS se utiliza de sistemas de informação alimentados pelos municípios, enquanto os gestores estaduais realizam visitas *in loco* para verificação.

A **inclusão de outros atores no controle do uso dos recursos**, no caso do Suas, também passa, como no caso do SUS, por mobilizar os mecanismos de controle societal nos níveis subnacionais – municípios e estados – no acompanhamento das prestações de contas dos respectivos gestores, com disponibilização das mesmas para os órgãos de controle externo, como os tribunais de contas e o Ministério Público.

Por fim, as principais **sanções previstas na execução dos recursos**, assim como ocorre no caso do setor saúde, se referem ao bloqueio ou suspensão da transferência de recursos em casos previamente tipificados. No caso do IGD, essas sanções poderiam se dar virtude de manipulação de informações relativas aos seus parâmetros ou envio de informações inverídicas, já no caso do PETI/JOR poderiam ocorrer em virtude de não atualização dos dados do programa informatizado específico.

### Quadro 3 – Análise dos mecanismos de transferências de recursos para governos subnacionais no setor assistência social

Mecanismo de transferência	Destinação	Eixos de análise			
		Especificação destinação dos recursos	Monitoramento e controle direto	Monitoramento e controle outros	Sanção desvio de finalidade
IGD	Retribuir bom desempenho do governo local na manutenção atualizada de dados do cadastro do PBF.	Aquisições diversas para realizar ações diversas que fortaleçam atividades correlatas ao PBF (qualidade do cadastro; acompanhamento de condicionalidades; gestão dos benefícios; oportunidades para famílias beneficiárias), portanto há razoável flexibilidade na destinação.	MDS / Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) averigua a prestação de contas relativa aos recursos transferidos (na prestação de contas anual dos respectivos fundos municipais de assistência social).	Prestação de contas às "instâncias de controle social" (conselhos municipais de assistência social) disponível para "qualquer órgão de controle interno e externo".	Interrupção provisória pelo MDS pode se dar por: manipulação de informações relativas aos parâmetros do IGD; envio de informações inverídicas ao MDS; perda da gestão municipal da assistência social; e denúncia.
PBF – família	Financiar serviços e ações do piso básico / família no Suas.	Aquisições diversas para as diversas ações do Programa de Atenção Integral à Família – padronização nacional (entrevistas, visitas domiciliares, palestras, oficinas, grupos de convivência, atividades lúdicas, entre outras). Embora uso seja amplo, é vedada utilização do piso básico fixo para financiamento de benefícios eventuais.	Internamente via MDS / Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), via sistema de informação, e estados (visitas <i>in loco</i> ).	Relatórios de gestão municipais e estaduais, aprovados nos respectivos conselhos, disponibilizados para o Poder Legislativo e Ministério Público.	Secretaria Nacional de Assistência Social / MDS (dependendo do caso, bloqueio, suspensão ou devolução dos recursos repassados).
PBT – PSB – idoso/infância	Financiar serviços e ações do piso básico / idosos e infância no Suas.	Aquisições diversas para ações de proteção social básica relativas aos serviços – padronização nacional: I - Jornada Integral - JOI e Jornada Parcial - JOPA para crianças de 0 a 6 anos e Ações Socioeducativas de Apoio à Família de crianças de 0 a 6 anos – ASEF; II - Centros e Grupos de Convivência para Idosos. Destinação é exclusiva para ações relativas ao programa.	Internamente via MDS / SNAS (sistema de informação) e estados (visitas <i>in loco</i> ).	Relatórios de gestão municipais e estaduais, aprovados nos respectivos conselhos, disponibilizados para o Poder Legislativo e Ministério Público.	Secretaria Nacional de Assistência Social / MDS (dependendo do caso, bloqueio, suspensão ou devolução dos recursos repassados).

Mecanismo de transferência	Destinação	Eixos de análise			
		Especificação destinação dos recursos	Monitoramento e controle direto	Monitoramento e controle outros	Sanção desvio de finalidade
PSE – PETI/ JOR	Financiar ações para erradicação do trabalho infantil no âmbito do Suas.	Pagamento de bolsas, monitorias e usos diversos para manutenção de serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças inseridas no programa. Destinação exclusiva para a rubrica de custeio, especificamente nas ações relativas ao programa.	Internamente via monitoramento dos estados e União (MDS / SNAS), sendo que os primeiros assumem grande parte dos custos de implementação do programa (validação, supervisão, acompanhamento, entre outros).	Relatórios de gestão municipais e estaduais, aprovados nos respectivos conselhos, disponibilizados para o Poder Legislativo e Ministério Público.	Executivo federal pode interromper transferência com base no SISPETI, em caso de não atualização de dados do programa, ou suspender a pedido do município que tenham erradicado o trabalho infantil.
PSB- PBV 1 - Projovem	Financiar serviços e ações do piso básico / jovens no Suas.	Aquisições diversas relativas ao objeto do programa incluindo contratação, remuneração e formação de profissionais. Destinação é exclusiva para ações relativas ao programa.	Internamente via MDS / SNAS (sistema de informação) e estados (visitas <i>in loco</i> ).	Relatórios de gestão municipais e estaduais, aprovados nos respectivos conselhos, disponibilizados para o Poder Legislativo e Ministério Público.	Secretaria Nacional de Assistência Social / MDS (dependendo do caso, bloqueio, suspensão ou devolução dos recursos repassados)

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 4 resume a aplicação dos quatro eixos na análise das transferências selecionadas para a área da educação. Quanto à especificação **do uso dos recursos** pelos governos receptores nos níveis subnacionais, os mecanismos apresentam padrões bastante distintos. De um lado o Salário Educação, o Fundeb e o PDDE apresentam objeto mais amplo, e o uso de recursos é relativamente flexível. Nos dois primeiros, desde que direcionado para a educação básica, havendo alguns condicionantes no caso do Fundeb, principalmente quanto à proporção de recursos a ser dedicada ao gasto com pessoal. No caso dos demais mecanismos, cujos programas correspondentes atendem a objetos mais específicos – merenda e transporte escolar –, não há flexibilidade, e a destinação é restrita.

Quanto ao **monitoramento e controle do uso de recursos**, pode-se dizer que o papel central é desempenhado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em todos eles.

A **inclusão de outros atores no controle do uso dos recursos** inclui mecanismos de controle societal que, diferentemente do caso da saúde e da assistência social,

se constituem de forma fragmentada em torno de cada um deles em se tratando do Fundeb, PNAE e PNATE. De outro lado, o envolvimento dos tribunais de contas dos estados e da União, além do Ministério Público, é explicitado nas respectivas leis que criam os distintos mecanismos de transferência.

Por fim, quanto à possibilidade de aplicação de **sanções relativas à execução dos recursos**, há casos bastante distintos. Para o Salário Educação e Fundeb, as sanções dependem de análise dos órgãos de controle externo, não estando a União previamente autorizada a, unilateralmente, realizar bloqueios ou suspensão de transferências que, a rigor, são obrigatórias. Nos casos do PNAE, PDDE e PNATE, o FNDE está autorizado a suspender transferências e, se for o caso, estornar valores transferidos em casos como omissão ou não aprovação de prestação de contas pelos governos subnacionais.

#### Quadro 4 – Análise dos mecanismos de transferências de recursos para governos subnacionais no setor de educação

Mecanismo de transferência	Destinação	Eixos de análise			
		Especificação destinação dos recursos	Monitoramento e controle direto	Monitoramento e controle outros	Sanção desvio de finalidade
Salário educação	Financiar programas, projetos e ações voltados para educação básica.	Aquisições diversas para o financiamento de programas, projetos e ações da educação básica, podendo ser aplicados na educação especial, desde que vinculada ao ensino fundamental público. Remanejamentos possíveis, desde que para a educação básica.	Internamente ao Executivo, fiscalização por intermédio do FNDE, na forma do regulamento e das instruções baixadas por essa autarquia.	Tribunais de contas dos estados e da União.	O Poder Executivo não pode realizar suspensão unilateral das transferências, que são obrigatórias.
Fundeb / Fundef	Financiar serviços de educação básica.	Aquisições diversas no exercício financeiro em que forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública; proporção não inferior 60% para pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício; até 5% poderão no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente. Vedada utilização fora da educação básica ou como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas.	União monitora aplicação dos recursos dos fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras.	Fiscalização e controle exercidos pelos conselhos dos fundos e pelos órgãos de controle interno de cada ente federado. Controle externo: tribunais de contas dos estados e da União.	Não há suspensão unilateral das transferências, que são obrigatórias, uma vez presentes as condições para sua realização (necessidade para que sejam atingidos os valores <i>per capita</i> previamente estabelecidos).

Mecanismo de transferência	Destinação	Eixos de análise			
		Especificação destinação dos recursos	Monitoramento e controle direto	Monitoramento e controle outros	Sanção desvio de finalidade
PNAE (alimentação)	Financiar fornecimento de alimentação escolar.	Restrita à aquisição dos gêneros alimentícios, obedecendo planejamento nutricional realizado pelo ente federativo em que se localizam as escolas; no mínimo 30% para aquisições da agricultura familiar e empreendedor familiar rural, dispensando-se licitação quando preços compatíveis com mercado local. Não há flexibilidade de remanejamento: saldos remanescentes em 31/12 deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência.	Auditagem do FNDE a cada exercício financeiro, por amostragem, mediante inspeções e análise dos processos com prestações de contas.	FNDE envia dados financeiros para câmaras legislativas, Ministério Público e conselhos de alimentação escolar. Após aprovação de contas do FNDE no TCU, documentos à disposição do Ministério Público e órgãos de controle externo.	União pode suspender se estados e municípios não cumprirem obrigações no programa (constituição do CAE, apresentar prestação de contas do PNAE, na forma e prazos estabelecidos pelo FNDE). FNDE pode estornar valores em casos como depósitos indevidos, irregularidades na execução e outros.
PDDE (dinheiro direto)	Financiar pequenas despesas e investimentos em escolas no ensino básico.	Aquisições para custeio e pequenos investimentos em funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica de escolas (material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos; aquisição de material de consumo; avaliação de aprendizagem; atividades educacionais; e outros). Lei veda explicitamente gastos com pessoal, outros itens do ensino básico já financiados pelo FNDE, entre outros.	FNDE faz auditorias, inspeções e análise dos processos com prestações de contas.	Após aprovação de contas do FNDE no TCU, documentos à disposição do Ministério Público e órgãos de controle externo.	FNDE pode suspender em casos como omissão na prestação de contas ou rejeição da prestação de contas. Pode estornar valores ou bloquear transferência em casos como depósitos indevidos, paralisação das atividades ou extinção da escola vinculada e outros.
PNATE (transporte)	Financiar provisão de transporte escolar.	Aquisições diversas relativas ao transporte escolar incluindo: reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras e serviços de mecânica, combustível e lubrificantes, ou, no que couber, embarcação, serviços contratados junto a terceiros e outros aprovados pelo FNDE. Não há possibilidade de realocação para outras ações educacionais.	Fiscalização da aplicação dos recursos financeiros pelo MEC / FNDE (auditorias, fiscalizações, inspeções e análise das prestações de contas).	Conselhos de fundos instituídos nos estados e municípios, órgãos de controle interno do Executivo Federal. Controle externo: tribunais de contas dos estados e da União.	FNDE pode suspender em casos como omissão na prestação de contas ou rejeição da prestação de contas.

Fonte: Elaboração própria.

Diante da análise dos mecanismos de transferência utilizados nos três setores governamentais, algumas constatações de caráter geral são possíveis.

Em primeiro lugar, identifica-se, em todos os mecanismos estudados – os que mobilizam o maior aporte de recurso nas respectivas áreas governamentais, ocupando também posição central na organização dos serviços ofertados à população –, a clara especificação do leque de ações a serem implementadas pelos governos subnacionais e do tipo de despesa a ser executada para tanto. A despeito de maior flexibilidade para alocação em alguns casos, é clara a vinculação dos mesmos aos propósitos proclamados nos respectivos programas.

Em segundo lugar, os diferentes setores governamentais estudados dispõem de estruturas para monitoramento e controle do comportamento dos governos subnacionais – Sistema Nacional de Auditoria do SUS; Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS e o FNDE, no caso da educação –, embora elas sejam incrementadas pelo compartilhamento dessas funções com outros agentes societários – conselhos de políticas públicas na saúde e assistência social ou de controle em programas específicos, no caso da educação – e de controle externo, como os tribunais de contas e o Ministério Público.

Em terceiro, via de regra, as bases legais e normativas dos mecanismos de transferência preveem procedimentos para sanção unilateral, notadamente suspensão das transferências intergovernamentais, ainda que, também via de regra, incluindo o direito de defesa ou a possibilidade de readequação do comportamento dos governos subnacionais, para que possam retomar a recepção dos recursos.

Em linhas gerais, a partir daí, pode-se concluir que os referidos mecanismos de transferências contêm procedimentos que incorporam alguns dos atributos institucionais importantes para que, numa relação de agência, o polo outorgante possa estruturar incentivos adequados para a atuação dos outorgados. Há especificação, pelo *principal*, das ações a serem desempenhadas pelos *agents*, no sentido de instruí-los sobre como se comportar, e o primeiro dispõe de mecanismos para o monitoramento de tal comportamento, a fim de adquirir informações que lhe permitam avaliar estarem os últimos, ou não, agindo no seu melhor interesse. O Executivo federal, na sua posição de *principal*, se beneficia da atuação de outros atores institucionais no monitoramento do comportamento dos *agents*, atores institucionais que, por esse motivo, poderiam ser qualificados como múltiplos *principals*. Além disso, há previsão de procedimentos de sanção dos comportamentos inadequados e correção dos mesmos.

Por fim, dada a exigência constitucional de garantias sociais plenas nas políticas públicas analisadas, em um contexto de descentralização das responsabilidades de implementação para os governos subnacionais sob elevado nível de fragmentação

territorial com o elevado número de municípios, pode-se supor que os mecanismos de transferências de recursos se colocam como uma opção realista para a coordenação federativa. Nos formatos vigentes, aqui analisados, eles foram desenhados de forma a reduzir custos de agência, padronizando e delimitando as ações a serem executadas por governos subnacionais, condicionando o repasse de recursos à realização dessas ações e dispendo de uma multiplicidade de “controladores” que permite minimizar os problemas de déficit informacional, ao mesmo tempo em que reduz os custos de agência para o próprio Executivo federal.

Porém, detendo regras e condições específicas para execução dos recursos transferidos, os programas que vão se somando aos já existentes, em cada um dos setores analisados, podem estar conduzindo a uma fragmentação vertical (programática) das ações governamentais locais em políticas sociais. Se, em muitos casos, eles podem ser complementar, internamente a cada setor, dificilmente isso ocorre, de modo que a indução vertical pela via de diversos programas paralelos pode estar inibindo ou dificultando o desenvolvimento de iniciativas intersetoriais na esfera local, aspecto que poderá ser avaliado em estudos futuros.

## Comentários finais

A difusão dos mecanismos de transferência condicionada de recursos para finalidades específicas, nas três áreas governamentais aqui estudadas, tem permitido ao Executivo federal lidar com o problema da fragmentação territorial produzida pelo federalismo trino brasileiro, em sentido horizontal, diante da necessidade de implementação de políticas públicas de caráter nacional.

Mas não se pode concluir, daí, que as relações entre Governo Federal e governos subnacionais se resumam às relações de agência, tipicamente características de um **federalismo centralizado**. Como já dito no início deste trabalho, as transferências de recursos para governos subnacionais têm sido uma das principais molas propulsoras na implementação de políticas ou programas, porém juntamente com outros mecanismos de coordenação federativa utilizados no pós 88. Entre estes, como já dito, estão as arenas de compartilhamento de decisões sobre a operacionalização da implementação dessas políticas, que agregam elementos mais próprios do **federalismo cooperativo**, ainda que em outro trabalho tenhamos tratado da mitigação dos traços típicos deste último diante dos recursos assimétricos de que dispõe o Executivo federal nesses fóruns (MACHADO; PALOTTI, 2015).

Não obstante esse último ponto, seria um erro resumir o padrão de relações intergovernamentais vigente às relações de agência entre Governo Federal e governos subnacionais, o que não nos impede de registrar que parte significativa do volume de recursos mobilizado e dos processos de formulação e implementação das políticas públicas sociais se deem sob parâmetros que definem tais relações.

Aceita essa constatação, algumas hipóteses para estudos futuros são promissoras, enquanto referindo-se à produção de transbordamentos sob tais relações.

Em uma primeira direção, outros mecanismos ou dispositivos típicos do federalismo cooperativo poderiam ser contaminados pelas relações de agência estruturadas por meio das transferências condicionadas para programas ou ações desenhadas pelo Executivo Federal. O poder de agenda e de persuasão, além do acesso diferenciado a informações, por parte dos representantes deste último nas comissões intergestores tripartite da saúde e a da assistência social, por exemplo, ganhariam importante reforço sob essas transferências. A presença de uma burocracia formuladora e a disponibilidade de receitas federais, combinada a um contexto de constrangimento fiscal dos governos subnacionais, tornariam as iniciativas do Executivo Federal ainda mais atraentes, mesmo em arenas paritárias em que, em tese, os governos subnacionais teriam poder de veto. Além disso, mesmo as parcerias pela via dos consórcios públicos poderiam já apresentar algum nível importante de dependência, na sua formação ou manutenção, de iniciativas e incentivos financeiros dos estados ou da União (MACHADO; PALOTTI, 2015).

Em uma segunda direção, os hipotéticos transbordamentos a que aqui nos referimos podem ser tomados também em conexão com o caráter de superação da fragmentação horizontal, sob as transferências financeiras verticais para finalidades específicas a partir do Executivo federal. Tal superação poderia ser parte, paradoxalmente, da produção e manutenção da fragmentação dos programas sociais entre as diferentes áreas governamentais, no espaço de atuação dos governos subnacionais. Tendo de se submeter a regras bastante específicas para execução de despesas, inscritas sob uma infinidade de mecanismos de transferências financeiras federais, sob as quais estão sujeitos a controles e riscos de sanções, governos estaduais e municipais teriam dificuldades ainda maiores de integração programática ou de coordenar, internamente, ações intersetoriais.

Por fim, se confirmado esse último efeito de transbordamento, ele nos apontaria para um *trade-off*: se superam a fragmentação horizontal (municípios) numa dimensão intergovernamental, acirram a fragmentação vertical (programática) numa dimensão intragovernamental; se forem suficientemente flexíveis para permitir maior integração vertical programática em nível local, poderiam não ser potentes para superar a fragmentação horizontal entre decisões tomadas por diferentes jurisdições locais. Assim sendo, é possível que, além da autonomia local, a fragmentação programática também possa ser contabilizada no preço pago pelo federalismo brasileiro para lograr os ganhos de coordenação necessários para assegurar o caráter igualitário e redistributivo das políticas sociais.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luís. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 31-67, 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada*. Trabalho apresentado no Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil. São Paulo: FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.

\_\_\_\_\_. O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ARRETCHÉ, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

\_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV / Fiocruz, 2012.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2010. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

LEVAGGI, Rosella. Decentralized budgeting procedures for public expenditure. *Public Finance Review*, n. 30, p. 273-295, 2002.

LÖFLER, E. A gestão da responsabilização nas parcerias intergovernamentais. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, p. 5-34, 2000.

MACHADO, José Angelo. *Relatório de pesquisa: relações intergovernamentais e coordenação de políticas sociais: eficácia e contenção do poder no desenho dos incentivos financeiros federais* (Apoio Financeiro CNPq / FAPEMIG). Belo Horizonte: UFMG, 2011.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós 88. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MILLER, Gary J. The political evolution of principal-agents model. *Annual Review of Political Science*, v. 8, p. 203-225, 2005.

OATES, Wallace. Toward a second-generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, p. 349-373, 2005.

PALOTTI, P. *Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”*: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. Dissertação (Mestrado), UFMG, Belo Horizonte, 2012.

PRZEWORSKI, Adam. The State and the citizen. *Paper apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo: 1998.

ROSS, Stephen A. The economic theory of agency: the principals problem. *American Economic Association*, v. 63, n. 2, p. 134-139, 1973.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, C. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

#### **José Angelo Machado**

Possui doutorado em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é Professor Associado do Departamento de Ciência Política da UFMG. Contato: joseangelo@fafich.ufmg.br

**RSP**

# Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014

**Daniel Izaías de Carvalho**

*Universidade de Brasília (UnB)*

Este estudo analisa o comportamento de estabilidade e mudança na execução orçamentária da União, entre 1980 e 2014, buscando verificar a aderência da Teoria do Equilíbrio Pontuado na execução das políticas públicas por meio do orçamento federal. A análise descritiva da execução orçamentária por função indicou um padrão de distribuição das variações com períodos de estabilidade e pequenas interrupções. As maiores amplitudes de variações ocorreram nos anos 1986, 1989 e 1990, coincidindo com períodos de significativas mudanças institucionais. Da mesma forma, a redução na amplitude das variações observadas a partir de 1996 pode indicar alinhamento com a estabilização monetária como fator institucional que contribui para o equilíbrio da execução orçamentária.

**Palavras-chave:** orçamento público, execução orçamentária, estabilidade econômica, institucionalização

---

[Artigo recebido em 20 de outubro de 2016. Aprovado em 4 de maio de 2017.]

## **Teoría del Equilibrio Puntuado: un análisis de la ejecución presupuestaria en Brasil en el período 1980-2014**

Este estudio analiza el comportamiento de estabilidad y cambio en la ejecución presupuestaria del Gobierno Central de Brasil, entre 1980 y 2014, buscando verificar la adherencia de la Teoría del Equilibrio Puntuado en la ejecución de las políticas públicas por el presupuesto federal. El análisis descriptivo de la ejecución presupuestaria por función indicó un estándar de distribución de las variaciones con períodos de estabilidad y pequeñas interrupciones. Las mayores amplitudes de variaciones ocurrieron en los años 1986, 1989 y 1990, coincidiendo con períodos de significativos cambios institucionales. De la misma forma, la reducción en la amplitud de las variaciones observadas a partir de 1996 puede indicar alineación con la estabilización monetaria como factor institucional que contribuye al equilibrio de la ejecución presupuestaria.

**Palabras clave:** presupuesto público, ejecución presupuestaria, estabilidad económica, institucionalización

## **Brazilian budget under Punctuated Equilibrium Theory analysis between 1980-2014**

This study analyzes the trajectory of equilibrium and changes on the budget execution from 1980 to 2014, aiming to verify the validity of the Punctuated Equilibrium Theory to the budgetary decision making process in Brazil. The descriptive statistical analysis of budgetary function variation indicates a pattern of a leptokurtic distribution, characterized by periods of stability with occasionally interruptions. Most significant variations in the years 1986, 1989 and 1990 indicate the possibility that institutional changes may be related to interruptions in periods of balanced budgets. Furthermore, the reduction of variations from 1996 can indicate that the stabilization monetary is an institutional factor that contributes to the balance and budget incrementalism.

**Keywords:** public budge, budget execution, economic stability, institutionalization

## Introdução

A análise das políticas públicas pode ser feita sob diversas lentes teóricas, como: o incrementalismo, múltiplos fluxos, o equilíbrio pontuado, coalizões de defesa e institucionalismo (BONAFONT, 2004). O processo contínuo de negociação social e política converge para a definição da forma como os recursos públicos serão aplicados na implementação de políticas públicas. Dessa forma, o orçamento público representa um movimento mais complexo do que a simples previsão de receitas e definição de despesas.

Entender a dinâmica e os padrões de mudanças na execução das políticas públicas ao longo do tempo, por meio das variáveis orçamentárias, permite reconhecer o orçamento público como instrumento de análise de políticas públicas. Sendo assim, este estudo usou informações orçamentárias, sob um enfoque teórico, para analisar a execução orçamentária das políticas públicas.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado explica o comportamento de estabilidade e mudança nos processos políticos em relação à trajetória anterior, enquanto a maior parte dos modelos teóricos concentra-se em explicar a estabilidade ou a mudança nas políticas públicas (TRUE *et al.*, 2007). A Teoria do Equilíbrio Pontuado, por sua vez, busca explicar tanto a estabilidade como a mudança.

Analisar as políticas executadas no orçamento público, sob a perspectiva do equilíbrio pontuado, permite detectar as mudanças de larga escala ao longo de um processo estável de execução orçamentária para, dessa forma, colocar luz sobre esses momentos de mudanças bruscas (“terremoto”) e compreender esses processos.

Com isso, o objetivo deste artigo foi o de analisar sob o enfoque da Teoria do Equilíbrio Pontuado a execução orçamentária no Brasil, para identificar os períodos de equilíbrio e de interrupção desses equilíbrios nas diversas áreas do Governo Federal. Para tanto, foi realizado um estudo sobre as variações anuais da execução orçamentária por função, do orçamento da União, entre os anos de 1980 e 2014.

Além desta introdução e da conclusão, o artigo apresenta uma descrição do quadro teórico sobre o comportamento de estabilidade e interrupção do equilíbrio na execução de políticas públicas por meio do orçamento. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para desenvolvimento do estudo e, por fim, são discutidos os resultados do estudo empírico à luz do modelo de análise proposto.

## Referencial teórico

As decisões orçamentárias dependem da escolha de alternativas em um ambiente de extraordinária complexidade, em que um grande número de programas

é considerado, mas há grande dificuldade em predizer as consequências na escolha ou mudança de alternativas (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966).

Os principais modelos teóricos oriundos da noção de racionalidade limitada de Simon (1957, 1977, 1983, 1985) que analisam o processo de mudança e estabilidade em políticas públicas são: a Teoria Incremental, a Teoria de Múltiplos Fluxos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado. O foco da teoria incrementalista é a mudança marginal em relação à base orçamentária. Esse modelo tem permanecido quase que inalterado ao longo do tempo (SWAIN; HARTLEY, 2001). Davis, Dempster e Wildavsky (1966) afirmam que a base orçamentária é o valor autorizado pelo congresso no ano anterior. Sendo assim, o incrementalismo funciona como neutralizador de impactos e reduz efeitos de alterações políticas e sociais, ou seja, sua utilização defende o *status quo* contra as demandas por mudanças da relação política e orçamentária.

O incrementalismo não é apenas um método de cálculo que consiste em medir a variação a partir de um valor padrão, mas também um mecanismo de tomada de decisão que busca mudar progressivamente a realidade baseada em consenso. Os partidos políticos e líderes que alcançam o poder coincidem em ideias fundamentais em torno da governabilidade, embora tenham divergências em políticas setoriais. Quando ocorre alternância de lideranças por meio das eleições, as políticas desenhadas pelo novo governo revisam aquelas aplicadas pelo antecessor (FONTAINE, 2015).

De acordo com Lindblom (1959), as escolhas políticas ocorrem de maneira sequencial e são feitas/refeitas para atingir objetivos que também mudam diante de novas considerações. Com isso, é necessário realizar acordos mútuos para manter os interesses dos atores envolvidos na definição das políticas públicas. Embora os atores envolvidos atuem na manutenção de políticas já existentes com variação marginal, políticas não incrementais podem ser implementadas.

O processo político é uma adaptação, no qual as soluções experimentadas são revisadas e melhoradas constantemente em função dos resultados que produzem. Nesse sentido, as políticas resultam mais da arte de um governo em ajustar as políticas do que em governar por sucessivas escolhas racionais (LINDBLUM, 1959).

Dessa forma, uma das principais críticas ao Modelo Incremental é a de que ele não permite analisar e explicar mudanças bruscas que se observam em análises históricas (OLLAIK; WENCESLAU; SERPA; MEDEIROS, 2011). As mudanças bruscas são apontadas por Davis, Dempster e Wildavsky (1966) como troca de presidente; alteração de posicionamento das agências, seja por perda de confiança e legitimidade ou por ocupar novos espaços; situações de crises; entre outras.

Nesse sentido, ao analisar os setores de transporte e saúde no âmbito federal nos Estados Unidos, Kingdon (2011) propôs o Modelo de Múltiplos Fluxos para

compreender o processo de mudança na implementação de políticas, que aponta três fluxos importantes que devem ser levados em consideração no processo decisório: *problems*, *policies* e *politics*. O Modelo de Múltiplos Fluxos é adotado como uma referência teórica para vários estudos vinculados à análise da formulação de políticas e apresenta a ideia de que os problemas (*problems*) são construídos social/politicamente e existem a partir do momento em que os formuladores de políticas públicas tomam conhecimento da sua existência e passam a pensar na possibilidade de uma solução. Já o fluxo de políticas públicas (*policies*) é um conjunto de alternativas para problemas políticos, ou seja, é onde novas políticas são moldadas (ZAHARIADIS, 2007). Nesse fluxo, apenas idéias com factibilidade técnica e aceitabilidade política sobrevivem (OLLAIK; WENCESLAU; SERPA; MEDEIROS, 2011). O fluxo político (*politics*) tem grande influência na alteração da agenda governamental, seja pelo humor nacional (*national mood*) ou pela alternância de atores políticos (*turnover*), e pode promover oportunidade de mudança pela janela de oportunidade (*policy windows*), que Kingdon (2011) apresenta como circunstâncias que possibilitariam a convergência dos múltiplos fluxos (*problem, policy e politics*). Cabe observar que diversos atores participam desses fluxos, como: o Presidente da República, membros do Congresso, servidores públicos, lobistas, jornalistas, acadêmicos, entre outros.

Assim, o Modelo de Múltiplos Fluxos busca trabalhar o entendimento da complexidade de construção de agenda, percepção de problemas governamentais, instituições políticas, políticas públicas, participantes ocultos e visíveis, empreendedores, janelas de oportunidade e agenda de decisão (KINGDON, 2011).

Kingdon (2011) afirma que a apresentação definida e articulada de um problema, por um dos mais variados atores, é o elemento central para tentar influenciar a agenda, e ocorre por meio da utilização de indicadores, crises, desastres ou *feedbacks* das ações governamentais. Os indicadores podem ser representados por um índice de acesso a um determinado serviço, os desastres podem ser caracterizados por enchentes ou alagamentos, uma crise pode ser provocada por denúncias de desvio de verbas de um determinado programa de governo e os *feedbacks* representam a atuação governamental diante de uma situação crítica. Sendo assim, esses elementos podem possibilitar a articulação ou definição de um problema, no Modelo de Múltiplos Fluxos, para alcançar a agenda governamental.

Com o surgimento das janelas políticas ou janelas de oportunidade, que representam o momento propício ao acoplamento dos três fluxos (problema, alternativas e política), pode ocorrer a conexão entre as alternativas e os problemas que entraram na agenda governamental. Para Kingdon (2011), as janelas derivam de fatores como: processos cíclicos, crises, mudanças de governo, mudança de lideranças no congresso, alteração de gestores de órgãos e empresas, reformulação

de programas e ações governamentais, entre outros. Nesse momento, o empreendedor de políticas públicas busca influenciar a convergência dos fluxos e a promoção de determinada alternativa.

O Modelo de Múltiplos Fluxos pode representar lentes, perspectivas ou quadros para explicar como as políticas são formuladas em condições de ambiguidade, e sua utilização como instrumento de análise pode alcançar o escopo nacional, supranacional e subnacional (ZAHARIADIS, 2007).

Embora o Modelo de Múltiplos Fluxos analise e descreva como uma política entra na agenda governamental, Zahariadis (2007) argumenta que essa perspectiva não gera hipóteses falsificáveis ou quantitativamente examináveis. Entretanto, ele também reconhece que o modelo possui algum grau de previsibilidade e aplicabilidade.

Ao observar de forma combinada o Modelo Incremental e o de Múltiplos Fluxos, percebe-se que processo de elaboração de políticas públicas é direcionado pela lógica da estabilidade incremental, mas que ocasionalmente esse processo produz grandes mudanças em relação a uma política anterior.

A estabilidade e a mudança são elementos importantes para analisar o processo de elaboração das políticas públicas. Alguns modelos de análise foram desenvolvidos para explicar a estabilidade (Modelo Incremental) ou a mudança (Teoria dos Múltiplos Fluxos). Por sua vez, a Teoria do Equilíbrio Pontuado busca contemplar tanto a estabilidade quanto a mudança de políticas públicas (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado analisa esses movimentos no processo das políticas públicas a partir de uma base teórica dupla, que contempla as instituições políticas e o processo decisório a partir da racionalidade limitada. A principal explicação para essa característica do processo de políticas públicas advém da interação de instituições políticas de diversos níveis e o processo decisório marcado pela racionalidade limitada, criando padrões de estabilidade e mobilização. Essa teoria enfatiza dois elementos relacionados ao processo de políticas: a definição do *issue* e o estabelecimento da agenda. Um *issue*, ou questão de política, é definido pelo discurso público e, na medida em que entra ou sai da agenda, definições de políticas públicas podem ser reforçadas ou questionadas (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007).

O termo equilíbrio pontuado foi cunhado em 1972 pelos paleontólogos Nile Eldredge e Stephen Jay Gould, no ensaio *Models of Paleobiology*, para descrever que a mudança evolucionária biológica não ocorre sempre de maneira lenta e constante como defendida por Charles Darwin (GIVEL, 2010). Em 1993, Baumgartner e Jones adotaram a terminologia do equilíbrio pontuado, argumentando que as políticas

públicas têm uma dinâmica de mudança incremental e de longo prazo, seguida por choques externos aos monopólios políticos, resultando em reorientação ou mudanças políticas de larga escala. Com isso, após a pontuação do equilíbrio, as políticas serão orientadas por novos padrões incrementais de mudança no longo prazo (GIVEL, 2010).

De acordo com Baumgartner e Jones (1993), o processo político é direcionado pela lógica da estabilidade e incrementalismo, mas ocasionalmente esse processo produz grandes mudanças em relação a uma política anterior, ruptura essa chamada de “terremoto” pelos autores. Sendo assim, longos períodos de estabilidade nas políticas públicas, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (CAPELLA, 2006).

Ademais, a teoria do equilíbrio pontuado busca avaliar esse movimento combinado de crescimento marginal com a mudança em larga escala, que resulta de uma interação entre multiníveis de instituições políticas e do comportamento dos tomadores de decisão, estabelecendo padrões de estabilidade e/ou mobilizações para pontuar o equilíbrio (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007).

Os autores acrescentam ainda que a dificuldade dos grupos desfavorecidos e das novas ideias em alterar o sistema de decisão política estabelecido é justificada pelos suaves e moderados ajustes circunstanciais da política orientados por grupos conservadores que se esforçam para manter o *status quo* das políticas nacionais.

Quando Baumgartner e Jones (2003) analisaram, nos Estados Unidos, a formulação de políticas públicas, observaram que: (1) a elaboração das políticas convergia tanto para a estabilidade como para a mudança em larga escala; (2) as instituições americanas reforçam essa tendência de equilíbrio pontuado; e (3) a imagem da política (*policy image*) tem um papel fundamental na expansão das questões de políticas para além dos especialistas ou grupos responsáveis pelo monopólio do tema da política (*policy monopoly*).

Ainda, analisando o ambiente de tomada de decisão e execução de políticas públicas nos Estados Unidos, Baumgartner e Jones (1991 e 1993) perceberam a existência de características institucionais que reforçam o equilíbrio pontuado: a separação entre instituições, a sobreposição entre jurisdições e uma relativa abertura à mobilização social. Esses aspectos criam uma dinâmica entre a política do subsistema de política pública e a macropolítica do Congresso, que ora reforçaria o *status quo*, ora iria contra ele (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007).

Focada na interação entre as instituições políticas, mobilização de interesse e racionalidade limitada na tomada de decisão, a teoria do equilíbrio pontuado foi utilizada, inicialmente, para realizar a análise de longo prazo da formulação da política nacional dos Estados Unidos. Entretanto, suas características também

podem ser úteis na compreensão da formulação de políticas públicas de forma geral (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007).

Com base na racionalidade limitada de Herbert Simon (1957, 1977, 1983, 1985) e no processamento paralelo e serial de informações para tomada de decisões individuais e organizacionais, Jones (1994) afirma que o sistema político, assim como o humano, não consegue analisar todas as demandas políticas em discussão. Dessa forma, os subsistemas do sistema político podem ser vistos como um mecanismo que permite a discussão paralela de vários temas, simultaneamente, com as respectivas comunidades de especialistas de cada tema.

Questões processadas nos subsistemas seguem uma política de ajustamento com alterações incrementais resultante de barganhas entre os interessados para enfrentar circunstâncias de mudança, ou seja, o processo paralelo trabalha contra os processos de mudança de larga escala. Em determinados momentos, o processamento de questões paralelas é interrompido e alçado ao processamento serial da macropolítica, cujo *locus* no caso americano foi o Congresso e a Presidência da República (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007). Na macropolítica as decisões são seriais, ou seja, um problema é discutido por vez, o que limita a quantidade de temas na agenda. Contudo, é nesse ambiente que as maiores mudanças ocorrem, pois, ao alcançar a agenda da macropolítica, o tema em discussão necessita de uma solução não incremental (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007).

Embora seja requisito para a mudança pontuada, o fato de um determinado problema sair do seu subsistema e acessar a agenda da macropolítica não garante a mudança ou a quebra do monopólio político sobre o tema. O monopólio da política é definido como estrutura institucional responsável por definir as políticas sobre questões de uma determinada área, legitimada pela imagem da política construída sobre a questão e sustentada por uma ideia forte, conectada a valores centrais e que pode ser comunicada publicamente de forma simples (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007).

O sucesso de um subsistema na definição de políticas suaviza as pressões por mudanças, assegurando a estabilidade ou a mudança de modo incremental. O comportamento de estabilidade adotado nos monopólios políticos está relacionado ao que Baumgartner e Jones (1993) denominam processo de *feedback* negativo, que tende a reforçar o *status quo*, evitando mudanças significativas, mantendo os acordos institucionais constantes e um ritmo lento de mudanças. Bryan, Baumgartner e Jones (2007) apontam que as contínuas interações dentro de subsistemas de política podem evitar a interrupção de políticas por meio de estratégias de gestão de conflitos. Com isso, os arranjos institucionais podem afetar a magnitude de pontuações.

Contudo, a estabilidade na formulação e condução de políticas públicas observada nos subsistemas ou monopólios políticos não é imune a colapsos (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007). As pressões por mudanças na condução de um tema sob a jurisdição de um subsistema podem incluir novos atores e instituições governamentais na reorganização e definição de novas políticas.

Nesse sentido, a alteração da imagem da política pode retirar a legitimidade de um determinado subsistema para conduzir as políticas de uma determinada área, quebrando um monopólio e elevando esse tema do subsistema para a macropolítica. A imagem da política (um misto de informação empírica, crenças e apelos emotivos) enquadra as políticas sobre determinado tema e pode atrair ou afastar atores, espaços de discussão e empreendedores políticos nos processos positivos de *feedback* (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007).

Baumgartner e Jones (1993) explicam que as mudanças em grande escala na política resultam da interação de imagem política e instituições, ou seja, quando uma imagem é contestada e o monopólio político está sob ataque, cresce a possibilidade de novas mobilizações que levem o tema para a agenda macropolítica.

Ao alcançar a macropolítica, em que atuam outros atores legitimados na reforma institucional, dá-se espaço a um novo equilíbrio de forças políticas, e o domínio de um subsistema sobre um determinado tema é rompido. A macropolítica é a política da pontuação, de mudanças em larga escala, da competição entre imagens de políticas públicas, manipulação política e de *feedbacks* positivos, que potencializam impulsos de mudança. Na presença de *feedbacks* positivos, mesmo uma mudança pequena nas condições do processo da política pode desencadear mudanças rápidas e intensas na política pública (BRYAN; BAUMGARTNER; JONES, 2007).

Uma das formas mais tradicionais de aplicação empírica do modelo é a análise de mudanças na alocação orçamentária ao longo do tempo. Ao estender a teoria do equilíbrio pontuado para o orçamento americano, Jones, Baumgartner e True (2012) reforçam a ideia de que as decisões governamentais passam por processos paralelos (subsistemas, monopólio político e incrementalismo) ou seriais (ambiente da macropolítica com atenção nacional do Congresso/Presidência, monopólio da política em constatação e grandes mudanças). A escolha orçamentária é multifacetada, marcada por limitações cognitivas e a racionalidade limitada.

A literatura empírica e teórica sobre orçamento público aponta para a ocorrência de pontuações causadas por fatores exógenos (OSTROM; MARRA, 1986), porém Bryan, Baumgartner e Jones (2012) apontam que tanto mobilizações endógenas como choques exógenos podem provocar mudanças bruscas. Esses fatores podem ser representados pela mudança no nível de atenção sobre a política em questão, surgimento de novas informações e mudança na composição do corpo de tomadores de decisão.

Bryan, Baumgartner e Jones (2007) analisaram as variações orçamentárias ao longo do tempo enquanto processos estocásticos, verificando um padrão de distribuição leptocúrtico das alterações orçamentárias. Isto é, identificou-se uma distribuição univariada com um pico central delgado, com a grande maioria das modificações orçamentárias concentradas em variações nulas ou próximas de zero. Ou seja, o período de estabilidade nas políticas é a regra.

Contudo, eles também identificaram, no estudo, alterações significativas no orçamento, com saltos que podem chegar a 100% de um ano para outro. Essas pontuações ou interrupções no padrão de evolução incremental no orçamento são percentualmente raras, como indicam as longas caldas na representação gráfica da distribuição. Levantam, ainda, a hipótese de que a distribuição não normal para as variações anuais do orçamento seja evidenciada em todos os níveis de agregação orçamentária (programas, funções, subfunções e agências). Estatisticamente, as variações orçamentárias mostram-se semelhantes aos movimentos de placas tectônicas, que se mostram relativamente estáveis na maior parte do tempo, com a ocorrência de terremotos, mudanças significativas, em alguns momentos.

Para testar a não normalidade das variações orçamentárias, Bryan, Baumgartner e Jones (2007) trataram por subfunções<sup>1</sup> os dados orçamentários dos anos fiscais de 1947 até 2003, fornecidos pela *U.S. Budget Authority* para o *Office of Management and Budget* (OMB). Os dados foram corrigidos pela inflação e tratados de forma a superar os problemas de comparabilidade ao longo do período selecionado. A distribuição encontrada foi claramente leptocúrtica, indicando uma forte frequência de pequena variação orçamentária, poucas variações moderadas e caudas indicando fortes variações, conforme prevê a Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Bryan, Baumgartner e Jones (2007) apontam que esse modelo tem se mostrado robusto para vários estudos dentro e fora dos Estados Unidos: Jordan (2003 *apud* BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 2007) encontrou pontuações na distribuição de variação orçamentária para gastos locais nos Estados Unidos; Robinson (2004 *apud* BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 2007), para as escolas do distrito do Texas; Breunig e Koske (2005 *apud* BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 2007), para orçamentos estaduais; Jones e Baumgartner (2005), para as despesas nacionais dos Estados Unidos desde o ano de 1800. O padrão também apareceu em estudos realizados em outros países como: Reino Unido (JOHN; MARGETTS, 2003; SOROKA; WLEZIEN; MCLEAN, 2006), Dinamarca (BREUNIG, 2006; MORTENSEN, 2005), Alemanha (BREUNIG, 2006), França (BAUMGARTNER; FRANÇOIS; FOUCAULT, 2006) e Bélgica (WALGRAVE, 2005).

---

<sup>1</sup> Das setenta e seis subfunções do OMB que contemplam as 20 principais funções do governo, foram eliminadas dezesseis subfunções financeiras e sessenta foram usadas como variáveis orçamentárias.

Embora a Teoria do Equilíbrio Pontuado considere os períodos de mudanças bruscas e de rápidas transformações, que representam pontuações em períodos de estabilidade, ainda parece melhor para explicar o passado do que para prever o futuro. A necessidade da observação de longos períodos de execução orçamentária para identificar as interrupções do equilíbrio e a dificuldade no uso da teoria para prever o futuro são algumas de suas limitações. Dessa forma, a estratégia de pesquisa é estudar longos períodos de tempo para compreender e identificar os períodos de estabilidade e de pontuação do equilíbrio (OLLAIK *et al.*, 2011).

No contexto brasileiro, os estudos orçamentários geralmente focalizam aspectos legais, técnicos e administrativos e não utilizam modelos teóricos que poderiam contribuir para a análise das políticas públicas (OLLAIK *et al.*, 2011). Assim, não são muitos os estudos que analisam o orçamento brasileiro à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Abreu *et al.* (2012) analisaram as variações orçamentárias por programas do plano plurianual (PPA) a partir dos projetos de lei orçamentária enviados pelo Executivo ao Legislativo entre 2004 e 2010. A distribuição das variações nas propostas orçamentárias no período aponta um padrão leptocúrtico, não normal, evidenciando a predominância de períodos de estabilidade e incrementalismo orçamentário, interrompidos por “terremotos”. As maiores médias e desvios padrão das variações foram identificados nos primeiros anos de vigência dos PPAs, indicando a possibilidade de que as mudanças nas políticas tendem a ser influenciadas por alterações na agenda política resultantes do processo eleitoral. Contudo, o período de oito anos analisado é relativamente curto, e os dados da proposta orçamentária indicam apenas parte da decisão alocativa, visto o caráter autorizativo do orçamento, que ainda é alterado no processo legislativo e ao longo de sua execução.

A dimensão orçamentária também tem sido utilizada para analisar os processos de estabilidade e mudanças em áreas de políticas públicas no Brasil, entendendo que grandes impactos financeiros na alocação de recursos orçamentários são explicados por fortes mudanças no direcionamento das políticas públicas (SILVA *et al.*, 2016). Nesse sentido, Silva *et al.* (2016) analisam a correlação entre as variações no orçamento das políticas voltadas para a criança e o adolescente e a formação da imagem da política indicada pela cobertura da mídia sobre o tema entre 1994 e 2011. O estudo identifica que há uma correlação significativa, ainda que fraca, entre a cobertura da mídia e as variações orçamentárias na área.

Em outra abordagem da análise do orçamento a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado, Silvestre e Araújo (2015) apontam para a existência de períodos de estabilidade e de fortes variações nos orçamentos de investimento dos municípios

cearenses entre 2006 e 2010. Argumenta-se que as pontuações nesse caso não são decorrentes de variáveis econômicas, mas sim dependentes das transferências de recursos da União. Contudo, o horizonte temporal é restrito, limitando as conclusões do trabalho.

## Método

A hipótese central deste trabalho é de que a execução de políticas públicas, por meio da execução orçamentária, no Brasil, é estável ao longo do tempo e apresenta poucas variações atípicas. Desse modo, como forma de verificar a aderência da Teoria do Equilíbrio Pontuado às variações orçamentárias no Brasil, propõe-se analisar a distribuição das variações na execução por função orçamentária ao longo de um período de 35 anos – entre 1980 e 2014.

Uma vez verificada uma distribuição de frequência de variação da execução orçamentária das funções com padrão leptocúrtico e não normal, é possível inferir que a Teoria do Equilíbrio Pontuado possui aderência ao processo de alocação de recursos orçamentários no Brasil. Para essa análise das variações anuais da execução orçamentária por função, serão utilizadas ferramentas de estatística descritiva, como histogramas, testes de normalidade e diagramas de *boxplot* (caixa e bigodes).

A identificação das variações atípicas é uma importante etapa deste estudo, pois estas representam a interrupção do equilíbrio. Para evitar a subjetividade de atribuir um percentual mínimo de variação como sendo a interrupção do equilíbrio, este trabalho utilizará as variações atípicas. Embora as variações atípicas estejam apresentadas de forma resumida na Tabela 6, este estudo se prenderá às variações superiores a 200% como objeto de análise.

Considerando-se o caráter autorizativo do orçamento brasileiro e as não raras alterações orçamentárias ao longo de cada exercício financeiro, entende-se que a informação que melhor indica as decisões alocativas é a de execução orçamentária. Nesse sentido, a opção metodológica deste trabalho é pela utilização dos dados da execução da despesa, entendida como a despesa liquidada, desconsiderados os restos a pagar não processados.

A origem dos dados é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) (entre 1987 e 2014) e o Balanço Geral da União (BGU) (entre 1980 e 1986). A série histórica com valores atualizados pelo Índice Geral de Preços (IGP-DI) para janeiro de 2015 é divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional<sup>2</sup>, de modo que se trata de uma fonte de dados secundária.

---

<sup>2</sup> A base de dados pode ser obtida no endereço eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>. O acesso aos dados utilizados neste trabalho foi realizado em 16 de outubro de 2015.

A categoria principal de análise dos dados é a função orçamentária, que é o nível mais amplo de agregação do orçamento. Apesar de sua amplitude, é importante ressaltar que a função é a categoria que se manteve mais estável no período e, portanto, a única que permite uma análise comparada de longo prazo.

Considerando as alterações na estrutura das funções ocorridas em 1994 e, especialmente, em 2001, os dados foram tratados para que pudessem manter sua comparabilidade ao longo dos anos. Para tanto, buscou-se compatibilizar a execução orçamentária para a estrutura funcional vigente em 2016, que foi o ano da pesquisa. Foram, portanto, consideradas 15 funções governamentais, conforme demonstra a Tabela 1<sup>3</sup>.

**Tabela 1 – Compatibilização da classificação funcional<sup>4</sup>**

<b>Classificação funcional</b> <b>1980-2000</b>	<b>Classificação funcional</b> <b>2001-2014</b>	<b>Classificação funcional</b> <b>compatibilizada</b> <b>1980-2014</b>
Legislativa	Legislativa	Legislativa
Judiciária	Judiciária Essencial à Justiça	Judiciária
Administração e Planejamento <sup>3</sup>	Administração Direitos da Cidadania Ciência e Tecnologia	Administração e Planejamento
Administração e Planejamento - Refinanciamento	Encargos Especiais <sup>2</sup> Encargos Especiais - Refinanciamento	Excluída
Agricultura	Agricultura Organização Agrária	Agricultura
Comunicações	Comunicações	Comunicações
Defesa Nacional e Segurança Pública	Defesa Nacional Segurança Pública	Defesa Nacional e Segurança Pública
Desenvolvimento Regional	----	Excluída

<sup>3</sup> Para fins de documentação e verificação detalhada do processo de compatibilização e tratamento dos dados, o arquivo em Excel (formato XLXS) da base de dados original e final, assim como de todo o processo de compatibilização dos valores pode ser acessado por meio do *link*: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1aryNZo9O598Snt95ob7Fs7oDITWYq31ElpsU-OZW9CE/pub?output=xlsx>.

<sup>4</sup> Para que essa compatibilização fosse possível, foram excluídas as funções de natureza financeira (refinanciamento da dívida), tal qual foi realizado em Bryan, Baumgartner e Jones (2007). A função Desenvolvimento Regional foi excluída, uma vez que foi extinta em 2001 e não se verificou, nas leis orçamentárias seguintes, a continuidade de suas ações, não sendo possível enquadrar sua despesa em nenhum das funções vigentes a partir de 2000.

Classificação funcional 1980-2000	Classificação funcional 2001-2014	Classificação funcional compatibilizada 1980-2014
Educação e Cultura	Educação Cultura Desporto e Lazer	Educação e Cultura
Energia e Recursos Minerais	Energia	Energia e Recursos Minerais
Habitação e Urbanismo	Urbanismo Habitação	Habitação e Urbanismo
Indústria Comércio e Serviços	Indústria Comércio e Serviços	Indústria Comércio e Serviços
Relações Exteriores	Relações Exteriores	Relações Exteriores
Saúde e Saneamento	Saúde Saneamento Gestão Ambiental	Saúde e Saneamento
Trabalho	Trabalho	Trabalho
Assistência e Previdência	Assistência Social Previdência Social	Assistência e Previdência
Transporte	Transporte	Transporte

Fonte: Elaboração própria.

## **Análise empírica das variações da execução orçamentária federal por função entre 1980 e 2014**

Para fins desta análise descritiva, não são considerados os valores reais da execução orçamentária, mas as variações percentuais ano a ano dos valores reais da execução por função. Nesse sentido, a série histórica das variações possui 34 variações entre 1980 e 2014 (1980/1981, 1981/1982, ... 2013/2014) para cada uma das quinze funções, perfazendo uma base de dados com um total de 510 valores de variações.

A partir dos valores visualizados na Tabela 2, observa-se que os valores da média e da mediana das variações anuais da execução orçamentária por função entre 1980 e 1981 são baixos e indicam uma posição de estabilidade. Contudo, as variações máximas e mínimas, bem como o valor relativamente alto do desvio padrão indicam a existência não rara de variações significativas. Dessa forma, verificar o comportamento da variação na execução orçamentária por função à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado exige um aprofundamento da análise descritiva desses dados.

**Tabela 2 – Valores máximo, mínimo, da média, mediana e desvio padrão das variações anuais da execução orçamentária por função 1980-1981**

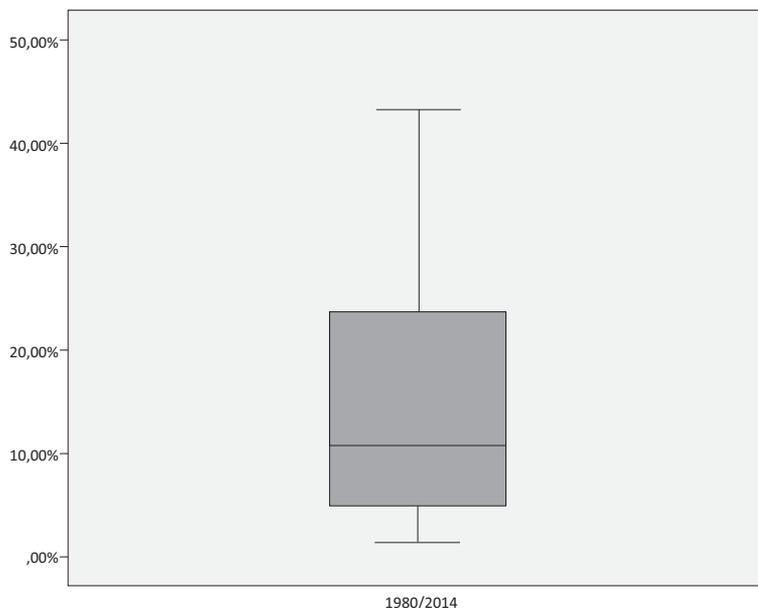
Máximo	848,36%
Mínimo	-94,17%
Média	13,80%
Mediana	2,87%
Desvio Padrão	76,72%

Fonte: Elaboração própria.

O diagrama de *boxplot* (caixa e bigodes) permite identificar e analisar a variação de uma variável, no caso, a variação da execução orçamentária anual por função, entre diferentes conjuntos de dados. Os limites da caixa são formados pelos quartis inferior e superior do conjunto, de modo que a caixa mostra 50% das variações situados no meio do conjunto de valores (denominado intervalo interquartilico). A reta horizontal no interior da caixa representa a mediana do conjunto. Por sua vez, as linhas que conectam a base inferior e superior da caixa (bigodes) representam os valores que estão nos primeiro e último quartis do conjunto. O tamanho da linha superior (inferior) é indicado pelo que for menor (maior) entre o maior (menor) valor do conjunto e resultado do limite superior (inferior) adicionado (subtraído) de uma vez e meia a altura da caixa. Quando os valores máximos e mínimos do conjunto não forem os limites das linhas, estes são considerados *outliers* e representados por asteriscos (FIELD, 2010).

A título de exemplo, o diagrama de *boxplot* na Figura 1 representa o conjunto das variações médias anuais entre 1980 e 2014. Nesse diagrama, não há *outliers*, de modo que a distância entre a linha horizontal inferior e a aresta inferior da caixa é a amplitude em que 25% das variações mais baixas podem ser encontradas (quartil inferior). A distância entre a linha horizontal superior e a aresta superior da caixa mostra o intervalo em que 25% das variações mais altas podem ser encontradas (quartil superior). Observa-se no diagrama a variação mediana bem próxima de 10% para a variação média do período de 1980 a 2014, enquanto a maior variação foi superior a 40% e a menor aproximou-se de zero.

**Figura 1 – Diagrama de *boxplot* do conjunto das variações da execução por função orçamentaria entre 1980 e 2014**



Fonte: Elaboração própria.

Para verificar o comportamento da variação ano a ano de 1980 a 2014, elaborou-se o diagrama de *boxplot* – Figura 2. Nesse caso, é possível verificar a existência de variações que apresentam um grande afastamento das demais (*outliers*). Dessas, apenas 12 variações das 510 observações apresentaram valores superiores a 200%. As maiores amplitudes de variações observadas no diagrama ocorreram entre 1985 e 1986, 1988 e 1989 e de 1989 e 1990. No período de 1996 a 2014, notou-se redução na amplitude das caixas e dos “bigodes”, indicando expressiva redução das variações da execução orçamentária por função.

Sendo assim, vale ressaltar que essas observações estão alinhadas ao que foi proposto pelas teorias que buscam explicar as mudanças nas políticas públicas, como a Teoria dos Múltiplos Fluxos e o Equilíbrio Pontuado. Ademais, as observações permitem a construção de um conjunto de questões, hipóteses e reflexões que podem orientar investigações futuras sobre mudanças em políticas públicas no Brasil.

Em 1986, segundo ano do Governo Sarney, foi executado o primeiro orçamento elaborado por um governo civil após o Regime Militar. O aumento da amplitude das variações da execução orçamentária por função pode estar relacionado a essa importante mudança institucional.

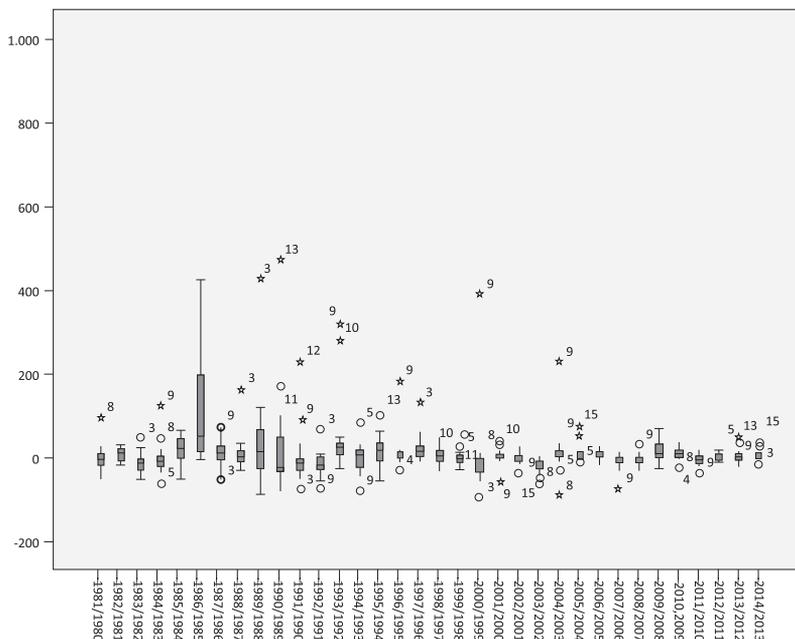
Outra mudança institucional de grande magnitude, a promulgação da Constituição Federal em 1988, foi seguida por um ano de fortes variações na execução orçamentária. Além disso, 1989 foi o ano da primeira eleição direta e democrática

para presidente após o Regime Militar. Sendo assim, em que medida esse novo arcabouço institucional, a competição política e os novos direitos assegurados pela nova Carta viabilizaram a ocorrência de mudanças significativas nas políticas públicas naquele ano? Novamente, em 1990 o primeiro ano do Governo Collor, primeiro governo eleito democraticamente após a redemocratização, com o início de reformas significativas, foi acompanhado por expressivas variações na execução orçamentária por funções.

Por sua vez, um movimento de redução da amplitude de variação da execução orçamentária por funções é observado no período posterior a 1996 até o período de 2014. Estudos mais profundos podem ser realizados para verificar se a relação entre essa acomodação das variações orçamentárias está relacionada com a mudança institucional advinda da estabilidade monetária promovida pelo Plano Real.

Esses eventos são apontados por Davis, Dempster e Wildavsky (1966), Baumgartner e Jones (1993) e Kingdon (2011) como fatores que podem promover as mudanças bruscas, terremotos e janelas políticas. Em especial, a Teoria do Equilíbrio Pontuado enfoca a interação entre instituições e imagens das políticas para explicar o equilíbrio e as rupturas. Nesse caso, estudos posteriores devem considerar não apenas as mudanças institucionais apresentadas, mas também eventuais mudanças nas imagens das políticas, que possibilitariam sua ascensão à macropolítica. A investigação mais aprofundada desses períodos poderia comprovar a existência de terremotos e consolidar a abordagem da Teoria do Equilíbrio Pontuado para o Brasil.

**Figura 2 – Diagrama de *boxplot* com a variação anual entre 1980 e 2014**



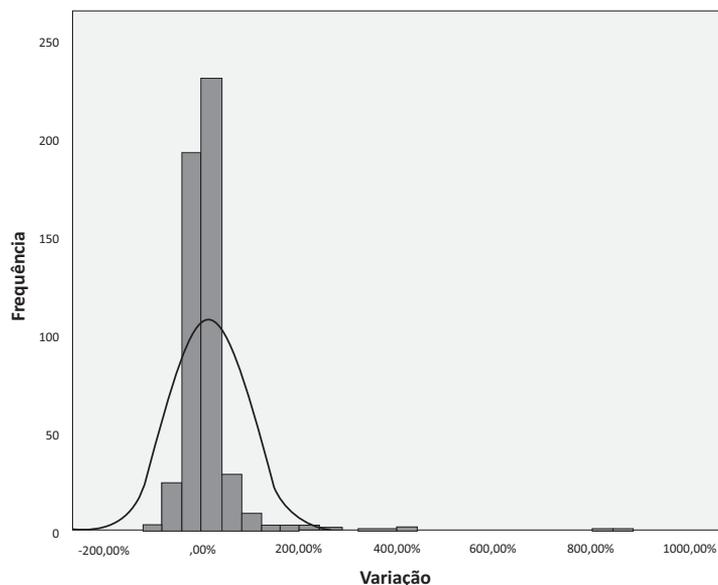
Fonte: Elaboração própria.

Outra forma de validar a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado é por meio da análise da destruição das variações. De acordo com Field (2010), o grau de achatamento da curva de frequência pode ser normal com formato de sino, unimodal e simétrica em relação à sua média. Já a curva não normal com formato assimétrico pode ser mais afilada com o pico elevado (chamada de leptocúrtica) ou apresentar pico achatado (chamada de platicúrtica). Bryan, Baumgartner e Jones (2007) levantam a hipótese de que a distribuição para as variações anuais do orçamento em todos os níveis de agregação é não normal e apresenta características leptocúrticas, sob a lente da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Para verificar essa hipótese, elaborou-se o histograma com a variação da execução das funções orçamentária da União para o período de 1980 a 2014 (Figura 3), e foi constatado que a frequência da variação não configura uma distribuição normal, ou seja, percebe-se um comportamento não normal com formato assimétrico e mais afilado que representa uma distribuição leptocúrtica. De acordo com Field (2010), foram realizados os testes Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk de normalidade, que apresentaram significância 0,00 e comprovam a não normalidade da curva de frequência – Tabela 3.

Os dados apresentados na Figura 3 incluem as 12, das 510 variações observadas, que apresentam um grande afastamento das demais, ou seja, *outliers* com variações superiores a 200%. Sem fazer a eliminação desses dados, a média de variação observada foi de 13,81% com desvio padrão de 76,72%. A menor variação observada foi -94,17% e a maior foi de 848,36% com uma amplitude observada de 942,53%. Esse resultado confirma a hipótese de Bryan, Baumgartner e Jones (2007), segundo a qual variações orçamentárias anuais apresentam distribuição leptocúrtica, ou seja, uma distribuição com um pico central delgado demonstrando a lógica da estabilidade, ocorrência relativamente baixa de mudanças moderadas e, nas caudas, a ocorrência das pontuações orçamentárias.

**Figura 3 – Histograma de frequência das variações orçamentárias por função entre 1980 e 2014**



Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 3 – Teste de normalidade das variações orçamentárias por função entre 1980 e 2014**

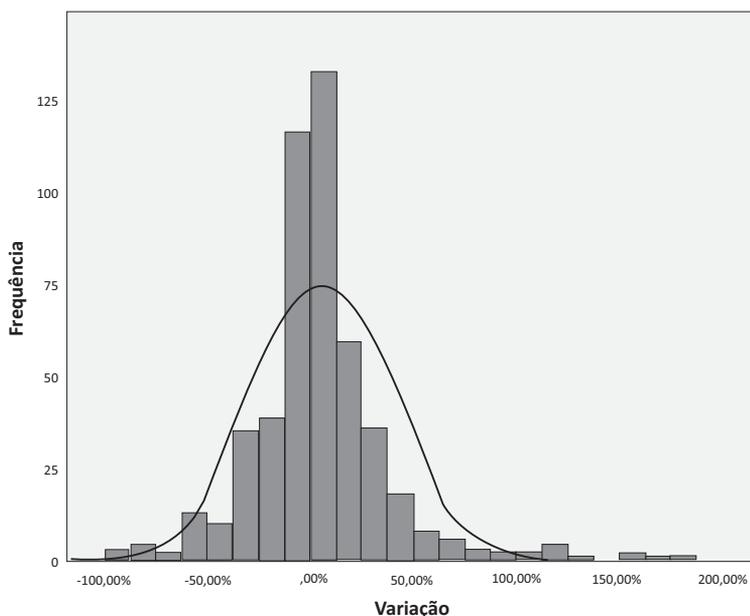
	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Significância	Estatística	df	Significância
Variação	0,274	510	0,000	0,462	510	0,000

a. Lilliefors Significance Correction

Fonte: Elaboração própria.

Embora a execução da análise com as 12 variações que representam *outliers*, com variações superiores a 200%, não tenha prejudicado os resultados do estudo e a confirmação da hipótese de Bryan, Baumgartner e Jones (2007), será apresentado histograma e resultados descritivos com a eliminação dos *outliers* na Figura 4 e na Tabela 4. Após a eliminação dos *outliers* superiores a 200%, a média de variação observada foi de 4,23% com desvio padrão de 33,16%. A menor variação continua apresentado o valor de -94,17% e a maior foi de 183,71%, com amplitude de observada de 277,88%. Os testes Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk de normalidade continuaram apresentando significância 0,00 e comprovando não normalidade da curva de frequência – Tabela 4.

**Figura 4 – Histograma de frequência das variações orçamentárias por função, excluídos os outliers, entre 1980 e 2014**



Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 4 – Teste de normalidade das variações orçamentárias por função, excluídos os outliers, entre 1980 e 2014**

Teste de Normalidade						
	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Significância	Estatística	df	Significância
Variação	0,131	498	0,000	0,887	498	0,000

a. Lilliefors Significance Correction

Fonte: Elaboração própria.

Os *outliers* podem representar “terremotos” ou mudanças bruscas na execução de políticas públicas e apontam para a possibilidade de investigações e estudos futuros sobre essas pontuações do equilíbrio. Dessa forma, o estudo apresenta uma tabela com o ano, a função orçamentária e variação orçamentária de possíveis terremotos para serem melhor investigados – Tabela 5.

Esta análise indica a confirmação da hipótese da Teoria do Equilíbrio Pontuado para o orçamento federal no Brasil, em que a distribuição de frequência das variações na execução das políticas públicas, por meio do orçamento, apresenta

comportamento de não normalidade com formato assimétrico e claramente leptocúrtico, como observado nas Figuras 3 e 4.

**Tabela 5 – Outliers superiores a 200% observados na amostra estudada**

Ano	Fonte	Varição em relação ao ano anterior
1986	Administração e Planejamento	237,27%
1986	Agricultura	251,30%
1986	Habitação e Urbanismo	425,50%
1986	Indústria, Comércio e Serviços	814,89%
1989	Administração e Planejamento	432,26%
1990	Trabalho	475,42%
1991	Saúde e Saneamento	227,27%
1993	Indústria, Comércio e Serviços	279,78%
1993	Habitação e Urbanismo	320,96%
2000	Habitação e Urbanismo	392,97%
2002	Energia e Recursos Minerais	848,36%
2004	Habitação e Urbanismo	230,59%

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, os dados permitem ainda uma avaliação da estrutura das variações por função – Tabela 6. Pode-se considerar que as funções que apresentaram comportamento de maior estabilidade foram as funções Legislativa, Assistência e Previdência, Defesa Nacional e Segurança Pública, e Judiciária, as quais possuem o maior número de variações em torno de zero (entre 10% negativo e 10% positivo), bem como não apresentaram variações extremas (superiores a -50% e maiores do que 200%).

Por outro lado, as funções menos estáveis foram as de Habitação e Urbanismo; Indústria, Comércio e Serviços; Transporte; e Energia e Recursos Minerais. Essas funções apresentaram o menor número de variações em torno de zero, assim como concentraram mais de 60% das variações extremas.

Nesse sentido, abre-se um leque de possibilidade de estudos comparativos entre as funções (ou temas de políticas públicas) para identificar que fatores contribuem para que uma determinada função seja objeto de um número maior ou menor de mudanças significativas (terremotos). Em síntese, a Teoria do Equilíbrio Pontuado pode ser útil para entender que fatores contribuem para que determinados subsistemas sejam mais ou menos estáveis, com monopólios de política mais ou menos fortes, com maior ou menor probabilidade de alcançar a macropolítica.

**Tabela 6 – Quantidade de variações anuais da execução orçamentária por função orçamentária entre 1980 e 1981, por tamanho da variação**

<b>FUNÇÃO</b>	Redução maior que 50%	Redução maior que 30% e menor ou igual a 50%	Redução maior que 10% e menor ou igual a 30%	Redução menor ou igual a 10% ou aumento menor ou igual a 10%	Aumento maior que 10% e menor ou igual a 30%	Aumento maior que 30% e menor ou igual a 50%	Aumento maior que 50% e menor ou igual a 200%	Aumento maior que 200%
Legislativa	0	0	3	23	6	1	1	0
Judiciária	0	0	4	18	6	4	2	0
Administração e Planejamento	4	1	5	12	5	1	4	2
Agricultura	0	4	7	13	5	3	1	1
Comunicações	1	4	4	15	5	2	3	0
Defesa Nacional e Segurança Pública	0	0	6	19	8	1	0	0
Educação e Cultura	0	1	5	15	9	4	0	0
Energia e Recursos Minerais	5	1	4	11	8	2	2	1
Habituação e Urbanismo	5	5	4	4	3	3	6	4
Indústria, Comércio e Serviços	3	5	7	9	3	4	1	2
Relações Exteriores	2	1	4	14	10	2	1	0
Saúde e Saneamento	0	1	4	18	6	2	2	1
Trabalho	0	2	2	17	6	3	3	1
Assistência e Previdência	0	1	0	22	8	1	2	0
Transporte	2	0	10	11	8	1	2	0
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>69</b>	<b>221</b>	<b>96</b>	<b>34</b>	<b>30</b>	<b>12</b>

Fonte: Elaboração própria.

## Considerações finais

Por fim, este trabalho verificou a aderência da Teoria do Equilíbrio Pontuado na execução orçamentária da União e identificou os períodos de variações atípicas nas diversas áreas do Governo Federal. Feita essa análise, ficou perceptível um padrão de equilíbrio com interrupções, corroborando a hipótese central de que a Teoria do Equilíbrio Pontuado é válida para analisar o comportamento das variações orçamentárias no Brasil.

Esta conclusão abre caminho para um conjunto de novos estudos, que visem aprofundar a análise de mudanças nas políticas públicas por meio do orçamento, evidenciando a dinâmica de interação entre as instituições, suas transformações e o processamento de informações para a construção da imagem da política, gerando *feedbacks* positivos ou negativos, reforçando monopólios em subsistemas de políticas ou contestando-os, com a elevação das questões de política pública à agenda macropolítica.

Um ponto de partida para esses novos estudos podem ser as pontuações significativas verificadas em 1986, 1989 e 1990, assim como a predominância de situações de equilíbrio evidenciadas a partir de 1996. Em 1986 foi executado o primeiro orçamento elaborado por um governo civil após o Regime Militar; em 1988 a promulgação da Constituição Federal trouxe novos acordos em torno das políticas que seriam executadas a partir de 1989, ano da primeira eleição direta e democrática para presidente após o Regime Militar. O primeiro ano de um governo eleito democraticamente após a redemocratização foi 1990, com o início de reformas significativas.

A redução da amplitude de variação da execução orçamentária por funções é observada no período posterior a 1996 até o período de 2014 e pode indicar a acomodação das variações orçamentárias advinda da estabilidade monetária promovida pelo Plano Real.

Dessa forma, acredita-se que o desenvolvimento dessa nova agenda de pesquisa representa um avanço nos estudos de políticas públicas e orçamento no Brasil, uma vez que grande parte dos estudos orçamentários não utiliza modelos teóricos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário.

## Referências bibliográficas

- ABREU, Welles M.; NEIVA, Vinícius M.; LIMA, Nerylson. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 63, n. 2, p. 135-155, abr./jun. 2012.
- BAK, P. *How nature works*. New York: Springer-Verlag, 1997.
- BAK, P.; CHEN, K. Self-organized criticality. *Scientific American*, v. 264, p. 46–53, 1991.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agenda dynamics and policy subsystems. *Journal of Politics*, v. 53, p. 1044-1074, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *The Journal of Politics*, v. 60, p. 1-33, 1998.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; TRUE, J. L. Punctuated Equilibrium Theory. *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, 2007.
- BONAFONT, L. C. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- BOSSO, C. J. *Pesticides and politics: the life cycle of a public issue*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.
- COBB, R. W.; CHARLES, D. E. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.
- COBB, R. W.; ROSS, M. H. *Cultural strategies of agenda denial*. Lawrence: University of Kansas Press, 1997.
- DAVIS, O. A; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A. Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review*, v. 60, p. 529-547, 1966.
- FIELD, A. *Discovering statistics using SPSS*. London: Sage, 2010.
- FONTAINE, G. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas Presentación del dossier. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.53, p. 11–30, 2015.
- GIVEL, M. The evolution of the Theoretical Foundations of Punctuated Equilibrium in public policy. *Review of Policy Research*, v. 17, p. 187-198, 2010.
- GROTH, P.; GURNEY, T. Studying scientific discourse on the Web using bibliometrics: a chemistry blogging case study". *Web Science Conf*, Raleigh, NC, USA, p. 26-27, 2010.
- JONES, B. D. *Reconceiving decision-making in democratic politics: attention, choice, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- JONES, B. D; BAUMGARTNER, F. R.; TRUE, J. L. Policy punctuated: U.S. budget authority, 1947-1995. *The Policy Studies Journal*, p. 1-19, 2012.

- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Longman, 2011.
- LINDBLOM, C. The science of “muddling through.” *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.
- OLLAIK, L. G; WENCESLAU, J.; SERPA, S. M. H. C.; MEDEIROS, J. J. Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil”. *Revista de Políticas Públicas*, v. 15, p. 347-357, 2011.
- OSTROM JR, Charles W.; MARRA, Robin F. A Reactive Linkage Model of the U.S. defense expenditure policymaking process”. *American Political Science Review*, v. 72, p. 941–957, 1986.
- ROBINSON, S.; WARREN, E. Participation in policy streams: testing the separation of problems and solutions in subnational policy systems. *The Policy Studies Journal*, p. 199-215, 2010.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. *The semi-sovereign people*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960.
- SILVA, Rosane M. P.; BANDEIRA, Ludmila F.; ALFINITO, Solange; CALMON, Paulo C. D. P.; GONÇALVES, Andrea O. Teoria do Equilíbrio Pontuado: um estudo aplicado no Orçamento Criança Adolescente. In: ENCONTRO DA ENANPAD, 34, Belo Horizonte, 13 a 16 de setembro de 2016.
- SILVESTRE, Hugo; ARAÚJO, Joaquim. Teoria do Equilíbrio Pontuado nas políticas públicas brasileiras: o caso do Ceará. *Revista de Administração Científica*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, p. 696-711, nov./dez. 2015.
- SIMON, H. A. *Models of man*. New York: Wiley, 1957.
- \_\_\_\_\_. The logic of heuristic decision-making. In: COHEN, R. S.; WARTOFSKY, M. W. (Eds.). *Models of Discovery*. Boston: D. Reidel, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Reason in human affairs*. Stanford: Stanford University Press, 1983.
- \_\_\_\_\_. Human nature in politics: the dialogue of Psychology with Political Science. *American Political Science Review*, v. 79, p. 293–304, 1985.
- SWAIN, J.; HARTLEY, C. J. Incrementalism: old but good? In: BARTLE, J. (Org.). *Evolving theories of public budgeting*. Amsterdam: Elsevier Science, 2001. p. 11-28
- TRUE, J. *et al.* Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy making. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.
- ZAHARIADIS, N. *Multiple Streams Framework: structure, limitations and prospects*. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.

**Daniel Izaías de Carvalho**

Doutorando em Administração na UnB, Mestre em Administração Pública (UnB), Especialista em Estatística (UDF), Especialista em Finanças (Upis) e Bacharel em Ciências Contábeis (Upis). Atualmente é Auditor de Controle Interno do Distrito Federal e professor de Contabilidade Avançada na União Pioneira de Integração Social (Upis).  
Contato: danizalho@gmail.com

**RSP**

# Participação eletrônica, efetividade governamental e *accountability*

**Lamartine Vieira Braga**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)*

**Ricardo Corrêa Gomes**

*Universidade de Brasília (UnB)*

No contexto atual emerge a Governança Responsiva, modelo orientado por princípios de responsabilização, transparência e participação, em que a efetividade se vincula a seu atributo-chave: a responsividade. Portanto, torna-se fundamental aprofundar o entendimento dessa mudança de paradigma, em particular no que tange ao papel desempenhado pelo governo. O presente artigo tem como objetivo analisar as relações entre o desenvolvimento do governo eletrônico e três aspectos-chave: participação eletrônica, efetividade governamental e responsabilização dos agentes públicos (*accountability*). Para tanto, lançou-se mão de uma abordagem dedutiva e objetiva da qual derivou uma estratégia de trabalho de natureza quantitativa. Foram selecionados dados secundários, baseados em populações, e também foram adotados critérios de comparação complementares, a partir dos quais realizou-se um estudo comparativo global, de corte transversal (*cross-sectional*). Em suma, constatou-se que altos índices de desenvolvimento do governo eletrônico estão correlacionados a altos índices de participação eletrônica. Além disso, verificou-se que quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de efetividade governamental e também de responsabilização dos agentes públicos.

**Palavras-chave:** governo eletrônico, participação social, accountability, transparência governamental, efetividade

---

[Artigo recebido em 21 de maio de 2015. Aprovado em 21 de fevereiro de 2017.]

## Participación electrónica, la efectividad gubernamental y la responsabilidad

En el contexto actual surge el modelo de **Gobernabilidad Sensible**, guiada por los principios de responsabilidad, transparencia y participación, donde la efectividad está ligada a su atributo clave: la capacidad de respuesta. Por lo tanto, es esencial para profundizar en el conocimiento de este cambio de paradigma, en particular en relación con el papel desempeñado por el gobierno. Este artículo tiene como objetivo analizar la relación entre el desarrollo del gobierno electrónico y de tres aspectos fundamentales: la participación electrónica, la efectividad del gobierno y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Para ello, se empleó un enfoque deductivo y objetivo del cual derivó una estrategia de trabajo cuantitativa. Se seleccionaron los datos secundarios sobre la base de la población, y también se adoptaron criterios de comparación adicionales, a partir de los cuales se llevó a cabo un estudio comparativo global de corte transversal (*cross-sectional*). En resumen, se encontró que altos índices de desarrollo de gobierno electrónico se correlacionan con altos índices de participación electrónica. Además, se encontró que cuanto más elevado el nivel de participación electrónica, mayor es el nivel de efectividad del gobierno, así como la responsabilidad de los funcionarios públicos.

**Palabras-clave:** gobierno electrónico, participación social, accountability, transparencia gubernamental, efectividad

## Electronic participation, government effectiveness, and accountability

At the current context emerges the **Responsive Governance**, a model driven by principles of accountability, transparency and participation, where effectiveness is linked to its key attribute: responsiveness. This article aims to analyze the relations between the e-government development and three key aspects: electronic participation, government effectiveness and accountability. To do so, it employed a deductive and objective approach, from which derived a working strategy of quantitative nature. Secondary data were selected based on population, and were also adopted additional comparison criteria, from which it was carried out a comparative cross-sectional study. In short, it was found that high rates of development of government are correlated with high levels of electronic participation. Furthermore, it was found that the higher the level of electronic participation the higher the level of government effectiveness and also accountability.

**Keywords:** electronic government, social participation, accountability, government transparency, effectiveness

## Introdução

Como o braço formulador e executor das diretrizes políticas dos governos, a administração pública se reveste de importância fundamental no processo de atendimento às demandas da sociedade por parte do Estado. Como a coletividade não é estática, a administração pública vem, desde seu início, sofrendo transformações, a cada mudança de cenário, a fim de auxiliar na tarefa de atender, continuamente e satisfatoriamente, aos anseios dos cidadãos. O advento do Estado moderno propiciou a implementação do modelo de burocracia weberiano, denominado de **Administração Pública Tradicional** (UNITED NATIONS, 2005b), a partir do final do século 18, que veio atender às aspirações dos ex-súditos, agora elevados à categoria de cidadãos, por serviços públicos prestados de maneira imparcial por um corpo profissional de funcionários.

Posteriormente, o fim da chamada **Era de Ouro** foi marcado pelo esgotamento do *Welfare State*, nos países desenvolvidos, e pela crise fiscal dos Estados nacionais, nos países em desenvolvimento, dando ensejo ao aparecimento da *New Public Management* (BARZELAY, 2001; BEVIR; RHODES; WELLER, 2003; FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012), no final da década de 1970, paradigma importado do setor privado com o objetivo de flexibilizar o Estado em um momento de crescente globalização. No despontar do século 21, as burocracias estatais passam a sofrer pressões no sentido de se tornarem mais responsivas aos cidadãos, em uma atmosfera marcada pela crescente importância do ambiente internacional e consequente diminuição da capacidade dos governos em proteger suas economias e sociedades de influências externas, tais como mercados de capitais globais ou organizações supranacionais, como é o caso da União Europeia.

Em paralelo, novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), mais ubíquas e interativas, aceleram a mudança nos padrões de relacionamento entre governo e sociedade, permitindo arranjos mais plurais e democráticos, baseados mais em redes do que em hierarquias (BAKRI, 2004). Poderosos *stakeholders* não estatais passam a estar cada vez mais envolvidos nos processos decisórios das organizações públicas, dotando os cidadãos de *empowerment* em suas relações com o Estado. Nesse panorama atual, propõe-se um novo modelo de administração pública: a **Governança Responsiva** (UNITED NATIONS, 2005b), também denominada de **New Public Governance** (OSBORNE, 2006) ou **Digital-Era Governance** (DUNLEAVY *et al.*, 2006). Na verdade, não se trata de um paradigma consolidado, mas de uma tendência contemporânea de desenvolvimento do setor público.

Os princípios orientadores da Governança Responsiva são a responsabilização (*accountability*), a transparência e a participação. Seu atributo-chave é a

responsividade, conceito fortemente vinculado à efetividade governamental. Esse modelo inovador desponta em paralelo com formas inéditas de pensar e agir, apoiadas nas modernas TIC, tornando possível uma interface governo-cidadão de mão dupla, via sistemas de comunicação eletrônica e transações seguras no fornecimento de serviços e integração interorganizacional (UNITED NATIONS, 2005b). Espera-se que esse novo paradigma ofereça respostas aos inúmeros desafios atualmente impostos aos Estados, entre os quais é possível identificar três exemplos.

Com efeito, a possibilidade de maior acesso a informações e ao conhecimento, proporcionado pelas novas TIC, permite um processo de tomada de decisão ao mesmo tempo mais disperso e mais transparente, aumentando o nível de responsabilização de políticos e de servidores públicos. Não obstante, essa possibilidade, em grande parte do mundo, ainda não se tornou algo concreto. Os governos, principalmente nos países em desenvolvimento, têm elevada responsabilidade no que tange à superação do chamado *digital divide*, proporcionando aos seus cidadãos oportunidades de desenvolvimento econômico e social (BRAGA, 2007; COMPAINE, 2001; WARSCHAUER, 2006). Além disso, há, ainda, a necessidade de se avançar em questões relacionadas à dependência tecnológica, censura governamental e quebra de privacidade no espaço virtual (BASU, 2004; BRAGA, 2009; COOK; HOROBIN, 2006; FERNEDA; ALONSO; BRAGA, 2011; PETLEY, 2013).

O segundo desafio reside, paradoxalmente, no surgimento do governo eletrônico, o qual tem permitido, cada vez mais, que os cidadãos tenham acesso a serviços públicos personalizados, de maior qualidade, sem necessidade de se ater a horários e locais específicos de atendimento, minimizando a perda de tempo em filas e deslocamentos desnecessários. Por conseguinte, esses avanços em termos de efetividade resultarão em novas pressões exercidas sobre o Estado (MIGUEL-MOLINA, 2010). Nos países desenvolvidos, essas pressões se darão no sentido de conservar os benefícios sociais em face de reformas do Estado visando à contenção de gastos, em decorrência da crise econômica e financeira global iniciada em 2008. Ou seja, ao mesmo tempo em que se exige a manutenção dos altos níveis de efetividade governamental atingidos no auge do Estado de bem-estar social, requer-se que os mesmos resultados sejam alcançados, cada vez mais, de modo eficiente. Nos países em desenvolvimento, por seu turno, o Estado passará a sofrer pressões no sentido não apenas de manter, mas de criar *Welfare States*.

Em terceiro e último lugar, a questão da participação eletrônica é também um grande desafio enfrentado atualmente pelos governos. Mais uma vez, o advento das

modernas TIC desempenha um papel fundamental nesse processo. Um exemplo recente da expressão desse fenômeno foi a utilização, com sucesso, da Web 2.0 (*cyber-campaigning, cyber-fundraising*) durante a vitoriosa campanha presidencial de Barack Obama nos Estados Unidos da América (EUA) em 2008 (ASSMANN; MASLOW, 2010; GIBSON, 2009; LEE, 2009).

Em vista dessas considerações iniciais, este trabalho tem como objetivo analisar as relações entre o desenvolvimento do governo eletrônico e três aspectos-chave: participação eletrônica, efetividade governamental e responsabilização dos agentes públicos (*accountability*). Para tal, lançou-se mão de uma abordagem de pesquisa dedutiva e objetiva e de uma metodologia de cunho quantitativo. Em primeiro lugar, são examinadas as relações existentes entre indicadores de participação eletrônica e desenvolvimento do governo eletrônico (como um todo e também especificamente no que tange à disponibilização de informações e serviços públicos). Em segundo lugar, são estudadas as correlações entre participação eletrônica e efetividade governamental. Por fim, analisam-se as relações entre participação eletrônica e *accountability*.

Este trabalho organiza-se a partir da presente introdução e se desenvolve em outras quatro seções: breve referencial teórico e respectivo desmembramento de modelo teórico e derivação de hipóteses de pesquisa; metodologia de pesquisa; apresentação e discussão dos resultados; e explicitação das conclusões e recomendações da pesquisa.

## Referencial teórico e derivação de hipóteses de pesquisa

Na literatura, a participação eletrônica nos processos políticos e na formulação e implementação de políticas públicas se encontra frequentemente associada ao desenvolvimento do governo eletrônico. Vários autores sugerem que há valores democráticos inerentes às TIC empregadas pelo governo, as quais estão transformando as relações Estado-sociedade, pela maior interatividade e ubiquidade (ALONSO; FERNEDA; BRAGA, 2011; BIMBER, 2000, 2001; CENTER FOR DEMOCRACY AND TECHNOLOGY, 2002; CHADWICK; MAY, 2003; COLEMAN, 1999; DAWES; GREGG; AGOURIS, 2004; EUROPEAN COMMUNITIES, 2003; GIBSON; LUSOLI; WARD, 2005; JAEGER, 2003; KERSTEN, 2003; LAMBRINOUDAKIS *et al.*, 2003; LÉVY, 2004; LÖFSTEDT, 2005; MISURACA, 2009; NATIONAL INFORMATION SOCIETY AGENCY, 2008; PINA; TORRES; ROYO, 2007; REECE, 2006; ROBERTSON; VATRAPU, 2010; STAHL, 2005; STARR, 2010; UNITED NATIONS, 2003, 2004, 2005a, 2005b, 2008; UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, 2002). Isso possibilita a dedução das hipóteses a seguir:

**H1: Um alto grau de participação eletrônica está positivamente correlacionado com um alto grau de desenvolvimento do governo eletrônico, como um todo.**

**H2: Um alto grau de participação eletrônica está positivamente correlacionado com um alto grau de desenvolvimento do governo eletrônico, especificamente no que tange à disponibilização de informações e serviços.**

Nesse contexto, é digna de nota a relação existente entre participação eletrônica e a emergência do novo modelo de administração pública descrito anteriormente, a chamada Governança Responsiva (BRAGA *et al.*, 2008; DAWES, 2008; HAMMERMAN, 2005; LIM; TANG, 2008; LÖFSTEDT, 2005; MISURACA, 2009; PINA; TORRES; ROYO, 2007; ROBERTSON; VATRAPU, 2010), em que a efetividade governamental e a responsabilização se encontram intimamente vinculadas com a participação eletrônica. Essa visão é compartilhada pela União Europeia, onde há entendimento de que a qualidade, a relevância e a efetividade das políticas governamentais dependem da capacidade de se assegurar uma ampla participação eletrônica, em todas as instâncias de tomada de decisão, desde a concepção à implementação (EUROPEAN UNION, 2001).

Para Polat (2005), a noção de governança, enquanto contraposta à noção de governo, se refere à participação de diferentes comunidades dentro de uma estrutura que modifica as relações tradicionais entre o Estado e a sociedade, afetando profundamente o papel desempenhado pelos políticos eleitos, especialmente no que tange ao seu grau de responsabilização. A partir dessa abordagem, formulam-se as seguintes hipóteses:

**H3: Quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de efetividade governamental.**

**H4: Quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de responsabilização dos agentes públicos (*accountability*).**

Entretanto, enquanto há autores mais otimistas, que vislumbram o retorno à democracia direta, composta por cidadãos fortemente empoderados, há outros, mais pessimistas, que anteveem a emergência da democracia “*push-button*”, com a consequente fragmentação da esfera pública.

A primeira visão remonta a obras de Dyson (1998); Negroponte (1995); Rash (1997); Rheingold (1995); e Toffler e Toffler (1995), nas quais a internet, recentemente comercializada, a par de outras modernas TIC, seria o instrumento de retorno à democracia de estilo ateniense, pensamento retomado por estudos posteriores (BIMBER, 2000, 2001; COLEMAN, 2005; GIBSON, 2001; HEINTZE; BRETSCHNEIDER, 2000; KELLOGG; MATHUR, 2003; ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2003b; SCOTT, 2006; STANLEY; WEARE, 2004).

Essa visão, denominada de ***mobilization theory***, sugere que a internet ajuda a criar novas oportunidades para os indivíduos politicamente marginalizados, amplificando suas vozes no processo político (NORRIS, 2001). Para Becker (2001), as TIC permitem que um amplo número de cidadãos, mesmo localizados fisicamente a grandes distâncias, rapidamente acessem informações governamentais e comuniquem suas opiniões aos líderes políticos. A capacidade das TIC ajuda a expandir oportunidades plebiscitárias, como é o caso de iniciativas de cidadãos ou referendos, os quais empoderam os cidadãos tornando-os diretamente tomadores de decisão (LIM; TANG, 2002).

A segunda visão, conhecida como ***normalisation thesis***, segundo a qual a internet simplesmente reproduziria e reforçaria os comportamentos já existentes no que se refere à participação popular, é defendida por uma série de autores (KRAUT *et al.*, 1998; NORRIS, 2001, 2002; SCHUEFELE; NISBET, 2002; WEBER; LOUMAKE; BERGMAN, 2001; WELLMAN *et al.*, 2001).

Não obstante, há trabalhos indicando problemas na aceitação dessa visão como uma teoria global, apontando, inclusive, a necessidade da realização de outros estudos de caráter mais ampliado (GIBSON; LUSOLI; WARD, 2005; KRUEGER, 2002; SHAH; KWAK; HOLBERT, 2001; TOLBERT; MCNEAL, 2003). Além disso, cumpre ressaltar que a possibilidade de aperfeiçoamento da participação popular depende de outros fatores abordados anteriormente, como o grau de acesso a informações e de transparência governamental.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a participação da sociedade, via governo eletrônico (ou participação eletrônica), é definida como o somatório tanto de programas governamentais de encorajamento à participação dos cidadãos, quanto da propensão destes de efetivamente fazê-lo; ou seja, compreende tanto o lado da demanda quanto o lado da oferta nas interações descritas anteriormente como G2C: transações envolvendo governo e consumidores finais ou cidadãos (UNITED NATIONS, 2012).

Segundo Abramson, Arterton e Orren (1988), há, primordialmente, três modalidades de democracia reconhecidas pela Ciência Política relevantes no que tange aos efeitos de novas TIC: plebiscitária, comunitária e pluralista. A primeira é descrita como algo à semelhança da democracia direta, sendo fortemente dependente de instituições e processos (por exemplo, um referendo). A democracia comunitária, por sua vez, é caracterizada mais como um processo orgânico que emerge de uma comunidade composta por iguais; essa modalidade parece ter muito em comum com as interpretações socialistas ocidentais sobre o assunto. A democracia pluralista, por fim, baseia-se na concepção da competição entre grupos descrita por Dahl (1971).

Sobre a democracia plebiscitária, cabe um aprofundamento. Suas bases remontam à chamada **Teoria da Democracia Direta** (KANG; GEARHART, 2010), segundo a qual a democracia funciona melhor quando os cidadãos se envolvem diretamente nos debates políticos, na tomada de decisão e na própria ação; nesse contexto, as TIC contemporâneas seriam o elo entre cidadãos desengajados e processos políticos envolvendo questões públicas (HAGUE; LOADER, 1999).

Nesse contexto, o papel desempenhado por *websites* governamentais na promoção da “teledemocracia”, por meio de recursos **action-related**, tais quais formulários *online*, ferramentas de votação eletrônica, fóruns de discussão *online*, *e-consultations* e *virtual meetings*, é fundamental (HYSON, 2010; NORRIS, 2002; WORLD BANK, 2013). Scott (2006) alerta, ainda, que o processo de democracia direta também requer dos governos políticas e programas específicos que reflitam o conhecimento coletivo e o comprometimento dos cidadãos. Ademais, são necessárias normas de governança da interatividade no chamado **cyberspace**, provendo regras que organizem a participação da sociedade nos processos supracitados (MARLIN-BENNETT; THORNTON, 2012). Sob a ótica da governança do setor público, a participação da sociedade reside, hoje, no coração do novo paradigma dos sistemas democráticos de governo (FREDERICKSON, 1991; KETTL, 2002, 2006).

Enquanto alguns teóricos da democracia têm discutido sobre o declínio das instituições representativas (FISHKIN, 1991; NABATCHI, 2010; SKOCPOL, 2002), outros autores, por seu turno, têm se referido a novas formas de engajamento da população em movimentos denominados de democracia deliberativa (FUNG; WRIGHT, 2001; SIRIANNI, 2009), os quais ofereceriam aos cidadãos novas oportunidades de participação, aumentando, por conseguinte, a transparência, a responsabilização e a legitimidade governamentais (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).

De acordo com Johnston (2010), a participação da sociedade depende de uma **infraestrutura de governança**, a qual se define como sendo a “coleção de tecnologias, sistemas, pessoas, políticas, práticas e relacionamentos que interagem a fim de suportar as atividades governamentais”. Ainda de acordo com esse autor, as TIC seriam ferramentas de incremento da capacidade da sociedade de organizar, interagir e governar.

Segundo Polat (2005), a governança contemporânea se inclina a abrir canais de participação e arenas de deliberação aos cidadãos. Essa dimensão democrática da governança requer o uso da internet como canal privilegiado, o qual atuaria no sentido de gerar cada vez mais participação dos cidadãos, por meio de ferramentas como *online polls*, *discussion forums*, e outras formas de *online consultation*. O Quadro 1 traz um sumário das hipóteses derivadas das categorias de análise da pesquisa.

## Quadro 1 – Sumário das hipóteses de pesquisa por categorias de análise

Categorias de análise	Hipótese
Participação Eletrônica	H1: Um alto grau de participação eletrônica está positivamente correlacionado com um alto grau de desenvolvimento do governo eletrônico, como um todo.
	H2: Um alto grau de participação eletrônica está positivamente correlacionado com um alto grau de desenvolvimento do governo eletrônico, especificamente no que tange à disponibilização de informações e serviços.
Participação eletrônica e efetividade governamental	H3: Quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de efetividade governamental.
Participação eletrônica e <i>accountability</i>	H4: Quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de responsabilização dos agentes públicos ( <i>accountability</i> ).

Fonte: Elaboração própria.

## Metodologia de pesquisa

### Seleção e coleta dos dados

Neste trabalho, optou-se por dois conjuntos de dados secundários obtidos a partir de duas grandes pesquisas mundiais: a ***E-government Survey 2012***, realizada pela Organização das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2012), e a ***Worldwide Governance Indicators 2011 Update***, realizada pelo Banco Mundial (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2011). De acordo com Bryman (2008), o uso de dados secundários remete à chamada **análise secundária**, ou seja, a apreciação de dados por pesquisadores que não estiveram envolvidos no seu processo de coleta.

Antes da descrição das variáveis de pesquisa, são feitas três considerações sobre o par de conjuntos de dados utilizados. A primeira é que, em ambos os casos, trata-se de uma abordagem de mensuração que pondera que o fenômeno que se procura medir abrange diferentes dimensões, como é o caso de conceitos como governo eletrônico, participação eletrônica, efetividade governamental e *accountability*. A ideia por trás dessa abordagem é que, quando o pesquisador está procurando desenvolver a medida de um fenômeno, os diferentes aspectos ou componentes desse conceito devem ser sopesados (LAZARFELD, 1958). A segunda consideração sobre os conjuntos de dados utilizados neste trabalho é que, em ambos os casos, não se baseiam em amostras, mas na população total, o que proporciona a oportunidade de se obter um panorama completo dos fenômenos abordados (BRYMAN; CRAMER, 2011). A terceira e última consideração sobre os conjuntos de

indicadores usados neste estudo é que a utilização de dados secundários apresenta uma série de vantagens, quando comparada com a análise de dados primários, conforme descrito a seguir (DALE; ARBER; PROCTOR, 1988):

a) economia de tempo e de recursos no processo de coleta. Como consequência, pode ser dedicado mais tempo especificamente à etapa de análise de dados;

b) acesso a dados de alta qualidade. Geralmente, trata-se de dados obtidos por meio de procedimentos rigorosos de coleta, com alcance de ampla cobertura, muitas vezes abrangendo níveis nacionais ou internacionais e contando com a participação de pesquisadores altamente qualificados na empreitada;

c) oportunidade para realização de variadas análises: cortes longitudinais, transversais (*cross-section*) e de subgrupos; e

d) possibilidade de haver novas interpretações a partir da reanálise dos dados, ou seja, há, virtualmente, infinitas diferentes formas de se trabalhar com os dados do que aquela em que foi realizada a análise primária.

### Variáveis de pesquisa

A partir dos dois conjuntos de dados secundários escolhidos para este estudo, foram selecionados cinco indicadores para serem utilizados como variáveis representativas do presente modelo teórico de pesquisa: dois relativos ao governo eletrônico, um relativo à participação eletrônica, um relativo à efetividade governamental e um relativo à *accountability*, cujas características primordiais se encontram sumarizadas no Quadro 2.

**Quadro 2 – Características das variáveis de pesquisa**

Variável	Tipo de escala de medida	Amplitude de variação	Tamanho do universo	Data de coleta primária	Fonte primária
<i>E-Government Development Index (EGDI)</i>	Intervalar	0 – 1	193 países	2012	<i>United Nations E-Government Survey</i>
Serviços <i>online</i>	Intervalar	0 – 1	193 países	2012	<i>United Nations E-Government Survey</i>
Participação eletrônica	Intervalar	0 – 1	193 países	2012	<i>United Nations E-Government Survey</i>
Voz e responsabilização	Intervalar	-2,5 – 2,5	213 países e territórios	2011	<i>World Bank Worldwide Governance Indicators</i>
Efetividade governamental	Intervalar	-2,5 – 2,5	213 países e territórios	2011	<i>World Bank Worldwide Governance Indicators</i>

Fonte: Elaboração própria.

A fim de se realizar comparações continentais entre blocos de países, este trabalho adotou o critério de agrupamento oriundo da classificação da *United Nations Statistics Division*<sup>1</sup>. De acordo com essa classificação, os 193 países membros da ONU são divididos em cinco continentes (com as respectivas subdivisões internas a cada bloco): África (54 países), Américas (35 países), Ásia (47 países), Europa (43 países) e Oceania (14 países).

Cabe esclarecer que, embora os indicadores escolhidos para representar as dimensões do governo eletrônico alcancem, em alguns casos, uma cobertura de até 213 países e territórios, este trabalho considerou apenas aqueles integrantes da ONU, pois a pesquisa sobre governo eletrônico a partir da qual se extraíram os dados secundários leva em conta somente os membros daquela entidade. Além disso, embora a ONU conte, a partir de 2012, com 193 países, foram considerados apenas 192, pois, na pesquisa do Banco Mundial de 2011, o Sudão do Sul ainda não figura como um Estado independente.

As três variáveis selecionadas para representar as dimensões do governo eletrônico foram as seguintes: *E-Government Development Index* (EGDI), serviços *online* (componente do EGDI) e participação eletrônica. Trata-se de indicadores oriundos da pesquisa global sobre governo eletrônico realizada pela ONU<sup>2</sup> (*United Nations E-government Survey*) desde 2002. Nesse ano, excepcionalmente, o trabalho foi realizado em parceria com a *American Society for Public Administration* (*UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, 2002*). As demais pesquisas foram realizadas nos anos de 2003, 2004, 2005, 2008, 2010 e 2012 (*UNITED NATIONS, 2003, 2004, 2005a, 2008, 2010, 2012*).

Esses estudos têm como objetivo fornecer indicações sobre o grau de desenvolvimento do governo eletrônico aos formuladores de políticas públicas e profissionais que atuam nessa área. De acordo com seu modelo conceitual, o EGDI é um indicador composto a partir de três dimensões: serviços *online*, infraestrutura de telecomunicações e capital humano. A dimensão participação eletrônica também é medida pela ONU, desde 2003, no âmbito de suas pesquisas sobre governo eletrônico, embora não integre a composição do EGDI, constituindo-se em um indicador suplementar. O Quadro 3 detalha as características dos indicadores formadores do EGDI e também do indicador suplementar participação eletrônica.

<sup>1</sup> Maiores detalhes podem ser obtidos a partir do sítio: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>.

<sup>2</sup> *Department of Economic and Social Affairs*.

### Quadro 3 – Características dos componentes do EGDI e do indicador participação eletrônica

Componente	Natureza do indicador	Aspectos considerados	Peso na formação do EGDI
Serviços <i>online</i>	Qualitativo	Disponibilização de informações e serviços eletrônicos de governo em seis áreas: educação, saúde, tributação, previdência social, trabalho e meio ambiente	1/3
Infraestrutura de telecomunicações	Quantitativo	Capacidade infraestrutural de conectividade de telecomunicações de um determinado país no que tange à disponibilização de serviços eletrônicos	1/3
Capital humano	Quantitativo	Grau de desenvolvimento social de acordo com critérios adotados pela área de educação	1/3
Participação eletrônica	Qualitativo	Nível de utilidade de serviços eletrônicos do quarto estágio (serviços conectados) do primeiro componente do EGDI (serviços <i>online</i> )	-

Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes de United Nations (2012).

O EGDI leva em conta tanto a capacidade quanto a disposição do setor público na implementação de TIC, considerando não somente a execução das funções de governo e a disponibilização de serviços públicos, mas também o aprimoramento da informação e do conhecimento para os cidadãos. De acordo com esse conceito, o termo capacidade representa a competência sistêmica do Estado em termos financeiros, regulatórios, administrativos, infraestruturais e humanos. Já o significado do termo disposição reside no comprometimento governamental na provisão de informações e conhecimento aos cidadãos, a fim de aumentar seu *empowerment* (UNITED NATIONS, 2005a).

Ademais, cabe destacar que esse indicador busca compreender de uma forma ampla um fenômeno complexo, como é o caso do governo eletrônico, abrangendo

aspectos tecnológicos, como características técnicas dos *websites*; políticos, como as estratégias nacionais de governo eletrônico; e humanos, como o nível de desenvolvimento social (UNITED NATIONS, 2004, 2005a, 2010).

O primeiro componente do EGDI, o indicador **serviços online**, busca aferir o desempenho dos países segundo um modelo de maturidade de quatro estágios, descrito no Quadro 4. Esse modelo assume, baseado na observação extensiva e reflexão entre *experts*, que os países, corriqueiramente, iniciam seu desenvolvimento com uma presença emergente *online* com *websites* simples, progridem para um estado aperfeiçoado, com a implantação de conteúdo multimídia e interação de duas vias, avançam para um nível transacional com vários serviços providos *online* e governos solicitando *inputs* dos cidadãos em matérias de políticas públicas, para, finalmente, alcançar um estado de rede conectada de funções integradas, com compartilhamento de dados generalizado e consulta rotineira aos cidadãos usando redes sociais e ferramentas relacionadas (UNITED NATIONS, 2010).

**Quadro 4 – Modelo de maturidade de quatro estágios do índice serviços online**

Estágio	Descrição	Peso na formação do indicador (%)
(I) Serviços informacionais emergentes	<i>Websites</i> governamentais disponibilizam informações sobre políticas públicas, governança, legislação, regulamentos, documentação relevante e tipos de serviços públicos oferecidos. Há <i>links</i> para várias entidades de governo. Os cidadãos podem facilmente obter informações sobre o que há de novo, assim como seguir <i>links</i> para informações arquivadas.	7
(II) Serviços informacionais aprimorados	<i>Websites</i> governamentais disponibilizam comunicação eletrônica aprimorada em uma ou duas vias entre governo e cidadãos, tais como formulários passíveis de <i>download</i> para serviços públicos. Os <i>sites</i> dispõem de recursos de áudio e vídeo, além de estarem disponíveis em vários idiomas.	24
(III) Serviços transacionais	<i>Websites</i> governamentais travam comunicação eletrônica em duas vias entre governo e cidadãos, incluindo a requisição e o recebimento de <i>inputs</i> sobre políticas e programas de governo e seus respectivos instrumentos regulatórios. Algum tipo de autenticação eletrônica por parte dos cidadãos é requerida a fim de efetuar as transações de maneira satisfatória. Os governos processam transações de vários tipos, como é o caso de votações eletrônicas; <i>upload</i> e <i>download</i> de formulários; pagamento de taxas <i>online</i> ; e solicitações de certificados, licenças e permissões. Quando são realizadas transações financeiras, como transferências de valores, o governo provê uma rede segura para esse fim.	30

Estágio	Descrição	Peso na formação do indicador (%)
(IV) Serviços conectados	<i>Websites</i> governamentais mudam a forma como os governos se comunicam com os cidadãos, destacando-se a proatividade daqueles na requisição de informações e opiniões destes lançando-se mão da <i>Web 2.0</i> e de outras ferramentas interativas. Serviços e outras soluções eletrônicas transpassam ministérios e outros órgãos governamentais de forma ininterrupta. Dados, informações e conhecimento são transferidos entre agências de governo por meio de aplicações integradas. Neste estágio, os governos deixam de estar centrados em si mesmos e passam a estar centrados no cidadão, passando a oferecer serviços feitos sob medida para os indivíduos. Em suma, os governos criam um ambiente mais propício ao envolvimento dos cidadãos com as atividades governamentais, dotando-os de voz ativa nos processos de tomada de decisão e reforçando seu <i>empowerment</i> .	39

Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes de United Nations (2012).

Com a finalidade de se obter o conjunto de índices do indicador serviços *online*, os pesquisadores acessam os principais *websites* governamentais de cada país, abrangendo: o portal central; o portal de serviços eletrônicos; o portal de participação eletrônica; os sítios dos ministérios da educação, do trabalho, da assistência social, da saúde, da fazenda e do meio ambiente, quando disponíveis. Além de os pesquisadores analisarem seus conteúdos e características, os *websites* nacionais sofrem uma avaliação acerca dos níveis mínimos referentes à acessibilidade e conteúdos disponíveis de acordo com critérios definidos pelo *Web Content Accessibility Guidelines of the World Wide Web Consortium*<sup>3</sup> (UNITED NATIONS, 2012).

O segundo componente do EGDI, denominado de índice de infraestrutura de telecomunicações, é o resultado de uma média aritmética composta de cinco indicadores relativos à capacidade infraestrutural de conectividade de telecomunicações de um determinado país no que tange à disponibilização de serviços públicos eletrônicos. A relação desses indicadores é a seguinte: estimativa de usuários de internet, quantitativo de linhas de telefone fixo, quantitativo de assinantes de telefone móvel, quantitativo de assinaturas de internet fixa e uso de internet de banda larga. A fonte primária desses dados é a International Telecommunication Union (ITU) (UNITED NATIONS, 2008, 2012).

<sup>3</sup> Disponível no sítio: <http://www.w3.org/TR/WCAG/>.

O terceiro e último componente do EGDI, índice de capital humano, é composto de uma média ponderada de dois indicadores: taxa de alfabetização de adultos (com peso de dois terços) e taxa bruta combinada do grau de matrícula nos níveis de ensino fundamental, secundário e universitário (com peso de um terço). As fontes primárias desses dados são a United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco); o United Nations Development Programme (UNDP); e o Banco Mundial (UNITED NATIONS, 2012).

Por fim, o indicador suplementar denominado de participação eletrônica busca aferir a qualidade do quarto estágio (serviços conectados) do primeiro componente do EGDI (serviços *online*). Ele é obtido por meio de um questionário cujas perguntas se subdividem em três categorias focadas, respectivamente, no uso da internet como facilitador: da provisão de informações dos governos aos cidadãos para fins de tomada de decisão (*e-information sharing*); da interação com *stakeholders* com o objetivo de incrementar os processos deliberativos e a participação da sociedade (*e-consultation*); e do engajamento dos cidadãos, favorecendo seus *inputs* nos processos de tomada de decisão (*e-decision making*) (UNITED NATIONS, 2012). O Quadro 5 traz o *framework* do índice participação eletrônica.

Deve-se ressaltar que, enquanto o indicador serviços *online* busca medir a disponibilidade de informações e de serviços eletrônicos, o índice participação eletrônica tem como objetivo aferir a qualidade e o grau de utilidade dessas informações e serviços, com a finalidade de engajar os cidadãos no processo de formulação de políticas públicas, por intermédio de ferramentas de governo eletrônico que promovam ações deliberativas e a tomada de decisão participativa (UNITED NATIONS, 2004).

#### Quadro 5 – *Framework* do índice participação eletrônica

Categoria	Descrição
<i>E-information</i>	<i>Websites</i> governamentais disponibilizam informações sobre políticos eleitos, estrutura de governo, políticas e programas governamentais, orçamento, leis e regulamentos e outras questões de interesse público. Ferramentas <i>online</i> de disseminação proporcionam o acesso e o uso de informações, incluindo fóruns na <i>Web</i> , redes comunitárias, <i>blogs</i> , listas de <i>e-mail</i> , mensagens de texto (microdemocracia), grupos de notícias e salas de <i>chat</i> . Este componente da pesquisa avalia se os governos estão disponibilizando o tipo de informação que encoraja a participação da sociedade, provendo-lhes <i>empowerment</i> . Isso inclui a publicação <i>online</i> de políticas de participação eletrônica, calendários de discussão <i>online</i> e ferramentas de notificação eletrônica.

Categoria	Descrição
<i>E-consultation</i>	Os governos encorajam os cidadãos a participar de discussões, oferecendo e explicando os mecanismos e ferramentas de consulta eletrônica, disponibilizando a escolha de tópicos <i>online</i> sobre políticas públicas para discussão em tempo real e acesso a arquivos de áudios e vídeos de reuniões públicas. É franqueado aos cidadãos a pauta da agenda de debate por meio de petições eletrônicas ( <i>e-petitioning</i> ). Os governos certificam-se que os políticos tenham um <i>website</i> usado para comunicar-se diretamente com seus representados, provendo-lhes <i>feedback</i> sobre assuntos de seu interesse. Este componente da pesquisa avalia os meios utilizados para solicitar as opiniões dos cidadãos, <i>feedback</i> e <i>input</i> por meio de pesquisas <i>online</i> , salas de <i>chat</i> , mensagens instantâneas, <i>blogs</i> etc.
<i>E-decision making</i>	O governo indica que levará em consideração os <i>inputs</i> eletrônicos dos cidadãos nos seus processos de tomada de decisão, dando-lhes retorno dos resultados de decisões tomadas com base em processos de consulta à sociedade. Este componente da pesquisa avalia a extensão em que os países estão comprometidos com o <i>empowerment</i> de seus cidadãos, bem como consideram seus pontos de vista nos processos de tomada de decisão na formulação de políticas públicas.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes de United Nations (2012).

A variável utilizada nesta pesquisa denominada de **voz e responsabilização** busca capturar as percepções da extensão em que os cidadãos de determinado país ou território são capazes de participar da escolha de seus governos, assim como as liberdades de expressão e de associação e a liberdade dos meios de comunicação, bem como a responsabilização dos agentes públicos. Esse indicador é construído a partir de 17 fontes provenientes de *surveys* e de *experts* dos setores público, privado e não governamental, cujas características se encontram descritas no Quadro 6, a seguir.

**Quadro 6 – Descrição das fontes do indicador voz e responsabilização**

<b>Fonte</b>	<b>Cobertura de países/ territórios</b>	<b>Aspectos analisados</b>
<i>Afrobarometer</i>	19	Liberdade e justiça das eleições, satisfação com a democracia, confiança no parlamento
<i>Bertelsmann Transformation Index</i>	125	Participação política, estabilidade institucional, integração social e política
<i>Cingranelli Richards Human Rights Database and Political Terror Scale</i>	192	Liberdade de participação na política
<i>Economist Intelligence Unit Riskwire &amp; Democracy Index</i>	181	Responsabilização dos agentes públicos, índice de democracia
<i>Freedom House</i>	197	Liberdade de expressão e de associação
<i>Freedom House Countries at the Crossroads</i>	62	Responsabilização e direito à voz
<i>Gallup World Poll</i>	130	Confiança em eleições honestas
<i>Global Insight Business Conditions and Risk Indicators</i>	203	Como a população pode ser ouvida por seus representantes
<i>Global Integrity Index</i>	79	Organização da mídia, acesso público à informação, participação dos cidadãos nas eleições
<i>IFAD Rural Sector Performance Assessments</i>	90	Diálogo entre governo e organizações rurais
<i>Institutional Profiles Database</i>	85	Direitos políticos, funcionamento das instituições políticas, liberdade de imprensa e de associação, respeito pelas minorias, liberdade de movimentação
<i>International Research and Exchanges Board Media Sustainability Index</i>	76	Nível de sustentabilidade da imprensa
<i>Latinobarometro</i>	18	Satisfação com a democracia, confiança no parlamento
<i>Political Risk Services International Country Risk Guide</i>	140	Presença de militares na política e responsabilização democrática
<i>Reporters Without Borders Press Freedom Index</i>	170	Liberdade de imprensa
<i>Vanderbilt University Americas Barometer</i>	23	Satisfação com a democracia, confiança no parlamento
<i>World Economic Forum Global Competitiveness Report</i>	134	Ausência de censura à mídia

Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010).

A variável utilizada nesta pesquisa chamada de **efetividade governamental** busca capturar as percepções sobre a qualidade dos serviços públicos e dos servidores públicos e seu grau de independência quanto a pressões políticas; acerca da qualidade da formulação e implementação de políticas públicas; bem como sobre a credibilidade dos governos quanto ao compromisso com essas políticas. Esse indicador é construído a partir de 14 fontes provenientes de *surveys* e de *experts* dos setores público, privado e não governamental, cujas características se encontram descritas no Quadro 7.

**Quadro 7 – Descrição das fontes do indicador efetividade governamental**

Fonte	Cobertura de países/ territórios	Aspectos analisados
<i>African Development Bank Country Policy and Institutional Assessments</i>	53	Gestão dos recursos públicos, políticas de aperfeiçoamento da eficiência do setor público, qualidade da administração pública
<i>Afrobarometer</i>	19	Gestão da água e dos serviços de saneamento, gestão das estradas e das pontes, gestão do fornecimento de eletricidade, gestão dos serviços de saúde, gestão dos serviços de educação
<i>Asian Development Bank Country Policy and Institutional Assessments</i>	29	Gestão do orçamento público
<i>Bertelsmann Transformation Index</i>	125	Capacidade de governança pública, uso efetivo dos recursos
<i>Business Enterprise Environment Survey</i>	27	Qualidade das telecomunicações, da eletricidade e dos transportes e seu impacto nos negócios
<i>Economist Intelligence Unit Riskwire &amp; Democracy Index</i>	181	Qualidade da burocracia, excesso de burocracia
<i>Gallup World Poll</i>	130	Satisfação com os transportes públicos, com as rodovias e com o sistema educacional
<i>Global Insight Global Risk Service</i>	144	Instabilidade governamental, falta de efetividade governamental, e fracasso institucional
<i>Global Insight Business Conditions and Risk Indicators</i>	203	Consistência das políticas públicas e da continuidade do planejamento governamental, e qualidade da burocracia estatal

Fonte	Cobertura de países/ territórios	Aspectos analisados
<i>IFAD Rural Sector Performance Assessments</i>	90	Alocação e gestão de recursos públicos para o desenvolvimento rural
<i>Institute for Management and Development World Competitiveness Yearbook</i>	55	Independência do serviço público quanto à interferência política, efetividade da implementação de decisões de governo, índice de burocracia, distribuição de bens e serviços públicos
<i>Institutional Profiles Database</i>	85	Relações entre governo e cidadãos, qualidade do fornecimento de bens públicos: educação e saúde
<i>Latinobarometro</i>	18	Confiança no governo
<i>Political Risk Services International Country Risk Guide</i>	140	Qualidade da burocracia

Fonte: Elaboração própria a partir de informações provenientes de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010).

## Apresentação e discussão dos resultados

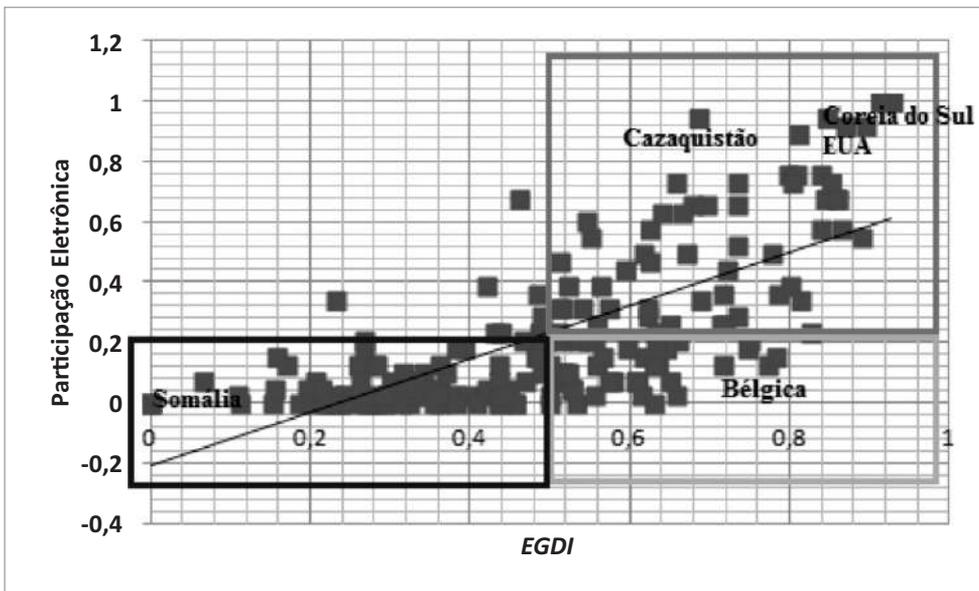
### **H1: Um alto grau de participação eletrônica está positivamente correlacionado com um alto grau de desenvolvimento do governo eletrônico, como um todo.**

A fim de se analisar a associação entre o nível de participação eletrônica e o índice de desenvolvimento do governo eletrônico, como um todo, foram escolhidas as variáveis participação eletrônica e *EGDI*. Ao se empregar a técnica estatística denominada de correlação linear de Pearson, obteve-se o resultado de  $r=0,726$  ( $N=192$ ,  $p<0,001$ ), o que caracteriza uma correlação de forte magnitude. O respectivo coeficiente de determinação, obtido desse valor, é  $r^2=0,5270$ . Isso significa que as variáveis supracitadas guardam um percentual de 52,70% de variância compartilhada. A partir desses resultados, utilizaram-se balizadores adicionais como forma de complementar os achados. Nesse caso, lançou-se mão das médias do índice de participação eletrônica e do *EGDI*.

Considerando-se os 65 países posicionados acima da média do indicador participação eletrônica (0,2236), constata-se que 59 também apresentam índices acima da média do *EGDI* (0,4896). Por outro lado, entre os 127 países dispostos abaixo da média do indicador participação eletrônica, verifica-se que 87 igualmente exibem índices abaixo da média do *EGDI*. A análise do Gráfico 1 ajuda a visualizar esses achados. Há um grupo de casos, mais disperso e mais deslocado da linha de tendência de correlação (quadrante superior), composto por países acima da média do indicador participação eletrônica e também acima da média do *EGDI*.

A esse rol pertencem os líderes dos *rankings* de participação eletrônica e do *EGDI*, Coreia do Sul e Holanda. Situados abaixo desse grupo, no quadrante inferior direito do plano cartesiano, realçados no quadrante inferior direito, existem casos mais concentrados e mais próximos à linha de tendência; trata-se de países também acima da média do *EGDI*, mas abaixo da média do índice participação eletrônica, como, por exemplo, a Bélgica, 24ª colocada em termos do *EGDI*, mas ocupante da longínqua 89ª posição em função da participação eletrônica.

**Gráfico 1 – Relação entre participação eletrônica e *EGDI***



Fonte: Elaboração própria.

Um terceiro grupo, ainda mais concentrado e mais próximo à linha de tendência, é formado por países igualmente abaixo da média do *EGDI* e da média do indicador participação eletrônica, como é o caso da Somália, 4ª pior colocada pelo *ranking* do *EGDI* e ocupante da 123ª posição no *ranking* de participação eletrônica. Por fim, constata-se a existência de alguns poucos casos não enquadrados em nenhuma das três categorias descritas anteriormente; trata-se de países afastados da linha de tendência de correlação apresentada, detentores de índices de participação eletrônica acima da média e valores do *EGDI* abaixo da média internacional para esse indicador.

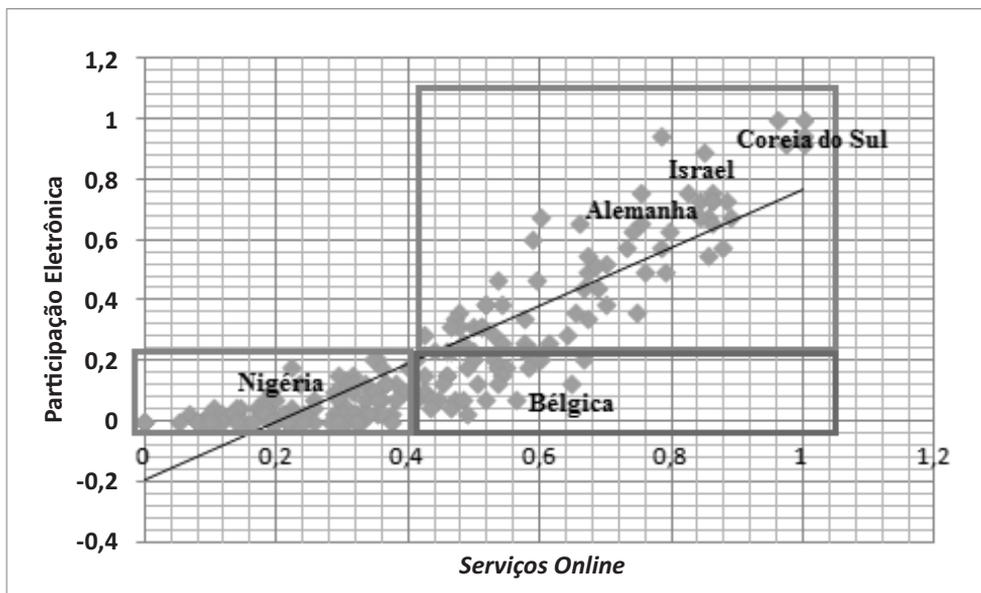
Em virtude desses achados e constatações adicionais, conclui-se que a primeira hipótese desta pesquisa foi aceita, ou seja, quanto maior o grau de participação eletrônica, maior tende a ser o grau de desenvolvimento do governo eletrônico, como um todo.

**H2: Um alto grau de participação eletrônica está positivamente correlacionado com um alto grau de desenvolvimento do governo eletrônico, especificamente no que tange à disponibilização de informações e serviços.**

Com o objetivo de se examinar o relacionamento entre o grau de participação eletrônica e o nível de desenvolvimento do governo eletrônico, nomeadamente o que se refere à disponibilização de informações e serviços, selecionaram-se as variáveis participação eletrônica e serviços *online*. Chegou-se, então, ao resultado do teste de análise bivariada (correlação linear de Pearson):  $r=0,889$  ( $N=192$ ,  $p<0,001$ ), valor que denota a existência de uma forte associação entre as variáveis em questão. Ao derivar-se o coeficiente de determinação dessa relação, obtém-se  $r^2=0,7903$ , cujo significado é que 79,03% da variância nos escores do indicador participação eletrônica podem ser explicadas pela variância nos escores do índice serviços *online*; por outro lado, isso também significa que somente 20,97% da variância entre as variáveis supracitadas são explicados por outros fatores.

Com o intuito de se confirmar esses resultados, foram empregados critérios complementares de análise: a média do indicador participação eletrônica e a média do índice serviços *online*. Na faixa superior, entre os 65 países situados acima da média do indicador participação eletrônica (0,2236), constata-se que apenas três não estão acima da média do índice serviços *online* (0,4343). Na faixa inferior, entre os 127 países abaixo da média do indicador participação eletrônica, nota-se que 87 ostentam valores abaixo da média do índice de serviços *online*. O Gráfico 2 permite a observação dessas constatações.

**Gráfico 2 – Relação entre participação eletrônica e serviços *online***



Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se, mais uma vez, a forte concentração de casos (127) abaixo da média do indicador participação eletrônica. Além disso, é claro o agrupamento em torno da linha de tendência apresentada, confirmando o forte grau de correlação encontrado no teste paramétrico. A distribuição dos casos pode ser nitidamente dividida em três agrupamentos. O primeiro, localizado no quadrante superior direito do plano cartesiano, reúne países acima da média do indicador participação eletrônica e também acima da média do índice serviços *online*. A esse grupo pertence a Coreia do Sul, líder dos *rankings* de participação eletrônica e de serviços *online*.

Logo abaixo desse grupo há outra reunião de casos, realçados no quadrante inferior direito, composta por países igualmente acima da média do indicador serviços *online*, mas abaixo da média do índice participação eletrônica, como é o caso da Bélgica. O terceiro agrupamento, mais concentrado e mais próximo à linha de tendência que os demais, representa países abaixo da média tanto do indicador participação eletrônica quanto do índice de serviços *online*, como a Nigéria. Por fim, constata-se que nenhum caso deixa de se enquadrar nas três categorias descritas anteriormente, ou seja, não há países que ostentam índices de participação eletrônica acima da média conjugados com índices de serviços *online* abaixo da média mundial.

Por todas essas constatações e resultados, a conclusão a que se chega é que a segunda hipótese desta pesquisa foi aceita: elevados graus de participação eletrônica estão fortemente associados com altos níveis de desenvolvimento do governo eletrônico, especificamente no que tange à disponibilização de informações e serviços.

A aceitação da primeira e da segunda hipótese deste trabalho, em conjunto, conforme exposto anteriormente, confirma empiricamente o que a literatura tem associado na teoria: o desenvolvimento do governo eletrônico e a participação eletrônica (ALONSO; FERNEDA; BRAGA, 2011; BIMBER, 2000, 2001; CENTER FOR DEMOCRACY AND TECHNOLOGY, 2002; CHADWICK; MAY, 2003; COLEMAN, 1999; DAWES; GREGG; AGOURIS, 2004; EUROPEAN COMMUNITIES, 2003; GIBSON; LUSOLI; WARD, 2005; JAEGER, 2003; KERSTEN, 2003; LAMBRINOUDAKIS *et al.*, 2003; LÉVY, 2004; LÖFSTEDT, 2005; MISURACA, 2009; NATIONAL INFORMATION SOCIETY AGENCY, 2008; PINA; TORRES; ROYO, 2007; REECE, 2006; ROBERTSON; VATRAPU, 2010; STAHL, 2005; STARR, 2010; UNITED NATIONS, 2003, 2004, 2005a, 2005b, 2008; UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, 2002).

Além disso, os resultados dos dois testes paramétricos, confrontando o desenvolvimento do governo eletrônico com a participação eletrônica, trouxeram à tona uma contribuição não prevista anteriormente na teoria: a variância nos

escores referentes à participação eletrônica pode ser mais explicada pela variância nos escores relativos à disponibilização de informações e serviços eletrônicos aos cidadãos (79,03%) do que pelo desenvolvimento do governo eletrônico como um todo (52,70%).

### **H3: Quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de efetividade governamental.**

Objetivando-se verificar o relacionamento entre o grau de participação eletrônica e o índice de efetividade governamental, foram escolhidas as variáveis participação eletrônica e efetividade governamental. Obteve-se, então, o coeficiente de correlação linear de Pearson  $r=0,619$  ( $N=190$ ,  $p<0,001$ ), ou seja, uma forte correlação. Derivando-se esse valor, obtém-se o coeficiente de determinação  $r^2=0,3831$ . O significado desse resultado é que as variáveis associadas apresentam 38,31% de variância compartilhada.

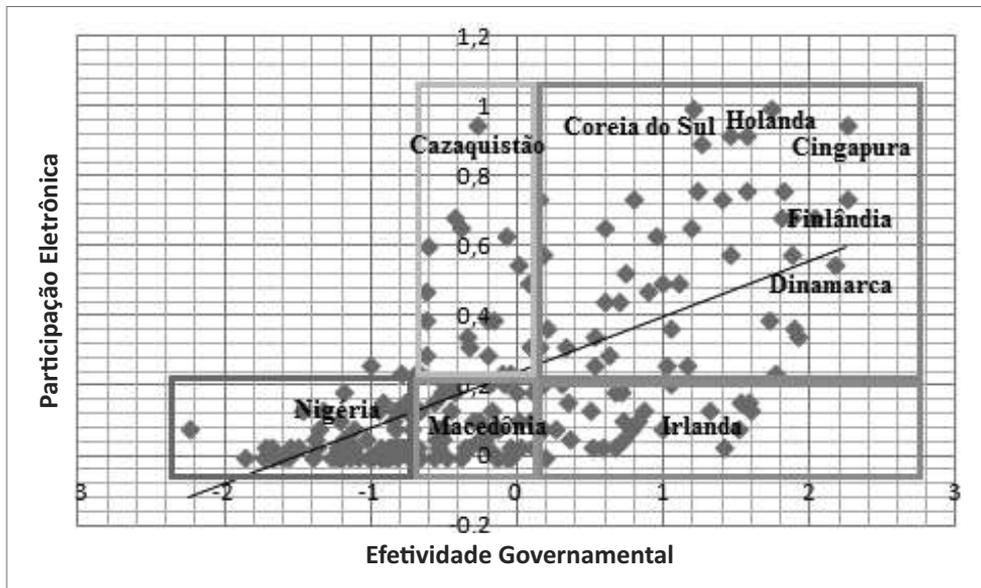
Tais achados devem, então, ser ratificados por intermédio de parâmetros complementares, como a média do índice de participação eletrônica e as categorias de governança<sup>4</sup>. Considerando-se os 63 países do terço superior da distribuição, considerados “sem problemas de governança” (índice de efetividade governamental entre 0,1943 e 2,2478), verifica-se que 24 situam-se abaixo da média de participação eletrônica (0,2236). Entre os 64 países do terço intermediário de distribuição, denominados de “neutros” (índice de Efetividade Governamental entre -0,6288 e 0,1831), constata-se que 44 estão abaixo da média internacional de participação eletrônica. Já entre os 63 países do terço inferior de distribuição, classificados “com problemas de governança” (índice de efetividade governamental entre -2,2416 e -0,6311), somente 5 se posicionam acima da média de participação eletrônica. Analisando-se o Gráfico 3, constatam-se visualmente os achados descritos.

Em primeiro lugar, percebe-se que há grupos de casos mais dispersos e outros mais concentrados. O quadrante superior direito é um agrupamento mais disperso, composto por países com índices acima da média de participação eletrônica e “sem problemas de governança”. A esse grupo pertencem os líderes do *ranking* de efetividade governamental, Cingapura (2,2478), Finlândia (2,2407) e Dinamarca (2,1669), e os líderes do *ranking* de participação eletrônica, Coreia do Sul e

<sup>4</sup> As categorias de governança decorrem da possibilidade teórica de se reunir os países em três amplos grupos, com intervalo de confiança de 90%: primeiro, aqueles que são considerados “com problemas de governança”, que correspondem ao grupo de casos situados no terço inferior da distribuição das variáveis; segundo, aqueles países que são denominados de “neutros”, posicionados no terço intermediário da distribuição das variáveis; terceiro e último, aqueles países que são classificados como “sem problemas de governança”, que se referem ao grupo de casos que se encontra no terço superior da distribuição das variáveis (UNITED NATIONS, 2007).

Holanda. No quadrante inferior direito, também há uma reunião de casos mais dispersa, composta por países abaixo da média mundial de participação eletrônica, mas “sem problemas de governança”, como a Irlanda. O terceiro agregado de casos dispersos (quadrante inferior esquerdo) é integrado por países acima da média de participação eletrônica e pertencentes à categoria de governança dos “neutros”, como o Cazaquistão.

**Gráfico 3 – Relação entre participação eletrônica e efetividade governamental**



Fonte: Elaboração própria.

Quanto aos grupos mais concentrados, há duas divisões, ambas situadas abaixo da média de participação eletrônica. Da primeira, destacada no quadrante inferior central, fazem parte países da classe de governança dos “neutros”, como, por exemplo, a Macedônia. Da segunda divisão de casos, destacada no quadrante inferior esquerdo, fazem parte países classificados na categoria de “com problemas de governança”, como a Nigéria. Praticamente não há casos situados acima da média de participação eletrônica “com problemas de governança”.

Conclui-se, destarte, pela aceitação da terceira hipótese desta pesquisa: altos graus de participação eletrônica tendem a estar fortemente associados com altos índices de efetividade governamental.

A aceitação da terceira hipótese deste trabalho, conforme exposto anteriormente, confirma empiricamente o que a literatura tem associado na teoria: a participação eletrônica e a efetividade governamental (BRAGA *et al.*, 2008; DAWES, 2008;

EUROPEAN UNION, 2001; HAMMERMAN, 2005; LIM; TANG, 2008; LÖFSTEDT, 2005; MISURACA, 2009; PINA; TORRES; ROYO, 2007; POLAT, 2005; ROBERTSON; VATRAPU, 2010).

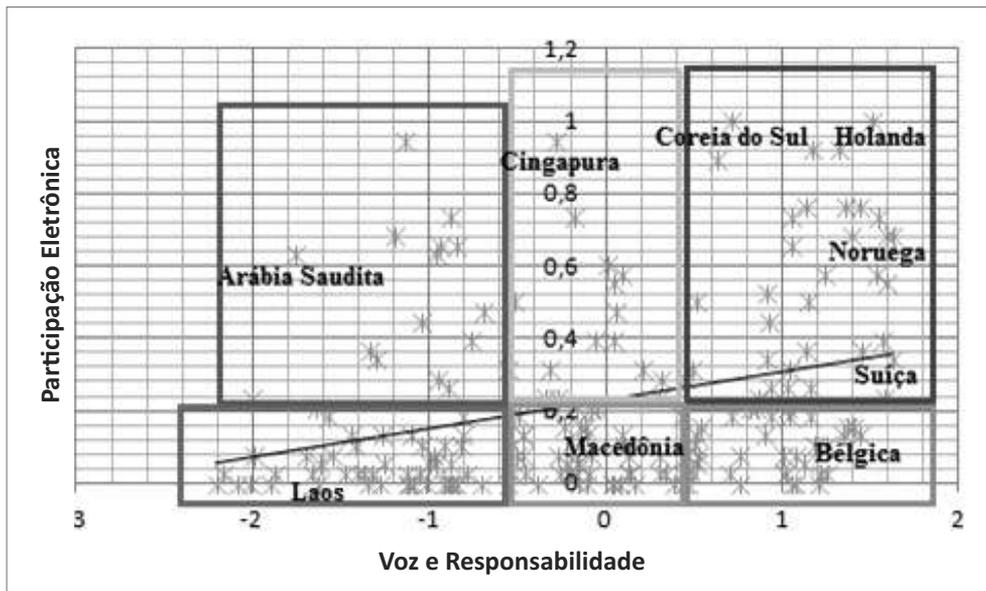
**H4: Quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de responsabilização dos agentes públicos (accountability).**

A fim de se analisar a associação entre o grau de participação eletrônica e o índice de responsabilização dos agentes públicos, foram escolhidas as variáveis participação eletrônica e voz e responsabilização. Ao empregar-se a técnica estatística (correlação linear de Pearson), obteve-se o resultado de  $r=0,313$  ( $N=192$ ,  $p<0,001$ ), o que caracteriza uma correlação de média magnitude. O respectivo coeficiente de determinação, obtido desse valor, é  $r^2=0,0979$ . Isso significa que 9,79% da variância nos escores do indicador participação eletrônica podem ser explicadas pela variância nos escores do indicador voz e responsabilização (e vice-versa). Foram usados, então, critérios auxiliares a fim de se confirmar esses resultados: média do índice participação eletrônica e categorias de governança.

No estrato superior dos 64 países qualificados como “sem problemas de governança” (índice de voz e responsabilização entre 0,4937 e 1,6182), constata-se que metade (32 casos) se posiciona acima da média de participação eletrônica (0,2236). Entre os 64 países do estrato mediano, da classe dos “neutros” (índice de voz e responsabilização entre -0,5327 e 0,4856), nota-se que pouco mais de um quarto (16) está situado acima da média de participação eletrônica. No estrato inferior, entre os 64 países do conjunto “com problemas de governança” (índice de voz e responsabilização entre -2,2078 e -0,5578), somente 16 se posicionam acima da média de participação eletrônica. O Gráfico 4, apresentado a seguir, ilustra essas constatações.

Em primeiro lugar, fica bastante evidente que a maior parte dos países (127) se posiciona abaixo da média de participação eletrônica. Além disso, os casos podem ser divididos em seis setores. Os três primeiros, compostos de casos acima da média de participação eletrônica, são grupos mais dispersos. No quadrante superior direito, enquadram-se os países “sem problemas de governança”, como os líderes do *ranking* de voz e responsabilização, Noruega e Suíça, e os líderes do *ranking* de participação eletrônica, Coreia do Sul e Holanda. Realçados no quadrante superior central se encontram os países integrantes da categoria de governança de “neutros”, como, por exemplo, Cingapura. No retângulo da cor violeta, por sua vez, posicionam-se os países “com problemas de governança”, como a Arábia Saudita.

Gráfico 4 – Relação entre participação eletrônica e voz e responsabilização



Fonte: Elaboração própria.

Os três outros setores, compostos de países abaixo da média de participação eletrônica, são grupos mais concentrados, pois reúnem mais de dois terços da distribuição dos casos analisados. No quadrante inferior direito, agrupam-se países “sem problemas de governança”, como a Bélgica. No quadrante inferior central, situam-se os países da categoria de governança denominada de “neutros”; aqui se encontra, por exemplo, a Macedônia. O quadrante inferior esquerdo, por fim, agrega países “com problemas de governança”, como é o caso de Laos.

A par dessas constatações, a conclusão é que a quarta hipótese desta pesquisa foi aceita, porque foi comprovada a associação positiva de média magnitude entre elevados graus de participação eletrônica e altos índices de responsabilização dos agentes públicos (*accountability*).

A aceitação da quarta hipótese deste trabalho, conforme exposto anteriormente, confirma empiricamente o que a literatura tem associado na teoria: a participação eletrônica e a responsabilização dos agentes públicos (BRAGA *et al.*, 2008; DAWES, 2008; EUROPEAN UNION, 2001; HAMMERMAN, 2005; LIM; TANG, 2008; LÖFSTEDT, 2005; MISURACA, 2009; PINA; TORRES; ROYO, 2007; POLAT, 2005; ROBERTSON; VATRAPU, 2010).

O Quadro 8, apresentado a seguir, traz um sumário dos resultados dos testes de hipóteses realizados nesta seção, agrupados por categorias de análise desenvolvidas a partir do modelo teórico de pesquisa.

## Quadro 8 – Sumário dos resultados dos testes de hipóteses por categorias de análise

Categorias de análise	Hipótese	Resultado
Participação eletrônica	H1: Um alto grau de participação eletrônica está positivamente correlacionado com um alto grau de desenvolvimento do governo eletrônico, como um todo.	Aceita
	H2: Um alto grau de participação eletrônica está positivamente correlacionado com um alto grau de desenvolvimento do governo eletrônico, especificamente no que tange à disponibilização de informações e serviços.	Aceita
Participação eletrônica e efetividade governamental	H3: Quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de efetividade governamental.	Aceita
Participação eletrônica e <i>accountability</i>	H4: Quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de responsabilização dos agentes públicos ( <i>accountability</i> ).	Aceita

Fonte: Elaboração própria.

## Conclusões

A ideia de se estudar as relações entre o desenvolvimento do governo eletrônico e temas como participação eletrônica, efetividade governamental e *accountability* surgiu da necessidade de se aprofundar a compreensão sobre o estágio atual de transição pelo qual passa a administração pública, a partir de um modelo que já não responde efetiva e tempestivamente às demandas da sociedade, em direção ao paradigma denominado de **Governança Responsiva**.

A literatura do setor público tem, frequentemente, apontado a emergência de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), e seus desdobramentos, como fatores de impulso à referida mudança. Isso se deve a características como automação e digitalização dos processos, virtualização das interações, interatividade e ubiquidade, que favorecem a participação eletrônica em um ambiente marcado pela transparência e pela crescente cobrança por maiores graus de efetividade e responsabilização dos agentes públicos.

Muito embora a literatura seja farta em trabalhos que vinculam o desenvolvimento do governo eletrônico a várias propriedades da governança do setor público, a realização de estudos empíricos, objetivando comprovar essas

correlações, é bastante escassa. Tal constatação decorre, em primeiro lugar, da natureza complexa dos dois referidos campos do conhecimento; em segundo lugar, do estágio de desenvolvimento incipiente em que se encontram os trabalhos sobre governo eletrônico e também sobre governança do setor público. A presente pesquisa buscou, portanto, preencher essa lacuna.

A análise dos dados coletados revelou que um alto grau de participação eletrônica está positivamente correlacionado a um alto grau de desenvolvimento do governo eletrônico, como um todo. Evidenciou-se, ainda, que um alto grau de participação eletrônica está positivamente correlacionado a um alto grau de desenvolvimento do governo eletrônico, particularmente no que tange à disponibilização de informações e serviços.

Especificamente, a participação eletrônica está mais correlacionada ao desenvolvimento do governo eletrônico no que se refere à disponibilização de informações e serviços pelos governos. Essa constatação traz um novo elemento teórico sobre os temas abordados nesta pesquisa, pois não havia sido prevista na revisão de literatura.

Foi verificado, ainda, que quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de efetividade governamental. E também foi constatado que, quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de *accountability*, muito embora se trate de uma associação de força média.

Em particular, a participação eletrônica está mais fortemente associada ao desenvolvimento do governo eletrônico do que à *accountability* ou à efetividade governamental.

Por fim, este trabalho, em função de limitações intrínsecas, como tempo restrito ou delimitação do objeto de estudo, e limitações extrínsecas, como a indisponibilidade de dados, suscita uma série de trabalhos futuros. Em primeiro lugar, as categorias de análise construídas a partir do modelo teórico da presente pesquisa poderiam ser utilizadas em estudos que se utilizassem de bases de dados distintas das que foram selecionadas para este trabalho.

Em segundo lugar, seria possível realizar, com as mesmas categorias desta pesquisa, estudos de corte longitudinal, com grupos menores de países, por regiões, por grupos econômicos, ou mesmo poderiam ser realizados estudos sobre casos individuais. Em terceiro lugar, poderiam ser levados a cabo outros trabalhos empíricos, a partir dessas mesmas categorias de análise, mas empregando-se uma estratégia de pesquisa diversa, qual seja, qualitativa, fruto de uma abordagem indutiva e subjetiva dos fenômenos.

Em quarto e último lugar, havendo dados disponíveis para tal, seria possível realizar estudos que abordassem governo, participação eletrônica e *accountability* em função de outras categorias de análise como, por exemplo, a eficiência governamental.

## Referências bibliográficas

ABRAMSON, J. B.; ARTERTON, C.; ORREN, g. r. *The electronic commonwealth: the impact of new media technologies on democratic politics*. New York: Basic Books, 1988.

ALONSO, L. B. N.; FERNEDA, E.; BRAGA, L. V. Governo eletrônico e políticas públicas: análise sobre o uso da certificação digital no Brasil. *Informação & Sociedade: Estudos*, v. 21, n. 2, p. 13-24, 2011.

ASSMANN, S.; MASLOW, S. "Digital government" in Japan: a selective survey of Japanese Ministry web sites. *Asian Politics & Policy*, v. 2, n. 2, p. 291-294, 2010.

BAKRI, S. H. Development of e-government: a STOPE view. *International Journal of Network Management*, v. 14, n. 5, p. 339-350, 2004.

BARZELAY, M. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press, 2001.

BASU, S. E-government and developing countries: an overview. *International Review of Law, Computers & Technology*, v. 18, n. 1, p. 109-132, 2004.

BECKER, T. Rating the impact of new technologies on democracy. *Communication of the ACM*, v. 44, Issue 1, p. 39-43, 2001.

BEVIR, M.; RHODES, R.A.W; WELLER, P. Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, v. 81, n. 1, p. 1-17, 2003.

BIMBER, B. The study of information technology and civic engagement. *Political Communication*, v. 17, n. 4, p. 239-333, 2000.

\_\_\_\_\_. Information and civic engagement in America: the search for political effect of the Internet. *Political Research Quarterly*, v. 54, n. 1, p. 53-67, 2001.

BRAGA, L. V. Inclusão digital: fator essencial ao progresso do governo eletrônico no Brasil. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Pvblica*, v. 6, n. 2, p. 53-76, 2007.

\_\_\_\_\_. Certificação digital: a chave para um governo eletrônico seguro. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Pvblica*, v. 8, n. 2, p. 45-59, 2009.

BRAGA, L. V. *et al.* O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 1, p. 5-21, 2008.

BRYMAN, A.; CRAMER, D. *Quantitative data analysis with IBM SPSS 17, 18 & 19: a guide for social scientists*. Abingdon: Routledge, 2011.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. *Public Administration Review*, v. 66, Special Issue, p. 44-55, 2006.

CENTER FOR DEMOCRACY AND TECHNOLOGY. *The e-government handbook for developing countries*. Washington, DC: The World Bank Information for Development Program, 2002.

CHADWICK, A.; MAY, C. Interaction between states and citizens in the age of the Internet: "e-government" in the United States, Britain, and the European Union.

*Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 16, n. 2, p. 271-300, 2003.

COLEMAN, S. Can the new media invigorate democracy? *Political Quarterly*, v. 70, n. 2, p. 16-22, 1999.

\_\_\_\_\_. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. *New Media and Society*, v. 7, n. 2, p. 177-198, 2005.

COMPAINE, B. M. (Ed.). *The digital divide: facing a crisis or creating a myth?* Cambridge: MIT Press Sourcebooks, 2001.

COOK, I.; HOROBIN, G. Implementing e-government without promoting dependence: open source software in developing countries in Southeast Asia. *Public Administration and Development*, v. 26, n. 4, p. 279-289, 2006.

DAHL, R. A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DALE, A; ARBER, S; PROCTOR, M. *Doing secondary analysis*. New York: HarperCollins, 1988.

DAWES, S. S. The evolution and continuing challenges of e-governance. *Public Administration Review*, v. 68, Special Issue, p. 86-102, 2008.

DAWES, S. S.; GREGG, V.; AGOURIS, P. Digital government research: investigations at the crossroads of social and information science. *Social Science Computer Review*, v. 22, n. 1, p. 5-10, 2004.

DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

DYSON, E. *Release 2.1: a design for living in the digital age*. London: Penguin, 1998.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

EUROPEAN COMMUNITIES. *The role of e-government for Europe's future*. Brussels: Commission of the European Communities, 2003.

EUROPEAN UNION. *European governance: a white paper*. Brussels: Commission of the European Communities, 2001.

FATTORE, G.; DUBOIS, H. F. W.; LAPENTA, A. Measuring new public management and governance in political debate. *Public Administration Review*, v. 72, n. 2, p. 218-227, 2012.

FERNEDA, E.; ALONSO, L. B. N.; BRAGA, L. V. Digital certification in the Brazilian e-government. *Journal of Information Systems and Technology Management*, v. 8, n. 2, p. 331-346, 2011.

FISHKIN, J. S. *Democracy and deliberation: new directions for democratic reform*. New Haven: Yale University Press, 1991.

FREDERICKSON, H.G. Toward a theory of the public for public administration. *Administration & Society*, v. 22, n. 4, p. 395-417, 1991.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. New York: Verso, 2001.

GIBSON, R. K. Elections online: assessing Internet voting in light of the Arizona Democratic primary. *Political Science Quarterly*, v. 116, n. 4, p. 561-583, 2001.

\_\_\_\_\_. New media and the revitalization of politics. *Representation*, v. 45, n. 3, p. 289-299, 2009.

GIBSON, R. K.; LUSOLI, W.; WARD, S. J. Online participation in the UK: testing a "contextualised" model of Internet effects. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 7, n. 4, p. 561-583, 2005.

HAGUE, B.; LOADER, B. *Digital democracy: Discussion and decision making in the Internet age*. Abingdon: Routledge, 1999.

HAMMERMAN, C. Lessons learned in Michigan: best practices for local e-government. *Bulletin of the American Society for Information Science and Technology*, v. 31, n. 3, p. 17-19, 2005.

HEINTZE, T.; BRETSCHNEIDER, S. Information technology and restructuring in public organizations: does adoption of information technology affect organizational structures, communications, and decision making? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 4, p. 801-830, 2000.

HYSON, S. The ombudsman and e-government in Canada. *Canadian Public Administration*, v. 53, n. 2, p. 183-200, 2010.

JAEGER, P. T. The endless wire: e-government as global phenomenon. *Government Information Quarterly*, v. 20, n. 4, p. 323-331, 2003.

JOHNSTON, E. Governance infrastructures in 2020. *Public Administration Review*, v. 70, Special Issue, p. 122-128, 2010.

KANG, S.; GEARHART, S. E-government and civic engagement: how is citizens' use of city web sites related with civic involvement and political behaviors? *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, v. 54, n. 3, p. 443-462, 2010.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. *Worldwide governance indicators 2011 update: aggregate governance indicators 1996-2010*. Washington, DC: The World Bank Development Research Group, 2011.

KELLOGG, W. A.; MATHUR, A. Environmental justice and information technologies: overcoming the information access paradox in urban communities. *Public Administration Review*, v. 63, n. 5, p. 573-85, 2003.

KERSTEN, G. E. E-democracy and participatory decision processes: lessons from e-negotiation experiments. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, v. 12, n. 2-3, p. 127-143, 2003.

KETTL, D. F. 2002. *The transformation of governance: public administration for twenty-first century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. Managing boundaries in American administration: the collaborative imperative. *Public Administration Review*, v. 66, Special Issue, p. 10-19, 2006.

KRAUT, R. *et al.* Internet paradox: a social technology that reduces social involvement and psychological well-being? *American Psychologist*, v. 53, n. 9, p. 1017-1072, 1998.

- KRUEGER, B. S. Assessing the potential of Internet political participation in the United States: a resource approach. *American Politics Research*, v. 30, n. 5, p. 476-498, 2002.
- LAMBRINOUDAKIS, C. *et al.* Security requirements for e-government services: a methodological approach for developing a common PKI-based security policy. *Computer Communications*, v. 26, n. 16, p. 1873-1883, 2003.
- LAZARFELD, P. Evidence and inference in social research. *Daedalus*, v. 87, Fall 1958, p. 99-130, 1958.
- LEE, J. Internet politics: is it another new media with politics, or business, as usual? *Review of Communication*, v. 9, n. 2, p. 164-167, 2009.
- LÉVY, P. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.
- LIM, J. H.; TANG, S. Democratization and environmental policy-making in Korea. *Governance: An International Journal of Policy, Institution, and Administration*, v. 15, n. 4, p. 561-82, 2002.
- \_\_\_\_\_. Urban e-government initiatives and environmental decision performance in Korea. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 1, p. 109-138, 2008.
- LÖFSTEDT, U. E-government – assessment of current research and some proposals for future directions. *International Journal of Public Information Systems*, v. 2005, n. 1, p. 39-52, 2005.
- MARLIN-BENNETT, r.; THORNTON, E. N. Governance within social media websites: ruling new frontiers. *Telecommunications Policy*, v. 36, Issue 6, p. 493-501, 2012.
- MIGUEL-MOLINA, M. E-government in Spain: an analysis of the right to quality e-government. *International Journal of Public Administration*, v. 33, n. 1, p. 1-10, 2010.
- MISURACA, G. C. E-government 2015: exploring m-government scenarios, between ICT-driven experiments and citizen-centric implications. *Technology Analysis & Strategic Management*, v. 21, n. 3, p. 407-424, 2009.
- NABATCHI, T. Addressing the citizenship and democratic deficits: exploring the potential of deliberative democracy for public administration. *American Review of Public Administration*, v. 40, n. 4, p. 376-99, 2010.
- NATIONAL INFORMATION SOCIETY AGENCY. *Concepts and features of government 2.0 and 3.0*. Seoul: The National Information Society Agency, 2008.
- NEGROPONTE, N. *Being Digital*. London: Coronet, 1995.
- NORRIS, P. *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. The bridging and bonding role of online communities. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, v. 7, n. 3, p. 3-13, 2002.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Promise and problems of e-democracy: challenges of online citizen engagement*. Paris: OECD Publishing, 2003.

- OSBORNE, S. P. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, Issue 3, p. 377-387, 2006.
- PETLEY, J. Panic stations: surveillance in the UK. *Index on Censorship*, v. 42, n. 1, p. 70-74, 2013.
- PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 449-472, 2007.
- POLAT, R. K. The Internet and democratic local governance: the context of Britain. *The International Information & Library Review*, v. 37, n. 2, p. 87-97, 2005.
- RASH, W. *Politics on the nets: wiring the political process*. New York: W. H. Freeman, 1997.
- REECE, B. E-government literature review. *Journal of E-Government*, v. 3, n. 1, p. 69-110, 2006.
- RHEINGOLD, H. *The virtual community: finding connection in a computerised world*. London: Minerva, 1995.
- ROBERTSON, S. P.; VATRAPU, R. K. Digital government. *Annual Review of Information Science and Technology*, v. 44, Issue 1, p. 317-364, 2010.
- SCHUEFELE, D. A.; NISBET, M. Being a citizen online: new opportunities and dead ends. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, v. 7, n. 3, p. 55-75, 2002.
- SCOTT, J. K. "E" the people: do U.S. municipal government websites support public involvement? *Public Administration Review*, v. 66, n. 3, p. 341-53, 2006.
- SHAH, D.; KWAK, N; HOLBERT, R. L. "Connecting" and "disconnecting" with civic life: patterns of Internet use and the production of social capital. *Political Communication*, v. 18, n. 2, p. 141-162, 2001.
- SIRIANNI, C. *Investing in democracy engaging citizens in collaborative governance*. Washington, DC: Brookings Institution, 2009.
- SKOCPOL, T. *Diminished democracy: from membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma Press, 2002.
- STAHL, B. C. The paradigm of e-commerce in e-government and e-democracy. In: HUANG, W.; SIAU, K.; WEI, K. K. *Electronic government strategies and implementation*. Hershey: Idea Group Publishing, 2005. p. 1-19.
- STANLEY, W.; WEARE, C. The effects of Internet use on political participation: evidence from an agency online discussion forum. *Administration & Society*, v. 36, n. 5, p. 503-27, 2004.
- STARR, P. The liberal state in a digital world. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 23, n. 1, p. 1-6, 2010.
- TOFFLER, A.; TOFFLER, H. *Creating a new civilization: the politics of the third wave*. Atlanta: Turner Publications, 1995.
- TOLBERT, C. J; MCNEAL, R. S. Unraveling the effects of the Internet on political participation? *Political Research Quarterly*, v. 56, n. 2, p. 175-186, 2003.
- UNITED NATIONS. *UN global e-government survey 2003*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2003.

\_\_\_\_\_. *UN global e-government readiness report 2004: towards access for opportunity*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2004.

\_\_\_\_\_. *UN global e-government readiness report 2005: from e-government to e-inclusion*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2005a.

\_\_\_\_\_. *Unlocking the human potential for public sector performance*. World public sector report 2005. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2005b.

\_\_\_\_\_. *Public governance indicators: a literature review*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2007.

\_\_\_\_\_. *UN e-government survey 2008: from e-government to connected governance*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2008.

\_\_\_\_\_. *UN e-government survey 2012: e-government for the people*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2012.

UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION. *Benchmarking e-government: a global perspective*. New York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration, 2002.

UNITED NATIONS POPULATION DIVISION. *World population prospects: the 2012 revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2013.

WARSCHAUER, M. *Tecnologia e inclusão social: a exclusão digital em debate*. São Paulo: Senac, 2006.

WEBER, L.; LOUMAKE, A.; BERGMAN, J. Who participates and why? An analysis of citizens on the Internet and the mass public. *Social Science Computer Review*, v. 21, n. 1, p. 26-42, 2001.

WELLMAN, B. *et al.* Does the internet increase, decrease, or supplement social capital? *American Behavioral Scientist*, v. 45, n. 3, p. 436-455, 2001.

WORLD BANK. *Use of ICT enabled tools for conducting Public Consultations*. Washington, DC: World Bank, 2013.

#### **Lamartine Vieira Braga**

Possui doutorado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e University of Edinburgh Business School (Reino Unido). Atualmente é Professor Colaborador da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: lamartine.braga@gmail.com

#### **Ricardo Corrêa Gomes**

Possui pós-doutorado pela Georgia State University (Estados Unidos). Atualmente é Professor da Universidade de Brasília (UnB). Contato: <rgomes@unb.br

# Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes

**Geralda Luiza de Miranda**

*Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*

**Valéria Cristina de Oliveira**

*Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*

O artigo analisa a eficácia do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes em situação de risco na realização das metas de excepcionalidade e provisoriedade da medida, preconizadas pelo ECA. O argumento é o de que essa eficácia relaciona-se com a capacidade das burocracias, derivada de seu arranjo institucional. A análise sustenta-se na discussão teórica desse arranjo, no mapeamento de sua tradução operacional e na avaliação da configuração do provimento do serviço. Os dados que subsidiam a análise são os do Censo Suas, complementados por informações coletadas em um estudo de caso. Verifica-se que, em perspectiva histórica, o acolhimento institucional se tornou uma medida bem menos recorrente, mas ainda não é excepcional, e que a provisoriedade está relacionada com a natureza, localização e tempo de implantação das unidades, com a capacidade e configuração das burocracias e com o perfil das crianças e adolescentes.

**Palavras-chave:** assistência social, política social, capacidade estatal, eficácia, burocracia

---

[Artigo recebido em 8 de fevereiro de 2017. Aprovado em 21 de julho de 2017.]

## Capacidad estatal y eficacia en la política de atención a niños y adolescentes

En este trabajo se analiza la eficacia del servicio de atención institucional para niños y adolescentes en situación de riesgo en la consecución de los objetivos recomendados por el ECA: excepcionalidad y temporalidad de la medida. El argumento es que esta eficacia se relaciona con la capacidad de las burocracias, derivada de su arreglo institucional. El análisis se basa en la discusión teórica de esta disposición, el mapeo de la traducción operativa y la evaluación de la disposición de la configuración de servicio. Los datos que apoyan el análisis son el Censo Suas, complementados con información recogida en un estudio de caso. Se ha encontrado que, en una perspectiva histórica, la atención institucional se ha convertido en una medida mucho menos recurrente, pero no es excepcional, y que la temporalidad se relaciona con la naturaleza, ubicación y data de creación de las unidades, con la capacidad y configuración de burocracias y el perfil de los niños y adolescentes.

**Palabras clave:** asistencia social, política social, capacidad estatal, eficacia, burocracia

## State capacity and effectiveness in the policy of attention to children and adolescents

The article analyzes the effectiveness of the institutional shelter service for children and adolescents at risk in achieving the goals recommended by ECA: the exceptionality and provisionality of the measure. The argument is that this efficacy is related to the capacity of bureaucracies, derived from their institutional arrangement. The analysis is based on the theoretical discussion of this arrangement, on the mapping of its operational translation and on the evaluation of the service provision configuration. The data that support the analysis are those of the Censo Suas, complemented by information collected in a case study. In a historical perspective, institutional shelter has become a much less recurring measure, but it is still not exceptional, and the provisional nature is related to the nature, location and time of implementation of the units, to the capacity and configuration of the bureaucracies and to the profile of children and adolescents.

**Keywords:** social welfare, social policy, state capacity, efficiency, bureaucracy

## Introdução

O intenso esforço de (re)arranjo das políticas sociais brasileiras, ocorrido nas últimas três décadas, tem sido impulsionado por diversos fatores. Entre eles, destacam-se, primeiro, o fortalecimento do sistema de proteção social, evidenciado na ampliação do leque de direitos e no adensamento normativo e organizacional das políticas destinadas à sua garantia; segundo, as severas críticas ao modo de organização e atuação das burocracias públicas, no bojo de uma dinâmica mais geral de redemocratização do Estado; e, por fim, a maturação de um longo aprendizado sobre a natureza e dinâmica de problemas sociais complexos. Combinações diversas entre transversalidade, intersetorialidade, descentralização, incorporação da participação social e formação de redes de gestão têm caracterizado a (re) estruturação organizacional e funcional das estruturas setoriais responsáveis por essas políticas e das relações a serem por elas estabelecidas entre si e com as instâncias de participação social envolvidas na formulação e gestão das ações<sup>1</sup>.

Em termos analíticos, algumas dessas estratégias possuem escopo e objetivos específicos e incidem sobre diferentes etapas do ciclo das políticas, enquanto outras são mais complexas, configurando-se pela combinação de mais de uma dessas estratégias; por exemplo, a gestão em rede, que supõe intersetorialidade, transversalidade, descentralização e incorporação da participação social. No âmbito da gestão, essa superposição se configura como interdependências, supostos que favorecem ou, quando não se verificam, prejudicam a eficácia dessas políticas.

No desenho de políticas específicas, essas estratégias de gestão estruturam o que Gomide e Pires (2014, p. 19-20) denominam “arranjo institucional”, entendido como um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses”, do qual se deriva a **capacidade estatal** para a realização dos objetivos por elas preconizados.

A política brasileira de atenção à criança e ao adolescente, especialmente no serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes em situação de risco, atualmente executado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), está entre as políticas que apresentam arranjo institucional mais sofisticado, seja pela interdependência das estratégias de gestão que o constituem, seja pela

---

<sup>1</sup> Versões preliminares deste artigo foram apresentadas no I ENEPCP, de 2015, e 39º Encontro da Anpocs, de 2015. Agradecemos a Gilberto Hochman, Renata Bichir e Luiz Mafra as contribuições feitas nessas apresentações; a Jorge Alexandre Neves, o apoio na análise estatística; à equipe do Projeto Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente do Município de Belo Horizonte, o empenho no trabalho de campo; à Proex/UFMG, as bolsas de extensão que possibilitaram o desenvolvimento desse projeto; e, por fim, as contribuições dos pareceristas anônimos da Revista do Serviço Público.

diversidade e número dos atores envolvidos e a complexidade dos processos e objetivos preconizados.

Desde sua normatização pelo Código de Menores de 1927, a gestão do que foi denominado “abrigamento de menores” abrangia mais de uma instituição. Com a inflexão estabelecida na trajetória desse serviço pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990 (Lei nº 8.069), no entanto, o número de instituições implicadas em sua gestão ampliou-se significativamente, e as diretrizes para a atuação em rede foram formalizadas. Desde então, a gestão do serviço deve ser desenvolvida de forma intersetorial e transversal, contando com a participação social na formulação, implementação e controle das ações. Entre os objetivos dessa inflexão, está o de colocar fim ao que foi denominado “cultura da institucionalização” (RIZZINI; RIZZINI, 2004), garantindo que a medida protetiva de acolhimento institucional seja aplicada de forma excepcional, isto é, seja a última alternativa de proteção da criança e do adolescente nas situações em que há violação de seus direitos (violência física, violência sexual, por exemplo), e provisória, não devendo ultrapassar o período de dois anos.

O objetivo deste artigo é analisar a eficácia do serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes em situação de risco na realização desses objetivos ou metas programáticas. Argumenta-se que a complexificação de seu arranjo institucional, em contexto mais geral de adensamento normativo e organizacional do sistema de proteção social, tem criado as condições necessárias a um desempenho bem mais positivo que o verificado nas últimas décadas do século 20. No entanto, ainda há grandes desafios a serem enfrentados, seja no sentido de aprimorar a capacidade das burocracias envolvidas em sua gestão, seja no sentido de tornar sua oferta mais equitativa ao longo do território nacional.

A discussão está organizada em três seções: na primeira, são discutidos os aspectos teóricos das estratégias de gestão e apresentada sua tradução no arranjo institucional do serviço; na segunda, são apresentados os processos, objetos e objetivos em que as diversas burocracias envolvidas estão implicadas e a infraestrutura disponível para a oferta do serviço; por fim, na terceira seção, é analisada a eficácia do serviço na realização das metas de excepcionalidade e provisoriabilidade da medida acolhimento institucional por meio de análises descritiva e inferencial. As informações que subsidiam essas análises são do Censo Suas<sup>2</sup>, Censo Demográfico e as reunidas no Projeto Rede de Atenção à Criança e ao

---

<sup>2</sup> Realizado pelos órgãos gestores estaduais e municipais do Suas, sob a coordenação do MDSA.

Adolescente do Município de Belo Horizonte<sup>3</sup>. Os dados das duas primeiras fontes (Censo Suas e Censo Demográfico) são utilizados para delinear a configuração do provimento do serviço (número e tipo de unidades e sua distribuição geográfica) e da rede de instituições implicadas em sua implementação, assim como para avaliar sua cobertura e a eficácia na realização da meta de provisoriedade, o que é feito a partir do ajuste e análise de um modelo estatístico de regressão linear. A análise da eficácia na realização da meta de excepcionalidade é feita a partir das informações reunidas no referido projeto, confrontadas com análises constantes em referências bibliográficas e outras publicações na temática, em especial, um relatório da Funabem, de 1984.

### **Arranjos institucionais das políticas sociais e as inovações do ECA para o acolhimento institucional**

Na direção do que foi instituído pela Constituição Federal de 1988, o ECA representa importante inflexão no escopo e no arranjo institucional da política de atenção a crianças e adolescentes até então prestada no Brasil.

Arranjo institucional é aqui compreendido como um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses” em determinada política pública. Desse arranjo se deriva a capacidade estatal para a realização dos objetivos por ela preconizados (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-20).

Os autores distinguem dois componentes dessa capacidade do Estado: a habilidade técnico-administrativa e a habilidade política e o fazem com base em aportes teóricos e analíticos do neoinstitucionalismo histórico, em especial o conceito weberiano de burocracia e a centralidade atribuída a esta na (re) construção e implementação das políticas, e atentos ao ambiente institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988, especificamente os “mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos” na formulação e gestão das políticas (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 16). A habilidade técnico-administrativa abrange as “competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados”; a segunda, de natureza política, consiste nas “habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com

---

<sup>3</sup> A pesquisa empírica foi desenvolvida em 2013, por meio de entrevistas semiestruturadas e questionários fechados para coleta de informações relativas à organização e dinâmica internas das instituições componentes da rede, unidades de acolhimento e suas mantenedoras, trabalhadores das unidades e, com a autorização do Juizado da Infância e da Juventude, crianças e adolescentes.

os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

Como antecipado, o estabelecimento de um novo arranjo institucional compõe a inflexão produzida pelo ECA. Essa inflexão é constituída, em primeiro lugar, pelo estabelecimento de uma nova visão da criança e do adolescente: “pessoas em desenvolvimento”, “sujeitos de direitos” – e não mais “menores”, como denominados nos Códigos de Menores de 1927 (Decreto nº 17.943-A) e 1979 (Lei nº 6.697), aos quais deve ser garantida **proteção integral**. Em segundo lugar, o ECA atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de garantir, **com absoluta prioridade**, às crianças e adolescentes e aos jovens o direito “(...) à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (art. 227). Não é preciso dizer que a tradução dessas ambiciosas diretrizes é um enorme desafio, na medida em que envolve um conjunto relativamente amplo de setores e de instituições e, conseqüentemente, requer estratégias complexas de gestão, como a transversalidade, intersetorialidade, incorporação da participação social, descentralização e gestão em rede.

A transversalidade, de acordo com Serra (2005), é uma estratégia que busca aumentar a capacidade de atuação das instituições por meio da incorporação de novos “temas, visões, enfoques, públicos, problemas, objetivos etc.”. O objetivo é superar os limites a elas colocados por sua especialização funcional e disciplinar, fazendo com que todas “(...) compartilhem sinergicamente a consecução de um objetivo comum que não é específico de nenhuma delas em particular” (SERRA, 2005, p. 4, tradução nossa).

Em termos operacionais, a transversalidade pode ser traduzida de três maneiras: (a) adoção de uma diretriz política mais ampla, um *mainstreaming* (tema, visão), na oferta dos bens e serviços ofertados tradicionalmente pelas instituições, agregando a eles um “valor novo”; (b) adoção de objetivos comuns (*cross-cutting*), como qualidade; ou (c) inclusão de mais um público (*target-group*) no leque dos tradicionalmente atendidos pela instituição.

A primeira e a terceira maneiras de se operacionalizar a transversalidade não são excludentes e, no caso da política de atenção a crianças e adolescentes, devem ser pensadas de forma complementar: a diretriz de **absoluta prioridade** deve ser traduzida tanto por meio da ampliação da oferta de serviços (por exemplo, educação) e da criação de serviços inexistentes ou residuais (por exemplo, creches) quanto pela ampliação do conhecimento relativo à temática infância e adolescência e pela adoção da visão da criança e do adolescente como “pessoas em desenvolvimento”

e “sujeitos de direitos”, agregando, assim, aos serviços ofertados tradicionalmente um valor novo.

No caso do serviço de acolhimento, a sinergia é esperada na atuação da rede configurada pelo ECA. Com vistas à **proteção integral**, essa rede abrange: (a) instituições estatais – Juizado da Infância e da Juventude (JIJ), Promotoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (PDIJ), Defensoria Pública, órgãos gestores da política de assistência social e estruturas setoriais das outras políticas sociais; (b) instituições não estatais, especificamente as instâncias que possibilitam a participação social, seja na prestação do serviço, como as entidades privadas e o Conselho Tutelar (CT), seja em sua formulação e controle, especificamente, os conselhos dos direitos da criança e do adolescente dos níveis municipal, estadual e nacional (CMDCA, CEDCA e Conanda, respectivamente), os conselhos de assistência social também desses três níveis (CMAS, CEAS e CNAS, respectivamente) e, novamente, o CT. Nos termos de Serra (2005), na oferta de seus serviços especializados, essas instituições devem tanto priorizar o atendimento da criança e do adolescente quanto investir na ampliação da oferta e na capacitação das burocracias na temática.

Cabe destacar que a ampliação da oferta de serviços sociais implica também a criação de estruturas organizacionais onde são necessárias. Em um país de grande extensão territorial como o Brasil, esse é um desafio de monta e, no caso da política em foco, adquire proporções ainda maiores, tendo em vista que, entre os direitos de crianças e adolescentes a serem garantidos, está o de convivência familiar e comunitária. Isso exige que o serviço seja prestado na ou próximo à comunidade de origem da criança ou adolescente demandantes, e que as outras instituições que compõem a rede de proteção estejam presentes no município ou na região. Nessa direção, a regulamentação do ECA prevê a presença da PDIJ e do JIJ em todas as comarcas, a do conselho e do órgão gestor da assistência social em todas as unidades federativas e municípios, e, por fim, a do CT e do CMDCA em todos os municípios.

Assim, pode-se dizer que a eficácia da gestão em rede de determinada política social depende de sua efetiva transversalização, o que implica, primeiro, a presença das estruturas previstas nas localidades e regiões em que se fazem necessárias e a ampliação da oferta dos serviços e bens por elas ofertadas, e, segundo, a formação de habilidades burocráticas, de forma que aos bens e serviços setoriais seja acrescido um valor novo.

Em termos conceituais, a rede de gestão é mais bem compreendida a partir do instrumental fornecido pelo modelo de relação do Estado com a sociedade

denominado “governança pública” (SECCHI, 2009) ou do conceito de “Estado-rede” (CASTELLS, 1998). Nessa perspectiva, essa estratégia supõe, para o que interessa aqui, além da própria transversalização, a descentralização de competências na gestão das políticas do nível central para os subnacionais de governo e a participação social em seus processos de definição, implementação e controle (TEIXEIRA, 2002; CASTELLS, 1998; SECCHI, 2009).

Em termos normativos, as instituições que constituem determinada rede devem atuar de forma interdependente na realização dos objetivos das políticas. Nessa direção, argumenta-se ainda que, pelo fato de as redes serem policêntricas e os diversos atores que a constituem possuírem recursos e competências diferentes, a dinâmica de sua interação deve ser horizontal, não comportando coordenação centralizada, hierarquia nem controle. A horizontalidade das relações não é ponto de consenso (TEIXEIRA, 2002), especialmente quando a rede abrange instituições não estatais.

Na rede de proteção configurada pelo ECA, combinam-se, no âmbito formal, a horizontalidade nas relações entre instâncias territorial e funcionalmente interdependentes – estruturas do Poder Executivo dos três níveis de governo, JIJ, PIJ, Defensoria, delegacias e conselhos – com a verticalidade na relação entre órgãos estatais e entidades privadas de assistência social. As estruturas do Executivo são responsáveis pelo financiamento do serviço, como determina a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), enquanto instâncias federais das áreas da assistência social e da criança e do adolescente (Conanda, CNAS e Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA) são responsáveis pela regulamentação, que pode ser complementada ou adaptada por instâncias subnacionais correlatas. Os governos municipais e estaduais são responsáveis pelo provimento do serviço, sendo que os últimos devem ofertá-lo de forma regionalizada, sempre que a demanda aos municípios não justificar a organização de unidades próprias. Cabe destacar ainda que estados e municípios podem prestar o serviço diretamente ou estabelecer convênios com entidades privadas de assistência social.

Em termos formais, o CT, o conselho de assistência e o de direitos da criança e do adolescente são órgãos funcionalmente autônomos, *loci* de participação social nos processos de deliberação e controle das ações da área. Os primeiros são constituídos por pessoas eleitas pela comunidade local, e os dois últimos, por representantes governamentais e da sociedade civil. Apesar de a normatização supor a autonomia dessas instâncias, sua vinculação administrativa ao Executivo e, eventualmente, a baixa capacidade técnica e o fraco envolvimento de representantes da sociedade

civil (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2009, p. 389) podem torná-las reféns dos interesses do Executivo local e menos capazes de influenciar a formulação das ações ou de exercer seu controle.

Além da transversalidade, a gestão em rede supõe, e sua eficácia depende, da implementação efetiva da intersetorialidade. Cabe lembrar que todas essas estratégias buscam maior sinergia e coordenação entre instituições e estruturas setoriais na solução de problemas complexos, na tentativa de superar os desafios colocados pela especialização funcional e disciplinar. Entre os problemas mais recorrentes, estão a fragmentação, segmentação ou superposição de ações, o desperdício de recursos, as lacunas na prestação de serviços e a competição interinstitucional (MENICUCI, 2002, JUNQUEIRA, 2004; SERRA, 2005). Mas há diferenças importantes entre elas. A primeira diz respeito à natureza dos bens e serviços prestados pelas instituições públicas: se por meio da transversalidade, acrescenta-se a eles um valor novo, “(...) sem eliminar nenhuma das dimensões já incorporadas em seu trabalho através da estrutura orgânica básica” (SERRA, 2005, p. 8); na intersetorialidade, supõe-se que os bens e serviços são os tradicionalmente ofertados por “estruturas orgânicas básicas”. A segunda diferença entre essas estratégias se refere à responsabilidade por sua implementação.

A responsabilidade pela implementação da transversalidade e da rede se inscrevem prioritamente no âmbito das atribuições dos níveis político e estratégico das instituições; a responsabilidade pela implementação da intersetorialidade, por outro lado, é principalmente das burocracias dos níveis intermediário – que têm a responsabilidade de traduzir decisões em ações (CAVALCANTE; LOTTA, 2015) – e técnico, isto é, as que entregam o serviço à população, no nível da rua (LIPSKY, 1980). Se na transversalidade e na gestão em rede se preconiza que instituições estatais e não estatais atuem de forma concertada na busca de objetivos, temas ou públicos tornados comuns, o que requer atuação privilegiada dos níveis hierárquicos superiores, na intersetorialidade, preconiza-se, por outro lado, uma visão sistêmica de problemas que acometem públicos específicos, salientando-se, especialmente no caso da pobreza ou exclusão, sua origem multicausada e sua natureza multidimensional (BRONZO, 2010; MENICUCI, 2002; JUNQUEIRA, 2004).

Certamente, o fato de a implementação da transversalidade e da intersetorialidade estar sob a responsabilidade de burocracias diferentes não significa que essa responsabilidade seja exclusiva. Da mesma forma que a transversalidade requer mudanças na forma de atuação dos níveis gerencial e técnico, no sentido de imprimir novos valores aos bens e serviços tradicionalmente ofertados, para que a intersetorialidade se efetive, ela deve ser precedida por comandos formalizados na normatização das políticas, que são possíveis apenas a

partir de decisões tomadas no nível estratégico das instituições. Mas a indicação de burocracias que devem ter atuação privilegiada em cada estratégia é importante para destacar uma terceira diferença entre elas: o grau de resolutividade. Por estarem referidas aos objetivos institucionais, a eficácia da gestão em rede e da gestão transversal depende da efetividade de comandos hierárquicos e da ressonância que estes encontram nas instituições parceiras no médio ou longo prazo. A eficácia da gestão intersetorial, por outro lado, depende de decisões e ações de médio prazo do nível gerencial e de curtíssimo prazo do burocrata do nível da rua frente a cada situação ou caso atendido.

Assim, a eficácia da gestão em rede no acolhimento institucional de crianças e adolescentes, na realização das metas de excepcionalidade e provisoriedade da medida, enfrenta desafios de monta, entre os quais se destacam os seguintes: primeiro, sua efetiva transversalização, no sentido de priorização desse público por parte de todas as instituições que compõem a rede, traduzida na oferta das estruturas necessárias à formulação e à gestão do serviço nas localidades em que são necessárias; segundo, a capacitação continuada das burocracias envolvidas nos diferentes níveis de gestão do Suas e nas diferentes instituições que compõem a rede, incluindo as que prestam o serviço nas unidades de acolhimento, de forma a imprimir ao serviço um valor novo, qual seja, a visão da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento, sujeitos de direitos, incluindo o de convivência familiar e comunitária.

No que se refere à capacitação dos profissionais envolvidos no gerenciamento e prestação desse serviço, é importante destacar a inexistência de iniciativas nacionais continuadas<sup>4</sup>. Nos governos subnacionais, a formação desses profissionais tem ocorrido de forma fragmentada, configurando um quadro bastante heterogêneo, conforme chama a atenção Bichir (2015), que é o mesmo encontrado no âmbito do Judiciário e do Ministério Público, conforme informações coletadas na rede de proteção do município de Belo Horizonte.

No que se refere à disponibilização de estruturas necessárias à composição da rede em cada região ou município, também se verifica um longo caminho a ser trilhado. Apesar dos avanços, em muitos municípios e regiões, a rede ainda é incompleta e a estrutura de provimento insuficiente, indicando falhas na transversalização da política, como será visto na próxima seção.

---

<sup>4</sup> A iniciativa nacional pioneira de capacitação – o Programa Nacional de Capacitação dos Trabalhadores do Suas (Capacita Suas) – começou a ser implementada em 2013, mas ainda se restringe aos trabalhadores da estrutura direta dos governos municipais e estaduais, excluindo-se, assim, os que se vinculam às entidades privadas prestadoras do serviço de acolhimento e os conselheiros (de assistência social, de direitos e tutelares).

## **Arranjo institucional e configuração da rede de gestão do serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes**

Nos termos das normativas que regulamentam o ECA, as habilidades técnico-administrativa e política das burocracias envolvidas na gestão do serviço de acolhimento institucional traduzem-se basicamente em atividades de interlocução interinstitucional e intersetorial. Essas atividades antecedem a própria aplicação de medidas específicas de acolhimento institucional e se estendem por toda a sua vigência, isto é, no atendimento da criança e adolescente e de sua família.

Antes da aplicação da medida de acolhimento, essa interlocução tem como foco, no âmbito estratégico, a própria construção da rede de proteção, incluindo a de provimento do serviço no nível local (ou regional), e, no âmbito operacional, a análise da adequação da medida a casos específicos.

Na configuração do provimento, JIJ, PJIJ, CT e órgão gestor da assistência social compartilham a responsabilidade de controlar tanto a compatibilidade entre demanda e oferta de vagas quanto a qualidade do serviço prestado. Para tanto, os três primeiros devem fiscalizar as unidades de acolhimento, emitindo (ou não) atestados de qualidade e eficiência do serviço, os quais subsidiam a renovação de seu registro no CMDCA, ou a aprovação, também por esse conselho, dos programas de atendimento desenvolvidos por entidades privadas e governos. No caso de haver oferta insuficiente de vagas, inadequação de infraestrutura ou das equipes técnicas, o Executivo municipal pode ser intimado pela PJIJ ou JIJ a fazer as adequações necessárias. Se for necessária a criação de unidades novas, o CMDCA deve fazer o credenciamento dos pleiteantes. No caso de entidades privadas, esse credenciamento é exigido também para o estabelecimento de convênios com o poder público, o que lhes possibilitará receber pagamento mensal por pessoa acolhida ou vaga contratada.

A interlocução interinstitucional de natureza operacional inicia-se com a aplicação da medida de acolhimento, prevista no art. 101 do ECA. As situações que a justificam são o abandono, derivado de orfandade ou não, e a violação de direitos (violência física, psicológica e sexual ou negligência, exploração sexual e trajetória de vida nas ruas, acompanhada ou não de mendicância ou trabalho infantil). Por eventualmente implicar suspensão ou destituição do poder familiar, o abrigo só pode ser feito mediante a emissão de Guia de Acolhimento pelo JIJ. Em casos emergenciais, o CT pode emitir uma requisição, garantindo, assim, a proteção imediata da criança ou adolescente. A decisão pelo abrigo deve estar sempre subsidiada por um estudo diagnóstico.

Esse estudo é a primeira das seis orientações que compõem as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, de 2009, que

prescrevem procedimentos a serem desenvolvidos pelas instituições que integram a rede, na tentativa de garantir a excepcionalidade e provisoriedade da medida de acolhimento.

O estudo diagnóstico deverá ser complementado pela equipe das unidades de acolhimento na elaboração do plano individual de atendimento (PIA), que é a segunda orientação. Neste, devem ser definidas todas as atividades a serem realizadas com a criança ou adolescente, com vistas à sua reintegração na família de origem ou substituta. Obviamente, para isso é necessário o atendimento da família, que é a terceira orientação técnica. A articulação intersetorial e interinstitucional é a quarta orientação, que estabelece que a burocracia faça interlocução estreita com os programas e serviços sociais da rede local ou regional, em especial os de saúde, educação e assistência social. Por fim, as quinta e sexta orientações técnicas estabelecem os parâmetros de organização e funcionamento das unidades de acolhimento, a serem formalizados em um projeto político-pedagógico (PPP) que deve ser aprovado pelo órgão gestor.

Esta é, pois, a tradução das estratégias de gestão no arranjo do serviço de acolhimento a crianças e adolescentes em situação de risco, do qual se supõe derivar a capacidade estatal necessária à realização de seus objetivos. Embora esse nexo causal seja plausível, cabe destacar que o argumento supõe, no caso em tela, a efetiva transversalização da atenção à criança e ao adolescente, no sentido de disponibilização, por parte de todas as instituições que compõem a rede, das estruturas e burocracias necessárias à sua implementação ao longo do território nacional. Logicamente, pouco (ou nada) adianta construir arranjos institucionais conducentes à eficácia na realização de metas, se não se disponibilizam os recursos, competências e habilidades necessários à sua implementação.

Certamente, não se espera que haja órgãos do Judiciário e Ministério Público destinados à infância e à juventude, especificamente juízos e promotorias de justiça, em todos os municípios, dado que a referência de localização dessas instituições é a comarca<sup>5</sup>, assim como não se prevê a existência de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). Como os serviços especializados de saúde, esses centros podem ser ofertados regionalmente, cobrindo grupos de municípios de pequeno porte, sob a coordenação ou não dos governos estaduais, conforme previsto na NOB-Suas, de 2012. As unidades de acolhimento, no entanto, devem estar, de acordo com regulamentação<sup>6</sup>, situadas na ou próximas à comunidade de origem das crianças

<sup>5</sup> Conforme a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 1993), a distribuição das promotorias segue a das comarcas do Judiciário.

<sup>6</sup> Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes; Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social; Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

e adolescentes, de forma a se preservar seu direito à convivência comunitária e a facilitar o atendimento da família, e a uma distância razoável da sede das comarcas e dos serviços sociais regionalizados, se for o caso, de forma a possibilitar a supervisão do serviço e a interlocução durante sua prestação.

A essas exigências de configuração da rede se somam aquelas referidas à estrutura de provimento do serviço. Colocando fim às grandes instituições (orfanatos, internatos), o ECA estabelece que o atendimento em abrigos deve ser personalizado e em pequenos grupos. Na regulamentação dessa determinação, as Orientações Técnicas estabelecem que o acolhimento deve ser feito em unidades que abriguem, no máximo, 20 e 10 crianças e adolescentes, nas modalidades abrigo institucional e casa-lar, respectivamente. Atualmente, esse provimento é constituído por unidades governamentais municipais e estaduais e não governamentais (entidades privadas), que podem ser ou não conveniadas com o poder público.

Cabe lembrar que essa configuração híbrida (pública e privada) tem origem no Código de Menores de 1927, que determinou a criação de estruturas federais, mas abriu a possibilidade de oferta do serviço em instituições privadas. Respondendo a essa normatização, o Governo Vargas investiu na construção de estruturas públicas (o Serviço de Assistência ao Menor – SAM) e forneceu incentivos financeiros e fiscais às entidades privadas, possibilitando a elas protagonizarem, sob a liderança da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a prestação deste e outros serviços socioassistenciais. Essa configuração permaneceu até o início da década de 1960, quando o Regime Militar, no processo mais geral de reestruturação do sistema de proteção social, transformou a LBA em fundação pública, retirando dela praticamente todos os recursos financeiros anteriormente designados. Apesar disso, as entidades privadas continuaram a protagonizar a prestação do serviço de abrigamento, a partir de então, sob o comando da Fundação Nacional do Bem-Estado do Menor (Funabem) e Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (Febem).

É sobre o legado deixado por essa trajetória que tem sido construído o provimento do atual serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes no Suas. Mas, apesar dos esforços que têm sido empreendidos no âmbito desse sistema, a oferta ainda é insuficiente, desigualmente distribuída no território nacional e concentrada nas grandes cidades. Os dados da Tabela 1 permitem a avaliação do quadro.

Como pode ser observado, em 2013, havia 2.464 unidades de acolhimento institucional com registro no Censo Suas, sendo 98,5% delas destinadas a crianças e adolescentes, e o restante, a crianças e adolescentes com deficiência<sup>7</sup>. Desse total, a maioria é de natureza não governamental, e o restante está sob a responsabilidade

<sup>7</sup> Essas unidades estão em franco processo de desaparecimento por contrariarem a diretriz transversal de não segregação das pessoas com deficiência, estabelecida pela Lei nº 7.853, de 1989.

direta dos governos municipais e estaduais. Das unidades não governamentais, quase todas (89,2%) mantêm convênio com governos municipais.

**Tabela 1 – Unidades de acolhimento a crianças e adolescentes, população menor de 18 anos, pessoas acolhidas e estimativa de cobertura do serviço, por região (%)**

Região	Unidades (2013)			População menor 18 anos (2010)	Pessoas acolhidas (vagas) (2013)	Cobertura estimada*
	Não governamental	Governamental.	Total			
Nordeste	4,8	6,2	11,0	30,7	13,4	26,4
Sudeste	31,5	18,0	49,5	38,1	52,4	83,2
Norte	0,7	3,5	4,2	10,6	3,7	21,3
C-Oeste	3,2	5,0	8,2	7,5	7	56,6
Sul	12,4	15,2	27,6	13,2	23,4	107,5
Brasil (N)	1.288	1.176	2.464	56.290.168	34.014	-
Brasil (%)	52,3	47,7	100,0	100,0	100,0	60,4

Fontes: MDSA. Censo Suas 2013; IBGE. Censo Demográfico 2010. Elaboração própria.

\* Estimativa feita a partir da subtração do número de pessoas acolhidas (vagas), indicado no Censo Suas, do número de habitantes com menos de 18 anos de cada região, indicado no Censo Demográfico.

A distribuição das unidades nas cinco regiões do país, e a relação entre essa distribuição e a de pessoas com menos de 18 anos, que constituem o público potencial do serviço<sup>8</sup>, e a de pessoas acolhidas (tomada aqui como equivalente ao número de vagas) indicam forte desequilíbrio: a Região Nordeste, por exemplo, concentra 11% das unidades de acolhimento, 13,4% das pessoas acolhidas (portanto, das vagas) e 30,7% das pessoas com menos de 18 anos, pouco menos que a Sudeste, que possui 38,1% dos habitantes nessa faixa etária, mas concentra 49,5% das unidades e 52,4% das vagas.

Certamente, essa análise não permite inferir escassez e má-distribuição na oferta, pois está ancorada apenas na indicação do público potencial (população menor de 18 anos) e não em um diagnóstico rigoroso da demanda pelo serviço. A mensuração dessa demanda exigiria dados relativos à incidência territorial das diferentes violações de direitos das crianças e adolescentes e à configuração e dinâmica da rede de proteção local. Isso porque esses fatores (configuração e dinâmica da rede) podem não apenas contra-arrestar e prevenir a incidência ou

<sup>8</sup> Cabe ressaltar que o público potencial do serviço de acolhimento é **toda** a população menor de 18 anos. Como ocorre nos outros serviços especializados do Suas (média e alta complexidades), o critério de acesso é a ameaça ou violação de direitos, que podem ocorrer, e efetivamente ocorrem, em todas as classes sociais. Os testes de meios, para verificar a situação de pobreza ou indigência, são exigidos apenas para o acesso a benefícios continuados ou eventuais de transferência de renda.

agravamento das situações de violação de direitos, mas também apoiar as famílias que nelas incorrem, evitando-se, assim, a aplicação da medida de acolhimento.

Por isso, uma alternativa para avaliar a demanda (e, assim, se há escassez) é tomar definições operacionais para mensurá-la, como as que foram pactuadas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) para ampliar a oferta de vagas (com cofinanciamento federal): mínimo de 0,5 e máximo de uma vaga para cada mil crianças e adolescentes residentes na localidade<sup>9</sup>. Considerando a razão de uma vaga por mil habitantes como uma estimativa de demanda mais realista, pois alguns estados já a superam, e ainda tomando o número total de acolhidos nas 2.464 unidades (total de 34.014)<sup>10</sup> como equivalente ao número de vagas existentes, verifica-se grande variação nos níveis de cobertura entre as regiões (conforme a última coluna da Tabela 1, de 21,3%, na Norte, a 107,5%, na Sul).

Se essa análise permite concluir pela distribuição desigual do serviço no território nacional, os dados mostram também sua concentração nos municípios maiores: as 2.464 unidades estão localizadas em apenas 1.296 municípios (23,3%), a maioria de grande porte ou metrópole, o que contraria a diretriz de que o serviço deve ser prestado na ou próximo à comunidade de origem do acolhido. As regiões com menor número de municípios que contavam com o serviço de acolhimento eram a Nordeste (8% dos municípios) e a Norte (16,9%); nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, o serviço era ofertado em 34,2%, 31,1% e 29,2% dos municípios, respectivamente.

Os dados do Censo Suas mostram também que parte pequena dessa estrutura de provimento foi construída antes do surgimento do ECA (1,4% de unidades governamentais e 12,3% de unidades não governamentais) e que houve intenso esforço governamental, especialmente municipal, na criação de novas unidades, após o surgimento do Suas, em 2005. Do ECA ao surgimento do Suas, o percentual de unidades governamentais e não governamentais criadas é praticamente equivalente (18,8% e 18,5%, respectivamente) mas, após o surgimento do Suas, o número de unidades governamentais criadas foi maior que o de não governamentais (27,5% e 21,4%, respectivamente), sendo esta a tendência em todas as regiões do país, exceto na Sudeste<sup>11</sup>. Por fim, cabe destacar que o percentual de unidades governamentais e não governamentais criadas a partir de 2009 foi 15,7% e 14,5%, respectivamente.

<sup>9</sup> Resolução CIT nº 15, de 5 de setembro de 2013.

<sup>10</sup> MDSA. Censo Suas de 2013 (questões q12a\_1 a q12b\_10 e q12\_SI).

<sup>11</sup> A prevalência das governamentais corresponde a 2,8%, 2,8%, 1,8% e 1,4% nas regiões Sul, Norte, Centro-Oeste e Nordeste, respectivamente. Na Sudeste, havia 13,2% unidades não governamentais a mais que governamentais.

Desse desenvolvimento, merecem destaque dois aspectos: primeiro, a tendência de maior proatividade estatal no provimento do serviço, especialmente em regiões ou municípios em que a presença de entidades privadas é mais rarefeita, revertendo assim a tendência histórica de sua concentração nas regiões Sudeste e Sul; segundo, o fato de que grande parte do provimento (69,8%) é constituída por unidades criadas antes da regulamentação do acolhimento institucional estabelecido pelo ECA, em 2009, o que indica a necessidade de um esforço nacionalmente coordenado de capacitação das burocracias dos níveis gerencial e técnico.

Ainda por referência à configuração do provimento do serviço, é preciso salientar, tendo em vista os objetivos da análise aqui desenvolvida, duas dimensões de sua estruturação: as modalidades de acolhimento institucional e as burocracias que prestam o atendimento nas unidades. No que se refere às primeiras, a previsão da normatização, como antecipado, é que o acolhimento de crianças e adolescentes seja feito nas modalidades abrigo institucional e casa-lar. No entanto, o Censo Suas indica que o acolhimento também tem sido feito em casas de passagem (que representam 6,6% das 2.464 unidades), as quais, de acordo com a Tipificação Nacional, destinam-se a abrigamento provisório de diferentes segmentos; em residências inclusivas (0,4%), destinadas a adultos e idosos com deficiência; e em unidades que ainda não se adequaram à Tipificação Nacional (1,6%).

A importância da obediência às exigências quanto às modalidades de acolhimento deriva, entre outras coisas, do fato de que elas vêm acompanhadas de orientações específicas para a formação das equipes de trabalho. De acordo com as Orientações Técnicas, as equipes que prestam o serviço em unidades da modalidade abrigo institucional e casa-lar devem contar com pelo menos um coordenador e dois profissionais com nível superior (psicólogo e assistente social), para cada grupo de 20 acolhidos, e um cuidador e um auxiliar para cada grupo de dez, diminuindo-se essa proporção quando houver criança ou adolescente que demande cuidados especiais (deficiência ou idade inferior a um ano).

Estes são, pois, os parâmetros e os limites do provimento do serviço, entre os quais se destacam a distribuição desigual da oferta entre as regiões e concentrada nas cidades maiores e o predomínio de unidades criadas antes da vigência da normatização atual.

No que se refere à rede de proteção, resta avaliar a disponibilização das estruturas das outras instituições no município ou região em que se localiza a unidade de acolhimento. Na Tabela 2, apresentam-se dados relativos à existência, no município da unidade de acolhimento, de instâncias de supervisão/fiscalização e de serviços sociais com os quais elas devem manter interlocução.

**Tabela 2 – Unidades de acolhimento em municípios que *não* possuem instâncias de controle e estruturas de serviços sociais, por região e natureza – Brasil (2013) (N=2.464) (%)<sup>(1)</sup>**

Região / Natureza	Controle <sup>(2)</sup>				Serviços sociais			
	CT	SMAS	Judiciário	Minist. Público	Cras	Creas	Saúde	Educação
Sudeste	0,1	0,1	0,5	0,8	0,6	15,9	0,2	1
Sul	0,0	0,6	0,4	0,1	0,4	20,3	0,4	0,1
C-Oeste	0,0	2,0	0	0,5	0,5	12,4	0	1,5
Nordeste	0,0	0,4	0,4	0,4	0	2,6	0,4	0
Norte	0,0	0,0	0,9	0,9	0	12	0	0
Não Gov.	0,1	0,3	0,3	0,3	0,5	9,4	0,2	0,7
Gov.Mun.	0,0	0,5	0,6	0,9	0,3	21,7	0,3	0,6
Gov.Est.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,3	0,0	0,0
Brasil(N)	1	10	10	32	11	374	6	16
Brasil(%)	0,04	0,41	0,41	0,53	0,41	15,02	0,24	0,61

Fontes: MDSA. Censo Suas 2013; IBGE. Elaboração própria.

(1) Percentuais calculados por referência aos totais de unidades de cada região e de cada natureza.

(2) Não há informação no Censo Suas sobre existência do CMDCA no município da unidade.

Em nível nacional, os serviços de interlocução obrigatória menos presentes nos municípios em que se situam as unidades são os dos Creas: 15,02% das unidades não contam com os serviços desse equipamento. Por outro lado, a ausência de serviços de educação, saúde e de proteção básica do Suas ocorre nos municípios de menos de 1% das unidades. Quanto às instituições de controle, a que está menos presente é o Ministério Público. A inexistência do CT ocorre no município de apenas uma unidade, e a do órgão gestor da assistência social (secretaria municipal) e do Poder Judiciário, nos municípios de dez unidades. Observa-se, ainda, que as unidades governamentais, assim como as das regiões Sudeste e Sul, são as que menos contam com a presença de instâncias de controle e estruturas de serviços sociais nos municípios em que se localizam. Considerando que essas instituições e estruturas estão mais difundidas nos municípios grandes, esse achado indica que as unidades governamentais de acolhimento são relativamente mais recorrentes, nessas duas regiões, nos municípios de porte menor.

Assim, em nível nacional, verifica-se desempenho relativamente bom das instituições que compõem a rede de proteção à criança e ao adolescente na estratégia de transversalização, pelo menos no sentido de disponibilização das estruturas necessárias à gestão do serviço **nas localidades em que o serviço está sendo ofertado**. O maior problema surge nesse último aspecto: a oferta do serviço está desigualmente distribuída no território nacional, concentrada nas cidades maiores e constituída por um grande número de unidades criadas antes da regulamentação do arranjo institucional estabelecido pelo ECA.

Delineados o arranjo institucional do serviço, a configuração da rede de proteção e o seu provimento, cabe avaliar a eficácia de sua gestão na realização das metas programáticas de excepcionalidade e provisoriedade.

## Excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento institucional

A denominada “cultura de institucionalização” é vista por Rizzini e Rizzini (2004) como fator explicativo do modelo de atenção a “menores abandonados e delinquentes” configurado pelo Código de Menores de 1927 e mantido mesmo após o Código de 1979 ter preconizado o direito à convivência familiar e comunitária. No entendimento das autoras, a principal evidência seria a adoção do abrigo como a primeira (senão única) alternativa de proteção (incluindo educação) de crianças e adolescentes pobres.

Embora não haja registros consistentes do número de crianças e adolescentes em situação de abrigo ao longo do século 20, e dos motivos que o ensejaram, as evidências indicam diminuição dessa prática e, portanto, eficácia, em relação ao período anterior ao ECA, na realização da meta de excepcionalidade da medida de acolhimento institucional. Entre os registros mencionados por Rizzini e Rizzini (2004, p. 39), talvez mereça algum crédito o Relatório Anual de 1984, da Funabem, informando que, dos 504.379 atendimentos daquele ano, apenas 8% foram feitos sob regime de internação, o que corresponde a 40.350 crianças e adolescentes. Esse número é maior que o constatado no Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento, de 2009 (ASSIS; FARIAS, 2013), que é de 36.929, e que o registrado no Censo Suas de 2013, que é de 31.787<sup>12</sup> crianças e adolescentes. Cabe destacar que essa diminuição no número de abrigamentos adquire relevo ainda maior se considerarmos o crescimento da população nesses últimos 30 anos.

Essa diminuição do número de abrigamentos, nos últimos 30 anos, certamente indica o aumento de alternativas de cuidado. Como argumentado, esse quadro resulta de um processo mais geral de fortalecimento do sistema de proteção social, resultante da ampliação do leque de direitos sociais e do correspondente adensamento normativo e organizacional das políticas destinadas à sua garantia.

Apesar desse avanço e de seu inegável impacto no número de crianças e adolescentes abrigados, os dados do levantamento e do *survey* realizado em Belo Horizonte mostram que o acolhimento ainda não adquiriu o caráter excepcional preconizado pelo ECA. No levantamento, verificou-se que os três principais motivos que ensejam o acolhimento são a negligência (33,2% das crianças e adolescentes), o

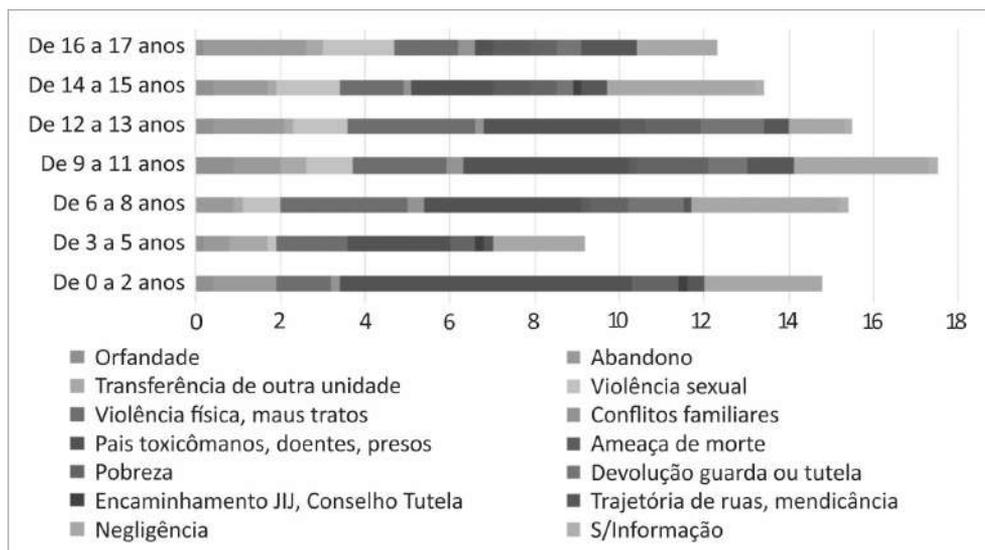
---

<sup>12</sup> Dos 34.014 acolhidos, 93,5% têm até 17 anos; 4,8%, 18 ou mais; para 1,7%, não há informações.

abandono (18,5%) e a toxicomania dos pais (17,7%). Considerando que o acolhimento deve ser motivado por violação de direitos, há problemas especialmente com a categoria “negligência”, pois sua interpretação, como destacado por Assis e Farias (2013, p. 177), “(...) é marcada por forte carga subjetiva do profissional”, que, muitas vezes, a confunde com pobreza.

No *survey*, a esses motivos se somam outros que também não justificam o acolhimento institucional, como mostrado no Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Crianças e adolescentes em unidades de acolhimento por faixa etária e motivo de acolhimento – BH (2013) (N = 462) (%)**

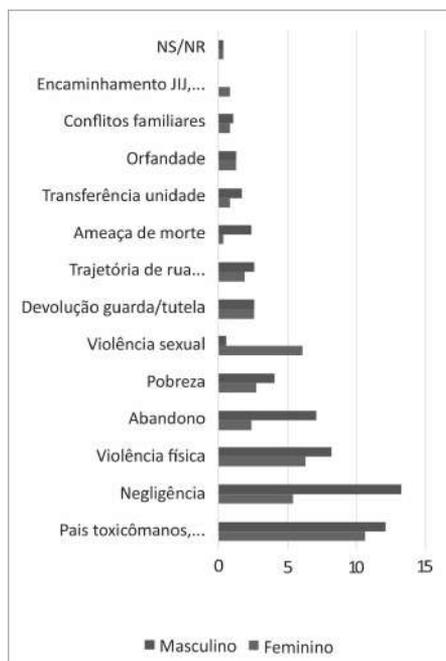


Fonte: Projeto Rede de Atenção à Criança e Adolescente. Elaboração própria.

Entre os principais motivos do acolhimento<sup>13</sup>, estão a toximania ou doença dos pais (22,7% do total), incidindo principalmente na faixa etária de 0 a 2 anos; a negligência (18,6%), que se distribui por todas as faixas; a violência física (14,5%), mais recorrente a partir dos 6 anos; o abandono (9,5%), mais recorrente na faixa de 0 e 2 anos e a partir dos 12 anos; e a pobreza (6,9%), presente em todas as faixas etárias. Foram verificados outros motivos que também não deveriam existir, como a devolução de guarda ou tutela, que indica inserção familiar apressada, e o de conflitos familiares, que, como a pobreza e a negligência, pode indicar escassez de serviços sociais locais.

<sup>13</sup> Em resposta a essa pergunta, os técnicos tiveram liberdade para registrar diversos motivos, sendo a negligência recorrentemente mencionada isoladamente ou junto com outros motivos. No tratamento dos dados, ela foi tomada como motivo principal apenas quando indicada isoladamente.

**Gráfico 2 – Crianças e adolescentes por motivo de acolhimento e sexo – BH (2013) (N = 462) (%)**



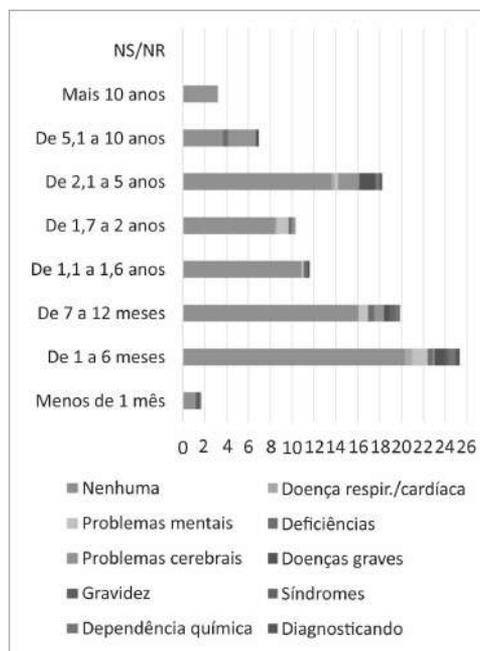
Fonte: Projeto Rede de Atenção à Criança e Adolescente. Elaboração própria.

**Gráfico 3 – Crianças e adolescentes por existência ou não de condição que exige cuidados especiais e tipo de condição e motivo de acolhimento – BH (2013) (N = 462) (%)**



Fonte: Projeto Rede de Atenção à Criança e Adolescente. Elaboração própria.

**Gráfico 4 – Crianças e adolescentes por existência ou não de condição que exige cuidados especiais e tipo de condição e tempo de acolhimento – BH (2013) (N = 462) (%)**



Fonte: Projeto Rede de Atenção à Criança e Adolescente. Elaboração própria.

Sendo a maioria dos acolhidos do sexo masculino, a grande maioria das violações, como mostra o Gráfico 2, incide mais sobre eles, exceto a violência sexual, que atinge principalmente as meninas, e a orfandade, que ocorre nos dois sexos. Cabe destacar que, como mostrado no Gráfico 3, das 462 crianças e adolescentes investigados, 24,9% apresentam alguma condição que exige cuidados especiais, principalmente problemas cerebrais (paralisia etc.) e mentais (esquizofrenia etc.) e as doenças graves (sífilis, HIV etc.).

A natureza das violações e a condição física dos acolhidos também impactam negativamente a meta de provisoriedade. No Gráfico 4, verificam-se algumas relações entre o tempo de acolhimento e a condição física, sendo duas as principais: entre os que possuem entre dois e cinco anos de acolhimento, os problemas cerebrais e mentais são mais frequentes; entre os acolhidos entre cinco e dez anos e há mais de dez, os que possuem problemas cerebrais são quase a metade e quase a totalidade, respectivamente.

Para a análise da eficácia da gestão na realização da meta de provisoriedade da medida de acolhimento de crianças e adolescentes em nível nacional, utiliza-se aqui a regressão linear pelo método dos mínimos quadrados ordinários, tendo-se como

variável dependente o quadrado do percentual de pessoas acolhidas na unidade por, no máximo, dois anos.

O universo dessa análise são as 2.464 unidades destinadas a crianças e adolescentes com e sem deficiência registradas no Censo Suas 2013. A análise faz-se a partir de três modelos, correspondentes a três blocos de variáveis indicadoras, cuja fonte é também o Censo Suas. O primeiro modelo é constituído por variáveis relativas ao contexto e à estrutura do provimento do serviço; o segundo, pelas variáveis do primeiro modelo acrescidas de variáveis indicadoras da capacidade burocrática, em sua dimensão técnico-administrativa e política; por fim, o terceiro modelo é constituído pelas variáveis do segundo, acrescidas de variáveis indicadoras da equipe de trabalho da unidade e do perfil das pessoas nela acolhidas<sup>14</sup>.

O primeiro modelo é constituído por cinco dimensões (a região do país e o porte do município em que se localiza a unidade, a natureza desta, a modalidade do acolhimento por ela ofertado e o tempo decorrido desde sua implantação). As quatro primeiras se desdobram em variáveis indicadoras binárias, e a última é representada por uma variável numérica: (1) regiões **Nordeste, Norte, Sul e Centro-Oeste**, por referência à **Sudeste**; (2) municípios de porte **pequeno** (até 50.000 habitantes) e **médio** (de 50.001 até 100.000 habitantes) por referência a municípios de porte **grande** (mais de 100.000 habitantes)<sup>15</sup>; (3) modalidade de acolhimento **casa de passagem** e **residência inclusiva/outra**, por referência às modalidades **abrigo** e **casa-lar**; (4) unidades de natureza **não governamental com convênio**, **não governamental sem convênio** e **governamental estadual**, por referência às de natureza **governamental municipal**; (5) número de meses de implantação da unidade<sup>16</sup>.

As hipóteses de análise desse primeiro modelo são as seguintes: apresentam maior eficácia na realização da meta de provisoriedade do acolhimento as unidades (a) localizadas em regiões e municípios que possuem redes de serviços mais densas (Sudeste e Sul e municípios de grande porte), em virtude da facilidade de se implementar a intersetorialidade; (b) governamentais, em virtude da vinculação mais próxima com os órgãos gestores da assistência social, quando comparadas às não governamentais, especialmente as que não possuem convênio com o poder público municipal; (c) mais novas, em especial as criadas após a implantação do Suas e a aprovação da regulamentação do arranjo instituído pelo ECA; (d) configuradas

<sup>14</sup>O Quadro 1, no apêndice, apresenta descrição detalhada das variáveis resposta e explicativas do modelo de regressão linear

<sup>15</sup>Categorização feita a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

<sup>16</sup>Calculado por referência à data de 31/07/2013. As unidades implantadas após essa data receberam o valor '0' como tempo de implantação.

como casas de passagem, dado que o acolhimento nelas ocorre apenas enquanto não se disponibiliza vaga em abrigo institucional e casa-lar, seguidas pelas unidades configuradas como abrigo e casa-lar, dado que são as instituições específicas para crianças e adolescentes, e pelas residências inclusivas, que não se destinam mais, conforme a normatização atual, a crianças e adolescentes.

No segundo modelo, são acrescentadas quatro variáveis indicadoras da capacidade burocrática. As três primeiras são binárias: unidades que contam com (1) **fiscalização da SMAS**; (2) **fiscalização do CT/CMDCA** e (3) **fiscalização do JIJ/PIIJ**, por referência às que não contam, e a última é contínua: (4) **índice** que mede a **articulação/ interlocução** entre a unidade acolhimento e o JIJ, estruturas de assistência social (SMAS, Cras e Creas), de educação e de saúde<sup>17</sup>. As hipóteses são as de que apresentam maior eficácia na realização da meta de provisoriedade as unidades (a) mais fiscalizadas por essas instâncias de controle e as que (b) mantêm maior interlocução intersetorial e interinstitucional, ou seja, as unidades que se inserem em redes interinstitucionais e intersetoriais que contam com burocracias mais habilitadas.

Às variáveis que compõem o segundo modelo acrescentam-se, no terceiro, mais cinco, que informam sobre o perfil dos acolhidos e da equipe técnica. O objetivo é avaliar o impacto do tamanho dessas equipes, por referência ao número e o perfil dos acolhidos, e das exigências normativas para sua configuração, no que se refere à formação dos profissionais, sobre a meta de provisoriedade da medida de acolhimento. São elas: (5) **percentual de acolhidos com deficiência**, por referência ao total de acolhidos da unidade, e as quatro últimas, binárias: unidades que possuem **percentual de crianças em idade de 0 a 5 anos** (6) **entre 1% e 24%**; (7) **entre 25 e 49%**; (8) **entre 50% e 74%**; e (9) **entre 75% e 100%** do total de acolhidos, por referência a unidades que não possuem crianças nessa faixa etária. Das variáveis indicadoras da configuração da equipe, duas são contínuas: (1) **razão entre o total de vagas e o total de trabalhadores da unidade** (coordenador, assistente social, psicólogo, cuidador e auxiliar); e (2) **razão entre o total de vagas e o total de assistentes sociais e psicólogos da unidade**, e duas são binárias: (3) **unidades que possuem assistente social**; e (4) **unidades que possuem psicólogo** por referência às que não possuem esses profissionais.

<sup>17</sup> Esse índice resulta do somatório de oito informações coletadas pelo Censo Suas 2013 a respeito da articulação com outros órgãos, serviços ou instituições, segundo o tipo de atividade, quais sejam: se o órgão possui dados de localização da outra unidade; recebe usuários encaminhados; encaminha usuários; acompanha os encaminhamentos; realiza reuniões periódicas; troca informações; realiza estudos de caso em conjunto; e, por fim, se desenvolve atividades com usuários em parceria.

As hipóteses de análise desse terceiro modelo são: mantendo-se constante o número de acolhidos na unidade, (a) quanto maior for o número de trabalhadores na equipe, destacadamente de psicólogos e assistentes sociais, que são os profissionais encarregados de implementar a interlocução intersetorial e interinstitucional; (b) quanto menor for o percentual de pessoas com deficiência, que são as que encontram maior dificuldade de reinserção familiar; e, por fim, (c) quanto maior for o percentual de crianças com menos de cinco anos, que são as que encontram maior facilidade de reinserção, maior será a eficácia da unidade na realização da meta de provisoriedade.

**Tabela 3 – Coeficientes de regressão linear do quadrado do percentual de crianças e adolescentes acolhidos por no máximo 24 meses**

		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
	Nordeste	-589,28** (240,37)	-526,57** (243,40)	-396,28 (282,53)
Região do país	Norte	140,26 (362,92)	161,45 (362,58)	-208,65 (428,51)
(Ref.: Sudeste)	Sul	-231,17 (167,45)	-197,50 (167,52)	-139,87 (177,61)
	Centro-Oeste	464,92* (264,20)	485,79* (264,01)	150,81 (331,64)
Porte do município	Pequeno	-153,80 (164,11)	-172,14 (168,57)	-219,71 (189,34)
(Ref.: grande/ metrópole)	Médio	-14,79 (224,77)	-44,73 (225,53)	-90,73 (243,25)
Tipo de unidade	Casa de passagem	1653,11*** (295,34)	1673,81*** (295,89)	1943,22*** (338,67)
(Ref.: abrigo/ casa-lar)	Residência inclusiva/ Outra	-465,02 (520,62)	-183,78 (532,95)	1322,60** (664,78)
Natureza da unidade	Não governamental (sem convênio)	-2304,75*** (318,65)	-2119,72*** (325,63)	-1716,54*** (362,43)
(Ref.: governamental municipal)	Não governamental (com convênio)	-1139,50*** (165,53)	-1064,06*** (166,89)	-1050,58*** (179,97)
	Governamental estadual	-925,25 (671,55)	-802,37 (675,15)	-302,97 (777,41)
Tempo de implantação	Tempo (em meses)	-2,85*** (0,41)	-2,80*** (0,41)	-2,75*** (0,44)
	SMAS (binária)		72,02 (201,09)	89,36 (215,98)
Fiscalização	CT/CMDCA (binária)		443,55** (186,00)	419,64** (192,43)
	Judiciário/ Ministério Público (binária)		293,85 (358,03)	-243,97 (438,50)

		<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>
Índice de Articulação	Cras, Creas, educação, saúde, SMAS e Judiciário		18,01** (8,42)	5,90 (9,38)
Acolhidos com deficiência	Acolhidos com deficiência (%)			-27,56*** (3,77)
	1% a 25%			49,84 (191,44)
% de crianças de 0 a 5 anos	25% a 50%			964,79*** (199,62)
(Ref.: não possui criança de 0 a 5 anos)	50% a 75%			2018,70*** (317,91)
	Mais de 75%			2587,13*** (368,44)
	Vagas por trabalhador (razão)			-14,06 (15,23)
	Vagas por assistente social + psicólogo (razão)			-13,03* (7,40)
Recursos humanos	Possui assistente social (binária)			-81,09 (265,89)
	Possui psicólogo (binária)			161,21 (189,13)
	Constante	7548,87*** (175,10)	6290,94*** (486,15)	7047,05*** (650,24)
	N	2.396	2.396	1.825
	R <sup>2</sup> Ajustado	0,09	0,10	0,17

Fonte: MDSA, Censo Suas 2013. Elaboração própria.

Na Tabela 3, são apresentados os coeficientes de regressão encontrados. No primeiro e segundo modelos, verificam-se coeficientes estatisticamente significativos, positivos e negativos, respectivamente, para as unidades das regiões Centro-Oeste e Nordeste, em relação às da Sudeste, mas as diferenças perdem significância estatística no terceiro modelo, no qual são controlados o perfil dos acolhidos e a configuração da equipe técnica. Ou seja, desconsiderando essas duas dimensões (perfil e equipe), as unidades do Centro-Oeste e Nordeste apresentam, respectivamente, maior e menor eficácia na realização da meta de provisoriedade da medida de acolhimento institucional, em relação às do Sudeste.

As variáveis relativas à estrutura de provimento (tempo de implantação, modalidade do acolhimento e natureza da unidade) apresentam coeficientes

estatisticamente significativos nos três modelos. Interpretando o resultado por meio da aplicação da raiz quadrada do coeficiente de regressão<sup>18</sup>, verifica-se, no que se refere ao **tempo de implantação**, que quanto mais nova é a unidade, maior é sua eficácia: no terceiro modelo, a diminuição de um mês nesse tempo está associada a um aumento médio de 1,66% no percentual de acolhidos há menos de dois anos. Ou seja, como esperado, as unidades implantadas após o surgimento do Suas e especialmente depois da aprovação da regulamentação do ECA são mais eficazes que as implantadas antes desses eventos.

No que se refere à modalidade do acolhimento, também conforme esperado, as casas de passagem são mais eficazes que os abrigos institucionais e casas lares: no terceiro modelo, elas possuem a mais 44,08% de pessoas acolhidas há menos de dois anos. Esse resultado não surpreende e era esperado, dado que o acolhimento em casas de passagem deve ser provisório. O resultado encontrado para as residências inclusivas, por outro lado, é de certa forma surpreendente, embora compatível com o esperado: quando se controlam os efeitos da configuração da equipe técnica e do perfil dos acolhidos, elas são mais eficazes que os abrigos e as casas lares: possuem a mais 36,37% de pessoas acolhidas há menos de dois anos.

Por fim, no que se refere à **natureza da unidade**, verifica-se maior eficácia nas municipais em relação às não governamentais, especialmente as que não possuem convênio com o poder público: no terceiro modelo, verifica-se aumento de 41,43% e 32,41% no número de pessoas acolhidas há menos de dois anos nas municipais em relação às não governamentais sem convênio e às não governamentais com convênio, respectivamente.

Entre as variáveis indicadoras da capacidade burocrática, apresentou significância estatística, no segundo e terceiro modelos, a fiscalização do CT e CMDCA: o percentual de acolhidos há menos de dois anos aumenta em 20,49% nas unidades que contam com essa fiscalização, por referência às que não contam. O indicador de articulação/interlocução entre as unidades e os órgãos/estruturas da rede local/regional (JIJ, SMAS, Cras, Creas e estruturas de educação e saúde), contrariando a expectativa, apresenta significância estatística apenas no segundo modelo, perdendo essa qualidade com o controle do perfil dos acolhidos e da configuração da equipe técnica.

As variáveis indicadoras do perfil dos acolhidos também apresentam significância estatística e estão no sentido esperado: o aumento de 1% no número de pessoas com deficiência corresponde à redução de 5,25% no número de pessoas acolhidas

---

<sup>18</sup>Para remediar certa assimetria da distribuição da variável resposta e, portanto, atender ao pressuposto da normalidade da distribuição dos resíduos, foi aplicada uma transformação exponencial à variável dependente ( $Y^2$ ). Assim, a interpretação dos coeficientes pressupõe a aplicação da operação inversa, a saber, a radiciação ( $\sqrt{Y}$ ).

há menos de dois anos. Já o aumento no percentual de acolhidos há menos de dois anos é correlato ao aumento no percentual de crianças com menos de dois anos de idade acolhidas na unidade: naquelas em que há mais de 75% de crianças nessa faixa, o número de acolhidos há menos de dois anos é maior em 50,86% em relação às unidades que não possuem crianças nessa faixa.

Por fim, no que se refere às variáveis indicadoras da configuração da equipe técnica, apresenta significância estatística, e também no sentido esperado, a que traz a razão entre o total de vagas da unidade e o total de assistentes sociais e psicólogos na equipe: o aumento de uma vaga para cada assistente social ou psicólogo na equipe implica redução de 3,61% no percentual de pessoas acolhidas há menos de dois anos. Ou seja, quanto mais sobrecarregados de trabalho ficam esses dois profissionais, menor é sua capacidade de implementar as ações que promovem a reinserção das crianças e adolescentes acolhidos em suas famílias de origem ou em famílias substitutas.

## **Conclusão**

Na análise aqui desenvolvida, verificou-se que, em perspectiva histórica, houve avanços significativos na atenção pública à criança e ao adolescente no Brasil, em especial nas ações destinadas àqueles em situação de risco. Foram superadas as grandes instituições de recolhimento de “menores abandonados e delinquentes”, das décadas de 1930 a 1960, e de “menores em situação irregular”, das décadas de 1970 a 1990. Trata-se agora de anular os aspectos negativos deixados por essa trajetória, criando as condições organizacionais para que crianças e adolescentes, incluindo os oriundos de famílias pobres, tenham acesso, com prioridade absoluta, a uma proteção estatal que lhes assegure os direitos necessários ao seu pleno desenvolvimento, incluindo o de convivência familiar e comunitária.

O desenho do serviço de acolhimento institucional, tal como estabelecido pelo ECA e regulamentado no final da década de 2000, parece estar em perfeita consonância com esse desiderato. Junto com o fortalecimento do sistema de proteção social brasileiro, em especial nas áreas de assistência social, saúde e educação, esse desenho inegavelmente tem propiciado melhores condições de proteção da criança e do adolescente fora de abrigos. Na medida em que estes deixaram de ser a única alternativa de educação, saúde e assistência social para as famílias pobres, e que a atenção à criança e ao adolescente começou a ser priorizada por um amplo conjunto de instituições estatais e não estatais, que atuam de forma territorial e funcionalmente interdependente, verificou-se uma diminuição importante na prática de sua institucionalização nos últimos 30 anos.

Mas os desafios que ainda se interpõem a uma proteção integral são enormes. Em primeiro lugar, o sistema de proteção social, assim como a atuação das instituições que compõem a rede de proteção ainda têm permitido que crianças e adolescentes sejam ou permaneçam separados do convívio familiar e comunitário por razões injustificáveis, como a pobreza. Em segundo lugar, o direito de crianças e adolescentes ao acolhimento institucional nas situações de risco ainda não está garantido em todo o território nacional nem nas condições preconizadas pela legislação em vigor: nas regiões Sudeste e Sul e nas grandes cidades, a possibilidade de proteção é bem maior que nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e nas cidades de pequeno e médio portes. Além disso, se não se consideram a capacidade e configuração das equipes técnicas e o perfil dos acolhidos, há chances significativamente menores, em termos estatísticos, de uma criança ou adolescente deixar a unidade no período preconizado pelo ECA na Região Nordeste, relativamente às outras regiões do país, especialmente a Centro-Oeste.

Essas chances estão também relacionadas com a capacidade das burocracias envolvidas na gestão do serviço, nos termos de Gomide e Pires (2014). A esse respeito, merece menção a importância da fiscalização dos CT e CMDCA sobre as unidades, que se mostrou relacionada, de forma estatisticamente significativa, com a eficácia destas na realização da meta de provisoriedade da medida de acolhimento. Cabe lembrar que essa fiscalização tem a ver com a autonomia dessas instâncias de participação social na implementação da política, o que se relaciona, de acordo com Gomide e Pires (2014), com a atuação das burocracias situadas no Poder Executivo. Corroboram também o argumento desses autores a relação, estatisticamente significativa, entre a provisoriedade do acolhimento e a interlocução que se dá entre as unidades e a rede de instituições e estruturas de políticas setoriais durante a prestação do serviço (apesar de essa relação ter perdido significância estatística no terceiro modelo, assim como a relação, também estatisticamente significativa, entre a provisoriedade do acolhimento e a data de implantação da unidade e o perfil das equipes de trabalho). Considerando que o arranjo instituído pelo ECA foi regulamentado apenas em 2009, e que não houve iniciativas nacionalmente coordenadas de capacitação das burocracias de unidades criadas sob a vigência de normatizações anteriores, não surpreende que nelas o desempenho na reinserção familiar das crianças e adolescentes seja pior, assim como não surpreende que a sobrecarga de trabalho dos profissionais responsáveis por desenvolver as ações que promovem a reinserção familiar – psicólogos e assistentes sociais – resulte em aumento no tempo de acolhimento.

Por fim, merece menção e, mais importante, requer pesquisas adicionais, o fato de as unidades não governamentais, mesmo as conveniadas, serem significativamente, em termos estatísticos, menos eficazes que as governamentais

municipais. A diferença resiste mesmo quando mantidas sobre controle variáveis relativas ao contexto e à estrutura de provimento do serviço, e aquelas indicadoras da capacidade burocrática, do perfil dos acolhidos e da configuração das equipes técnicas. O argumento de que essas unidades estão mais distanciadas das burocracias instaladas na estrutura direta (da assistência social), na qual supostamente se acumula a *expertise* necessária ao bom desempenho da gestão, é, apesar de plausível, demasiado genérico. O que as burocracias das unidades não governamentais fazem ou deixam de fazer que as tornam menos eficazes na reinserção familiar das crianças e adolescentes? A resposta a essa questão é uma das que devem orientar os gestores da área nas decisões relativas à ampliação e desconcentração da oferta do serviço: por meio da implantação de novas unidades ou abertura de novas vagas na estrutura direta dos governos municipais ou estaduais ou pelo conveniamento com entidades privadas de assistência social.

## Referências bibliográficas

ASSIS, S.; FARIAS, L. (Orgs.). *Levantamento nacional de crianças e adolescentes em serviço de acolhimento*. São Paulo: Hucitec Editora, 2013.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 40, p. 111-141, 1999.

BICHIR, R. *Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Texto para Discussão nº 2032. Brasília: Ipea, 2015.

BRASIL. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm#art267](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art267)>. Acesso em: 20/01/2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.697*, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm)>. Acesso em: 20/01/2013.

\_\_\_\_\_. *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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 15/08/2012.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 17.943-A*, de 12 de dezembro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm)>. Acesso em: 20/01/2013.

BRONZO, C. Exclusão: delimitação conceitual e os desafios para a mensuração. *Pensar BH/Política Social*, n. 25, p. 12-19, 2010.

CARDOSO JR, J.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005, p. 181-260.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

CASTELLS, M. *Hacia el Estado red?* Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA); CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução Conjunta nº 1*, de 18 de junho de 2009. Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução 33*, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/Suas.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DRAIBE, S. *O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas*. Caderno de Pesquisa nº 32. São Paulo: Unicamp/NEPP, 1998.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

JUNQUEIRA, L. Gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

LIPSKY, M. *Street level bureaucracy*. Publications of Russell Sage Foundation, 1980.

MEDEIROS, M. *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Texto para Discussão nº 852. Brasília: Ipea, 2001.

MENICUCCI, T. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. *Pensar BH / Política Social*, n. 3, p. 10-13, 2002.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS) / CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 109*, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

RIZZINI, I.; RIZZINI, I. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 32, 2005. Disponível em: <<http://siare.clad.org/revistas/0049633.pdf>>. Acesso em: 15/04/2015.

SILVA, F.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 373- 407.

TEIXEIRA, S. *O desafio da gestão das redes de políticas*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>. Acesso em: 29/04/2015.

**Geralda Luiza Miranda**

Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professora adjunta na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, na UFMG. Contato: geraldaluizam@hotmail.com

**Valéria Cristina de Oliveira**

Possui doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professora adjunta na Faculdade de Educação da UFMG. Contato: valcrisoli@gmail.com

## Apêndice

**Quadro 1 – Descrição das variáveis resposta e explicativas do modelo de regressão linear**

Variável resposta		N	Média/%*	Desvio padrão	Mín.	Máx.
Crianças e adolescentes acolhidos por até 24 meses (%)		2.397	74,25%	29,07%	0	100
Variáveis explicativas		N	Média/%*	Desvio padrão	Mín.	Máx.
Região do país	Nordeste	2.464	11,04%	0,3134	0	1
	Norte	2.464	4,38%	0,2048	0	1
	Sul	2.464	27,44%	0,4463	0	1
	Centro-Oeste	2.464	8,20%	0,2744	0	1
	Sudeste	2.464	48,94%	0,5000	0	1
Porte do município	Pequeno (I ou II)	2.464	36,36%	0,4811	0	1
	Médio	2.464	12,22%	0,3275	0	1
	Grande	2.464	51,42%	0,4999	0	1
Tipo da unidade	Casa de passagem	2.464	6,57%	0,2479	0	1
	Residência inclusiva/Outra	2.464	1,95%	0,1382	0	1
	Abrigo / Casa-lar	2.464	91,48%	0,2793	0	1
Natureza da unidade	Não governamental (sem convênio)	2.464	5,93%	0,2361	0	1
	Não governamental (com convênio)	2.464	46,35%	0,4988	0	1
	Governamental estadual	2.464	1,14%	0,1060	0	1
	Governamental municipal	2.464	46,59%	0,4989	0	1
Tempo de implantação (em meses)		2.463	158,5871	176,2050	0	1563
Fiscalização	Fiscalização da SMAS	2.464	84,33%	0,3635	0	1
	CT/CMDCA	2.464	81,45%	0,3888	0	1
	Judiciário/ Ministério Público	2.464	95,45%	0,2083	0	1
Articulação	Índice de articulação CRAS, CREAS, educação, saúde, SMAS e Judiciário	2.464	26,8304	8,7143	0	46
Deficiência Acolhidos com deficiência (%)		2.397	9,8%	21,1747	0	200
% de acolhidos com menos de 6 anos de idade	Nenhum	2.397	33,6%	0,4724	0	1
	0,1% a 25%	2.397	28,2%	0,4499	0	1
	25% a 50%	2.397	25,5%	0,4361	0	1
	50% a 75%	2.397	7,7%	0,2669	0	1
	Mais de 75%	2.397	5,0%	0,2181	0	1

<b>Variável resposta</b>		<b>N</b>	<b>Média/%*</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>Mín.</b>	<b>Máx.</b>
Crianças e adolescentes acolhidos por até 24 meses (%)		2.397	74,25%	29,07%	0	100
<b>Variáveis explicativas</b>		<b>N</b>	<b>Média/%*</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>Mín.</b>	<b>Máx.</b>
Recursos humanos	Vagas por trabalhador	2.464	3,6664	7,8353	0,2	120,0
	Vagas por assistente social + psicólogo	1.864	11,9289	13,5686	1,2	220,0
	Possui assistente social	2.464	0,6802	0,4665	0	1
	Possui psicólogo	2.464	0,5657	0,4958	0	1

Fonte: MDSA, Censo Suas 2013. Elaboração própria.

**RSP**

# O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local<sup>1</sup>

**Eduardo Moreira da Silva**

*Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*

O artigo compara os conselhos de políticas públicas em cidades brasileiras de médio e pequeno porte. O objetivo é identificar características do desenho institucional e o possível impacto da escala (porte do município) na dinâmica de funcionamento das referidas instituições. Pretende-se, ainda, oferecer subsídios para a compreensão da administração pública em municípios de pequeno porte. O estudo foi desenvolvido por meio da construção de uma amostra com 59 municípios de pequeno e médio porte das cinco regiões brasileiras. Buscou-se testar a hipótese de que o porte do município incide sobre a configuração dos desenhos institucionais dos conselhos, sendo estes mais precários nas cidades menores. Procurou-se, ainda, verificar se o tipo de política pública (área temática) interfere na conformação do desenho institucional. Os resultados indicam a maior relevância do porte do município para explicar a incidência de desenho institucional mais precário em cidades pequenas. O tipo de política pública, por outro lado, não interfere na variação do desenho institucional dos conselhos pesquisados.

**Palavras-chave:** políticas públicas, administração municipal, democracia, participação social, conselho de administração, governança, institucionalização

---

<sup>1</sup> Agradeço aos pareceristas anônimos da revista pelas críticas e sugestões ao artigo.

---

[Artigo recebido em 30 de novembro de 2016. Aprovado em 4 de outubro de 2017.]

## **El diseño institucional de los consejos en las ciudades brasileñas de pequeño y mediano porte: gestión de políticas públicas en el poder local**

En este artículo se comparan los consejos de políticas públicas en ciudades brasileñas de medio y pequeño porte. El objetivo es identificar las características del diseño institucional y el posible impacto de la escala (tamaño del municipio) en la dinámica de funcionamiento de dichas instituciones. Se pretende también ofrecer subsidios para la comprensión de la administración pública en los municipios de pequeño porte. El estudio fue desarrollado a través de la construcción de una muestra de 59 municipios de porte pequeño y mediano de las cinco regiones brasileñas. Hemos tratado de probar la hipótesis de que el tamaño del municipio incide en la configuración de los diseños institucionales de los consejos, que son más precarios en las ciudades más pequeñas. Se intentó, incluso, comprobar si el tipo de política pública interfiere en la configuración del diseño institucional. Los resultados indican la mayor relevancia del porte del municipio para explicar la incidencia de diseño institucional más precario en ciudades pequeñas. El tipo de política pública, por otro lado, no interfiere en la variación del diseño institucional de los consejos investigados.

**Palabras clave:** políticas públicas, administración municipal, democracia, participación social, consejo de administración, gobernanza, institucionalización

## **The institutional design of councils in Brazilian cities of small and medium size: management of policies in local power**

The paper compares policy councils of medium and small-sized Brazilian cities. Its goal is to identify characteristics of the institutional design and the possible impact of the municipal size on the dynamics of these institutions. It is also intended to offer subsidies for the understanding of public administration in small municipalities. The study was based on a sample with 59 towns from the five Brazilian regions. It tested the hypothesis that the size of the municipality affects the institutional designs of the councils, which are supposedly more precarious in smaller cities. It was also sought to verify if the type of public policy (policy area) interferes in the shaping of the institutional design. The results indicate the importance of the size of the municipality to explain the incidence of more precarious institutional design in small cities. The type of policies, on the other hand, does not interfere in the variation of the institutional design.

**Keywords:** public policies, municipal administration, democracy, social participation, board of directors, governance, institutionalization

## Introdução

A literatura acerca da participação política destaca como variável relevante para seu estudo a *extensão territorial* (escala) dos locais nos quais ela se desenvolve (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992; PARKINSON, 2006; SILVA *et al.*, 2016). O novo pacto federativo derivado da Constituição Federal Brasileira de 1988 propiciou a emergência de um conjunto variado de arranjos institucionais que viabilizam a comunicação mais frequente dos cidadãos com o Estado. Tal situação é propiciada pelas instituições participativas (IPs), que podem ser agrupadas em três tipos básicos: i) as conferências de políticas públicas realizadas nos três níveis de governo; ii) os orçamentos participativos; e iii) os conselhos de políticas e de direitos<sup>2</sup>.

Quando observadas a partir do potencial que possuem para aproximar o Estado e a sociedade, os governantes e os governados, sobretudo nos interstícios eleitorais, tais instituições podem ser vistas como instrumentos importantes de influência dos cidadãos nas políticas públicas. Previstas por legislações constitucionais e ordinárias, em áreas cruciais como a saúde, assistência social e os direitos da criança e adolescente, tais instituições se disseminaram pelos diversos municípios brasileiros, a partir da década de 1990 (AVRITZER, 2016; LAVALLE, 2015).

As instituições participativas (doravante IPs) possuem quatro características principais, a saber: a) operam simultaneamente por meio dos princípios da participação e da representação; b) transformam as características voluntárias da sociedade civil em formas permanentes de organização política; c) interagem com partidos políticos e atores estatais; e, por fim, d) têm no desenho institucional um fator relevante para a sua efetividade (AVRITZER, 2009, p. 8). O último item será objeto de atenção mais detida.

A capacidade das IPs realmente propiciarem um canal permanente de comunicação entre Estado e sociedade, no entanto, depende de um conjunto de variáveis capazes de assegurar a **inclusão política** dos cidadãos no interior dessas instituições. Nesse sentido, uma agenda importante de pesquisa que tem se afirmado refere-se às investigações acerca das relações entre a **qualidade** da democracia e as instituições participativas (AVRITZER, 2011, p. 15). A esse respeito, ganham destaque as pesquisas relativas ao potencial inclusivo e democratizante identificável no **desenho institucional**<sup>3</sup>; a discussão acerca da **efetividade da deliberação**<sup>4</sup> desempenhada no interior desses espaços; a análise de sua capacidade de **interlocação** com outras **arenas deliberativas** (SILVA; RIBEIRO, 2016).

<sup>2</sup> Há outras instituições participativas no Brasil (AVRITZER, 2009; PIRES; VAZ, 2014; CÔRTEZ, 2011; WAMPLER, 2015).

Centramos nas três por estarem mais amplamente disseminadas no poder local.

<sup>3</sup> Ver: Faria (2007); Faria e Coelho (2010, 2011); Silva (2010).

<sup>4</sup> Ver: Cunha (2009a, 2009b); Cunha e Rezende (2011).

O foco do presente artigo é o **desenho institucional** dos conselhos de políticas públicas. Parte-se do pressuposto de que ele não é neutro, ou seja, tanto pode favorecer quanto dificultar a inclusão nesses espaços (FARIA; COELHO, 2011; CUNHA; THEODORO, 2015). Para analisá-lo, partiremos de um conjunto de indicadores passíveis de serem aferidos empiricamente nas leis de criação e regimentos internos dos conselhos de saúde, de assistência social e dos direitos da criança e adolescente. Serão comparados os municípios de pequeno (até 20 mil habitantes) e médio porte (mais de 100 mil habitantes).

O artigo está estruturado em três partes. A primeira analisa o **grau de institucionalização** desses conselhos, a partir dos seguintes elementos: “i) tempo de existência dessas instituições; ii) a existência de uma estrutura organizacional; iii) a frequência de reuniões obrigatórias” (FARIA; COELHO, 2011, p. 128). A segunda parte aborda o **potencial inclusivo e o grau de democratização** dos conselhos, por meio de uma descrição analítica dos seguintes elementos: i) composição, pluralidade e proporcionalidade entre os segmentos; ii) processo decisório; iii) presença de comissões; iv) previsão de conferências (FARIA; COELHO, 2011, p. 128-9). Por fim, a terceira parte descreve e analisa o **grau de representação** nos conselhos, a partir da análise das seguintes informações: “i) definição das entidades que têm assento nessas instituições; ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e iii) as formas pelas quais estas definições ocorrem” (FARIA; COELHO, 2011, p. 130). Nas considerações finais são apresentadas as principais conclusões e indica-se a agenda de pesquisa a ser explorada no campo.

### **Governança democrática e o grau de institucionalização das IPs: características do desenho institucional dos conselhos dos municípios de médio e pequeno porte**

Apesar de existir um número expressivo de pesquisas sobre os conselhos de políticas públicas, no Brasil, há uma lacuna acerca dos municípios de pequeno porte em perspectiva comparativa<sup>5</sup>. As primeiras pesquisas realizaram estudos de caso de municípios diversos (TATAGIBA, 2002; SILVA, 2010). Seguiram-se estudos comparativos, incluindo pesquisas sobre as regiões metropolitanas das cinco regiões brasileiras (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). Outros estudos mostraram a dinâmica dessas instituições em capitais importantes do país e, também, em municípios com mais de 100.000 habitantes (AVRITZER, 2007a, 2010;

<sup>5</sup> A pesquisa *A dinâmica da participação local no Brasil*, financiada pela Fundação do Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e coordenada pelo Prof. Leonardo Avritzer, cujos dados são apresentados adiante, cumpre a função de investigar os aspectos característicos dos conselhos de municípios com população de até 20.000 habitantes localizados em Minas Gerais. Agradecemos ao coordenador por ter disponibilizado os dados da pesquisa.

FUKS; PERISSINOTO, 2006). A partir do início dos anos 2000, a literatura passou a pesquisar a representatividade dos conselhos que compõem essas instituições (AVRITZER, 2007a; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006a, 2006b; LÜCHMAN, 2007). Recentemente, o desafio tem sido investigar a interação desses espaços com outras arenas deliberativas do sistema político (ALMEIDA; CUNHA, 2016; MENDONÇA, 2016; SILVA; RIBEIRO, 2016). Permanece, no entanto, uma lacuna sobre a dinâmica dos conselhos em cidades com menos de 20.000 habitantes, apesar de representarem mais de 70% das cidades brasileiras.

É importante se analisar o **grau de institucionalização** dos conselhos no poder local. Além de analisar se há diferença entre os conselhos quando se passa das cidades de médio para pequeno porte, é relevante verificar se o tipo de política pública se apresenta como uma variável explicativa relevante (LÜCHMAN, 2007). Nesse sentido, os conselhos serão analisados em perspectiva comparada, em três áreas: saúde, assistência social e direitos da criança e adolescente.

**Tabela 1 - Número de conselhos pesquisados por cidade de médio e pequeno porte<sup>6</sup>**

Cidades de porte médio	Conselhos			Total	Cidades de pequeno porte	Conselhos			Total
	CMS	CMAS	CMDCA			CMS	CMAS	CMDCA	
Chapecó	1	1	1	3	Alpinópolis	1	1	1	3
Juiz de Fora	1	1	1	3	Alvinópolis	1	0	1	2
São Leopoldo	0	1	1	2	Arinos	1	1	1	3
Poços de Caldas	1	1	1	3	Belo Oriente	1	1	1	3
Petrópolis	1	1	1	3	Bom Sucesso	1	1	1	3
Volta Redonda	1	1	1	3	Campina Verde	1	1	1	3
Anápolis	1	1	1	3	Carmo do Cajuru	0	1	1	2
Cubatão	1	1	1	3	Carmo do Rio Claro	1	1	1	3
Águas Lindas de Goiás	1	1	1	3	Chapada do Norte	1	1	1	3

<sup>6</sup> Para simplificar exposição nas tabelas, relacionamos aqui a lista completa das cidades e os respectivos estados: Chapecó/SC, Juiz de Fora/MG, São Leopoldo/RS, Poços de Caldas/MG, Petrópolis/RJ, Volta Redonda/RJ, Anápolis/GO, Cubatão/SP, Águas Lindas de Goiás/GO, Lages/SC, Alpinópolis/MG, Alvinópolis/MG, Arinos/MG, Belo Oriente/MG, Bom Sucesso/MG, Campina Verde/MG, Carmo do Cajuru/MG, Carmo do Rio Claro/MG, Chapada do Norte/MG, Conceição das Alagoas/MG, Monte Alegre de Minas/MG. Esclarecemos que o porte do município é aqui tratado como sinônimo de tamanho.

Lages	1	1	1	3	Conceição das Alagoas	1	0	0	1
-	-	-	-	-	Monte Alegre de Minas	1	1	1	3
<b>Total Cidades médias</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>Total Cidades pequenas</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>29</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

A Tabela 1 apresenta o número total de conselhos pesquisados nas três áreas de políticas públicas. Não há grandes variações no número de conselhos em relação ao tamanho de cidade. Isso mostra que a legislação federal que condicionou o repasse de recursos à necessidade de que haja um conselho em funcionamento nos municípios foi exitosa e possibilitou a criação dessas instituições nos municípios de pequeno porte analisados.

No que concerne à área específica de política pública, não é possível observar variações significativas, pois os três conselhos estão presentes, praticamente, em todos os municípios de pequeno e médio porte. Portanto, no que diz respeito às políticas sociais básicas, é possível afirmar que a quase totalidade das cidades que compuseram a amostra da pesquisa ofertam os serviços dessas áreas à população, inclusive ao público infanto-juvenil, com a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Mais do que isso, é possível supor que o processo decisório das ações dessas três áreas de políticas seja realizado pelos respectivos conselhos. A Tabela 2, abaixo, indica a data de criação desses conselhos.

**Tabela 2 – Ano de criação dos conselhos**

	CMS		CMAS		CMDCA		Total			
							Cidade de médio porte		Cidade de pequeno porte	
	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	N	%	N	%
De 1988 a 1995	8	9	4	4	9	6	21	72,41	19	65,52
De 1996 a 2008	1	1	6	4	1	3	8	27,59	8	27,59
Sem informação	0	0	0	1	0	1	0	0,00	2	6,90
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

Como se pode observar na Tabela 2, 72,41% dos conselhos das cidades de médio porte e 65,52% dos conselhos nas cidades de pequeno porte foram criados entre 1988 e 1995. No período subsequente de 1996-2008, encontramos 27,59% dos conselhos criados. Tais instituições possuem uma história já consolidada nos municípios pesquisados.

Em relação ao tipo de política pública, observa-se que os conselhos mais antigos são os da área da saúde, nos dois tipos de municípios, e os mais recentes são os conselhos de assistência social. Na posição intermediária, vem o CMDCA, mas nesse caso há uma pequena diferença em relação ao tamanho de cidade, pois a grande maioria dos conselhos possui mais de 22 anos de existência, ao passo que, nos municípios de pequeno porte, cerca de um terço deles está localizada no segundo intervalo temporal. Portanto, a redução no tamanho de cidade implica na criação mais tardia de alguns CMDCA. Considerando-se a data de 1990, ano em que foi promulgado o ECA, com o início da obrigatoriedade dos CMDCA, três municípios levaram pelo menos seis anos para criá-los.

**Tabela 3 – Ano de criação do regimento interno (RI) em vigor**

	Número de conselhos por período de criação do RI						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de médio porte		Cidade de pequeno porte	
	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	N	%	N	%
De 1988 a 1995	0	1	0	0	0	0	0	0,0	1	3,45
De 1996 a 2008	5	3	8	4	7	4	20	68,96	11	37,93
2009 em diante	0	3	0	3	0	4	0	0,0	10	34,48
Sem informação	4	3	2	2	3	2	09	31,03	7	24,14
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,0</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

Uma informação merece ser combinada com o ano de criação dos conselhos: o ano de criação dos regimentos internos dessas instituições, como se vê na Tabela 3. Esse é o documento que estabelece as regras de interação entre atores componentes da instituição, tais como os critérios de escolha dos conselheiros, as normas do processo deliberativo, quem e como se pode ocupar a presidência, quem elabora a pauta, como se dá o processo decisório etc. Nesse sentido, é um dos principais determinantes do desenho institucional, pois está relacionado ao

modo como o **poder** é distribuído entre os atores. Em contraste com o ano de criação dos conselhos, os regimentos internos foram criados, em sua maioria, a partir de 1996. Há uma diferença no tempo de existência do RI, se compararmos por tamanho de cidade, pois a maioria das cidades de médio porte (68,96%) criou os regimentos entre 1996 e 2008, ao passo que, nos municípios de pequeno porte, aproximadamente um terço dos conselhos têm RI datado do período de 1996 a 2008 e, o outro terço, a partir de 2009. Nessa última condição situam-se os CMDCA's.

A criação e a possibilidade de alteração no regimento interno pode ser um indicativo de que os conselhos reveem constantemente as suas práticas, o que pode indicar uma possível maleabilidade e flexibilidade dos conselhos no processo de modelagem do desenho institucional. Esse dado pode sugerir também certa instabilidade institucional. Por outro lado, alguns analistas têm destacado que uma concentração de tempo muito grande na revisão das normas internas retira o foco de atuação da instituição nas questões mais relevantes, como a formulação e o controle da implementação das políticas (TATAGIBA, 2002; CUNHA, 2009a; SILVA, 2010). O tipo de política pública não é um elemento diferenciador dos conselhos, no que se refere ao ano de criação do RI.

A frequência das reuniões ordinárias dos conselhos é outro indicador do grau de institucionalização dos mesmos. Entende-se como indício do estabelecimento de uma rotina de funcionamento a realização de reuniões periódicas. Ao contrário, conselhos que não possuem uma periodicidade de reuniões seriam considerados pouco institucionalizados. A Tabela 4 nos mostra que cerca de 90% dos conselhos das cidades de médio porte realizam reuniões mensais. Essa mesma periodicidade é adotada por aproximadamente 80% dos conselhos das cidades de pequeno porte. Trata-se de uma frequência regular de reuniões, o que indica um bom sinal de consolidação dos encontros e deliberações entre os conselheiros.

**Tabela 4 – Frequência das reuniões ordinárias**

	Número de conselhos por frequência de reunião									
	CMS		CMAS		CMDCA		Total			
	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte		Cidade de pequeno porte	
	N	N	N	N	N	N	N	%	N	%
Mensal	9	7	10	7	6	9	26	89,66	23	79,31
Quinzenal	0	0	0	0	2	0	2	6,90	0	0,00
Sem informação	0	3	0	2	2	1	2	6,90	6	20,69
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

Fonte: AVRITZER *et al.*, 2013.

A existência dos conselhos das três áreas de políticas, na quase totalidade dos municípios pesquisados, com um longo tempo de existência, coloca ainda em suspenso as seguintes perguntas: Há diferenças significativas na **estrutura organizacional** desses conselhos? Se houver, o tamanho do município pode explicar tais diferenças? O tipo de política pública é uma variável capaz de diferenciar tais conselhos?

Vejamos quais são as características desses conselhos no que se refere à **estrutura organizacional** de cada um deles. Ao analisar o desenho institucional dos CMDCA's de oito capitais brasileiras, Menicucci (2010) indicou que eles possuem: mesa diretora, secretaria executiva e comissões. Não se diferenciam, portanto, em relação a esse quesito. Isso leva a autora a sustentar a existência de certo mimetismo organizacional, apontado, inclusive, por outras pesquisas sobre o assunto.

A presença dessas estruturas organizacionais pode ser tomada como um indicativo da **institucionalização** de práticas e rotinas administrativas no interior dos conselhos. A existência de mesa diretora, secretaria executiva e o plenário indica uma especialização da dinâmica de funcionamento dos conselhos. As comissões temáticas, por sua vez, aprimoram e qualificam os debates realizados entre os conselheiros (FARIA, 2007; FARIA; COELHO, 2011).

Os municípios de médio porte se assemelham bastante àqueles das capitais. Mas nas cidades de pequeno porte, os conselhos, na sua totalidade, não possuem a mesma estrutura organizacional. Curiosamente, todos os dez conselhos possuem câmaras ou comissões temáticas, indicando um possível refinamento do processo de discussão entre os conselheiros, a despeito da ausência de demais estruturas que são até mais facilmente presentes nos conselhos. Quando passamos à análise dos municípios de pequeno porte, a ausência dessas estruturas organizacionais é bem mais expressiva. Portanto, a redução da escala, na análise dos dados dos CMDCA's das capitais aos municípios de pequeno porte, implica em uma diminuição da presença dessas estruturas organizacionais. A ausência das mesmas se acentua na passagem dos municípios de médio para pequeno porte, como nos mostram os dados agregados para os três conselhos na parte direta da Tabela 5.

Quando introduzimos a variável tipo de política pública, é possível observar uma pequena diferença entre as três áreas. Embora se mantenha a tendência geral de decréscimo na presença das estruturas quando passamos das cidades de médio para aquelas de pequeno porte, a área da saúde é a que apresenta o maior número de municípios de pequeno porte que não possuem as referidas estruturas organizacionais. Trata-se de uma situação atípica, na medida em que essa área de política pública, entre as três, é a que possui a trajetória participativa mais antiga, o que tende a se refletir na melhor estrutura dos conselhos da área.

Tabela 5 – Estrutura organizacional dos conselhos

	Número de estruturas organizacionais por conselho						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de médio porte		Cidades de pequeno porte	
	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	N	%	N	%
Mesa Diretora	6	4	9	5	9	7	24	15,29	16	22,54
Plenário	7	6	9	7	9	8	38	24,20	23	32,39
Secretaria Executiva	9	3	8	6	9	4	35	22,29	13	18,31
Câmaras ou comissões temáticas	7	2	8	6	10	4	33	21,02	12	16,90
Conferência municipal	9	2	8	3	5	2	27	17,20	7	9,86
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>17</b>	<b>42</b>	<b>27</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>157</b>	<b>100,00</b>	<b>71</b>	<b>100,00</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

Outro indicador do grau de institucionalização das políticas participativas nos municípios é a capacidade de realizar conferências. Estas são, em geral, organizadas pelos conselhos das respectivas áreas de políticas públicas. Sua realização periódica pode ser vista como indicativo do grau de institucionalização dos conselhos. Destaca-se uma redução muito expressiva do número de municípios que realizam conferências, passando de 93,10% (27 em 29) das cidades de médio porte para apenas 24,14% (7 em 29) nas de pequeno porte.

Se observarmos os dados a partir do tipo de política pública, a área da criança e do adolescente é a que menos realiza as conferências, nos dois tipos de municípios. Como as conferências expressam a capacidade de ampliar o público que participa e propõem ações para serem adotadas no âmbito das políticas públicas, o indicativo de sua existência mostra a capacidade dos conselhos de cumprir a legislação e uma maior abertura e porosidade dessas instituições à sociedade.

A maior parte dos conselhos foi criada entre os anos de 1988 e 1995, indicando que possuem pelos menos duas décadas de existência. Pode ser um indício da existência de práticas e procedimentos rotineiros desenvolvidos em prol das políticas. A data de promulgação das leis que regulamentaram a obrigatoriedade da existência dessas instituições nos municípios brasileiros como condição necessária para o recebimento de repasses do Governo Federal nas respectivas áreas de políticas pode ser a explicação. Trata-se da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e do Estatuto

da Criança e do Adolescente (ECA), ambos promulgados em 1990, e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993<sup>7</sup>.

No que se refere ao tipo de política pública, não há diferenças muito significativas entre os conselhos das três áreas analisadas. Apenas no quesito **estrutura organizacional** observou-se uma presença um pouco inferior de mesa diretora, plenário e secretaria executiva, nos conselhos de saúde.

A variável **tamanho de cidade** apresenta um grau mais expressivo de explicação na diferenciação entre os conselhos, principalmente no que se refere ao ano de criação do RI e nos itens componentes da estrutura organizacional. Nesse sentido, a redução no tamanho da cidade implica na criação mais tardia do RI e, ainda, na redução da presença dos cinco itens que compõem a estrutura organizacional. Em outros termos, os municípios menores tendem a ter regimentos internos criados mais recentemente e que não preveem a estrutura organizacional geralmente presente nos conselhos de cidades maiores. No próximo tópico são analisadas as características do desenho institucional relativas às condições para o desenvolvimento do **processo deliberativo** no interior dos conselhos.

## O desenho institucional e as condições para a deliberação

A literatura pertinente tem desenvolvido uma série de estudos no intuito de investigar como os conselheiros têm desenvolvido os processos deliberativos precedentes às decisões produzidas pelos conselhos (AVRITZER, 2010; CUNHA, 2009a, 2009b; CUNHA, 2015). Uma técnica de análise tem se destacado a esse respeito, qual seja, a análise de atas. Parte-se do princípio de que esses documentos cumprem a função de registrar as dinâmicas ocorridas durante as reuniões dos conselhos e de que todos os conselheiros devem aprovar o documento que foi redigido antes que ele seja disponibilizado ao público. Nesse sentido, os documentos contam com anuência daqueles que tiveram suas falas registradas e transpostas para a ata. Busca-se, assim, aferir a **efetividade deliberativa**<sup>8</sup> dos conselhos.

A perspectiva adotada aqui é diferente, pois o objetivo é observar uma etapa anterior do processo, mas extremamente importante e determinante do modo como a deliberação irá se desenvolver. Trata-se das regras presentes no desenho

<sup>7</sup> Lavallo, Voigt e Serafim (2016) analisaram os diários oficiais dos municípios e concluíram que o tempo de criação das instituições não corresponde exatamente à data de promulgação da legislação que as tornaram obrigatórias. Isto é, há uma distância entre a legislação e a criação institucional, particularmente na área da criança e do adolescente, na qual a maior parte dos conselhos é criada a partir de 1996.

<sup>8</sup> O conceito foi formulado por Cunha (2010, p. 98) e é assim definido por ela: “a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle dessas ações”.

institucional, que podem facilitar ou constranger a interação que irá se estabelecer entre os participantes. Nesse sentido, seguimos a sugestão de Faria e Coelho (2011) para analisar o potencial **inclusivo e democratizante** dos conselhos. Para tanto, buscamos aferir os seguintes elementos: i) a composição, a pluralidade e a proporcionalidade; ii) as regras do processo decisório; iii) a presença de comissões; iv) a previsão de conferências.

A questão da composição apresenta dois aspectos importantes, quais sejam: a **distribuição** e a **proporcionalidade** das cadeiras ocupadas pelos segmentos do governo e da sociedade civil. Os teóricos deliberativos abordam essa questão em função do potencial de conferir voz aos distintos segmentos envolvidos com a política pública e, possivelmente, aumentar o número de **razões** e **opiniões** apresentadas ao **debate** nos fóruns deliberativos (ALMEIDA; CUNHA, 2011). A resolução de um problema pode ser aperfeiçoada se forem consideradas as diferentes perspectivas e opiniões sobre o tema. Assim, é importante considerar quais são os segmentos que possuem assento no conselho e, ainda, a proporcionalidade entre eles, na medida em que a distribuição de cadeiras está diretamente relacionada à distribuição do poder entre os membros. Isto é, a existência de um equilíbrio entre os segmentos é salutar para que nenhum deles tenha a capacidade, sozinho, de aprovar as questões por ele defendidas. Nesse sentido, as decisões devem ser construídas com colaboração de todos os segmentos. Vejamos o que nos dizem os dados a partir da Tabela 6.

**Tabela 6 – Composição dos conselhos**

	Número de conselhos por processo de votação						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de médio porte		Cidades de pequeno porte	
	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	N	%	N	%
50% G e 50% SC	0	1	9	7	10	9	19	65,52	17	58,62
50% U e 50% divididos entre T, P e G	7	8	0	0	0	0	7	24,14	8	27,59
50% U e 50% dividido entre T e G	1	1	0	0	0	0	1	3,45	1	3,45

Sem informação	1	0	1	2	0	1	2	6,90	3	10,34
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

Legenda: SC – sociedade civil; G – governo; T- trabalhador; P – prestador de serviço; U- usuário.

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

Destaca-se a concentração de conselhos que distribuem **paritariamente** o número de cadeiras entre o governo e a sociedade civil. Temos 19 conselhos nessa situação nas cidades de médio porte, o que representa 65,52% do total de conselhos; e 17 conselhos nas cidades de pequeno porte, ou seja, 58,62% do total. Os CMDCA's possuem esse tipo de distribuição na totalidade dos municípios de pequeno porte e na quase totalidade (9 em 10) dos municípios de pequeno porte. Trata-se de um dado importante, pois indica que os conselhos foram criados exatamente como foi prescrito pelo ECA. Na área da saúde, a legislação recomenda a distribuição de 50% das cadeiras para os usuários e as demais distribuídas entre os outros segmentos, sendo 25% para trabalhadores e 25% para gestores e prestadores. A maioria dos conselhos segue a legislação, pois 7 entre 10 deles nos municípios de médio porte, e 8 entre 10 nos municípios de pequeno porte possuem essa distribuição. Na área da assistência social, a distribuição está bem concentrada na forma paritária entre governo e sociedade civil, sendo, portanto, a única área na qual a distribuição entre os segmentos se diferencia do que está preconizado na legislação, pois não há a presença dos trabalhadores e usuários da política.

Observa-se que o **tamanho de cidade** é uma variável que não distingue os conselhos, ao contrário da variável **tipo de política pública**, que prevê na própria legislação uma distinção.

Quanto à **pluralidade**, é possível identificar atores importantes para a formulação das políticas, principalmente os usuários da política de saúde. Na área da assistência social, é comum a presença dos usuários, mas isso não se reproduziu nos conselhos pesquisados. A ausência de usuários nos CMDCA's pode ser vista como uma limitação em relação às demais áreas. Já existe, em alguns programas destinados a esse público, uma discussão acerca do protagonismo infantojuvenil, por meio do qual se busca ouvir e integrar as crianças e adolescentes nos processos decisórios sobre as políticas. Os conselhos teriam a se beneficiar com essa discussão, mas ainda não têm promovido ações nesse sentido. Isso pode ser visto como um problema de **legitimidade** das decisões produzidas por esse conselho, na medida em que o público diretamente afetado pelas políticas não participa do processo decisório. Essa é a base do chamado **princípio D** habermasiano, que se tornou um dos principais postulados da teoria democrática deliberativa (HABERMAS, 2003; PARKINSON, 2006; YOUNG, 2000).

No que se refere ao número de membros componentes dos conselhos – Tabela 7 –, é possível observar uma grande concentração de conselhos que possuem entre 10 a 20 membros. Por um lado, um número maior de membros pode indicar uma pluralidade e heterogeneidade mais elevada entre os conselheiros. Por outro, pode significar uma maior dificuldade de se estabelecer uma dinâmica realmente deliberativa no interior desse fórum. A literatura indica que a deliberação é propiciada pela formação de pequenos grupos e, ao contrário, limitada pela ampliação de participantes. Trata-se do **problema da escala** abordado por Parkinson (2006), quando indica a existência de uma contradição estrutural no postulado principal da teoria democrática deliberativa, segundo a qual são **legítimas** apenas aquelas decisões que contaram com a participação (ou abertura da possibilidade) de **todos** aqueles possivelmente afetados por elas. Isso seria, no entanto, impossível, uma vez que a deliberação só poder ser realizada em pequenos grupos. Portanto, apesar de a presença de muitos membros no fórum deliberativo aumentar a possibilidade de que ele que seja mais **representativo**, grupos maiores do que 15-20 integrantes podem prejudicar a qualidade do processo decisório. Quando se compara pelo tamanho de cidade, observa-se uma distribuição bem similar entre os municípios de médio e de pequeno porte. Ambos possuem a maior parte de conselhos com o número de 10 a 20 membros, no total de 19 conselhos nos dois tipos de cidades. Isso representa 70,37% do total de conselhos nas cidades de médio porte e 73,07 % nos municípios de pequeno porte.

**Tabela 7 – Quantidade de conselhos por número de membros**

Cidades de médio porte	Menos de 10 membros	De 10 a 20 membros	De 21 a 60 membros <sup>1</sup>	Total de conselhos	Cidades de pequeno porte	Menos de 10 membros	De 10 a 20 membros	De 21 a 60 membros <sup>1</sup>	Total de conselhos
Juiz de Fora	0	2	1	3	Alpinópolis	0	3	0	3
Poços de Caldas	1	1	1	3	Alvinópolis	0	0	1	1
Petrópolis	0	2	1	3	Arinos	1	1	0	2
Volta Redonda	0	2	0	2	Belo Oriente	1	2	0	3
Cubatão	0	3	0	3	Bom Sucesso	1	2	0	3
Lages	0	2	1	3	Campina Verde	0	3	0	3
Chapecó	0	2	1	3	Carmo do Cajuru	1	1	0	2

São Leopoldo	0	1	1	2	Carmo do Rio Claro	0	3	0	3
Anápolis	0	3	0	3	Chapada do Norte	2	0	0	2
Águas Lindas de Goiás	1	1	0	2	Conceição das Alagoas	0	1	0	1
-	-	-	-	-	Monte Alegre de Minas	0	3	0	3
<b>Total (Cidades médias)</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>27</b>	<b>Total (Cidades pequenas)</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>26</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

No que se refere à distribuição do poder entre os membros do conselho, é importante analisar quais são as prerrogativas da presidência do conselho. O intuito é analisar se as regras concentram o poder decisório nas mãos do presidente ou se dispersam esse poder entre os conselheiros ou outras instâncias do próprio conselho. Se existe uma **proporcionalidade** entre os segmentos componentes do conselho, isso pode indicar uma distribuição “igualitária” da possibilidade de aprovação das questões prioritárias para cada segmento. É importante analisar, concomitantemente, quem pode ocupar a presidência do conselho, e qual é o **poder** a ele conferido para o exercício de sua função. Se as questões centrais dos conselhos, tais como a definição da agenda e as prerrogativas como o voto de minerva e a aprovação *ad referendum* estiverem concentradas na presidência, cria-se um desequilíbrio entre os segmentos.

**Tabela 8 – Prerrogativas da presidência**

	Número de conselhos por processo de votação						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de médio porte		Cidades de pequeno porte	
	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	N	%	N	%
Voto de minerva/de-sempate <sup>1</sup>	4	2	1	3	1	2	6	16,67	7	24,14
Não existe prerrogativa	3	4	2	2	2	2	7	19,44	8	27,59

Resolver casos omissos/ contratos/ aprovação de pauta/ decisões de urgência; todos resolvidos ad referendum da plenária <sup>2</sup>	6	1	5	2	35	3	16	44,44	6	20,69
Sem informação	1	3	3	2	3	3	7	19,44	8	27,59
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>36</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

<sup>1</sup>O voto de minerva e de desempate garante ao presidente o poder de definir a votação em caso de empate.

<sup>2</sup>Foram agregadas todas as variáveis relativas ao poder de deliberar *ad referendum* pela presidência.

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

A análise da Tabela 8 indica concentração de poder, expresso na possibilidade de dar encaminhamentos e produzir decisões *ad referendum*. Tal situação está presente em 16 (44,44%) dos 36 conselhos das cidades de médio porte, e em 6 (20,69%) dos 29 conselhos das cidades de pequeno porte. Destaca-se, nesse quesito, o CMDCA das cidades de médio porte, nos quais esse mecanismo está presente em aproximadamente 45% dos casos. De um modo geral, portanto, é possível afirmar a existência de uma concentração de poder nas mãos dos presidentes, conferida pela possibilidade de aprovar as questões *ad referendum* e pela existência do voto de minerva. Não é possível observar diferenças significativas entre os conselhos derivadas das variáveis: 1) tamanho de cidade; e 2) tipo de política pública. Resta saber se existe um rodízio entre os segmentos que ocupam esse cargo. Veja-se o que dizem as leis a esse respeito na Tabela 9.

**Tabela 9 – Quem pode presidir o conselho**

Número de conselhos por quem pode assumir a presidência							Total			
CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de médio porte		Cidade de pequeno porte		
Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	N	%	N	%	

Apenas o secretário municipal	1	4	0	0	0	0	1	3,45	4	13,79
Qualquer conselheiro eleito em assembleia	6	2	7	7	8	4	21	72,41	13	44,83
Qualquer membro do conselho eleito c/ alternância bianual	0	0	0	1	1	0	1	3,45	1	3,45
Presidência representante da soc. civil e vice-presidência governo	0	0	0	0	0	1	0	0,00	1	3,45
Sem informação	2	4	3	1	1	5	6	20,69	10	34,48
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

Percebe-se uma concentração muito expressiva de 72,41% dos casos, nas cidades de médio porte, em que é conferida a qualquer conselheiro a possibilidade de ser eleito o presidente, com destaque para o CMDCA, em que a maioria dos casos (8 em 10 nas cidades de médio porte e 4 em 10 nas cidades de pequeno porte) apresenta essa condição. As regras nos dois tipos de municípios são bem democráticas, pois permitem que a presidência possa ser ocupada por qualquer conselheiro, sendo mais expressiva essa regra nos municípios de médio porte. Quando se reduz o tamanho da cidade diminui o potencial democrático da instituição. Importante destacar, ainda, a presença da alternância na presidência entre governo e sociedade civil.

Os CMDCA das cidades de médio porte são muito democráticos. Nas cidades de pequeno porte essa situação é similar, pois qualquer conselheiro pode se tornar presidente. Nesses municípios, no entanto, o número de casos sem informação (5 em 10) é muito grande. Esse dado pode indicar a existência de um regimento pouco aprimorado, na medida em que omite uma regra tão relevante e importante quanto a forma de escolha da presidência. Outra questão muito importante a ser analisada é o processo decisório estabelecido no regimento, como nos mostra a Tabela 10.

**Tabela 10 – Processo de votação**

	Número de conselhos por processo de votação						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de médio porte		Cidades de pequeno porte	
	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	N	%	N	%
Votação por maioria simples	7	4	5	4	4	0	16	55,17	8	27,59
Majoria absoluta	0	0	0	1	3	1	3	10,34	2	6,90
Sem informação <sup>1</sup>	2	6	5	4	3	9	10	34,48	19	65,52
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

<sup>1</sup> Os casos que não apresentam informações, provavelmente devem operar por maioria simples.

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

É possível observar uma concentração de casos cujo processo de votação é realizado por meio de maioria simples. Nesse sentido, temos 55,17% dos conselhos das cidades de médio porte e 27,59% das cidades de pequeno porte. Apesar de ser grande o número de conselhos sem informações nas outras áreas de políticas públicas, os CMDCA dos municípios de pequeno porte indicam a situação mais precária a esse respeito, pois não se tem explícito nos documentos do conselho este que é um princípio estruturante de todo e qualquer processo decisório. Possivelmente, adota-se algum mecanismo decisório informal nesses conselhos.

Tabela 11 – Quem define a pauta

	Número de conselhos por definição de pauta						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Total Ci- dades de médio porte		Total Ci- dades de pequeno porte	
	Cidades de mé- dio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	N	%	N	%
O presi- dente	0	0	1	0	1	3	2	6,90	3	10,34
Mesa dire- tora e/ou secretaria executiva	5	1	0	2	6	0	11	37,93	3	10,34
Pauta definida em reunião anterior pelos con- selheiros	1	2	2	1	0	0	3	10,34	3	10,34
Outros	1	2	1	1	0	1	2	6,90	4	13,79
Sem infor- mação	2	5	6	5	3	6	11	37,93	16	55,17
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

A análise da Tabela 11 nos permite afirmar ser a mesa diretora e/ou a secretaria executiva a principal definidora da pauta nos conselhos das cidades de médio porte, com 37,93% dos casos. Sobressai-se, nesse quesito, o CMDCA nos municípios de médio porte. Outra situação correlata relacionada ao processo decisório dos conselhos diz respeito aos atores autorizados ou não pelo regimento interno para propor mudanças nas pautas das reuniões dessas instituições. Nesse sentido, se estar autorizado a incluir uma questão para discussão é um elemento que pode diferenciar o acesso aos recursos de poder no interior das instituições, poder excluir ou alterar o conteúdo da pauta é, também, um instrumento de poder significativo. Por isso, é importante observar quais os atores que podem alterar a pauta já estabelecida. Vejamos quais são esses atores a partir da análise da Tabela 12.

**Tabela 12 – Mudança de pauta**

	CMS		CMDCA		Total	
	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte
Conselheiros na reunião	1	0	1	0	2	1
Conselheiros ou secretaria durante a reunião com aprovação	2	1	0	0	2	2
Moções, denúncias, indicação ou requerimento ou urgência	0	0	1	0	1	1
Conselheiros por escrito encaminhado à Mesa Diretora	0	1	0	0	0	1
Fim da reunião/matéria urgente	0	1	0	0	0	1
Coordenador/Presidente	0	1	1	0	1	1
2/3 de presença e aprovação por maioria simples	0	6	0	10	0	22
Sem informação	6	0	7	0	23	1
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>29</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

Dois elementos chamam a atenção. Primeiramente, o número muito elevado de casos sem informação, 23, nas cidades de médio porte. O segundo é a elevada concentração de conselhos das cidades de pequeno porte, 22, que adotam como regra a necessidade da presença de 2/3 dos conselheiros e a aprovação por maioria simples para se alterar as questões de pauta. Nesse quesito, destaca-se o CMDCA, pois a totalidade dos conselhos (10 em 10) das cidades de pequeno porte adota essa regra como condição para mudança na pauta. Nesse sentido, existe uma relativa dificuldade de se alterar as questões incluídas na pauta. Essa regra reforça o poder da presidência, da mesa diretora/secretaria executiva, na medida em que a exigência para alteração das questões exige elevada presença e aprovação por maioria simples. Uma última questão relacionada às normas de interação entre os conselheiros diz respeito às regras de modificação do RI, como nos mostra a Tabela 13.

**Tabela 13 – Regras de modificação do RI**

	Número de conselhos por modificação do RI						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de médio porte		Cidade de pequeno porte	
	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	N	%	N	%
Conselheiros c/ proposição e aprovação	0	2	0	0	2	1	2	6,90	3	10,34
Conselheiros c/ proporção de aprovação	7	4	5	3	6	2	18	62,07	9	31,03
Conselheiros s/ criterios e proporção	0	1	0	0	0	0	0	0,00	1	3,45
Sem informação	2	3	5	6	2	7	9	31,03	16	55,17
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

A maior concentração de casos está no seguinte item: conselheiros com proporção de aprovação, sendo adotada por 62,07 % dos conselhos das cidades de médio porte e 31,03% das cidades de pequeno porte. Uma tendência geral nos conselhos das três áreas é o aumento do número de casos sem informação quando se reduz o tamanho de cidade. Uma visão de conjunto permite afirmar, portanto, que a modificação do RI depende, geralmente, da aprovação dos conselheiros e pode ser iniciada, principalmente, pelos próprios conselheiros.

Uma análise do conjunto das variáveis analisadas neste tópico permite afirmar a existência de regras, em princípio, favoráveis à democratização dos conselhos. No que se refere ao número de membros, a maior parte possuiu entre 10 e 20 membros, o que pode ser visto como número razoável para assegurar certa pluralidade de atores e, ao mesmo tempo, permitir condições propícias para a realização dos processos deliberativos, dependentes da constituição de pequenos grupos.

De um modo geral, tipo de política pública não é um elemento importante para distinguir os conselhos. Por outro lado, a redução no tamanho de cidade implica, geralmente, na ausência de informações importantes acerca do processo decisório dos conselhos. Passemos à análise da representatividade dos conselhos.

## Desenho institucional e representatividade

A maioria dos conselhos é composta por representantes do governo e da sociedade civil. Os representantes do governo são, em geral, indicados pelos governantes eleitos pela população. Os conselheiros da sociedade civil são escolhidos por processos variados, pois as regras são estabelecidas por cada um dos conselhos. Uma questão comum, que perpassa a quase totalidade dos conselhos, é o fato de os representantes da sociedade civil serem escolhidos entre entidades que desempenham atividades na área de política pública do conselho. Assim, a sociedade é representada nos conselhos por coletividades e não indivíduos isolados.

Buscou-se identificar no RI se havia a previsão de categorias de entidades da sociedade civil para atuarem como representantes da sociedade nos conselhos. Os dados estão sistematizados na Tabela 14.

**Tabela 14 – Previsão de categorias de entidades representantes da sociedade civil**

	Número de conselhos por previsão de categoria da sociedade civil						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de médio porte		Cidade de pequeno porte	
	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	N	%	N	%
Não	1	6	5	5	7	6	13	44,83	17	58,62
Sim	8	4	4	1	3	1	15	51,72	6	20,69
Sem informação	0	0	1	3	0	3	1	3,45	6	20,69
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

Observa-se que 44,83% dos conselhos das cidades de médio porte e 58,62% nas cidades de pequeno porte não preveem entidades da sociedade civil para atuarem como representantes. Por outro lado, 51,72% dos conselhos das cidades de médio porte preveem entidades da sociedade civil, e 20,69% nas cidades de pequeno porte. A maioria dos CMDCA não prevê entidades da sociedade civil. Diante desse fato é difícil saber quais atores estão representando a sociedade naqueles conselhos, tal como preconizado pelo ECA. Uma informação possível para responder a essa questão é aquela relativa ao modo como são selecionados os representantes da sociedade civil. A Tabela 15 sistematiza esses dados.

Percebe-se um alto percentual de casos nos quais existe eleição em assembleia ou fórum para a definição dos representantes da sociedade civil. Essa é a situação de 27,59% dos conselhos das cidades de médio porte, e 41,38% das cidades de pequeno porte, ou seja, existe uma elevação do número de conselhos que realizam eleição quando se passa dos municípios maiores para os menores.

É possível observar uma diferença entre os conselhos, em função do tipo de política pública, pois os CMDCA são os mais democráticos, já que elegem os representantes da sociedade civil em fóruns ou assembleias e no próprio conselho. As outras duas áreas de políticas possuem um grande número de casos sem informação sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil. Em relação ao tamanho de cidade, a eleição como processo de escolha está presente em maior número nos municípios de pequeno porte.

**Tabela 15 – Como são definidos os representantes da sociedade civil**

	Número de conselhos por definição de conselheiros da sociedade civil						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de médio porte		Cidade de pequeno porte	
	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	Cidade de médio porte	Cidade de pequeno porte	N	%	N	%
Eleito em assembleia ou fórum	0	3	2	2	6	7	8	27,59	12	41,38
Indicado na entidade ou pelo Poder Executivo	1	0	3	0	0	1	4	13,79	1	3,45
Eleito em assembleia do conselho	0	0	0	0	0	1	0	0,00	1	3,45
Eleição em assembleia pública	0	0	0	1	0	0	0	0,00	1	3,45
Eleito na entidade	1	0	0	0	1	0	2	6,90	0	0,00
Indicado em assembleia ou fórum	1	0	3	0	1	0	5	17,24	0	0,00

Sem informação	6	7	2	6	2	1	10	34,48	14	48,28
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

É importante destacar o grau muito elevado de conselhos que não possuem informação sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil, 34,48% e 48,28% nas cidades de médio e pequeno porte, respectivamente. De um modo geral, a eleição é o principal mecanismo utilizado para escolher os representantes da sociedade civil. Trata-se de um processo de **autorização** democrático.

Vejamos como são definidos os conselheiros representantes do Poder Executivo, a partir das informações da Tabela 16 adiante. A indicação pelo Executivo aparece nos dois tipos de cidades como o procedimento mais utilizado, pois 62,07% dos conselhos adotam esse procedimento nos municípios de médio porte, ao passo que 44,83% utilizam esse mecanismo nas cidades de pequeno porte.

**Tabela 16 – Como são definidos os conselhos representantes do Executivo**

	Número de conselhos por definição de representantes do Executivo						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de médio porte		Cidades de pequeno porte	
	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	Cidades de médio porte	Cidades de pequeno porte	N	%	N	%
Indicado pelo Executivo	3	4	8	2	7	7	18	62,07	13	44,83
Eleito em fórum ou conferência	1	0	0	0	0	1	1	3,45	1	3,45
Sem informação <sup>1</sup>	5	6	2	7	3	2	10	34,48	15	51,72
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>

<sup>1</sup> Nos casos em que não se apresentam informações, provavelmente os conselheiros representantes do Poder Executivo são indicados pelo próprio Poder Executivo.

Fonte: AVRITZER *et al*, 2013.

Observando-se que os responsáveis pela indicação, os governantes eleitos, passaram por um processo de autorização da população, poderíamos considerar essa indicação do Executivo como uma forma indireta de autorização. Nesse sentido, teríamos algum mecanismo de autorização dos conselheiros da sociedade

civil e do Estado. Ao analisar um conjunto de instituições deliberativas britânicas, John Parkinson (2006) sustenta a importância de se criarem mecanismos capazes de viabilizar os processos de **accountability** e de **publicidade** da ação dos representantes, pois os primeiros fariam com que eles agissem no melhor interesse dos seus representados, e os segundos tornariam acessível para a população quais ações foram desempenhadas pelos conselheiros. A combinação desses dois elementos teria como resultado uma atuação mais **responsiva** dos indivíduos envolvidos com as atividades das instituições deliberativas.

## Considerações finais

Analisou-se no artigo um conjunto de dimensões características do **desenho institucional** dos conselhos de 59 cidades de médio e pequeno porte brasileiras. A despeito do fato de as cidades de pequeno porte representarem cerca de 70% dos municípios do país, ainda se sabe muito pouco a respeito da dinâmica política dessas localidades, em particular das instituições participativas, como os conselhos de políticas. A contribuição principal da pesquisa é problematizar como a composição e a atuação dos conselhos nas referidas cidades pode ser limitada pelos desafios e limites que encontram diante das disparidades territoriais e de **escala** que caracterizam o país.

Investigou-se um conjunto de indicadores do **grau de institucionalização** dos conselhos, das condições que oferecem à **deliberação** e, por fim, a questão da **representatividade**. Buscou-se verificar se seria possível diferenciar os conselhos em função do tamanho de cidade e do tipo de política pública (AVRITZER, 2010; LÜCHMAN, 2007). Cumpre destacar que a análise das regras apresentadas permite verificar somente as precondições estabelecidas para a dinâmica de funcionamento dessas instituições. Em outros termos, procurou-se descrever as características dessas instituições para identificar o **grau de institucionalização** das mesmas, bem como o seu potencial **inclusivo e democratizante**.

Os resultados sugerem constrangimentos à composição e à atuação dos conselhos nos municípios de pequeno porte, a despeito do fato de termos pesquisado áreas temáticas de políticas nas quais os conselhos tiveram “alta indução federal, ampla presença nos municípios do Brasil e elevado grau de integração a seus respectivos setores ou áreas de política” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 638). Os resultados da pesquisa robusta desenvolvida pelos autores citados indicam elevada capacidade decisória das três áreas de políticas aqui analisadas. Uma agenda futura de investigação inclui a realização de pesquisas em municípios de pequeno porte acerca dos resultados do trabalho dos conselhos.

Conclui-se que os conselhos dos municípios componentes da amostra da pesquisa possuem características semelhantes, mas precisam ser investigados sob a ótica dos resultados que produzem. Existe um número significativo de conselhos com mais de dez anos de funcionamento, o que pode indicar um grau sólido de institucionalização de práticas e procedimentos. Além disso, a maioria deles realiza reuniões mensais, o que imprime regularidade às atividades da instituição.

A maioria dos conselhos possui entre 10 e 20 membros, um número razoável para assegurar a **pluralidade da representação** no conselho e, ao mesmo tempo, não inviabilizar os processos deliberativos desempenhados pela instituição, pois são os pequenos grupos que oferecem melhores condições para a deliberação.

A paridade entre os segmentos componentes do conselho existe na maioria dos conselhos, que adota uma composição na qual 50% dos conselheiros são oriundos do Estado e os outros 50%, da sociedade civil. Essa subdivisão segue estritamente o que está preconizado na legislação para o caso dos CMDCA's. A definição da pauta pertence, em muitos casos, à mesa diretora/secretaria executiva. Um número significativo de casos menciona a definição em reunião anterior. Nas regras centrais para o processo decisório, vale destacar, foi identificado um percentual muito elevado de situações não previstas no regimento interno. Interpretamos essa informação como uma possível falta de qualificação, elaboração e aprimoramento do próprio regimento, principalmente nos municípios de pequeno porte.

De um modo geral, a redução no tamanho da cidade implicou em uma redução do nível de informação disponível sobre o desenho institucional dos conselhos, e em uma diminuição expressiva dos cinco componentes (plenário, mesa diretora, secretaria executiva, comissões e realização de conferências) da estrutura organizacional dos conselhos. No que se refere ao tipo de política pública, as variações não são tão expressivas quanto aquelas relacionadas ao tamanho da cidade.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 109-124.

ALMEIDA, D. C. Rezende. Metamorfoses da representação política. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, Eleonora Schettini. Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, v. 1, p. 1-22, 2016.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: The John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007a.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007b.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-29.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria da Cidadania e Departamento da Criança e do Adolescente. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, 1990.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direitos Humanos. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, 1991.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Decreto nº 1.196, de 14 de julho de 1994. Dispõe sobre a gestão e administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), e dá outras providências. Brasília, 1994.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 de jan. 2012.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 137-150.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A capacidade de deliberação dos Conselhos Municipais de Assistência Sócia e de Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte. *Pensar BH/Política Social*, ano VIII, n. 24, p. 29-32, nov. 2009a.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)*. Belo Horizonte: UFMG, 2009b. 376 f., enc. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-129.

CUNHA, Eleonora Schettini M.; THEODORO, Hildelano Delanusse (Eds.). *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

FARIA, Claudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FARIA, Cláudia Feres; COELHO, Uriella Ribeiro. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

FARIA, Claudia Feres; COELHO, Uriella Ribeiro. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo”. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 125-136.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. *Associativismo civil e participação social: desafios de âmbito local e global na implementação dos direitos da criança*. Rio de Janeiro: Luperj, 2004. Tese (doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Cap. VII e VIII.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *RBCS*, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006a.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, n. 67 [cited 2007-10-18], p. 49-103, 2006b.

LAVALLE, Adrián Gurza; ARAÚJO, Cícero. O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 9-12, jan./abr. 2008.

LAVALLE, Adrián Gurza. Aproximando agendas e agentes: apropriação, operação e ciclo de vidas dos conselhos gestores de políticas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICA, 2., maio 2015, Campinas. *Anais...* Campinas: Unicamp, 2015.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, set. 2016.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n. 70, p. 139-170, 2007.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 97-116.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. *Critical Policy Studies*, v. 10, p. 1-20, 2016.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam?* In: Avritzer, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). MUNIC/IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

PARKINSON, John. *Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy*. New York: Oxford, 2006.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 9-63.

PIRES, Roberto Rocha C; TOMAS, Maria Carolina. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 163-193.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, Roberto RC; VAZ, A. C. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, v. 93, p. 61-91, 2014.

POGREBINSCHI, Thamy et al. *Relatório final de pesquisa. Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Secretaria de Assuntos Legislativos; IUPERJ, 2010.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. Introduction. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p. 11-56.

SILVA, Eduardo Moreira da. Deliberação e representação política nos conselhos setoriais. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DA ALACIP, 5., julho 2010, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Alacip, 2010.

SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini M. (Orgs.). *Experiências internacionais de participação*. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Eduardo Moreira da; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 1, p. 167-194, 2016.

SILVA, E. M. et al. *Deliberative systems in meso perspective: the subsystem of policy councils in the state of Minas Gerais*. Anais eletrônicos/2016 ECPR Joint Sessions of Workshops. Pisa, 24 a 28 de abril de 2016.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 137-150.

WAMPLER, Brian. *Activating democracy in Brazil: popular participation, social justice, and interlocking institutions*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2015.

YOUNG, Iris Marion. Representation and social perspective. In: YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy. e-book*. New York: Oxford University Press, 2000.

#### **Eduardo Moreira da Silva**

Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da UFMG. Contato: [eduardovirtual2014@gmail.com](mailto:eduardovirtual2014@gmail.com)

# Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no Estado do Rio de Janeiro<sup>1</sup>

**Paula Alexandra Nazareth**

*Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*

No contexto de expansão urbana desordenada, são fundamentais as ações dos governos para combater o avanço das desigualdades sociais. O plano diretor municipal, instrumento básico da política urbana, a ser elaborado e executado de forma participativa, possibilita a articulação com outros instrumentos de planejamento, financiamento e gestão públicos. Alguns indicadores, quantitativos e qualitativos, são apresentados buscando oferecer uma interpretação dos limites da implementação desses instrumentos nos municípios do Rio de Janeiro. A análise, com base na literatura pesquisada, indica que, em geral, os planos diretores tendem a não enfatizar a promoção do acesso à moradia; não há vinculação com os instrumentos orçamentários; e os objetivos e diretrizes para a política ambiental são genéricos, sem metas concretas, e não são autoaplicáveis. Conclui-se que as expectativas de um desenvolvimento socioambiental sustentável não são atingíveis com a utilização apenas formal, não efetiva, desse instrumento.

**Palavras-chave:** administração municipal, planejamento, política urbana, política ambiental, desenvolvimento sustentável

---

<sup>1</sup> Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, em 2016.

---

[Artigo recebido em 15 de janeiro de 2017. Aprovado em 4 de agosto de 2017.]

### **Planes directores y instrumentos de gestión urbana y ambiental en el Estado de Río de Janeiro**

En el contexto de la desordenada expansión urbana, son fundamentales las acciones de los gobiernos para luchar contra el avance de las desigualdades sociales. El plan director municipal, instrumento básico de la política urbana, previsto para ser elaborado y ejecutado con participación popular, hace posible la articulación con otros instrumentos de planeo, financiamiento y gestión públicos. Algunos indicadores, cualitativos y cuantitativos, son presentados buscando ofertar una interpretación de los límites de la implementación de esos instrumentos en las municipalidades de Rio de Janeiro. El análisis basado en la literatura indica que, en general, los planos no confieren énfasis a la promoción del acceso a la morada; no hay vinculaciones con los instrumentos de presupuesto; y los objetivos e directrices para la política ambiental son genéricos, sin metas tangibles, y no autoadministrados. Se concluye que las expectativas de un desarrollo socio ambiental sostenible no son alcanzables con la utilización solamente formal, no efectiva, de ese instrumento.

**Palabras clave:** administración municipal, planificación, política urbana, política ambiental, desarrollo sostenible

### **Master Plans and instruments for urban and environmental management in the State of Rio de Janeiro**

In the context of disorderly urban expansion, government's actions are primal to fight the social inequalities advance. The municipal master plan is the basic urban policy instrument, to be elaborated and implemented with popular participation. It works as to articulate other public planning, financial and management instruments. Some quantitative and qualitative indicators are presented in order to offer an interpretation of the limits of the implementation of these instruments in the municipalities of Rio de Janeiro. The review of the literature points out that, in general, the master plans do not stress efforts on housing access, there are relevant lacks of connection between them and the budget instruments, and the objectives and guidelines for environmental policy are generic, with no concrete goals, and not self-applicable. It can be concluded that the expectations of a sustainable socio-environmental development are not obtainable with the only formal, non-effective use of this instrument.

**Keywords:** municipal administration, planning, urban policy, environmental policy, sustainable development

## Introdução

As disposições da Constituição Federal brasileira relacionadas à gestão urbana estão alinhadas com os princípios de descentralização e democratização, designando os municípios como os entes responsáveis pela execução da política e das ações necessárias ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar social, estabelecendo-se instrumentos de natureza participativa com o objetivo de aproximar a população dos processos decisórios.

Ao regulamentar as previsões dos artigos 182 e 183 da Constituição, a Lei Federal nº 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), estabeleceu que o plano diretor (PD), aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, cujas diretrizes gerais incluem, entre outras, “a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, I).

A integração do PD com os instrumentos de planejamento, financiamento e gestão definidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional brasileira é essencial para alinhar ações com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável. Entre eles, merecem destaque os planos orçamentários, anuais e plurianuais<sup>2</sup>, e os planos de sustentabilidade adotados pelos governos locais<sup>3</sup>, que são complementares e devem ser integrados com as prioridades definidas no PD.

Este trabalho analisa os principais instrumentos da política de desenvolvimento urbano e gestão ambiental previstos na legislação brasileira para serem utilizados pelos municípios e discute brevemente as alternativas de financiamento das ações de políticas públicas pelas quais são responsáveis.

Com base na revisão de pesquisas e estudos, procurou-se avaliar, de forma geral, como está sendo implementada a gestão das políticas urbana e ambiental pelos municípios e, em especial, como as cidades fluminenses estão lidando com o PD, se estão buscando assegurar uma gestão voltada para o desenvolvimento sustentável, de forma participativa, e ainda se, no processo de planejamento e execução das políticas públicas, os governos locais observam e se utilizam dos instrumentos e planos aprovados.

---

<sup>2</sup> O plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

<sup>3</sup> Elaborados em conformidade com os acordos dos quais o Brasil é signatário, como a Agenda 21 Global e a Agenda 2030, que definiu os objetivos de desenvolvimento sustentável (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005a).

São apresentados alguns indicadores com o objetivo de agregar elementos para a análise do processo de implementação, pelos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, dos principais instrumentos disponíveis para a gestão das políticas públicas visando ao desenvolvimento urbano sustentável.<sup>4</sup>

## Desafios dos municípios brasileiros para o financiamento da gestão urbana

O modelo de urbanização brasileiro se constituiu de forma excludente, segregando parte considerável da população proveniente das zonas rurais, sem integrá-los, marginalizando-os e expulsando-os para as periferias sem uma política habitacional e sem enfrentar a questão fundiária urbana, agravando as desigualdades sociais (ROLNIK, 2012; GOULART; TERCÍ; OTERO, 2015; MOREIRA, 2008).

Nesse contexto de expansão urbana descontrolada<sup>5</sup>, que resultou em assentamentos precários e condições inadequadas de moradia, são fundamentais as ações dos governos para resolver os problemas urgentes da população, especialmente a pobreza – identificado como o principal desafio do desenvolvimento sustentável (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016).

Dentre os principais desafios impostos às cidades brasileiras – e à grande maioria das cidades latino-americanas –, destaca-se o atraso estrutural dos equipamentos urbanos. É uma realidade que impõe investimento em infraestruturas e serviços básicos (água, eletricidade, saneamento, resíduos sólidos), transportes, regularização da propriedade fundiária e moradia digna e acessível, a fim de reduzir as desigualdades sociais e oferecer um ambiente propício para a prosperidade econômica, social e ambiental.<sup>6</sup>

A tendência à individualização e à privatização do desenvolvimento urbano, que se traduz em forte expansão e fragmentação do espaço urbano e coloca em risco a inserção dos habitantes com redução das desigualdades e acesso a todos aos serviços públicos básicos (educação, saúde, serviços em rede etc.), é outro importante desafio.

Por fim, ressaltam-se a superexploração dos recursos naturais e a vulnerabilidade dos ecossistemas urbanos, que sofrem os efeitos das mudanças climáticas e da

<sup>4</sup> Dados da *Pesquisa de informações básicas municipais – perfil dos municípios brasileiros 2013* (MUNIC – 2013), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O questionário foi aplicado nos 5.570 municípios do país e traz uma seção especial sobre o meio ambiente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014, p. 13).

<sup>5</sup> De acordo com o IBGE, a taxa de urbanização no Brasil, que era de 36% em 1950, atingiu 85% em 2015 (<https://goo.gl/jlp1fj>. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015).

<sup>6</sup> Ver Cavé *et al.* (2014) sobre o financiamento das cidades na América Latina; Nazareth (2015) sobre os desafios do financiamento local no Brasil.

ocupação desordenada, exigindo ações para conter a degradação ambiental e para a prevenção e gestão de riscos de desastres.

O governo municipal é um ator primordial para a construção de um processo bem sucedido de desenvolvimento. Cabe-lhe coordenar as ações internas à cidade, estimular as iniciativas de desenvolvimento local e um ambiente favorável de negócios; articular com os demais atores públicos, privados e da sociedade civil; adequar as ações às realidades regional e nacional, calcando-as nas capacidades locais; e captar recursos e promover parcerias, avaliando a possibilidade de constituição de consórcios intermunicipais, pactos regionais ou outros tipos de articulação assemelhados, que possibilitem a constituição de redes regionais.

Mas para executarem as ações necessárias para a promoção do desenvolvimento sustentável, que envolve o combate à desigualdade social, especialmente em face das limitações de recursos orçamentários, os municípios necessitam de recursos e de cooperação financeira e política.

Como mencionado, a Constituição, aprovada em um momento de redemocratização do país, atribuiu aos entes municipais, elevados à condição de entes federativos autônomos, a responsabilidade pela gestão urbana (apesar de não ter garantido as fontes de financiamento necessárias à execução das políticas) e pela execução de políticas públicas das áreas sociais (NAZARETH, 2014, 2015). Estabeleceu ainda o envolvimento municipal com as tarefas de defesa do meio ambiente, determinada em 1981 pela regulação da política ambiental em âmbito nacional.<sup>7</sup>

A divisão de responsabilidades pelo gasto público entre as três esferas de governo, construída historicamente no país, segue, em linhas gerais, as prescrições da teoria tradicional das finanças públicas. Cabe ao Governo Federal, principalmente, o financiamento do ensino superior, defesa, previdência, transportes (rodovias maiores e interestaduais, sendo esta uma responsabilidade que é compartilhada com os estados) e segurança nacional. Aos governos estaduais compete financiar o ensino médio, rodovias estaduais e segurança pública (polícia), enquanto os governos municipais são responsáveis pelo ensino fundamental e a gestão da política urbana, incluindo transporte e limpeza pública, entre outras áreas. A política de saneamento básico é dividida entre estados e municípios; e a política pública de saúde, dividida entre os três níveis, com gastos que foram gradualmente descentralizados, por meio do Sistema Único de Saúde (NAZARETH, 2007).

---

<sup>7</sup> Ao contrário do que acontece com a educação e a saúde, a atribuição de responsabilidade ambiental aos municípios não foi acompanhada de mecanismos regulares para o financiamento das ações e a capacitação de seus promotores, realidade que não impediu uma atuação relevante dos municípios nessa área (NEVES, 2006).

Do ponto de vista do financiamento de suas ações, as transferências intergovernamentais constituem hoje a principal fonte de recursos para os governos municipais, mas são muitas vezes insuficientes para dar conta dos expressivos valores envolvidos, especialmente para as obras de melhoria e expansão da infraestrutura. Essa realidade, observada de maneira geral nos países da América Latina, ocorre também nos municípios brasileiros, altamente dependentes das transferências intergovernamentais da União, e, em menor medida, dos estados.<sup>8</sup>

A cobrança de impostos sobre a propriedade imobiliária territorial urbana e de contribuição de melhoria decorrente da valorização imobiliária em virtude de obras e melhoramentos realizados pelo poder público também enfrenta dificuldades de diversas ordens, o que redundava em limitada capacidade de autofinanciamento por meio da exploração e gerenciamento dos impostos e tributos de competência municipal.<sup>9</sup>

Nesse contexto, instrumentos alternativos de financiamento, específicos para as operações urbanas, devem ser buscados. A cobrança de tarifas pela prestação dos serviços públicos urbanos, no todo ou em parte, pode constituir fonte de financiamento não desprezível, pelo potencial para assegurar um fluxo contínuo de receita para os governos responsáveis pelos serviços, apesar de essa alternativa também enfrentar obstáculos de ordem econômica e política para sua efetivação (CAVÉ *et al.*, 2014).

Tanto no caso brasileiro como em outros países da América Latina, os programas e fundos públicos nacionais de investimento representam uma opção para os municípios captarem recursos de médio e longo prazo para o financiamento de projetos de infraestrutura urbana. No Brasil, as principais instituições financeiras especializadas são a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, não obstante as restrições de acesso ao crédito de longo prazo aos municípios brasileiros, inclusive por limitações de ordem legal.

Em complementação, o endividamento junto a instituições financeiras privadas ou internacionais, quando possível, oferece uma alternativa interessante. Apresenta, como principal vantagem, distribuir os custos do financiamento de um projeto ao longo de sua vida útil, envolvendo, portanto, os atuais e os futuros contribuintes cidadãos que serão beneficiados com a infraestrutura a ser dessa forma viabilizada.

---

<sup>8</sup> Cavé *et al.* (2014) e Nazareth (2007). Ver também Alencar e Gobetti (2008), para uma avaliação do sistema de transferências intergovernamentais brasileiro.

<sup>9</sup> Tais como capacidade limitada de pagamento dos contribuintes, informalidade, cadastros desatualizados, estruturas ineficientes de arrecadação e fiscalização tributária, entre outras. Para uma análise do financiamento e capacidade de gasto municipal, ver Villaça (2006) e Nazareth (2014, 2015).

Embora esses financiamentos sejam de longo prazo, com taxas de juros razoáveis, o fato de serem em divisas (com risco cambial), vinculados a projetos específicos e com garantias dos governos centrais não contribui para reforçar a autonomia dos governos locais, ficando essa opção, muitas vezes, restrita aos estados ou aos maiores municípios.<sup>10</sup>

Outra modalidade de financiamento da infraestrutura urbana é o estabelecimento de parcerias público-privadas, instrumento considerado “complexo e sensível, já que seu objetivo é envolver em um mesmo projeto parceiros cujos interesses e horizontes de investimento são muitas vezes divergentes” (CAVÉ *et al.*, 2014, p. 46), e que, por essa razão, ainda é relativamente pouco adotado no Brasil.

Para que seja pleno e sustentável, além do aumento da renda e da riqueza pela via do crescimento da produção e do consumo em novas bases, sem comprometer a vida das gerações futuras, o processo de desenvolvimento deve integrar todas as dimensões: econômica, social, cultural, ambiental, científico-tecnológica e político-institucional. O poder público local pode e deve atuar no processo por meio de uma política fiscal ativa, voltada para induzir e promover transformações, procurando utilizar todos os recursos, exógenos e endógenos, articulando receitas e despesas, política tributária e de gastos, de maneira coordenada (VILLAÇA, 2006).

## O planejamento municipal

As dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros para promover o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável, vale destacar, não se resumem à questão fiscal ou financeira analisada, mas são também de natureza técnica e de qualificação dos recursos humanos que trabalham nas administrações públicas locais, traduzindo-se em uma fraca capacidade institucional.

Essa realidade exige a mobilização e o investimento no capital humano, empresarial, social, natural, para permitir, pela combinação simultânea de todos esses esforços, o nível de desenvolvimento desejado, com qualidade de vida digna a todos os habitantes das cidades.

É fundamental, para tanto, adotar estratégias de planejamento e de gestão compartilhada do processo de desenvolvimento local, identificando potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, e os problemas, limites

---

<sup>10</sup>Na América Latina, as instituições financeiras internacionais “mais ativas são, por ordem de volume de atividade: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, a CAF (Corporación Andina de Fomento) e, entre as agências de desenvolvimento bilaterais, a AFD (França), a JICA (Agência de cooperação internacional do Japão), ou ainda a KFW (Banco de desenvolvimento da Alemanha)” (CAVÉ *et al.*, 2014, p. 28).

e obstáculos a serem enfrentados; escolher vocações, estabelecer metas, definir estratégias e prioridades, monitorar e avaliar resultados. As estratégias participativas contribuem para o crescimento do capital humano e social, o empoderamento da população e a boa governança, condições necessárias para o desenvolvimento sustentável.

O planejamento estratégico deve ser uma premissa para a definição das ações governamentais direcionadas ao desenvolvimento sustentável das cidades. Significa escolher prioridades de forma participativa e democrática, elaborar projetos e negociar com os atores locais e parceiros, internos e/ou externos, para levantar os recursos e reunir os meios necessários à realização de uma agenda local democrática e inclusiva.

O município conta com vários instrumentos para se planejar. Dentre eles, destacam-se, por sua importância, o plano diretor municipal (PD), que define a destinação das diversas áreas do território considerando suas especificidades, o plano plurianual municipal (PPA), que contém as ações prioritárias do governo municipal para um período de quatro anos e a Agenda 21, plano local de desenvolvimento sustentável, com ações de curto, médio e longo prazo para o território de um município, conjunto de municípios ou bacia hidrográfica (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005a).

Para aumentar a efetividade das ações planejadas para o desenvolvimento pleno, em todas as suas dimensões, as normas instituidoras dos planos determinam (ou preveem) que a administração local deve assegurar a participação da população e a gestão democrática no processo de elaboração dos três instrumentos descritos.

Preferencialmente, a participação se daria com a realização de um debate amplo sobre a cidade, em audiências públicas e por meio de outros mecanismos de fortalecimento da transparência e da democracia, como os conselhos municipais de política urbana e ambiental, entre outros. Estaria assegurada, dessa forma, a representação das diversas instituições e da sociedade civil, incluindo associações de moradores e de trabalhadores, movimentos sociais, o Poder Legislativo municipal, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, entre outras.

O PD, elaborado de forma participativa, deveria, idealmente, considerar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Possibilitaria, assim, a integração com as políticas estaduais e federais desenvolvidas no município com os mesmos objetivos, bem como com os instrumentos de planejamento orçamentário e os planos de sustentabilidade. A prática, como se discutirá, tem se mostrado diferente das intenções que nortearam a instituição desses instrumentos.

## Estatuto da Cidade

A Constituição de 1988, absorvendo a demanda de participação da sociedade civil organizada e as propostas do movimento pela reforma urbana que se vinham constituindo desde a década de 1970 em resposta ao caráter excludente do desenvolvimento urbano, dedicou, pela primeira vez na história brasileira, um capítulo específico à questão urbana (GOULART; TERCI; OTERO, 2015).

Após intensas disputas legislativas, que ilustram conflitos entre os diferentes interesses e visões acerca do futuro das cidades, foram finalmente regulamentados os artigos 182 e 183 pelo Estatuto da Cidade (EC), aprovado pela Lei Federal nº 10.257/2001. Com o estatuto, a política de desenvolvimento urbano ganhou um marco regulatório efetivo, definido por um conjunto de normas e instrumentos de intervenção voltados para “regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo” (GOULART; TERCI; OTERO, 2015).

De acordo com o artigo 182, a política urbana é responsabilidade do município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. O mesmo artigo estabelece que o plano diretor municipal (PD) é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano e deve definir o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social. O artigo 183 trata da aquisição da propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que a utiliza para sua moradia ou de sua família, garantindo o direito de propriedade àquele que, de fato, dá a ela uma destinação compatível com sua vocação legal (BRASIL, 1988).

A participação foi consagrada como princípio mediante o texto da lei: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, II).

Com a aprovação do estatuto, o país passou a contar com diversos instrumentos urbanísticos capazes de conter a especulação imobiliária e promover a democratização do acesso à cidade, como a outorga onerosa do direito de construir, as zonas especiais de interesse social, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, entre outros.

Contudo, apesar da previsão de utilização desses instrumentos trazida pela nova legislação, observam-se, de maneira geral, diretrizes vagas e imprecisas nos PDs, que não se convertem em ações efetivas para o enfrentamento da grave questão fundiária, questão que será abordada adiante.

## Plano diretor

O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Com base nesses princípios, determinou que o PD, aprovado por lei municipal, é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, que devem englobar o território do município como um todo (art. 40 do EC).

Aos municípios que não tinham PD aprovado na data de entrada em vigor do estatuto, mas que pela lei teriam obrigação de fazê-lo, foi concedido um prazo de cinco anos<sup>11</sup> para sua elaboração e aprovação, sendo obrigatório aos municípios: a) com mais de 20 mil habitantes; b) que fazem parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) que são integrantes de áreas de especial interesse turístico; e d) que estão situados em áreas de influência de empreendimentos ou têm atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41 do EC). Posteriormente, a Lei Federal nº 12.608/2012 ampliou a obrigação também para as cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A legislação determina ainda que as cidades com mais de quinhentos mil habitantes devem elaborar um plano de transporte urbano integrado, compatível com o PD ou nele inserido, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.<sup>12</sup>

As diretrizes gerais preconizadas pelo EC para a política de desenvolvimento urbano e a promoção da função social da propriedade incluem a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e dos demais setores da sociedade no processo de urbanização; o planejamento do desenvolvimento das cidades; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; a ordenação e controle do uso do solo, entre outras (art.2º do EC).

<sup>11</sup> Até 10/2006, data posteriormente prorrogada para 30/06/2008, pela Lei Federal nº 11.673/2008.

<sup>12</sup> Art. 41, §3º do Estatuto da Cidade, incluído pela Lei Federal nº 13.146/2015.

Cabe ao PD prever como serão usados e ocupados os diversos espaços do município; definir a área de expansão das indústrias e das atividades econômicas em geral; definir as áreas de moradias sociais, as que devem ser preservadas do ponto de vista ambiental e as que devem ser adensadas; definir os locais mais convenientes para instalação de micro e pequenos negócios, de construção de escolas, postos de saúde, praças, rodoviárias e destinação final de resíduos sólidos; identificar as propriedades e suas atividades econômicas, definindo os melhores espaços de sua expansão; prever as tendências de evolução dos pequenos aglomerados urbanos e as vias de comunicação que deverão ser construídas a médio e longo prazos; demarcar as áreas de maior potencial hídrico e ricas em recursos naturais; traçar o perfil dos bens e imóveis históricos, indicando as possibilidades de seu aproveitamento turístico (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005a, p. 5).

Como se observa, o PD deve buscar garantir uma melhor qualidade de vida aos cidadãos, além de preservar e restaurar os sistemas ambientais, promovendo a regularização fundiária, de acordo com os princípios da reforma urbana que esteve na base de sua concepção e origem.

Para Goulart, Terci e Otero (2015), o plano é peça chave para o enfrentamento do quadro de desigualdade urbana, irregularidades fundiárias, segregação sócio-espacial e degradação ambiental, desde que elaborado e implementado de forma eficaz. Com efeito, embora já existisse antes do EC, suas formas de elaboração foram aprimoradas, evoluindo de um formato mais burocrático e tecnocrático para uma prática com ampla participação da população e atuação da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais envolvidos com a reforma urbana.

Desse ponto de vista e considerando sua importância, todos os municípios deveriam elaborar seus planos (mesmo aqueles que não são obrigados) adaptados às suas condições e especificidades, com base na tecnicidade (é de fato instrumento técnico), mas com a devida legitimidade política, dada pela participação e envolvimento da sociedade civil local em sua elaboração, implementação e execução.

Para que possa atender as necessidades da população de forma democrática e participativa, garantindo o acesso à terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, o processo de planejamento e formulação da política urbana por meio do PD não pode ficar restrito à esfera técnica da administração. E esses objetivos só serão atingidos com a utilização dos instrumentos definidos no estatuto, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos municípios (GOULART; TERCI; OTERO, 2015).

Como ocorre com frequência, contudo, em virtude da falta de capacidade técnica e qualificação dos servidores de muitas prefeituras e, de maneira mais contundente, na sociedade civil local, o PD tem a sua execução contratada a escritórios e assessorias profissionais, especializadas, que não conhecem as especificidades municipais.

O resultado do processo assim conduzido, padronizado, se torna dissociado da realidade local, ignorando os conflitos sociais, as prioridades locais, muitas vezes “segregando, voluntária ou involuntariamente, grandes massas populacionais, em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos essenciais” apenas para o cumprimento da lei. Prática que dificulta, por conseguinte, a formulação de políticas públicas e ações eficazes, resultando que “esta desconectividade entre a cidade planejada e a cidade real tem contribuído para o ceticismo dos resultados do processo” (MOREIRA, 2008, p. 13).

Moreira (2008) propõe que os instrumentos devam ser de natureza técnico-científica (incluindo a coleta, tratamento e interpretação de dados), político-institucional (relações entre as forças políticas constituídas e os atores) e econômico-financeira (abrangendo os recursos orçamentários e de outras origens previstos), tornando o plano uma espécie de pacto entre setores da sociedade e cidadãos, para “direcionar a forma de crescimento sintonizada com uma visão de cidade coletivamente construída, buscando uma melhor qualidade de vida para seus habitantes” (MOREIRA, 2008, p. 14).

A gestão do território deve ser, assim, orientada, necessariamente, pela busca de soluções articuladas e integração regional, como estratégia de desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentável. O poder público municipal teria o dever de promover o debate para a construção do plano, por meio de audiências públicas, assegurando a maior representação e participação social no processo.

Embora a gestão participativa esteja prevista no EC, muitos municípios elaboraram e aprovaram seus PDs sem a participação legítima de grupos menos favorecidos na política pública local.<sup>13</sup>

De fato, a importância conferida ao PD municipal como instrumento democrático de gestão urbana foi ampliada com a aprovação do EC, momento a partir do qual criou-se grande expectativa de que seria a solução para os graves problemas urbanos vivenciados no país – a grande concentração populacional nas regiões

---

<sup>13</sup> Como apontado por Goulart *et al.* (2015), os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus PDs. A maioria não tem estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento.

metropolitanas; o elevado déficit habitacional; o esvaziamento das áreas centrais das cidades, com expansão desordenada das periferias, sem saneamento básico adequado, com degradação ambiental comprometendo o meio ambiente urbano e rural, violência e segregação sócio-espacial crescentes (MOREIRA, 2008).

Transcorridos quinze anos, no entanto, resta claro que a existência e aprovação da lei, por si só, não foram suficientes para uma efetiva democratização do acesso à terra urbana, com inclusão das camadas mais desfavorecidas da população. E que os PDs não conseguiram ordenar e planejar o crescimento urbano como se esperava.

De acordo com Moreira (2008, p. 21), na prática, os planos “ainda são elaborados sem refletirem a realidade da cidade real”, sem respeitar suas características geográficas, demográficas e socioeconômicas, com um caráter essencialmente político e normativo, destinando-se, muitas vezes, apenas a cumprir a exigência legal de sua elaboração. Observam-se inúmeras contradições entre a norma e a realidade, e não se verifica preocupação com o desenvolvimento econômico regional, sendo as disposições do PD limitadas à área do próprio município, sem considerar potenciais riscos, oportunidades de expansão e de cooperação com outros entes – realidade observada pelo autor em 2008, mas que permanece atual, de acordo com avaliações mais recentes (MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016).

Os planos acabam na maior parte dos casos restritos aos objetivos de um mero zoneamento, com uma visão tecnicista, e não raro obedecem mais à lógica do mercado imobiliário e de sua valorização privada, do que à lógica da cidade, que visa à plena realização de sua função social. Conclui o autor com a seguinte reflexão:

Partindo do princípio que o cumprimento da função social da cidade passa, sobretudo, pelo cumprimento da função social da propriedade, o Plano Diretor atenderá a este papel se contribuir na construção de três direitos fundamentais do cidadão: o de participar na sua elaboração e fiscalização; o de morar por meio de um adequado ordenamento territorial e um meio ambiente saudável; e o de acesso à infra-estrutura, assim como dos benefícios das obras e serviços públicos, equipamentos de lazer, educação e saúde. Os diversos ambientes que constituem as cidades não são células autônomas. Estão articuladas entre si e são reflexos das desigualdades sociais, que tem merecido do Estado tratamento diferenciado. Percebe-se com clareza as diferenças movidas por interesses de grupos sociais que se apoderam de seu aparelho, mas também estimulado por lutas sociais.

São os bairros privilegiados com áreas de lazer, ruas bem pavimentadas e arborizadas, limpeza sistemática dos logradouros, policiamento presente, rede de água e esgoto, iluminação pública, os melhores hospitais e escolas, contenção de encostas, telefones públicos, entre outros. Assim, os ambientes das metrópoles são objeto de práticas distintas, de uma cidadania desigual

que se traduz em ambientes desiguais. Naquelas áreas onde a população está excluída dessas facilidades, emerge um outro ambiente. Continua avançando a moradia precária e ilegal, em situações de insalubridade, reduzido de endemias e epidemias, cujo conteúdo em termos de equipamentos de consumo coletivo é extremamente deficiente em um cenário de muita elevada densidade populacional (MOREIRA, 2008, p. 25).

A próxima seção reúne alguns indicadores relativos ao processo de implementação do PD e dos principais instrumentos voltados para a gestão urbana nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, com o intuito de contribuir para a análise da capacidade institucional das administrações municipais para planejar e executar políticas públicas e promover o desenvolvimento local inclusivo e sustentável.

## **Instrumentos de política urbana e planos diretores no Estado do Rio de Janeiro**

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2013, publicada no *Perfil dos Municípios Brasileiros 2013* (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014), 2.785 (50%) municípios brasileiros declararam ter plano diretor (PD) em 2013, 763 (14%) estavam elaborando o plano e 2.019 (36%) não o possuíam. O percentual de municípios que não possuíam plano, como esperado, foi mais elevado no grupo de municípios com população até 20 mil habitantes (para os quais não é obrigatório), chegando a 55% naqueles com até 5 mil habitantes.<sup>14</sup>

A pesquisa mencionada registrou um aumento expressivo no número de municípios com PDs entre 2005 (quando apenas 15% dos municípios brasileiros contavam com esse instrumento) e 2013, sendo o percentual maior entre os municípios mais populosos.

No Rio de Janeiro, 70 dos 92 municípios (76% do total) possuíam PD em 2013, enquanto 6 dos 21 municípios que não possuíam, declararam estar, à época, elaborando os respectivos planos.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Dos 1.718 municípios com mais de 20 mil habitantes (cujo prazo final para aprovação do plano foi prorrogado para junho de 2008, como se observou anteriormente), restavam 178 (10%) que ainda não o haviam feito em 2013, sendo que, desses, 108 (6%) afirmaram que o plano estava em elaboração. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

<sup>15</sup> Na realidade eram 71, já que Duque de Caxias recusou responder o questionário do IBGE. Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do RJ (TCE-RJ) em 2016 dava conta da existência de 65 PDs, sendo 38 aprovados por lei complementar (41%) e 27 por lei ordinária (29% do total), enquanto 27 não possuíam planos. A discrepância dos números das duas instituições é ilustrativa das limitações dos dados informados pelos municípios (<https://goo.gl/eTxSLs>).

Outros instrumentos de política urbana adotados pelos municípios brasileiros, articulados pelo PD, buscam regular o uso e ocupação do solo urbano com fins de inclusão social, econômica e política, sendo mais utilizados o código de posturas, a lei do perímetro urbano e o código de obras.

Os instrumentos mais recentes, que passaram a ser contemplados pelo EC, ainda apresentam uma incidência menor nos municípios, como a lei de desapropriação com pagamento de títulos, a lei do direito de preempção e a lei de transferência do direito de construir.

Também foram previstos no EC instrumentos relativos à disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social; além de institutos tributários e financeiros, como o imposto sobre a propriedade imobiliária e os incentivos e benefícios fiscais, e diversos institutos jurídicos e políticos, tais como a desapropriação e o tombamento de imóveis.

De acordo com a referida pesquisa do IBGE, 5.174 municípios do país (93%) apresentaram, em 2013, pelo menos um dos instrumentos de planejamento pesquisados. Os mais utilizados eram a lei de perímetro urbano e o código de obras; e os menos, a legislação sobre operação urbana consorciada e a legislação sobre solo criado. Apenas 393 (7%) municípios não tinham nenhum instrumento de planejamento em 2013, enquanto que no Rio de Janeiro, naquele ano, 100% dos municípios apresentavam ao menos um dos instrumentos.

Os instrumentos mais utilizados pelos municípios do Rio de Janeiro em 2013 são a seguir resumidos, indicando-se a descrição adotada pelo IBGE, disponível no glossário da pesquisa da qual se extraíram os dados (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014, p. 273):

Código de obras – instrumento de regulação das construções, com especificação de padrões mínimos desejáveis para garantia da salubridade e segurança destas, utilizado em 89 das 92 cidades do RJ, sendo que em 84 (91% delas) com leis específicas, a maioria aprovada entre os anos 1940 e 1999.

Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo – instrumento de regulação do uso e ocupação do solo urbano, segundo zonas ou áreas delimitadas, adotado por 78 municípios do RJ, 85% do total, a maioria também com leis específicas.

Legislação sobre parcelamento do solo – divisão do solo urbano mediante loteamento ou desmembramento, adotada em 77 das 92 cidades, sendo que em 62 (67%) por leis específicas, aprovadas entre 1943 e 2012, e nas demais 15, como parte integrante do PD.

Lei de perímetro urbano – estabelece o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais, adotada em 73 cidades do RJ (80% do total), em mais da metade com leis específicas, muitas aprovadas antes de 2000, a mais antiga datando de 1949.

Observou-se também que 67 cidades (73% dos municípios do RJ) contavam, em 2013, tanto com legislação sobre zona e/ou área de interesse social – área de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária – como sobre zona e/ou área de interesse especial – zona criada em função da preservação cultural, paisagística ou do estabelecimento de um tipo específico de uso do solo.

Em 42 cidades fluminenses (46%), a legislação sobre a zona de interesse social é parte integrante do PD, enquanto 25 municípios (27%) possuem legislação específica sobre o assunto. De modo similar, em metade dos municípios, a legislação sobre a zona de interesse especial integra os respectivos planos, enquanto 22 municípios (um quarto do total) possuem leis específicas regulando essas áreas.

Entre os instrumentos menos utilizados pelos municípios fluminenses, destacam-se a legislação sobre operação urbana consorciada (conjunto de intervenções e medidas para transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em áreas urbanas delimitadas, prevendo a participação da iniciativa privada), em 33 municípios (36% do total), majoritariamente como parte integrante do PD. E a legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir (concessão ou outorga, pelo poder público, do direito de construir), também presente em 42 municípios (menos da metade), em geral integrando o PD e em poucas cidades, por leis específicas que datam de 2002 a 2012, sugerindo ser esse um instrumento de adoção mais recente.

Outros instrumentos adotados são a legislação sobre estudo de impacto de vizinhança (define empreendimento ou atividade que dependerá de estudo prévio de impacto para obter a licença de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal, objetivando estabelecer os efeitos urbanísticos, positivos ou negativos) – em grande parte das 48 cidades fluminenses que a possuem, integra o PD (36 cidades) –; e a legislação sobre contribuição de melhoria (tributo devido pelo proprietário de imóvel em áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas) – existente em 53 dos 92 municípios fluminenses, sendo em 37 (40%) por lei específica.

Além dos indicadores analisados, avaliações qualitativas sobre os PDs participativos realizadas para o conjunto do país no âmbito de uma grande pesquisa nacional corroboram muitas das conclusões apontadas na literatura, já mencionadas.<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Costa *et. al.* (2011). A coordenação nacional da pesquisa definiu, a partir de critérios demográficos, a distribuição do número de planos a serem avaliados pelos estados, cabendo ao Rio de Janeiro a avaliação de 28 PDs e a realização de dois estudos de caso. A coordenação da pesquisa no estado coube à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, e contou com a participação de pesquisadores de diferentes instituições (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL, 2011).

No Estado do Rio de Janeiro, a avaliação foi realizada em 28 PDs e destacou a grande diversidade entre eles, embora apresentem alguns importantes aspectos em comum. A pesquisa concluiu que, de uma maneira geral, os PDs não enfatizam a promoção do acesso à moradia; as assessorias contratadas para a elaboração do documento, em virtude das dificuldades técnicas e da baixa qualificação das equipes das prefeituras, podem definir parte importante do conteúdo dos planos, sugerindo a pouca participação popular; e não há vinculação dos PDs com os planos orçamentários municipais. Por fim, os grandes investimentos estão além da influência do PD, revelando o alcance limitado desse importante instrumento no Estado (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL, 2011, p. 13-16). As disposições dos PDs avaliados na pesquisa, relativas à política ambiental no RJ, serão analisadas adiante.

Para atenuar os problemas e dificuldades na implementação e elaboração dos planos já discutidos, apontados por diversos autores e evidenciados na mencionada avaliação realizada nacionalmente, é fundamental que o PD e os demais instrumentos de planejamento e gestão urbana por ele articulados estejam integrados aos instrumentos de planejamento orçamentário, previstos no art. 165 da Constituição, aprovados pelo Poder Legislativo municipal.

O plano plurianual (PPA), já mencionado, tem validade de 4 anos a partir do segundo ano de uma administração e acaba no primeiro ano da administração seguinte, sendo obrigatório para todos os municípios. Com vistas a maximizar os resultados e melhorar a qualidade dos gastos públicos, define objetivos, diretrizes, recursos e ações, organizados em programas que devem ser identificados por descrições claras do propósito a atingir, com datas de início e fim, além de pressupor a disponibilidade de recursos, com metas e indicadores. Dessa forma, permite o acompanhamento e a avaliação de sua implementação.

O PPA influencia a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que institui, a cada ano, as metas e prioridades para a ação governamental, e a lei de orçamentária anual (LOA), que estabelece receitas e gastos do poder municipal ao longo de um ano. Desde 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu um amplo conjunto de novas regras a serem cumpridas pelos administradores públicos de todos os entes e contribuiu para o fortalecimento de planos e orçamentos, conferindo ao PPA, à LDO e à LOA um caráter integrado nos três níveis de governo.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Além de definir as diretrizes para os orçamentos, a LRF (Lei Complementar Federal nº 101/2000) acrescentou funções à LDO, incluindo a previsão de anexo de riscos fiscais e a definição de critérios, entre outros, para utilização da reserva de contingência e de índices de atualização e demonstrativos de impacto orçamentário e custo fiscal relacionados à dívida pública, a receitas e despesas.

As ações governamentais, definidas, financiadas e executadas segundo esses instrumentos de planejamento aprovados, precisam observar as disposições contidas no PD e as prioridades que ali foram estabelecidas de forma participativa, para que se possa alcançar o desenvolvimento local e atender as necessidades da população.

## **Dimensão ambiental: desenvolvimento sustentável e a Agenda 21**

No município, como observado, o PPA contém as ações prioritárias do governo, definidas em função do rumo que se quer dar à dinâmica econômica e social, pressupondo-se que deva observar a destinação das diversas áreas do território municipal especificadas no PD.

A Agenda 21 Local, por sua vez, é um instrumento de planejamento de políticas públicas não obrigatório. Envolve a sociedade civil e o governo em um processo amplo e participativo de consulta sobre problemas ambientais, sociais e econômicos locais e de debate sobre soluções, através da identificação e implementação de ações concretas, buscando harmonizar desenvolvimento econômico – condição necessária, mas não suficiente – com justiça social e equilíbrio ambiental.

Em termos práticos, define um plano local de desenvolvimento sustentável, com ações de curto, médio e longo prazo para um determinado território, seja ele o município, um conjunto de municípios ou uma bacia hidrográfica, entre outros.<sup>18</sup>

O ponto de partida dessa agenda foi o reconhecimento da importância do Estado como gestor das políticas públicas em defesa dos interesses das gerações futuras, dando origem à Agenda 21 Global, aprovada na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 (RIO-92) por governos de 179 países<sup>19</sup>. De adesão voluntária pelos países signatários, trouxe uma nova visão contemplando princípios do desenvolvimento sustentável, integrando as dimensões social, ambiental e institucional ao progresso econômico.

O termo agenda teve o intuito de fixar compromissos relativos a políticas e metas que contemplassem o desenvolvimento sustentável, indicando a necessidade de se reinterpretar o conceito de progresso para além dos tradicionais indicadores.

---

<sup>18</sup> Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas apresentou o documento *Nosso futuro comum* (Relatório Brundtland), que definiu desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, devendo-se ressaltar que o conceito pressupõe não apenas preservação ambiental, mas também o combate à desigualdade social (<https://goo.gl/3nxd0U>).

<sup>19</sup> O texto resultou de processo de elaboração, consulta e negociação de 1989 a 1992 e, desde então, a agenda foi modificada e alterada várias vezes, como em 1997 (Rio+5), 2002 (Rio+10) e 2012 (Rio+20).

Em 2002 foi concluída a Agenda 21 Brasileira, uma adaptação da Agenda 21 Global às necessidades e vulnerabilidades do país, com propostas pactuadas voltadas para um futuro que propicie a condução de processo contínuo e sustentável; a descentralização e o controle social; e a incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas, com o objetivo principal de reduzir o quadro de desigualdades e discriminações sociais prevalecente no país.

O programa da Agenda Brasileira definiu ações de apoio à construção e implementação das agendas locais, incluindo a capacitação de pessoas para tanto e enfatizando que o avanço da cultura da sustentabilidade só é possível a partir de novas formas de cooperação e diálogo entre os vários atores sociais.

As ações transformaram-se em programa de governo do PPA federal 2004/2007, Brasil para Todos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005b). Seguindo a metodologia coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, o processo de construção resulta em um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, devendo criar mecanismos para mobilizar e sensibilizar os diferentes setores sociais para criação de um Fórum da Agenda 21 Local, no qual representantes da sociedade civil e do poder público definem trabalhos a serem desenvolvidos.

Assim construído e elaborado com base em um diagnóstico participativo, o plano local deve ser complementar aos demais planos municipais, em especial o PD e o PPA, integrando-os. As ações que integram o plano local contemplam metas, prazos, responsáveis e indicadores, para que possam ser implementadas, cobradas, monitoradas e avaliadas (resultados) de forma contínua (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005b).

## **A Agenda 21 Local e a legislação ambiental no RJ**

No que diz respeito ao estágio de implementação das Agendas 21 Locais, de acordo com o que os municípios do Rio de Janeiro informaram ao IBGE na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 61 cidades (66% do total) já haviam iniciado o processo em 2013 e 29 (32%), não, enquanto 1 informou desconhecer o tema (e 1 recusou responder).

Das cidades do RJ, 26 (ou 28% do total) estavam na fase de sensibilização e mobilização (inicial) e 20 (22%) estavam em fase de implementação de ações da Agenda 21 em políticas públicas (final). Nas etapas intermediárias de definição de diagnóstico e metodologia estavam 7 cidades (8%) e de elaboração do plano de desenvolvimento sustentável, 8 cidades (9% dos municípios).

Entre os 92 municípios, 32 (35%) informaram possuir Fórum da Agenda 21 ativo em 2013, ou seja, realizaram reunião nos 12 meses anteriores à pesquisa.

No que tange ao licenciamento ambiental, área muito sensível a conflitos de competência segundo o IBGE, a Lei Federal nº 140/2011<sup>20</sup> define que cabe ao município licenciar atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local (critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade), ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em áreas de proteção ambiental (APAs), o que se constituiria em estímulo para o município atuar na área de licenciamento.

A legislação ambiental municipal pode ser inserida na lei orgânica do município (similar a uma constituição local), no código ambiental (que trata principalmente da política ambiental municipal) ou integrando o PD. No RJ, 82 municípios (89%) possuíam legislação ambiental específica em 2013, sendo em 40 cidades (ou 43%) sob a forma de código ambiental e em 23 (25%), sob a forma de diversas leis. Em 14 municípios (15%), a legislação ambiental é capítulo ou artigo da lei orgânica municipal e em apenas 4 integra o PD, enquanto só 1 município apresenta lei de criação de unidades de conservação. Somente 9 das 92 cidades (10%) não possuíam legislação ambiental em 2013.

Por fim, 90 municípios (98% do total) integram comitê de bacia hidrográfica – organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e existem no Brasil desde 1988. A composição diversificada e democrática dos comitês contribui, em tese, para que todos os setores da sociedade com interesse tenham representação e poder de decisão sobre a gestão. O Rio de Janeiro é o estado da Federação, além do Rio Grande do Sul, com a maior participação de municípios nesse tipo de arranjo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

## Um novo paradigma: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Em 2015, o Brasil assumiu o compromisso com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até 2030, implicando mudança fundamental de paradigma na questão do desenvolvimento em âmbito internacional.<sup>21</sup>

Essa nova agenda – conjunto de programas, ações e diretrizes para orientar trabalhos e políticas – consiste em uma declaração com 17 objetivos e 169 metas,

<sup>20</sup> Trata da cooperação entre as esferas de governo nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum na área ambiental (responsabilidade compartilhada).

<sup>21</sup> A Agenda, adotada pelos países membros da ONU depois de deliberações consultivas abrangentes, negociações intergovernamentais e contribuições da sociedade civil, baseia-se nos resultados da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, da Cúpula de 2010 sobre os ODM e da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20). Os objetivos e metas deverão nortear políticas públicas em áreas de fundamental importância, constituindo os cinco Ps da Agenda 2030: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016).

uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, e um arcabouço para acompanhamento e revisão. Os 17 ODS buscam responder a novos desafios ampliados: são integrados e indivisíveis, não vinculantes e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

No Brasil, as ações devem necessariamente ser implementadas pelas três esferas autônomas de governo, e, para que tenham êxito, os programas governamentais federais, estaduais e municipais precisam estar articulados entre si. No nível local, analisado neste trabalho, também devem se articular com os demais instrumentos de planejamento – em especial o PPA e o PD –, e sua gestão deve ser participativa e acompanhada também pelos conselhos de políticas públicas instituídos localmente.

### **Planos diretores e política do meio ambiente no RJ**

Na avaliação qualitativa sobre os PDs fluminenses e a política de meio ambiente, que consta do relatório já mencionado, *Avaliação dos planos diretores participativos do Estado do Rio de Janeiro: relatório estadual*, a conclusão é que os objetivos estabelecidos pelos 28 PDs analisados para a política ambiental foram considerados genéricos, não indo além do expresso nas diretrizes, também bastante genéricas e semelhantes entre eles, com exceção de algumas especificidades municipais relativas à recuperação de áreas degradadas por atividades econômicas desenvolvidas em cada um dos municípios (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL, 2011, p. 63).

Algumas diretrizes, segundo o relatório, aparecem em grande parte dos PDs fluminenses: preservação, conservação e recuperação do meio ambiente; implementação, incentivo e agilização do licenciamento ambiental; incentivo à criação de espaços territoriais especialmente protegidos, unidades de conservação e áreas verdes urbanas; integração da variável ambiental ao planejamento territorial, às ações do PD e à expansão urbana; uso racional, despoluição e proteção dos recursos hídricos; controle da ocupação de áreas de risco, encostas, áreas sujeitas à inundação ou margens de corpos hídricos.

Em um menor número de planos, aparecem diretrizes relacionadas ao planejamento da ampliação da arborização urbana; à implementação e/ou atualização do sistema de informações ambientais; e à garantia ou incentivo à participação popular/comunitária na política ambiental.

Tampouco há o estabelecimento de metas concretas, sendo objetivos de maior concretude aqueles que dizem respeito à elaboração de planos específicos para aspectos ambientais. De maneira geral, os instrumentos e definições para a

política ambiental no PD são muito genéricos, não são autoaplicáveis, necessitando regulamentação específica (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL, 2011, p. 78).

Dentre as ações articuladas com outros entes governamentais, destacam-se as de licenciamento ambiental e a adequação da legislação municipal às das demais esferas. Vários planos priorizam a ação articulada com outros municípios no que respeita aos recursos hídricos, fato que, segundo o relatório, reflete o reconhecimento de que essas questões devem ser tratadas no âmbito da área de abrangência da bacia hidrográfica.

A MUNIC 2013 também apresenta dados relativos à gestão e política de meio ambiente, revelando que 90% dos municípios brasileiros dispunham de algum órgão específico em 2013 – o que contribuiria para uma adequada gestão ambiental. A pesquisa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014) observou que em 2002 apenas 68% possuíam algum órgão, evidenciando aumento do percentual em municípios com todas as classes de tamanho da população, em todos os estados.

Chama a atenção o fato de que 99% dos municípios com mais de 50 mil habitantes contam com alguma estrutura administrativa em meio ambiente, sendo que, em 86%, o órgão responsável é uma secretaria, exclusiva ou não. O modelo ideal seria de secretaria exclusiva de meio ambiente, mas se observam arranjos variados, muitas vezes como resultado circunstancial de acordos políticos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014), predominando no Brasil aqueles em que o órgão responsável tem *status* de secretaria exclusiva ou em conjunto com outras políticas setoriais (81%), seguido por setor subordinado a outra secretaria (13%), ou subordinado diretamente à chefia do Poder Executivo municipal (4%) e, por fim, órgão da administração indireta (1%).

No RJ, 90 das 92 cidades informaram contar com algum órgão gestor da área de meio ambiente, um percentual de 98%, superior ao apurado para o conjunto do país. A maioria tem *status* de secretaria municipal exclusiva (em 61 municípios, 66%) ou de secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais (em 27 cidades ou 29% do total), enquanto apenas 1 é órgão da administração indireta e 1 conta com setor subordinado diretamente à chefia do Executivo municipal.

A pesquisa do IBGE revelou também que a quantidade de pessoas ocupadas nessa área vem crescendo entre as prefeituras brasileiras, acompanhando o crescimento do contingente de funcionários, embora a relação entre esses e o total de servidores municipais continue reduzida (cerca de 1% em 2013). O aumento relativo do quadro de pessoal ocupado em meio ambiente, no entanto, se deu entre aqueles de menor estabilidade e vínculo mais precário, enquanto caiu a quantidade de servidores do regime estatutário e celetistas.

Nos órgãos gestores de meio ambiente dos 90 municípios do RJ que informaram possuir estrutura, trabalhavam 3.723 pessoas em 2013: 1.796 funcionários com vínculo estatutário (48%), que fazem parte do quadro permanente das administrações, em geral servidores concursados; 906 servidores somente comissionados (24%); 690 sem vínculo permanente (19%); 250 celetistas (7%) e 81 estagiários (2%).

Fundamental para o sucesso das ações nessa área é a atuação dos conselhos municipais de meio ambiente, que devem opinar e assessorar o Poder Executivo municipal. São instâncias colegiadas, com representantes de organizações públicas civis, de interesse público e privado, que podem exercer diversas funções, e integram os Sistemas Estadual e Nacional de Meio Ambiente.<sup>22</sup> A pesquisa revelou que 91 dos 92 (99%) municípios do RJ possuíam, em 2013, conselho municipal dessa natureza – percentual que era de apenas 68% para o conjunto dos municípios brasileiros. Dos 91 conselhos, 82 (ou 89%) são paritários – mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil, indicativo do grau de democratização. Em 17 municípios, as leis de criação dos conselhos são anteriores a 1999, e em 74 municípios, datam de 2000 a 2009.

Com relação ao caráter dos conselhos, predominam, no RJ, os deliberativos em 79 cidades (86%), seguidos daqueles com caráter consultivo em 74 municípios (80%, mesma proporção para o conjunto dos municípios brasileiros); 38 têm caráter normativo (41%); e 36, caráter fiscalizador (39%), sendo que um mesmo conselho pode ter várias dessas atribuições e características.

As reuniões realizadas nos 12 meses que antecederam a aplicação do questionário são outra forma de se qualificar os conselhos, verificando se são ativos. Entre os municípios fluminenses, 95% mostraram atividade no período, e apenas 5 conselhos municipais não realizaram reuniões (indicando inatividade): 34 realizaram até 6 reuniões, 32 conselhos se reuniram de 7 a 12 vezes e 38 municípios tiveram de 12 a 24 reuniões.

Outro importante indicador é a existência de fundo municipal de meio ambiente, voltado para assegurar recursos financeiros para as ações, que podem ser utilizados por órgãos governamentais ou quaisquer organizações sem fins lucrativos. A criação deve ser autorizada por lei municipal, e as receitas, vinculadas ao aperfeiçoamento de mecanismos de gestão ambiental. No RJ, 88 municípios (96%) declararam possuir

---

<sup>22</sup>Os conselhos são criados por lei municipal que define objetivos, competências, atribuições e composição, e devem mobilizar a população para participar de suas reuniões periódicas. Podem sugerir a criação, adequação e regulamentação de leis e indicar ao órgão ambiental a fiscalização de atividades poluidoras, mesmo sem exercer diretamente esse tipo de ação (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

fundo municipal de meio ambiente em 2013, enquanto apenas 3 não possuíam fundo.<sup>23</sup>

## Considerações finais

Este trabalho procurou analisar, com base em pesquisa e estudos sobre o tema, como está sendo implementada a gestão das políticas urbana e ambiental pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Em especial, analisou-se se as cidades fluminenses elaboraram e aprovaram os planos diretores, de forma participativa; se estão buscando uma gestão voltada para o desenvolvimento sustentável; e, ainda, se, no processo de planejamento e execução das ações de políticas públicas, os governos locais adotam os instrumentos de gestão urbana e ambiental disponíveis e observam os planos aprovados.

Embora a gestão participativa esteja prevista no Estatuto da Cidade, a revisão da literatura sugere que muitos municípios elaboraram e aprovaram seus PDs sem a participação legítima e desejada dos grupos sociais menos favorecidos, seja por interesses de ordem política, seja em razão da fraca capacidade institucional, dada pela baixa qualificação técnica e administrativa observada em muitas administrações locais.

A aprovação do EC, em 2001, foi acompanhada de grande expectativa de que o PD, ao ter sua importância ampliada, contribuísse para solucionar os graves e crescentes problemas urbanos do país – grande concentração populacional nas regiões metropolitanas; elevado déficit habitacional; esvaziamento das áreas centrais das cidades e expansão desordenada das periferias com agravamento da violência, sem saneamento básico adequado, com degradação ambiental comprometendo o meio ambiente urbano e rural.

A mera existência e aprovação das leis, no entanto, não foram suficientes para uma efetiva democratização do acesso à terra urbana, com inclusão das camadas mais desfavorecidas da população. Como constatado por diversos autores (MOREIRA, 2008; COSTA; CAMPANTE; ARAÚJO, 2011; GOULART; TERCÍ; OTERO, 2015; NASCIMENTO NETO, 2016; MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016), os PDs não conseguiram ordenar e planejar o crescimento urbano como se esperava; em muitos casos, apenas cumprem a exigência legal, sem garantir a efetividade do modelo de planejamento urbano defendido pelo EC, sem preocupação com o desenvolvimento econômico regional, a cidade obedecendo mais à lógica do mercado imobiliário e de sua valorização privada do que à realização de sua função social.

---

<sup>23</sup>Segundo o IBGE (2014), o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro são os estados com maior número de municípios com fundo de meio ambiente.

Avaliação dos planos diretores participativos realizada no âmbito de uma pesquisa nacional (COSTA; CAMPANTE; ARAÚJO, 2011) corrobora muitas das conclusões citadas. A avaliação realizada em 28 PDs de municípios fluminenses, no âmbito daquela pesquisa (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL, 2011), destacou a grande diversidade entre eles, embora ressaltando que, em comum, não enfatizam a promoção do acesso à moradia; as assessorias contratadas para a elaboração dos planos podem definir parte importante do conteúdo dos planos; não há vinculação destes com os instrumentos orçamentários municipais; e os grandes investimentos estão além da influência do PD, revelando o alcance limitado desse importante instrumento também no RJ.

No que tange à política ambiental, observou-se, também naquela avaliação, que os objetivos estabelecidos pelos PDs analisados são genéricos, não indo além do expresso nas diretrizes, também bastante genéricas e semelhantes entre eles, com exceção de algumas especificidades relativas à recuperação de áreas degradadas por atividades econômicas desenvolvidas em municípios.

Diretrizes genéricas que aparecem em grande parte dos PDs fluminenses envolvem ações de preservação, conservação e recuperação do meio ambiente; licenciamento ambiental; criação de espaços territoriais especialmente protegidos, unidades de conservação e áreas verdes urbanas; integração da variável ambiental ao planejamento territorial, às ações do PD e à expansão urbana; recursos hídricos; controle da ocupação de áreas de risco. Em um menor número de planos, aparecem diretrizes relacionadas à arborização urbana; ao sistema de informações ambientais; e à garantia ou incentivo à participação popular/comunitária. As metas também não são concretas, com poucas exceções. De uma forma geral, como evidenciado pela avaliação dos PDs no RJ, os instrumentos e definições estabelecidos para a política ambiental nos planos não são autoaplicáveis, são genéricos, necessitando regulamentação específica.

Apesar da insuficiência dos resultados quando comparados às expectativas, não apenas no Estado do RJ, mas em todo o país, alguns estudos enfatizam os avanços em relação ao modelo anterior. Goulart, Terci e Otero (2015) destacam que, apesar dos problemas, o modelo de plano diretor participativo trazido pelo EC representa um avanço em relação à tradição de planos tecnocráticos, pela exigência da participação e disponibilidade de instrumentos urbanísticos orientados para a função social da cidade.

A virtude de desenhos institucionais como esse não diz respeito à efetiva capacidade decisória compartilhada com representantes da sociedade civil (que seria modesta), mas ao seu significado simbólico e ao seu caráter pedagógico e inclusivo. “Mesmo homologatória – no sentido de que teve baixa incidência sobre

as decisões governamentais –, a participação se inscreve em um movimento amplo de democratização dos processos decisórios de políticas públicas que ensejam a possibilidade de mecanismos mais democráticos na gestão urbana (conselhos, conferências etc.). Um exame crítico da participação pode atenuar as expectativas mais otimistas que se forjaram nos últimos tempos, mas também serve para identificar seus limites em perspectiva aperfeiçoadora” (GOULART; TERCÍ; OTERO, 2015, p. 134).

Ao analisar a trajetória histórica de aplicação do EC e os limites à efetivação do PD por meio do estudo do caso do Município de Curitiba, Nascimento Neto (2016) propõe uma visão alternativa, concluindo que, a despeito das modificações registradas desde 2001, com a elaboração de PDs e leis de zoneamento de uso e ocupação do solo, “as transformações efetivamente ocorridas na realidade urbana brasileira são restritas e desproporcionais ao esforço e recurso financeiro investido para sua consecução. Em que pese a perspectiva propositalmente distópica e provocativa, não se trata de negar os avanços alcançados, mas de reconhecer que foram muito aquém do esperado”, sugerindo que prevalecem “os interesses de grupos sociais de maior influência, que possuem maior capacidade de *lobby* sobre as decisões relacionadas à gestão da política urbana municipal”. E conclui que, após 15 anos do EC, “arrisca-se afirmar que seu princípio primordial, de garantir a função social da propriedade e da cidade, continua como elemento retórico” (NASCIMENTO NETO, 2016, p. 47-48).

Parece fundamental, de todo modo, para o sucesso do novo modelo de desenvolvimento urbano sustentável, com justiça social e efetiva redução das desigualdades sócio-espaciais que persistem no país, um esforço de coordenação eficiente das ações e políticas locais e regionais com a política nacional de desenvolvimento.

Os PDs, por sua vez, precisam responder às aspirações e necessidades genuínas de cada cidade e respectiva população, pois só assim serão capazes de assegurar a articulação efetiva dos instrumentos urbanísticos voltados para garantir a função social da propriedade imobiliária e da cidade, alinhados ao novo paradigma trazido pelo EC, que ainda não se consolidou.

Para tanto, é preciso assegurar o fortalecimento e a capacitação das instâncias de gestão, com investimentos nas estruturas físicas, modernização da máquina administrativa e qualificação técnica dos servidores, responsáveis pela elaboração, controle, fiscalização e execução das políticas públicas a cargo dos governos locais, que possuem grande impacto nas demandas sociais.

Para atenuar os problemas e dificuldades na implementação e elaboração discutidos, é fundamental que o PD e os demais instrumentos de planejamento

e gestão urbana por ele articulados estejam integrados aos instrumentos de planejamento orçamentário, previstos no art. 165 da Constituição, aprovados pelo Poder Legislativo municipal.

De fato, os instrumentos orçamentários disponíveis, as ações previstas no PPA, na LOA, nas ações da Agenda 21 só trarão avanços concretos para as pessoas e cidades, se alinhados ao que prevê o PD, respeitando os limites e as disposições definidas por meio de um adequado processo de planejamento estratégico.

Por fim, para que a gestão atenda de maneira efetiva às exigências do desenvolvimento sustentável e inclusivo, devem ser aperfeiçoados e valorizados os mecanismos de participação democrática na gestão urbana, com representação nos conselhos, conferências etc., e enfatizada a importância da transparência na divulgação das informações que possibilitem maior controle social das políticas locais.

## Referências bibliográficas

ALENCAR, André A.; GOBETTI, Sérgio W. *Justiça fiscal na Federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007*. XIII Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília: Esaf, 2008.

BRAGA, Roberto. Política urbana e desenvolvimento sustentável: avanços e limites do Estatuto da Cidade. In: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO – PPLA, 2., 2010, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Ambiens, 2010. [CD]

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://goo.gl/zaRrL>. Acesso: 12/07/2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <https://goo.gl/PXk21E>. Acesso: 12/07/2016.

CAVÉ, Jérémie *et al.* *O financiamento da cidade latino-americana: instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável*. Paris, Brasília e Bogotá: Agence Française de Développement (AFD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Fundação Ciudad Humana (FCH), 2014. Disponível em: <https://goo.gl/gqU25h>. Acesso: 09/02/2016.

COSTA, Heloisa S. M.; CAMPANTE, Ana L.; ARAÚJO, Rogério P. Z. A dimensão ambiental nos planos diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In: SANTOS JR., Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 173-217.

COSTA, Marco A. (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/N7rvSQ>. Acesso: 02/07/2017

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (FASE) *Avaliação dos planos diretores participativos do Estado do Rio de Janeiro: relatório estadual. Relatório da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/wgeD6Q>. Acesso: 15/06/2016.

GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana T.; OTERO, Estevam V. Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 7, n. 1, p. 122-135, jan./abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros: 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/9YDIYt>. Acesso: 11/02/2016.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. In: COSTA, M. A. (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: Ipea, 2016. p. 11-25.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Caderno de debate Agenda 21 e sustentabilidade – articulando planos nos municípios*. Caderno de Debate. Brasília: MMA, 2005a. Disponível em: <https://goo.gl/Wh2Zmf>. Acesso: 11/02/2016.

\_\_\_\_\_. *Caderno de debate Agenda 21 e sustentabilidade – a Agenda 21 e os objetivos de desenvolvimento do milênio: as oportunidades para o nível local*. Caderno de Debate nº 7. Brasília: MMA, 2005b. Disponível em: <https://goo.gl/WrXDzX>. Acesso: 11/02/2016.

MOREIRA, Helion F. O plano diretor e as funções sociais da cidade. Rio de Janeiro: CPRM. Serviço Geológico do Brasil, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/1GsGAE>. Acesso: 09/02/2016.

NASCIMENTO NETO, P. Tudo que é sólido desmancha no ar: reflexões sobre a gestão urbana contemporânea no Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 37, n. 131, p. 37-51, jul./dez. 2016.

NAZARETH, Paula A. *Descentralização e federalismo fiscal: um estudo de caso dos municípios do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <https://goo.gl/GxQm1z>. Acesso: 10/07/2016.

\_\_\_\_\_. Financiamento para o desenvolvimento local no Rio de Janeiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DO ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 19., 2014, Quito, Equador. *Anais...* Quito, Equador: Clad, 2014.

\_\_\_\_\_. Descentralização fiscal e os desafios do financiamento das cidades brasileiras. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DO ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 20., 2015, Lima. *Anais...* Lima: Clad, 2015.

NEVES, Estela M. S. C. *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas

e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://goo.gl/714nFL>. Acesso: 10/07/2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. PNUD, 2016. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso: 27/03/2016.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. (Orgs.). *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Anpur, 2012.

VILLAÇA, Sérgio P. V. Instrumentos de gestão fiscal e desenvolvimento econômico. *Revista de Administração Municipal*, Ano 52, n. 259, p. 64-69, julho/agosto/setembro 2006. Disponível em: <https://goo.gl/QEBpnb>. Acesso: 07/07/2016.

**Paula Alexandra Nazareth**

Possui Doutorado em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Desde 2005 é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), trabalhando atualmente na Coordenadoria de Controle da Receita e como docente na Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ. Contato: [paulanazareth@gmail.com](mailto:paulanazareth@gmail.com).

**RSP**

# Percepções sobre (des)igualdade de gênero: estudo comparativo entre civis e policiais

**Carla Cecília Rodrigues Almeida**

*Universidade Estadual de Maringá (UEM)*

**Marcos Aparecido de Souza**

*Polícia Militar do Paraná (PM-PR)*

**Éder Rodrigo Gimenes**

*Universidade Estadual de Maringá (UEM)/Centro Universitário de Maringá (UniCesumar)*

O artigo compara as percepções de civis e militares no que diz respeito aos atributos que esses dois grupos associam a homens e mulheres e às atitudes que nutrem sobre o princípio da igualdade de gênero. Para tanto, dialoga com contribuições da teoria feminista e dos estudos sobre cultura policial. Os dados provêm de *surveys* aplicados a amostras representativas de cidadãos civis do Município de Maringá (PR) e de policiais militares do mesmo estado. Identificamos que as imagens construídas sobre homens e mulheres e posições favoráveis à igualdade de gênero são semelhantes entre civis e policiais. O gênero dos respondentes é relevante no sentido de que mulheres apresentam maior propensão à igualdade, e elementos específicos da cultura policial influenciam posições sobre igualdade de gênero, tornando os homens ainda menos dispostos no que se refere a esse assunto quando o tema abordado diz respeito às rotinas de trabalho na instituição.

**Palavras-chave:** igualdade de gênero, serviço público, sociedade civil, análise comparativa

---

[Artigo recebido em 2 de janeiro de 2017. Aprovado em 6 de outubro de 2017.]

### **Percepciones sobre (des)igualdad de género: estudio comparativo entre civiles y policías**

Este artículo compara las percepciones de civiles y militares con respecto a los atributos que estos dos grupos asocian a los hombres y las mujeres y las actitudes que nutren acerca del principio de la igualdad de género. Para ello, dialoga con contribuciones de la teoría feminista y de los estudios sobre cultura policial. Los datos proceden de encuestas aplicadas a muestras representativas de la población civil en la ciudad de Maringá (PR) y de la policía militar del mismo estado. Hemos encontrado que las imágenes construidas sobre los hombres y las mujeres y posiciones favorables a la igualdad de género son similares entre civiles y policías. El género de los encuestados es relevante en el sentido de que las mujeres son más propensas a la igualdad, y elementos específicos de la cultura policial influyen en las posiciones sobre igualdad de género, por lo que los hombres se muestran aún menos inclinados con respecto a este asunto cuando el tema abordado se refiere a las rutinas de trabajo en la institución.

**Palabras clave:** igualdad de género, servicio público, sociedad civil, análisis comparativo

### **Perceptions on gender (in)equality: a comparative study between civilians and policies**

This article compares civilians and military men perceptions with respect to the attributes that these two groups associate to men and women and the attitudes they hold about the principle of the gender equality. To do so, it dialogues with contributions from feminist theory and studies on police culture. The data comes from survey data applied to representative samples of civilians from the municipality of Maringá (PR) and from military police in the same state. We have identified that the images built on men and women and positions favorable to gender equality in society are similar between civilians and police. The gender of the respondents is relevant in the sense that women are more likely to be equal, and specific elements of the police culture influence positions on gender equality, making men even less willing in this matter when the subject is concerned with the institution routines.

**Keywords:** gender equality, public service, civil society, comparative analysis

## Considerações iniciais

As desigualdades de gênero ganharam espaço importante nas últimas décadas no debate político, na agenda das políticas públicas e na produção acadêmica, orientando inclusive a construção de vários bancos de dados. Contudo, esses dados não se prestam a uma análise fácil porque, por um lado, permitem identificar sinais importantes de mudanças nos padrões tradicionais de arranjos familiares e de comportamentos que sempre dificultaram o pleno reconhecimento da igualdade entre mulheres e homens, de outro lado, entretanto, revelam que as estruturas que distribuem os gêneros em posições desiguais na sociedade são resistentes e continuam prescrevendo lugares específicos de atuação a homens e mulheres, legando a elas maiores responsabilidades na reprodução da vida doméstica e maiores custos para a participação na vida pública.

Assim, se em alguns aspectos podemos supor que as mulheres estão acumulando as condições consideradas necessárias para uma existência mais autônoma e com maior poder na vida coletiva, parece razoável considerar que os avanços na direção de uma maior igualdade de gênero não se processam de forma linear e harmônica nos diferentes grupos, espaços e instituições. Tendo em vista esse percurso marcado por ambiguidades e descompassos, pretendemos neste trabalho comparar valores e atitudes a respeito dos papéis de gênero entre uma amostra de civis e uma de policiais militares, com a intenção de saber se há distinções entre esses grupos no que se refere, de um lado, às características que atribuem a cada um dos gêneros e, de outro, a posições que nutrem sobre igualdade entre mulheres e homens.

Segundo várias teóricas feministas, as desigualdades de gênero estão profundamente relacionadas a concepções dicotômicas de público e privado, arraigadas no pensamento e na prática social e política ocidental. Essas concepções amparam instituições como a família e o casamento, o mercado de trabalho e a política, atribuindo responsabilidades específicas a cada um dos gêneros, resultando numa oneração das mulheres com os cuidados da vida doméstica e sua exclusão ou precária presença na vida pública. O fenômeno da divisão sexual do trabalho que decorre de uma associação do masculino ao público e do feminino ao privado estrutura, nessa perspectiva, as desigualdades de gênero, posicionando vantajosamente os homens em relação às mulheres nas diferentes esferas da vida social. Por outro lado, com base em pesquisas que caracterizam as atitudes e os valores gerados especificadamente no ambiente profissional do policial, podemos sugerir que encontramos na instituição polícia uma cultura específica, a cultura policial, que potencializaria posições contrárias à igualdade de gênero. Neste trabalho, pretendemos saber, portanto, em que medida os elementos constitutivos da cultura policial importam para os valores e atitudes nutridas a respeito da igualdade de gênero num grupo de policiais.

Para cumprir com esses objetivos, este artigo se baseia em dois bancos de dados. Os dados da amostra de não policiais resultam de um *survey* aplicado na cidade de Maringá, em 2011 (ALMEIDA; RIBEIRO; GIMENES, 2014). O cálculo da amostra probabilística foi realizado levando em consideração dados do IBGE/2010 sobre a população do município maior de 16 anos (284.602), um intervalo de confiança de 5% e nível de confiança de 95%. Foram conduzidas 309 entrevistas. Para garantir a representatividade da amostra foi empregada a técnica de amostragem de etapas múltiplas. Em primeiro lugar, foram listados os setores domiciliares em Maringá, segundo a última base da malha censitária do IBGE. Esses setores foram atualizados para delimitar o número efetivo de domicílios. Uma vez atualizados os setores, foram sorteados os domicílios. Na terceira etapa, foi aplicado um sistema de cotas de modo a garantir uma composição amostral semelhante à encontrada na população em termos de atributos fundamentais como sexo, idade e escolaridade.

Os dados da amostra de policiais foram baseados num *survey* aplicado aos policiais militares do Paraná, com um intervalo de confiança de 4% e um índice de confiabilidade de 96%. Na definição da amostragem, a representatividade do universo foi definida segundo cinco critérios: sexo, cargo (posto ou graduação), escolaridade, tipo de serviço (operacional ou administrativo) e idade. Numa população de 16.267 policiais militares, obteve-se o retorno de 629 questionários autoadministrados, por conglomerados de 20 questionários aplicados em 32 unidades policiais militares distribuídas pelo Estado do Paraná<sup>1</sup>.

Contando com esta seção introdutória, o artigo está estruturado em quatro partes. Na segunda, mobilizamos algumas autoras da teoria feminista que analisam as implicações de determinadas concepções de público e privado para a estruturação das desigualdades de gênero nas diferentes instituições da sociedade. Na terceira, apresentamos o conceito de cultura policial como uma possibilidade para explicar determinados valores e atitudes que são gerados particularmente no ambiente ocupacional do policial. Finalmente, na quarta, combinamos essas vertentes teóricas para analisar os dados encontrados nas duas amostras aqui consideradas. A última seção apresenta as considerações finais acerca da discussão empreendida no artigo.

## As desigualdades de gênero em leituras feministas

Embora a teoria política feminista se configure num terreno plural e conflituoso, a crítica a concepções difundidas no pensamento e na prática política que separam e opõem vida pública e privada ocupa uma posição central na maioria de suas

---

<sup>1</sup> Esse *survey* foi planejado, elaborado e executado no âmbito dos trabalhos de mestrado de Souza (2014) e Tordoro (2014).

vertentes (PATEMAN, 1996; CYFER, 2010). Para essas, àquela dicotomia subjazem outras, como cultura e natureza, razão e sensibilidade, mente e corpo, liberdade e necessidade, que foram fundamentais para justificar e legitimar a condição desigual dos gêneros na participação da vida coletiva, prescrevendo a homens e mulheres características e lugares exclusivos ou predominantes de atuação. Nessas perspectivas, pelas suas características intrínsecas, os homens seriam os sujeitos e os porta-vozes por excelência dos primeiros polos daqueles pares e as mulheres, dos segundos.

Para as feministas, esse tipo de concepção, espaiada pelo pensamento político ocidental, naturaliza as distintas responsabilidades que os gêneros teriam na reprodução da vida e responde pelas desigualdades de poder que estruturam as relações entre as mulheres e os homens, nas diferentes instituições sociais. Como enfatiza Carole Pateman (1996), a associação entre “feminino e natureza” e “masculino e cultura” resulta na desqualificação e naturalização das atividades atribuídas às mulheres.

Em uma direção semelhante, para Tronto (1997), cuidar é uma atividade regida pelo gênero de tal maneira que às mulheres são atribuídas responsabilidades de “cuidar de” e aos homens, responsabilidades de “ter cuidado com”. O “cuidar de” aparece como uma atividade “óbvia”, pertencente ao terreno das necessidades e da natureza, ao contrário do “ter cuidado com”, que envolveria escolhas morais mais relevantes e profundas. Desse modo, a cada um daqueles tipos de cuidados correspondem pesos morais distintos e, por isso, na sociedade, entendemos que

[...] os homens se preocupam com o dinheiro, carreira, ideias e progresso; mostram que se preocupam com o trabalho que realizam, os valores que têm e o sustento de suas famílias [...]. As mulheres cuidam de suas famílias, vizinhos e amigos, e o fazem ao realizar o trabalho direto de cuidar. O percurso prossegue assim: os homens se preocupam com as coisas mais importantes enquanto as mulheres se preocupam com aquelas de menos importância (TRONTO, 1997, p. 186).

A atribuição às mulheres das tarefas correspondentes aos cuidados dos filhos, idosos e doentes resulta em custos para seu envolvimento nas outras esferas da vida, ao passo que oferece um importante suporte aos homens, liberando-os para a busca do sucesso profissional. Essa situação torna as mulheres vulneráveis não apenas porque elas se tornam mais dependentes, já que não dispõem dos mesmos recursos de tempo para a qualificação profissional, mas também porque o sucesso na vida profissional é um feito valorizado na sociedade, enquanto que os afetos desenvolvidos nas atividades dos cuidados domésticos são vistos, na esfera pública, como obstáculos para aquele sucesso. Essa situação, portanto, reforça o domínio masculino na vida pública e na própria esfera doméstica (OKIN, 1989).

Os afetos e o envolvimento gerado pelas atividades do mundo doméstico tornariam as mulheres, em algumas leituras, intrinsecamente parciais, emocionais, impróprias, portanto, para tomar decisões públicas. Segundo Young (1987), por exemplo, é possível identificar essa leitura em teorias que tiveram forte influência na sustentação das instituições modernas, como as de Hegel e Rousseau. Nessas teorias, o espaço público deveria ser exclusivo a sujeitos aptos à razão imparcial; logo, as mulheres, historicamente reconhecidas como afetivas e emocionais, portavozes dos desejos e das paixões e, portanto, do mundo das necessidades, deveriam ser mantidas no espaço privado. As mulheres não seriam capazes do raciocínio imparcial, que superaria as paixões e, por isso mesmo, alcançaria uma medida universal para julgar e olhar todas as posições, feito que Young considera, inclusive, ilusório. Para ela, ninguém consegue alcançar essa imparcialidade requerida para a participação no espaço público, mas essa exigência serve para justificar a exclusão de determinados grupos das decisões públicas, como mulheres, os despossuídos, os não brancos etc. No entendimento dessa autora, “o ideal de imparcialidade exige a construção de um eu abstraído do contexto de qualquer pessoa real” (YOUNG, 1987, p. 70).

Na mesma direção, ao considerar a maneira como a emoção foi tratada na tradição filosófica ocidental, Jaggar (1997, p. 157) afirma que, nesta, “[...] a razão não só se opõe à emoção, mas é associada ao mental, ao cultural, ao universal, ao público e ao masculino, enquanto a emoção é associada ao irracional, ao físico, ao natural, ao particular, ao privado e, obviamente, ao feminino”.

Nesse tipo de perspectiva, portanto, determinados comportamentos não são apenas esperados, mas exigidos dos gêneros de acordo com suas supostas características intrínsecas. As mulheres devem expressar suas emoções e os homens manter sua postura e compostura diante de determinadas situações, sob o custo de serem alvos de suspeitas de “comportamentos desviantes”. Em crítica a essa visão dicotômica de razão e emoção, Jaggar (1997, p. 180) afirma que aquilo que identificamos como emoção “é uma abstração conceitual de um complexo processo de atividade humana, que também envolve agir, sentir e avaliar”.

Como alternativa, portanto, a visões dicotômicas e naturalizadas de público e privado, essas feministas argumentam que os papéis de gênero são historicamente construídos e os acontecimentos da esfera doméstica e da esfera pública não se processam isoladamente, apartadamente, mas relacionalmente. Como consequência, muitas delas também questionam a supervalorização existente nos quadros teóricos estabelecidos e nos próprios valores presentes na sociedade dos polos da esfera pública, da liberdade e da razão, em detrimento da esfera privada, da necessidade, da sensibilidade, da emoção e do corpo.

Mas é fundamental registrar que, para algumas vertentes do feminismo, como as denominadas “maternalistas”, “feminismo cultural” e “radical”, a estratégia para enfrentar as desigualdades de gênero não deveria passar pela negação de características específicas dos gêneros. Ao contrário, para essas, o feminismo deveria promover o reconhecimento das diferenças, como forma de valorizar as características morais e a ética específica do gênero feminino (SQUIRES, 2000). As denominadas “maternalistas”, por exemplo, consideram que a ética ocidental teria excluído a moralidade feminina oriunda das relações de “cuidado”, características das relações mãe e filho. O objetivo do feminismo deveria ser não o de negar essa moral, mas o de promovê-la. Embora alvo de fortes críticas no interior do próprio feminismo, essas vertentes são reconhecidas por várias teóricas por promover e valorizar a experiência moral e ética feminina.

Assim, o reconhecimento de diferenças entre os gêneros não necessariamente se desdobra em uma leitura que os hierarquizam e na qual o feminino aparece subordinado ao masculino. De todo o modo, para os propósitos deste texto, importa salientar que várias feministas consideram que as concepções dicotômicas acima apresentadas, amparadas nas atribuições de características essencialmente femininas e masculinas, estruturam as desigualdades de gênero, posicionando de maneira hierarquizada homens e mulheres na sociedade. Assim, as teorias feministas nos fornecem uma importante contribuição para compreender, desde uma perspectiva mais macro, as desigualdades de gênero. Mas será que não precisamos conhecer, num nível mais micro, os valores que orientam o comportamento em instituições específicas para sabermos efetivamente como operam e se reproduzem as desigualdades de gênero em contextos particulares ou em que circunstâncias específicas o reconhecimento de diferenças pode ser suporte de hierarquias e desigualdades? Considerando a importância de tais perguntas, a seguir apresentamos o conceito de cultura policial de modo a testar sua relevância para a compreensão de atitudes e valores nutridos sobre os papéis de gênero na instituição policial, a fim de subsidiar nossa investigação acerca das percepções sobre o tema.

## **Cultura policial e gênero**

A bibliografia denomina cultura policial um conjunto compartilhado de atitudes e valores criado em resposta a tensões próprias da natureza do trabalho policial, que é transmitido ao longo de gerações profissionais por meio dos processos de socialização formais (treinamentos e aprendizado das regras e da própria história da instituição) e informais (vivência e contato posteriores com os pares mais antigos). Para apresentar as características do ambiente ocupacional que geram

essas tensões, as atitudes que os policiais constroem para lhes oferecer respostas e os resultados decorrentes de tais atitudes, vamos nos basear, sobretudo, na ampla revisão bibliográfica disponibilizada por Paoline (2003) a respeito das pesquisas realizadas sobre o conceito de cultura policial, principalmente por pesquisadores americanos.

Baseando-se no autor, é possível dizer que o ambiente ocupacional do policial é constituído por duas faces. A primeira é aquela que tem a ver com o seu trabalho junto à sociedade, aos cidadãos no geral; a segunda refere-se ao trabalho junto aos pares, ou seja, ao ambiente organizacional. Na sua relação com a sociedade, o ambiente de trabalho do policial é marcado pela presença potencial do perigo e pela autoridade da qual ele é investido diante dos cidadãos. Em função do fato de que “a cada dobrar de esquina” existe a possibilidade do confronto, da violência, inclusive porque ele é facilmente reconhecido enquanto que o criminoso não o é, o policial é um profissional constantemente preocupado em se antecipar às situações de risco. A experiência de viver a ameaça permanente reforça no policial a necessidade de “exibir” sua autoridade diante dos cidadãos, o que comprometeria em determinadas situações o próprio discernimento desse profissional para fazer uso de sua autoridade nos limites das normas instituídas. Estas são vistas como obstáculos para o efetivo cumprimento de sua função. Desse modo, a adesão do policial às normas variaria de acordo com o risco ao qual ele considera estar exposto (SKOLNICK, 1966; PAOLINE, 2003).

O ambiente organizacional envolve a relação dos policiais com seus pares, com a hierarquia da instituição e com as suas normas. Dois elementos seriam marcantes desse ambiente: a exposição permanente à supervisão/punição e a ambiguidade própria do papel do policial. No que diz respeito ao primeiro elemento, o policial tem que fazer cumprir as leis, mas nos limites das regras processuais e dos regulamentos, cuja violação resulta em medidas disciplinares. Nesse ambiente, o profissional sabe que é muito mais reconhecido pelo que faz de “errado processualmente” do que pelo resultado substantivo de sua ação, ainda que ela seja positiva. Trata-se de um profissional que sabe que está constantemente exposto a uma avaliação negativa (PAOLINE, 2003). O segundo elemento tem a ver com a ambiguidade de uma função da qual se espera o cumprimento de tarefas que não se restringem ao combate ao crime (ao policial cabe, por exemplo, funções de manutenção da ordem), mas que não são fontes de reconhecimento. A instituição policial tem historicamente atribuído reconhecimento apenas para a tarefa de combate ao crime. A ambiguidade está no fato de que se espera que o policial cumpra as funções que não têm prestígio e reconhecimento.

A combinação desse conjunto de elementos constitutivos do ambiente ocupacional do policial gera estresse e ansiedade e é a maneira como esse profissional lida ou reage a esses sentimentos que produz uma cultura específica, uma cultura especificamente policial (PAOLINE, 2003).

No que diz respeito ao trabalho operacional, de rua, os mecanismos de defesa acionados pelos policiais são a desconfiança permanente e a capacidade de estar sempre “preparado” diante dos cidadãos. O comportamento desconfiado é uma forma de lidar com a incerteza, com a sensação do risco iminente, possibilitando ao policial uma margem de previsibilidade diante de situações diversas. Esse comportamento tem muito a ver com “saber ler pessoas e situações”, de modo a selecionar e classificar “cidadãos suspeitos” diante do possível perigo que representam.

Os mecanismos de defesa gerados em resposta às tensões do ambiente organizacional criam as mediações necessárias entre as pressões externas e as demandas e expectativas internas envolvidas no desempenho de sua função. De um lado, trata-se de assumir uma postura de autoproteção para evitar futuras sanções/punições/acusações, o que implica evitar situações que envolvam riscos para sua imagem, que chamem demais a atenção para si. De outro, trata-se de manter uma forte imagem de “combatente do crime”, em detrimento das outras funções que fazem parte do trabalho policial. Ou seja, um dos caminhos por meio dos quais se busca resolver a ambiguidade do seu papel na sociedade é se identificar com o que oficialmente tem se esperado dele. E como a aplicação estrita da lei pode entrar em conflito com seu mecanismo de defesa de evitar sanções futuras, muitos policiais acabam fazendo uma triagem para incidir nos eventos criminais, preferindo aqueles menos ambíguos e com mais chances de lhe brindar com a imagem do combatente do crime. O acionamento desses mecanismos de defesa produz como resultado um alto senso de proteção mútua e o isolamento social, uma desconfiança generalizada a quem não é policial e preconceito a determinados perfis julgados previamente como suspeitos.

A existência de zonas de ambiguidades (às vezes repressor, às vezes protetor) e a visão da atividade profissional como missão são também elementos constitutivos dessa cultura (BRETAS, 1997; LIMA, 2008). Para Lima (2008), os policiais atuam segundo um “código consensual” que, sob pressões do Estado e da sociedade, implica saber que a resposta do policial diante de uma situação de perigo que lhe é apresentada exige que o mesmo possua as qualidades de um “perfil ideal”, de um “herói” cuja missão é garantir a aplicação da lei e da ordem e que saiba lidar com as tensões diárias, além de possuir condições de fazer frente às situações de risco e ser, dessa forma, reconhecido pelo grupo. Como podemos sugerir, numa cultura em que a força e a coragem são atributos indispensáveis para o reconhecimento entre os pares, as mulheres encontram dificuldades de entrar e permanecer na polícia de forma isonômica.

A vida em caserna se baseia numa relação de poder estabelecida por dois elementos fundamentais e complementares, que são as “vigas mestras” da instituição, a hierarquia e a disciplina. A hierarquia é reconhecida institucionalmente

como o escalonamento vertical entre postos e graduações e que distingue um policial militar de outro em termos de superioridade. A “disciplina” militar, por sua vez, é reconhecida como sendo uma forma de se enquadrar às exigências necessárias para o desempenho da função policial militar. Esses “valores institucionais” invocam uma condição diferenciada de convivência interna e de exigências que acabam por ultrapassar as margens do que é entendido como “normalidade social”. A atividade policial militar exige sacrifícios pessoais, e por vezes é chamada de “sacerdócio”, pelo entendimento de que esses compromissos devem ser levados às últimas consequências. Outras atividades profissionais não exigiriam tanto sacrifício e desapego como a policial militar, cuja honra estaria no reconhecimento por ato de bravura, ferimentos e até a morte em combate. Não há como negar que esses códigos de comportamento influenciam a maneira como homens e mulheres são vistos no desempenho das atividades policiais. Afinal, como discutido no item anterior, por suas supostas características específicas e naturais, as mulheres não estariam aptas a exercer a autoridade e a reagir às situações de perigo que são próprias do papel policial.

Na bibliografia sobre o assunto, há um debate sobre o grau em que essa cultura é compartilhada tendo em vista a existência de diversas clivagens no interior da instituição, como o posto exercido pelos indivíduos, o lugar ocupado na hierarquia, as especificidades departamentais da instituição, a função desempenhada (operacional, que envolve o trabalho de rua, e administrativo, que envolve as atividades burocráticas e organizacionais da instituição), o gênero, a origem étnica, a escolaridade etc. As mudanças nos perfis demográficos da instituição policial promovidas em vários países ao longo das últimas décadas, como uma maior presença feminina nos seus quadros, por exemplo, vêm motivando fortemente esse debate. De modo geral, a bibliografia tem prestado atenção na influência que essas variáveis podem exercer no grau em que os valores e atitudes da cultura policial são compartilhados.

Conforme observa Zamakona (2000), por exemplo, as polícias militares estão passando por um período de modernização, buscando responder uma exigência, que parte da sociedade, por uma polícia menos violenta e de “proximidade”. Para Calazans (2005), no Brasil, a entrada de mulheres na polícia parece estar associada à busca de uma maior credibilidade institucional pós-ditadura, de construção de um perfil policial menos voltado para o uso da força. No entanto, essa inserção ainda vem acompanhada por determinadas visões que estabelecem lugares fixos para cada um dos gêneros no desempenho das atividades policiais, nos quais aos homens caberiam os papéis mais valorizados, de maior importância; ao passo que,

às mulheres, os papéis considerados secundários, associados à burocracia. De todo o modo, essa inserção gera tensões nos usos e costumes, nos códigos consensuais que, típicos da cultura policial, favorecem e promovem os valores tipicamente associados ao gênero masculino.

### **Atitudes e valores relacionados à igualdade de gênero na Polícia Militar e numa amostra da população**

Neste estudo, como mencionamos anteriormente, buscamos identificar, num primeiro momento, a existência de distinções entre duas amostras, uma constituída por policiais e outra por não policiais, a respeito de atribuição de características específicas a mulheres e homens e de suas atitudes e valores em relação à igualdade de gênero, tendo em vista perguntas que tematizam os papéis de gênero na sociedade. Num segundo momento, para estabelecer comparações, quisemos saber como os policiais se posicionam sobre questões que abordam a igualdade de gênero quando o assunto diz respeito às rotinas de trabalho da corporação. Para os dois tipos de preocupação, importou também saber quais seriam os preditores das opiniões encontradas, como sexo, escolaridade e idade. No que diz respeito aos policiais, incluímos também como possíveis preditores as funções ou postos hierárquicos ocupados pelos indivíduos e o tipo de trabalho que desempenham, já que há uma evidente distinção de prestígio na corporação entre as atividades-meio (que se referem às atividades administrativas e burocráticas da corporação) e as atividades-fim (que consistem no trabalho propriamente de rua, de combate direto ao crime). Conforme vimos, a bibliografia tem apontado para a importância de considerar as clivagens internas aos policiais para um melhor entendimento do grau em que os valores e atitudes da cultura policial são compartilhados, bem como dos próprios filtros que podem influenciar a forma de manifestação de alguns de seus elementos constitutivos.

Para responder à primeira preocupação, empreendemos duas análises. Inicialmente, procedemos a análises descritivas de um conjunto de dez características cujo enunciado questionava “Quem é mais [1] inteligente; [2] decidido; [3] trabalhador; [4] cuidadoso com a própria saúde; [5] cuidadoso com a família; [6] emotivo; [7] solidário; [8] competitivo; [9] ambicioso; e [10] honesto”? As opções de respostas eram “homens”, “igualmente” e “mulheres” e os resultados, expostos na Tabela 1, demonstram que há poucas diferenças entre as opiniões dos dois grupos estudados com relação às características constantes nas baterias de questões.

**Tabela 1 – Atribuição de características aos gêneros (%)**

	Maringaenses			PMPR		
	Homens	Igualmente	Mulheres	Homens	Igualmente	Mulheres
Inteligente	7,1	<b>74</b>	18,8	9,6	<b>81</b>	9,4
Decidido	35,6	28,1	<b>36,3</b>	<b>42,8</b>	41,9	15,3
Trabalhador	15,9	<b>60,4</b>	23,7	20,1	<b>67</b>	12,9
Cuidadoso com a própria saúde	1,6	6,8	<b>91,6</b>	1,9	13,4	<b>84,7</b>
Cuidadoso com a família	1,9	26	<b>72,1</b>	2,5	28,5	<b>68,9</b>
Emotivo	1,3	15,3	<b>83,4</b>	2,7	11,8	<b>85,5</b>
Solidário	6,5	33,8	<b>59,7</b>	12,4	42,7	<b>44,9</b>
Competitivo	<b>48,7</b>	35,3	16	<b>49,4</b>	36,1	14,5
Ambicioso	<b>46,7</b>	33	20,3	<b>48,4</b>	36,5	15,1
Honesto	3,6	<b>59,7</b>	36,7	4,3	<b>65</b>	30,7

n = 302; 628.

Fontes: Bancos de dados *Cultura política, gênero e democracia nas eleições presidenciais de 2010 no Brasil* (ALMEIDA; RIBEIRO; GIMENES, 2014) e *Direitos humanos e gênero na PMPR 2012/2013*.

Destacamos primeiramente as convergências identificadas: ser inteligente, trabalhador e honesto são características comuns a homens e mulheres, ao passo que ambos os grupos consideram os homens mais competitivos e ambiciosos e as duas amostras enxergam as mulheres como mais cuidadosas tanto com a família quanto com a própria saúde e também como mais emotivas e solidárias. Vale destacar que a única característica com concentrações percentuais diferentes entre os dois grupos diz respeito a “ser decidido”. Entre os cidadãos maringaenses, temos uma distribuição semelhante para as respostas “homens são mais decididos” e “mulheres são mais decididas”, com leve predominância da segunda alternativa. Entre os policiais, a ligeira maioria indicou que homens são mais decididos em comparação com aqueles que consideram que tal característica é igualmente distribuída entre os gêneros. No segundo grupo, o dos policiais, foram poucos os que consideraram as mulheres mais decididas.

Ademais, vemos que os PMs responderam com maior frequência do que a população maringaense que a maior parte das características analisadas se verificam tanto entre homens quanto entre mulheres. A única exceção fica por conta do menor percentual encontrado para emotividade. Por fim, outro ponto que destacamos é que poucos respondentes, entre ambos os grupos, destacaram algumas características como majoritariamente verificadas entre homens, uma vez que a Tabela 1 expõe muitos percentuais abaixo de 10% na coluna referente ao gênero masculino.

Visando identificar padrões de atribuições de características e contribuir para responder nossa primeira questão, realizamos análises fatoriais com dados de ambos os bancos. Nos testes, expostos na Tabela 2, verificamos que apenas a variável honestidade não foi agrupada nos mesmo fatores entre os maringaenses e os policiais. De todo modo, a distribuição das respostas às características em três fatores para os dois grupos contribui para atingirmos nosso objetivo de verificar os padrões dos comportamentos sob análise.

**Tabela 2 – Análise fatorial de atribuição de características**

	Maringaenses <sup>1</sup>			PMPR <sup>2</sup>		
	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 1	Fator 2	Fator 3
Inteligente	0,15	0,691	-0,119	0,103	0,623	-0,026
Decidido	-0,043	0,68	0,175	-0,096	0,638	0,025
Trabalhador	0,096	0,653	0,086	0,138	0,717	0,086
Cuidadoso com a própria saúde	0,654	0,036	0,178	0,701	-0,08	-0,065
Cuidadoso com a família	0,754	0,129	0,14	0,648	0,19	-0,07
Emotivo	0,661	0,087	-0,147	0,688	-0,089	-0,034
Solidário	0,687	0,176	-0,144	0,584	0,032	-0,025
Competitivo	0,07	0,093	0,774	-0,051	0,064	0,812
Ambicioso	-0,051	0,066	0,784	-0,047	0,005	0,805
Honesto	0,181	0,522	0,057	0,537	0,167	0,035

Método de extração: Análise dos componentes principais

Método de rotação: Varimax com normalização de Kaiser

Rotação convergida com 4 iterações

<sup>1</sup> Sig. = ,000. Soma da extração de cargas quadradas (% do fator de variância): 1 = 24,22; 2 = 14,77; 3 = 11,52. n=302.

<sup>2</sup> Sig. = ,000. Soma da extração de cargas quadradas (% do fator de variância): 1 = 21,47; 2 = 14,80; 3 = 11,54. n=628.

Fontes: Bancos de dados *Cultura política, gênero e democracia nas eleições presidenciais de 2010 no Brasil* (ALMEIDA; RIBEIRO; GIMENES, 2014) e *Direitos humanos e gênero na PMPR 2012/2013*.

A análise fatorial nos permite inferir que as atribuições de respostas às características elencadas na Tabela 2 são semelhantes entre civis e policiais para nove das dez variáveis constantes nas baterias dos bancos de dados, o que denota semelhanças entre os grupos no que diz respeito à atribuição de características a homens e mulheres. Não percebemos nesse aspecto, portanto, influência da cultura específica da instituição Polícia Militar na construção das imagens femininas e masculinas. Essas imagens seguem uma lógica esperada, tal como discutido anteriormente, que associa mulheres a atitudes “desinteressadas e altruístas”, e homens, em contraponto, a atitudes mais “egoístas e competitivas”.

Como também mencionamos anteriormente, no interior do feminismo há vertentes que argumentam pela existência de uma “ética do cuidado” advinda da particular experiência com a maternagem. Trata-se de uma “ética do desvelo”, desinteressada, própria das mulheres. E, também como vimos, portanto, o reconhecimento de diferenças entre os gêneros não é sempre e necessariamente lido como desigualdade.

Por isso, com vistas a responder a segunda questão proposta para este artigo, nos dedicamos à análise de variáveis que mensuram a noção de igualdade de gênero entre os grupos considerados. Nesse sentido, verificamos em ambos os bancos de dados a presença de uma bateria de afirmações iguais acerca de manifestações de igualitarismo<sup>2</sup> na vida cotidiana, para as quais os respondentes foram inquiridos a responder se “discordam totalmente”, “discordam”, “concordam” ou “concordam totalmente”. Os percentuais de indivíduos que responderam concordar ou concordar totalmente com cada uma das afirmações foram agregados para exposição na Tabela 3.

**Tabela 3 – Percepção de igualdade de gênero (% de concordância com afirmações)**

Afirmação	Maringaenses	PMPR
Cuidar de casa e dos filhos traz tanta satisfação quanto trabalhar fora.	65	54,8
Quando há poucos empregos os homens devem ter prioridade.	18	23,4
Mulheres devem trabalhar fora apenas quando o sustento da família depende disso.	26,2	24,4
Fazer faculdade é mais importante para os homens.	4,9	8,5
Os homens fazem negócios melhor que as mulheres.	19	20,7

n = 309; 628.

Fontes: Bancos de dados *Cultura política, gênero e democracia nas eleições presidenciais de 2010 no Brasil* (ALMEIDA; RIBEIRO; GIMENES, 2014) e *Direitos humanos e gênero na PMPR 2012/2013*.

Os resultados apresentados na Tabela 3 demonstram que a percepção de igualdade de gênero para as cinco afirmações abordadas é semelhante entre os cidadãos maringaenses e os policiais militares paranaenses, uma vez que ambos os grupos concordam de maneira expressiva que “cuidar de casa e dos filhos traz tanta satisfação quanto trabalhar fora”, mas discordam fortemente das demais afirmações, com percentuais cuja maior diferença atinge 5,4%. Vale destacar que

<sup>2</sup> Utilizamos o termo igualitarismo como sinônimo de atitudes e valores favoráveis à igualdade de gênero.

a concordância expressiva com a primeira afirmação, nos dois grupos, sugere um importante ganho sob o ponto de vista de algumas teóricas feministas que apontam a desvalorização das atividades e do trabalho realizados na esfera privada como um obstáculo à promoção da igualdade de gênero. Afinal, se tais atividades e trabalhos ficam ainda na maior parte do tempo sob a responsabilidade das mulheres, então, quando elas são desvalorizadas, isso significa falta de reconhecimento da contribuição desse grupo à vida coletiva. Adicionando-se a isso, a desvalorização das atividades e do trabalho realizado na esfera privada também dificulta uma renegociação entre os gêneros da partilha de suas responsabilidades, o que reproduz a condição vulnerável das mulheres, dentro e fora da vida doméstica (OKIN, 1989).

Para avançar na análise desses dados a partir de testes multivariados, reunimos as afirmações num indicador<sup>3</sup> que denominamos Índice de Igualdade de Gênero na Sociedade (IIGS). Esse indicador apresenta escala de 0 a 5 pontos, na qual cada resposta contrária às afirmações apresentadas na Tabela 3 representa um ponto, de modo que quanto maior a pontuação do indivíduo, maior a manifestação de “igualitarismo”<sup>4</sup>.

**Tabela 4 – Índice de igualdade de gênero entre maringaenses e policiais militares do Paraná**

	Maringaenses		PMPR	
	%	% acum.	%	% acum.
0	0,7	0,7	3,3	3,3
1	3,4	4	5,2	8,5
2	10,4	14,5	9,4	17,9
3	21,2	35,7	16,6	34,5
4	43,1	78,8	39,2	73,8
5	21,2	100	26,2	100
Total	100	-	100	-
Média	3,6633	-	3,6203	-

n = 309; 628.

Fontes: Bancos de dados *Cultura política, gênero e democracia nas eleições presidenciais de 2010 no Brasil* (ALMEIDA; RIBEIRO; GIMENES, 2014) e *Direitos humanos e gênero na PMPR 2012/2013*.

<sup>3</sup> Testamos a confiabilidade da redução das variáveis pelo comando *Reliability Statistics* do *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), cujo resultado é mensurado pelo Alpha de Cronbach, que indica a confiabilidade da agregação de diferentes variáveis numa única e varia entre 0 e 1 (MAROCO, 2007). Valores acima de ,500 são considerados satisfatórios para a redução (RENNÓ *et al.*, 2011).

<sup>4</sup> O IIGS do banco de dados da população maringaense retornou Alpha de ,596 e o IIGS do banco de dados da PMPR retornou Alpha de ,698, valores que nos permitem reduzir os conjuntos de afirmações a indicadores de maneira estatisticamente confiável.

A descrição detalhada dos percentuais de respostas por pontos da escala do IIGS encontra-se na Tabela 4, na qual é perceptível a baixa diferenciação entre as manifestações de igualitarismo entre civis e policiais militares, o que reforça a ideia de que não há diferenças entre opiniões dos entrevistados dos distintos conjuntos, especialmente se observarmos as médias identificadas para os índices, praticamente iguais para ambos os grupos.

Contudo, considerando o fato de o índice se constituir em indicador robusto da percepção de igualdade de gênero entre os grupos analisados, realizamos testes multivariados a fim de verificar se o sexo<sup>5</sup>, a faixa etária<sup>6</sup> e o nível de escolaridade<sup>7</sup> dos entrevistados são preditores do IIGS. Os resultados dos modelos de regressão linear seguem na Tabela 5.

**Tabela 5 – Preditores da igualdade de gênero entre maringenses e policiais militares do Paraná**

	Maringenses <sup>1</sup>			PMPR <sup>2</sup>		
	<i>B</i>	<i>Beta</i>	<i>p</i>	<i>B</i>	<i>Beta</i>	<i>p</i>
Constante	3,993		0	3,189		0
Sexo [masculino]	-0,289	-0,135	0,016	-0,538	-0,122	0,004
Idade [faixas]	-0,319	-0,177	0,002	-0,103	-0,037	0,378
Escolaridade [faixas]	0,264	0,222	0	0,323	0,144	0,001

<sup>1</sup> R<sup>2</sup> ajustado = ,097; ANOVA = ,000; n=302.

<sup>2</sup> R<sup>2</sup> ajustado = ,034; ANOVA = ,000; n=628.

Fontes: Bancos de dados *Cultura política, gênero e democracia nas eleições presidenciais de 2010 no Brasil* (ALMEIDA; RIBEIRO; GIMENES, 2014) e *Direitos humanos e gênero na PMPR 2012/2013*.

Os modelos são considerados consistentes por atenderem aos pressupostos definidos por Maroco (2007) e Figueiredo Filho *et al.* (2011)<sup>8</sup>, o que nos permite inferir que os resultados decorrentes de suas análises podem ser extrapolados para

<sup>5</sup> A variável sexo teve como categoria de referência “masculino”.

<sup>6</sup> Considerando as categorizações sobre efeitos geracionais (KINDER, 2006; FINLAY; WRAY-LAKE; FLANAGAN, 2010; OKADO, 2013) e o impacto da faixa etária dos indivíduos sobre suas percepções relacionadas à vida social, ao mundo do trabalho e à política (DALTON, 2013), as amostras foram divididas em três faixas etárias: jovens (16 a 29 anos), adultos (30 a 64 anos) e velhos (65 anos ou mais).

<sup>7</sup> Atributo fortemente associado ao desenvolvimento de habilidades cívicas (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995), segundo o qual os indivíduos foram classificados em quatro categorias: “até Ensino Fundamental incompleto”, “Ensino Fundamental completo ou Ensino Médio/Técnico incompleto”, “Ensino Médio/Técnico completo ou Ensino Superior incompleto” e “Ensino Superior completo ou pós-graduação”.

<sup>8</sup> Linearidade dos parâmetros, mensuração das variáveis, termo aleatório de erro, homocedasticidade, ausência de autocorrelação entre os casos, correlação entre variáveis independentes e o termo de erro, especificação adequada do modelo, multicolinearidade, distribuição do termo do erro e proporção mínima entre o número de casos e o número de parâmetros.

a totalidade das populações cujas amostras analisamos. Em se tratando das variáveis independentes que compõem o modelo, é possível verificar que nem todas aquelas que foram testadas possuem capacidade explicativa para ambos os grupos.

Em se tratando do IIGS para a amostra dos cidadãos maringaenses, as três variáveis independentes testadas apresentaram capacidade explicativa estatisticamente significativa (menores que ,050), porém com distintos efeitos de coeficientes de regressão ( $B$ ). Já entre os policiais militares do Paraná, sexo e escolaridade são preditores do IIGS, ao passo que a faixa etária dos respondentes não é significativa.

Os efeitos negativos da variável sexo em ambos os modelos nos possibilitam inferir que homens tendem a manifestar posicionamentos de menor concordância com posições igualitárias, consideradas as afirmações expostas na Tabela 3. Em outras palavras, mulheres apresentam disposições mais favoráveis à igualdade de gêneros tanto entre civis quanto entre policiais. Assim, se anteriormente não encontramos diferenças nas duas amostras no que diz respeito às características atribuídas a mulheres e homens, podemos dizer, entretanto, que importa pertencer a um dos gêneros para possuir uma atitude mais ou menos favorável à igualdade entre eles, nos dois casos investigados. Nesse aspecto, podemos recorrer a Young (2000), segundo a qual gênero estrutura posições hierárquicas na sociedade, assim como classe e etnia. Ou seja, os indivíduos estão posicionados em vantagem ou desvantagem na estrutura social em função do seu gênero e, conforme a autora, o pertencimento a uma mesma posição tende a gerar pontos de partidas comuns para enxergar a sociedade, ou tende a gerar, como ela diz, uma “perspectiva comum”. Isso não significa que mulheres e homens formem grupos homogêneos internamente em termos de opiniões, crenças e interesses, mas eles tenderão a possuir, dependendo do gênero, pontos de vista comuns para olhar a sociedade e, principalmente, perceber sua própria experiência diante de determinados assuntos/problemas.

Já em relação à faixa etária dos respondentes, ela se mostrou significativa apenas entre a população maringaense, o que nos permite inferir que os cidadãos civis tendem a ser menos igualitários conforme sua idade se eleva. Entre os policiais militares, a distribuição de indivíduos na escala do IIGS se mostrou normal para as distintas faixas etárias, ou seja, sem concentração de casos entre algum dos três perfis de idade.

Por fim, o efeito positivo da escolaridade sobre o IIGS para ambas as amostras demonstra que quanto maior o nível de escolarização dos indivíduos, maior também é a tendência de que seu entendimento seja mais igualitário em termos de situações ordinárias à vida em sociedade, o que reforça argumento já encontrado em outras pesquisas sobre a influência da variável escolarização nas posições políticas (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995), além de se revelar como importante determinante do engajamento político.

Ainda analisando a Tabela 5, temos os valores de *Beta*, que corresponde ao coeficiente de regressão padronizado, o que se refere aos valores de *B* ajustados conforme a adequação das medidas das variáveis independentes a uma única unidade, da variável dependente (MAROCO, 2007; FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2011). Nesse sentido, para a população maringaense, a faixa etária dos indivíduos é o preditor mais forte do IIGS entre os testados, seguido por sexo e escolaridade, cujos efeitos são semelhantes. Entre os PMs, o sexo apresenta forte capacidade preditiva, expressivamente superior àquela decorrente da escolarização dos policiais. Esse dado é significativo porque nos esclarece sobre as nuances e diferenças que subjazem ao que têm em comum os dois grupos aqui investigados. Se enquanto grupo eles não se diferenciam no que diz respeito à distribuição de posições igualitárias, internamente, encontramos clivagens que merecem ser sublinhadas porque podem ser indicativas da presença de elementos específicos à cultura policial. Voltaremos a esse assunto mais à frente.

Por ora, vale registrar que, diante dos resultados expostos nas Tabelas 3 a 5, temos subsídios para responder à segunda questão proposta para este trabalho, referente à existência de diferenças na percepção de igualdade de gêneros por civis e por PMs. Nossa análise indica que cidadãos comuns e policiais militares possuem valores semelhantes em se tratando da maneira como se posicionam diante do tema da igualdade de gênero na sociedade, mas os homens, nos dois grupos, apresentam disposições menos favoráveis ao igualitarismo do que as mulheres. Em contrapartida, a escolaridade surte o efeito esperado em termos teóricos, uma vez que contribui para a elevação de uma postura mais favorável à igualdade entre homens e mulheres, nos dois grupos analisados.

Passemos agora à análise apenas das respostas dos policiais sobre questões que abordam a igualdade de gênero quando o assunto diz respeito às rotinas de trabalho da corporação. Assim como disposto na bateria que culminou no IIGS, os respondentes foram inquiridos a responder se “discordam totalmente”, “discordam”, “concordam” ou “concordam totalmente” com cada uma das oito afirmações apresentadas na Tabela 6. Os percentuais de indivíduos que afirmaram concordar ou concordar totalmente com cada uma das afirmações foram agregados para exposição na Tabela 6.

**Tabela 6 – Percepção de igualdade de gênero na polícia (% de concordância com afirmações)**

Afirmação	PMPR
O policial masculino lida melhor com ocorrências de risco.	73,6
De modo geral, os homens são melhores policiais do que as mulheres.	72
O homem tem um melhor desempenho no serviço operacional por ser mais forte e corajoso que a mulher.	65,3
Poucas mulheres têm qualidades necessárias para ocupar um cargo na polícia.	64,6
É preferível estar sob o comando de um policial militar masculino.	63,7
Considerando que você trabalhe ou trabalhasse na atividade operacional, é preferível trabalhar com policiais masculinos.	62,3
É preferível comandar policiais militares masculinos.	59,7
A mulher não combina com o mundo da polícia.	48,9

n = 628.

Fonte: Banco de dados *Direitos humanos e gênero na PMPR 2012/2013*.

Diferentemente das percepções sobre a igualdade de gênero na sociedade, expressas na Tabela 3, quando se trata do igualitarismo no interior da corporação, os policiais demonstram maiores resistências a considerar igualmente mulheres e homens, uma vez que concordam, totalmente ou em parte, que homens são mais capacitados ou reúnem melhores habilidades para o desempenho do trabalho do que mulheres. Podemos sugerir que elementos constitutivos da cultura policial, que valoriza capacidade de reação a risco, coragem e exercício de autoridade, favorecem uma visão segundo a qual os homens seriam mais preparados para desempenhar a função de policial.

Entretanto, como os percentuais de respostas discordantes das afirmações se concentraram entre 26,4 e 51,1%, criamos outro índice com a finalidade de verificar quão igualitaristas ou sexistas são os policiais<sup>9</sup>. Para tanto, expandimos a análise referente ao IIGS a outro indicador, o qual denominamos Índice de Igualdade de Gênero na Polícia (IIGP), composto pela bateria de questões exposta na Tabela 6.

<sup>9</sup> Alpha de Cronbach de ,717.

**Tabela 7 – Índice de igualdade de gênero na polícia**

	%	% acum.
0	9,6	9,6
1	11,5	21,2
2	11,7	32,9
3	10,8	43,7
4	11,3	55
5	9,6	64,6
6	10	74,6
7	10,6	85,2
8	14,8	100
Total	100	-
Média	4,1327	-

n = 628.

Fonte: Banco de dados *Direitos humanos e gênero na PMPR2012/2013*.

Os dados expostos na Tabela 7 nos permitem inferir que os policiais militares paranaenses se distribuem de maneira equitativa nos diferentes pontos da escala, já que os percentuais de casos concentrados nos pontos de 0 a 7 variam entre 9,6 e 11,7%. A média encontrada reflete a distribuição regular dos casos no índice, de modo que seu valor se localiza praticamente no ponto médio da escala.

Vale chamar a atenção para o ponto 8, maior da escala e que indica completa discordância das afirmações sexistas expostas na Tabela 6, que representou a escolha de 14,8% dos PMs. Esse dado sugere que, em termos gerais, os policiais tendem a aceitar a presença feminina na instituição, mas, quando são interpelados de maneira mais efetiva sobre trabalhar com mulheres no desempenho de funções policiais, fica evidente o quanto elas “são pouco confiáveis” aos olhos dos pares, como demonstram os dados da Tabela 6.

Por fim, quisemos saber quais seriam os preditores do igualitarismo entre os policiais e, para tanto, testamos a capacidade preditiva, em modelos de regressão linear, das variáveis independentes sexo, idade, escolaridade, cargo e atividade de ocupação. Os resultados dos modelos para o IIGS e o IIGP seguem na Tabela 8.

**Tabela 8 – Preditores da igualdade de gênero na sociedade e na polícia entre policiais militares do Paraná**

	IIGS <sup>1</sup>			IIGP <sup>2</sup>		
	<i>B</i>	<i>Beta</i>	<i>p</i>	<i>B</i>	<i>Beta</i>	<i>p</i>
Constante	3,145		0	5,186		0
Sexo	-0,533	-0,121	0,004	-1,546	-0,156	0
Idade [faixas]	-0,102	-0,037	0,382	0,194	0,034	0,442
Escolaridade [faixas]	0,327	0,146	0,001	0,009	0,002	0,966
Cargo [Praça]	0,062	0,02	0,722	-0,101	-0,016	0,776
Atividade [Operacional]	-0,031	-0,011	0,844	0,14	0,025	0,663

<sup>1</sup> R<sup>2</sup> ajustado = ,031; ANOVA = ,001; n=628.

<sup>2</sup> R<sup>2</sup> ajustado = ,016; ANOVA = ,022; n=628.

Fontes: Banco de dados *Direitos humanos e gênero na PMPR 2012/2013*.

Em se tratando de variáveis relacionadas ao trabalho dos policiais militares, cabem duas breves considerações: a primeira medida trata da posição hierárquica dos PMs na corporação, os quais são divididos entre praças (classe de execução, subordinados) e oficiais (classe de gerenciamento, que ocupam postos superiores); a segunda medida diz respeito ao tipo de atividade desenvolvida e distingue os PMs entre administrativos (aqueles que desenvolvem trabalhos burocráticos ou atividades-meio, entendidas como âmbito, por excelência, de policiais do sexo feminino) e operacionais (que realizam o trabalho de rua, de combate efetivo ao crime, mais associado ao policial masculino).

No que diz respeito aos modelos, vemos que a inclusão das variáveis relacionadas ao trabalho (cargo e atividade dos policiais) não altera os determinantes do IIGS, ou seja, homens tendem a manifestar opiniões menos igualitárias sobre os papéis de gênero na sociedade e pessoas com maior escolaridade são mais propensas a ser igualitaristas. O peso do gênero dos policiais também se manifesta, e em medida mais acentuada, quando analisamos o IIGP, o que denota que homens tendem a ser ainda menos favoráveis à igualdade de gênero quando a questão envolve o trabalho policial. Assim, como nos testes anteriores, a idade não se mostrou preditora de igualitarismo.

Se lido à luz dos resultados da Tabela 5, que já havia mostrado que entre os policiais a variável sexo apresentava forte capacidade preditiva para explicar posições mais ou menos favoráveis à igualdade de gênero na sociedade, esse último dado nos confirma que, na instituição policial, os homens tendem a ser mais acentuadamente desfavoráveis a posições igualitárias também em termos de questões referentes às rotinas de trabalho da corporação.

Sugerimos, assim, que os elementos constitutivos da cultura policial tendem a produzir mais efeitos sobre os homens, que oferecem maiores resistências a posições favoráveis à igualdade de gênero, principalmente no que diz respeito às relações de gênero na própria instituição. Torna-se importante ressaltar que os dois elementos constitutivos da cultura policial, o perigo e a autoridade, demandariam atributos de força e coragem que, conforme se viu, são características associadas ao gênero masculino e não ao feminino. Assim, os elementos específicos da cultura policial potencializam, no interior da instituição, atitudes e valores desfavoráveis a uma maior igualdade de gênero.

### Considerações finais

Consideramos importante destacar quatro achados deste estudo. Em primeiro lugar, os dados nos permitem concluir que os dois grupos estudados não se distinguem nas imagens construídas de homens e mulheres. Ambos percebem as mulheres como “emotivas” e “solidárias” e homens, em contraponto, como “egoístas e competitivos”, reproduzindo visões sobre os gêneros fartamente divulgadas na cultura ocidental, desde os filósofos até o senso comum.

O segundo destaque refere-se aos dados que mostraram que os grupos não se diferenciam no que diz respeito a posições favoráveis à igualdade de gênero na sociedade, ou seja, a princípio, a atribuição de características diferentes para os gêneros não se desdobra, nas amostras analisadas, em uma visão hierarquizada entre homens e mulheres no que diz respeito a situações mais gerais da sociedade. Entretanto, como terceiro achado importante, o gênero do respondente, em ambos os grupos, importa como preditor. Mulheres tendem a ser, nos dois grupos, mais favoráveis do que homens à igualdade de gênero em questões gerais.

Como quarto achado importante, sugerimos que elementos específicos da cultura policial influenciam posições sobre igualdade de gênero, tornando os homens ainda menos dispostos no que se refere a esse assunto. A atribuição de características diferentes para os gêneros, encontradas igualmente nos dois grupos investigados e que a princípio não se desdobrou em visões hierárquicas entre homens e mulheres na sociedade, ganha, quando o assunto é a rotina de trabalho policial, outro significado. As mulheres, vistas como mais altruístas, desinteressadas e emotivas, não seriam tão preparadas como os homens para o exercício de uma profissão em que o indivíduo tem que ser desconfiado o tempo todo e preparado para situações de risco. Os homens são vistos como mais decididos, mulheres como mais emocionais, o que as tornaria menos hábeis para o trabalho policial. Ou seja, o que é valorizado no desempenho da função policial transforma o reconhecimento das diferenças entre os gêneros em visões que atribuem *status* desiguais para homens e mulheres naquela função.

Podemos sugerir que elementos específicos da cultura policial refletem e ao mesmo tempo ajudam a reproduzir as posições de poder vantajosas ocupadas pelos homens, na instituição, em relação às mulheres. Essas duas dimensões – a cultural e a institucional – se retroalimentam, conferindo aos homens maiores recursos de poder na instituição, e, como os dados destacados anteriormente apontam, são precisamente eles, diante delas, os que mais amparam as percepções que são parte dessa engrenagem.

A promoção da igualdade de gênero se tornou um consenso. Dificilmente encontramos alguém explicitamente discordando de que é necessário tratar os gêneros igualmente. Parte significativa dos dados dessa pesquisa corrobora esse consenso. Entretanto, outra parte também sugere que, quando esse assunto se refere à forma como o poder impacta a vida e as relações de grupos específicos, ou seja, quando indivíduos são chamados a se manifestarem de forma mais objetiva sobre as relações de gênero nos seus cotidianos, eles tendem a produzir maiores resistências ao princípio da igualdade, principalmente quando estamos diante de uma instituição que valoriza os atributos historicamente associados ao gênero masculino, como é a polícia.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, C. C. R.; RIBEIRO, E. A.; GIMENES, É. R. *Banco de dados cultura política, gênero e eleições presidenciais de 2010 no Brasil*. São Paulo: Consórcio de Informações Sociais, 2014. Disponível em: <<http://www.nadd.prp.usp.br/cis/DetalheBancoDados.aspx?cod=B490>>. Acesso em: 11/04/2014.
- BRETAS, M. L. Observações sobre a falência dos modelos policiais. *Tempo Social*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 79-94, 1997.
- CALAZANS, M. E. Polícia e gênero no contexto das reformas policiais. *La Salle - Revista de Educação, Ciência e Cultura*, v. 10, n. 2, p.21-35, 2005.
- CYFER, Ingrid. Liberalismo e feminismo: igualdade de gênero em Carole Pateman e Martha Nussbaun. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 135-146, 2010.
- DALTON, R. J. *The apartisan American: dealignment and changing electoral politics*. Washington, DC: Sage, 2013.
- FIGUEIREDO FILHO, D. *et al.* O que fazer e o que não fazer com a regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Múltiplos Quadrados Ordinários (MQO). *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, p. 44-99, 2011.
- FINLAY, A.; WRAY-LAKE, L.; FLANAGAN, C. Civic engagement during the transition to adulthood: developmental opportunities and social policies at a critical juncture. In: LERNER, R. M.; STEINBERG, L. (Eds.). *Handbook of adolescent psychology*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2010. p. 721-746.

- JAGGAR, A. M. Amor e conhecimento: a emoção na epistemologia feminista. In: JAGGAR, A. M.; BORDO, S. R. (Orgs.). *Gênero, corpo, conhecimento*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1997. p. 157-185.
- KINDER, D. R. Politics and the life cycle. *Science*, v. 312, n. 5782, p. 1905-1908, 2006.
- LIMA, João M. Maciel de. *Apontamentos sobre cultura policial*. Artigo apresentado no Mestrado em Políticas Públicas e Pensamento Social da Universidade Estadual Paulista, 2008. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/viewFile/1078/966>>. Acesso em: 12/10/2013.
- MAROCO, J. *Análise estatística com utilização do SPSS*. 3. ed. Lisboa: Silabo, 2007.
- OKADO, L. T. A. *Juventude e participação política no Brasil: efeitos de ciclos de vida ou geração?* 2013. 102 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2013.
- OKIN, S. *Justice, gender, and the family*. New York: Basic Books, 1989.
- PAOLINE, E. A. III. Taking stock: toward a richer understanding of police culture. *Journal of Criminal Justice*, v. 31, n. 3, p. 199-214, 2003.
- PATEMAN, C. Críticas feministas a la dicotomia público/privado. In: CASTELLS, C. (Org) *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1996.
- RENNÓ, L. R.; SMITH, A. E.; LAYTON, M. L.; PEREIRA, F. B. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo/Nashville: Intermeios/Latin American Public Opinion Project, 2011.
- SKOLNICK, J. H. *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. New York: Wiley, 1966.
- SQUIRES, J. Group representation, deliberation and the displacement of dichotomies. In: SAWARD, M. (Ed.). *Democratic innovation: deliberation, representation and association*. London: Routledge, 2000.
- SOUZA, M. A. de. *Valores e atitudes sobre os papéis de gênero na Polícia Militar do Paraná*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.
- TORDORO, M. A. *Ação policial e os direitos humanos*. Pesquisa sobre os valores e atitudes dos policiais militares paranaenses. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.
- TRONTO, J. C. Mulheres e cuidados: o que as feministas podem aprender sobre a moralidade a partir disso? In: JAGGAR, A. M.; BORDO, S. R. (Orgs.). *Gênero, corpo e conhecimento*. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1997. p. 186-203.
- VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University, 1995.
- YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University, 2000.
- \_\_\_\_\_. A imparcialidade e o público cívico: algumas implicações feministas da teoria moral e política. In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. (Orgs.). *Feminismo como crítica da modernidade*. Releitura dos pensadores contemporâneos do ponto de vista da mulher. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1987. p. 66-86.

ZAMAKONA, E. B. El personal policial feminino en La Ertzaintza 1999. **Revista Técnica del Ertzaintza**, n. 2, p. 47-97, 2000.

**Carla Cecília Rodrigues Almeida**

Possui doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é professora da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Contato: carlaalm@uol.com.br.

**Marcos Aparecido de Souza**

Possui mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Atualmente é Capitão da Polícia Militar do Paraná. Contato: tenentemarcos@yahoo.com.br.

**Éder Rodrigo Gimenes**

Possui doutorado em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atua é professor da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e do Centro Universitário de Maringá (UniCesumar). Contato: ergimenes@uem.br.

**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](mailto: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](http://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](http://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.



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](http://www.ena.gov.br) – [publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)