

RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 69, n.4
Out/Dez 2018

Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas

Gabriela Spanghero Lotta, Ana Carolina Nunes, Sergio Cavalcanti, Daniela Damiaty Ferreira, Juliana Bonat

Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório das comissões intergestores tripartite

José Geraldo Leandro, Telma Maria Gonçalves Menicucci

Programa de reestruturação e contratualização dos hospitais filantrópicos no SUS: uma avaliação do eixo de financiamento

César Augusto Neves, Patrícia Aparecida Ferreira, Dany Flávio Tonelli

Difusão de políticas sob a abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa Leader europeu para o contexto latino-americano

João Paulo Ghesti, Sandro Pereira Silva

Elementos determinantes da adoção de instrumentos de administração de desempenho no setor público: estudo comparado entre os municípios de São Paulo e Osasco

Tamara Ilinsky Crantschaninov, Anny Karine de Medeiros, Mário Aquino Alves

Desafios no Direcionamento e na Priorização das Intervenções das Políticas de Combate à Pobreza nos Municípios Cearenses

Cláudio André Gondim Nogueira, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte

O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública

Andersson Pereira dos Santo, Gilson Matilde Diana

Os desafios da governança em rede no âmbito do Circuito Liberdade

Vinícius Henrique Campos Senra, Kamila Pagel Oliveira

Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários

Denise de Carvalho Pires Fulton, Josivania Silva Farias, Solange Alfinito, Juliana Pascualote Lemos de Almeida

Resenha: Ouvidoria pública: reflexões, avanços e desafios

Alex da Silva Xavier

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 University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

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

Periodicidade

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

Expediente

Editor responsável: Fernando de Barros Filgueiras. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Amanda Soares e Alexandre Luna. Revisão gráfica: Amanda Soares. 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, 2018

Tiragem: 300 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site da Enap:
www.ena.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096/3092
www.ena.gov.br
editora@ena.gov.br

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

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

Sumário

Contents

- Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas 779
Gabriela Spanghero Lotta, Ana Carolina Nunes, Sergio Cavalcanti, Daniela Damiani Ferreira, Juliana Bonat
- Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório das comissões intergestores tripartite 811
José Geraldo Leandro, Telma Maria Gonçalves Menicucci
- Programa de reestruturação e contratualização dos hospitais filantrópicos no SUS: uma avaliação do eixo de financiamento 843
César Augusto Neves, Patrícia Aparecida Ferreira, Dany Flávio Tonelli
- Difusão de políticas sob a abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa Leader europeu para o contexto latino-americano 869
João Paulo Ghesti, Sandro Pereira Silva
- Desafios no Direcionamento e na Priorização das Intervenções das Políticas de Combate à Pobreza nos Municípios Cearenses 891
Cláudio André Gondim Nogueira, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte
- O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública 921
Andersson Pereira dos Santo, Gilson Matilde Diana

Os desafios da governança em rede no âmbito do Circuito Liberdade 953

Vinícius Henrique Campos Senra, Kamila Pagel Oliveira

Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça:
uma avaliação na ótica de usuários 985

*Denise de Carvalho Pires Fulton, Josivania Silva Farias, Solange Alfinito, Juliana Pascualote
Lemos de Almeida*

Resenha: Ouvidoria pública: reflexões, avanços e desafios 1007

Alex da Silva Xavier

Editorial

Este último número da Revista do Serviço Público coloca em tela temas fundamentais da gestão das políticas públicas. Em especial, o tema da implementação de políticas públicas desafia a questão dos governos. É na implementação que a relação entre o Estado e a sociedade se constitui mais imediatamente. E é a implementação que definirá, por sua vez, a qualidade da prestação de serviços e quais os resultados alcançados.

Nesse sentido, é vital a reflexão sobre os desafios, os condicionantes e os arranjos de governança que se constituem para a implementação de políticas públicas. Estes temas são condicionantes para que resultados sejam proporcionados em termos de valor público e que a qualidade do governo possa ser aprimorada assegurando a eficiência e a legitimidade da ação pública.

A literatura internacional sobre o tema da implementação de políticas públicas é examinada no primeiro artigo. As autoras apontam os desafios que têm sido enfrentados, considerando as diferentes experiências nos estudos sobre implementação. A síntese proposta questiona *accountability* e transparência, estruturas de governança, envolvimento de atores não-estatais, valores e comportamentos dos burocratas, diferentes níveis hierárquicos da burocracia, discricionariedade e autonomia, resultados de incentivos, estratégias de enfrentamentos de pressões e efeitos sociais da implementação como os temas candentes dessa agenda de pesquisa.

O desafio da implementação e dos arranjos institucionais para a melhoria da qualidade do governo se apresentam em diversos artigos desta edição. As relações intergovernamentais, por exemplo, são fundamentais para que políticas sejam implementadas na área de saúde. Da mesma maneira, o enfrentamento da pobreza envolve arranjos federativos que exigem coordenação e construção institucional sólida.

A análise de diversos casos de políticas, seja com a implementação no plano federal, estadual ou municipal, se faz presente nesta edição da Revista do Serviço Público. Defrontar esses casos analiticamente pode inspirar a melhoria do quadro institucional da governança das políticas públicas, exigindo tanto a melhoria dos instrumentos de gestão quanto a atuação política para a proposição de reformas.

Nesse enquadramento, a aderência dos artigos publicados neste número se mostra fundamental no atual estágio do governo brasileiro. Constituir diagnósticos e fundamentar os problemas de implementação constitui o desafio do momento. Propostas de soluções necessitam estar embasadas em evidências. E certamente a RSP contribui nesse processo, com o objetivo de melhoria das condições de

governança e solidificação de um serviço público mais eficaz, que seja capaz de propor melhorias em seus serviços e aprimorar a qualidade da atuação do governo na sociedade.

Fernando Filgueiras

Editor-chefe

Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas

Gabriela Spanghero Lotta

Fundação Getulio Vargas (FGV)

Ana Carolina Nunes

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Sergio Cavalcante

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Daniela Damiaty Ferreira

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Juliana Bonat

Universidade Federal do ABC (UFABC)

O artigo tem como objetivo propor uma agenda de estudos no campo de implementação de políticas públicas à luz de análises das lacunas da literatura nacional e das correntes analíticas internacionais. Apresenta, portanto, o estado da arte desses estudos na literatura internacional da última década, a partir do qual são identificadas temáticas que abordam a implementação a partir de diferentes perspectivas e modelos analíticos: *accountability* e transparência, estruturas de governança, envolvimento de atores não estatais, valores e comportamentos dos burocratas, diferentes níveis hierárquicos da burocracia, discricionariedade e autonomia, resultados de incentivos, estratégias de enfrentamentos de pressões, efeitos sociais da implementação, entre outros. Propõe-se, com base nessa análise, uma agenda nacional que possa se apropriar das temáticas e novos paradigmas e assim aplicá-los às análises das realidades complexas da implementação de políticas públicas no Brasil. Como temas da agenda nacional, propomos: desafios do federalismo brasileiro, implementação em contextos de heterogeneidade e desigualdades, impacto da publicização de serviços, processos participativos e intersetorialidade.

Palavras-chave: políticas públicas, implementação, revisão de literatura, agenda – pesquisa

[Artigo recebido em 22 de outubro de 2017. Aprovado em 3 de setembro de 2018.]

Por una agenda brasileña de estudios acerca de implementación de políticas públicas

El artículo tiene como objetivo proponer una agenda de estudios en el campo de análisis de implementación de políticas a la luz de análisis tanto de las lagunas de la literatura nacional y de las diversas corrientes analíticas internacionales. Por lo tanto, presenta el estado del arte de estos estudios en la literatura y en congresos internacionales de la última década a partir del cual se identifican grupos de temáticas que abordan la implementación a partir de diferentes perspectivas y modelos analíticos, desde algunos más tradicionales, influenciados por la administración pública y por la ciencia política, así como enfoques más recientes, de carácter más sociológico. Se propone, con base en este análisis, una agenda nacional que pueda apropiarse de las líneas temáticas y nuevos paradigmas aquí expuestos y pueda aplicarlos a los análisis de las realidades complejas de la implementación de políticas públicas en Brasil. Como temas para la agenda nacional, proponemos: retos del federalismo, implantación en contextos de alta heterogeneidad y diversidad, impacto de subcontratación de servicios, procesos participativos y políticas intersectoriales.

Palabras-clave: políticas públicas, implementación, revisión de literatura, agenda - investigación

For a Brazilian agenda of policy implementation studies

The paper aims to propose an agenda of studies in the field of public policies implementation analysis based both on the gaps of national literature and international analytical currents. It presents, therefore, the state of the art of these studies in the literature and in international congresses of the last decade from which groups of themes are identified that approach the implementation from different perspectives and analytical models, from some more traditional, influenced by the public administration and by political science, as well as newer, more sociological approaches. Based on this analysis, it is proposed a national agenda that can appropriate the thematic lines and new paradigms exposed here and can apply them to the analysis of the complex realities of the implementation of public policies in Brazil. As issues for the national agenda, we propose: challenges of federalism, implementation in heterogeneous and diverse contexts, impact of outsourcing, participation processes and cross-sectoral policies.

Key words: public policy, implementation, literature review, agenda - research

Introdução

O crescimento dos estudos no campo de análise de políticas públicas tem se baseado no uso de diversos modelos voltados à compreensão, de forma didática, das diferentes fases das políticas, seus atores, decisões e resultados. O modelo do ciclo de políticas, nesse sentido, é usado pela literatura como recurso metodológico eficaz para compreensão dos diferentes tipos de decisões e produtos resultantes de cada etapa da política. A ideia é que as políticas são constituídas de diferentes etapas cronológicas organizadas em: agenda (definição de temas prioritários); formulação (tomada de decisão e planejamento); implementação (execução); e avaliação (verificação dos resultados) (SOUZA, 2006). Ao longo dos últimos anos, diversos autores se concentraram em desenvolver modelos analíticos para compreender cada uma dessas fases.

A literatura, no entanto, tem se desenvolvido de forma heterogênea: enquanto as fases de agenda e formulação ganharam espaço na literatura nas últimas décadas, os estudos de implementação se iniciaram posteriormente e ainda têm espaço relativamente restrito, embora em constante crescimento. Apesar do avanço da agenda de estudos de implementação internacional, no Brasil ainda há muito a caminhar para alcançar um corpo robusto de pesquisas sobre o tema. Conhecer a história e os avanços dessa agenda na literatura internacional é o primeiro passo proposto por este trabalho. Em seguida os tópicos abordados internacionalmente são analisados dentro da produção nacional. Por fim, o artigo se dedica a propor uma nova agenda de pesquisas da implementação de políticas públicas no Brasil.

Busca-se aqui, portanto, a partir de uma breve retomada da evolução da literatura internacional sobre implementação e análise das temáticas contemporâneas, propor uma agenda de pesquisas do tema para a literatura nacional que possa subsidiar diversos campos de estudos das Ciências Sociais.

Em termos metodológicos, o artigo foi construído a partir de uma análise dos artigos publicados entre 2003 e 2017 no acervo da Wiley Online Library, onde estão indexadas algumas das revistas mais importantes no campo de Administração Pública, Políticas Públicas e Ciência Política (como *Public Administration*, *Public Administration Review*, *Governance*, entre outras). Foram realizadas buscas com os termos “implementação”, “burocracia” e “burocratas” associados a “políticas públicas”. Também foram consultados os artigos publicados entre 2003 e 2017 com essas mesmas palavras-chave nas principais revistas brasileiras deste campo, incluindo: *Revista de Administração Pública*, *Revista do Serviço Público*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, *Brazilian Political Science Review*, *Organização e Sociedade*, *DADOS – Revista de Ciências Sociais* e *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. Todas as obras foram sistematizadas em

linhas gerais de análise, metodologia e temas que vêm sendo tratados no campo de estudos da implementação¹.

No total, foram identificados 218 artigos internacionais e 21 nacionais. Todos os resumos foram lidos e os artigos classificados nos seguintes grupos temáticos: *accountability* e transparência (com 20 menções), estruturas de governança (33, sendo 6 nacionais), envolvimento de atores não estatais (7), valores e comportamentos dos burocratas (46, sendo 2 nacionais), diferentes níveis hierárquicos da burocracia (6), discricionariedade e autonomia (18, sendo 6 nacionais), resultados de incentivos (22), estratégias de enfrentamentos de pressões (1), efeitos sociais da implementação (6). Artigos abordando a história e teorias dos estudos da implementação somaram um total de 18 publicações, todos eles pertencentes à literatura internacional. O restante dos artigos (62) englobou temas variados (como estudos teóricos sobre implementação, estudos sobre modelo burocrático, estudos sobre a produção de artigos no campo ou análise de um programa específico denominado “implementação” de forma apenas conceitual, mas não enquanto objeto de estudo) e por essa razão recebeu a classificação de “outros”.

Gráfico 1 – Publicações por categorias, literaturas brasileira e internacional



Fonte: elaboração própria.

1 O artigo não pretende fazer uma síntese de toda a produção realizada, mas sim das linhas gerais de pesquisa e abordagens metodológicas recentemente incorporadas.

Na agenda brasileira, os estudos de implementação de políticas públicas encontrados no período selecionado se dividiram principalmente em três categorias. Há artigos voltados para os burocratas de nível de rua, seja enfocando sua discricionariedade e autonomia nos processos de implementação, seja enfocando seus valores e comportamentos que pautam a implementação das políticas. Outros artigos jogam luz sobre as diferentes estruturas de governança presentes na implementação de políticas públicas, que podem englobar tanto arranjos institucionais das políticas públicas, bem como a relação entre camadas federativas envolvidas na implementação. Por fim, há estudos de caso de políticas e programas específicos, os quais são analisados à luz dos modelos e do arcabouço teórico de implementação de políticas públicas, que foram reunidos na categoria “outros”.

Gráfico 2 – Artigos da literatura brasileira



Fonte: elaboração própria.

Foram lidos os resumos de todos os artigos e selecionados para leitura completa e síntese cerca de 40 deles, que contemplavam todas as temáticas encontradas. Também foram lidas outras referências importantes da área, como livros e outros artigos mais citados (a exemplo de LIPSKY, 2010; DUBOIS, 1999; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). Assim, além de apresentar esses avanços analíticos internacionais, o artigo realiza uma reflexão ainda exploratória sobre as possíveis ressonâncias dessas temáticas à agenda nacional. Considera-se que a fase de implementação reserva uma série de oportunidades para a compreensão das estruturas, instituições, processos e valores das políticas públicas. Daí a importância de ampliar o olhar dos pesquisadores e não a tratar como uma mera etapa de execução.

Breve história dos estudos de implementação

O estudo da implementação de políticas públicas ganha força conforme emerge a atenção sobre o desempenho do Estado e de suas ações. Em *Implementation Studies: time for a revival?*, Susan Barrett (2004) narra a evolução dessa agenda de pesquisa a partir da sua própria trajetória profissional. Nos anos 1960, ela destaca, as ferramentas de planejamento estratégico avançam dentro da temática de gestão pública, bem como o fortalecimento da capacidade de governos locais. Tanto essa década quanto a seguinte são marcadas pelo reforço da pauta da eficiência das políticas públicas e aprimoramento dos mecanismos de governança e inovação. Nessa nova pauta, enquanto os estudos da área de políticas públicas ainda tomavam forma, a implementação apareceu na literatura como adjacente às pesquisas em administração e gestão pública que visavam ao fortalecimento da capacidade estatal.

A mudança desse foco nos resultados das políticas públicas viria a partir do estudo clássico de Pressman e Wildavsky (1984), que apresentou a complexidade dos processos de interpretação e tradução das ideias concebidas na etapa de formulação da política em resultados de implementação, que são distintos entre si.

A literatura dos anos 1970 até o início da década seguinte trata a implementação como um dos passos do processo de produção das políticas públicas, que tem por princípio seguir as regras administrativas e respeitar a ordem hierárquica do processo. Conhecida como abordagem *top-down*, considera que a política pública é formulada no topo da hierarquia das agências públicas, legitimada pelo grupo político que as comanda e, então, traduzida em instruções aos níveis hierárquicos abaixo, até atingir o público beneficiário.

A preocupação com a implementação entraria, portanto, junto ao olhar sobre a efetividade das políticas públicas, buscando responder a perguntas como: em que fase desse processo de tradução da política pública há falha ou desvio nas instruções?

Entende-se, por essa perspectiva, que o controle do processo de implementação por parte do topo da hierarquia é valorizado como forma de manter as políticas públicas o mais próximo possível de suas concepções iniciais. Nesse sentido, a discricionariedade é tida como um “fator desviante” da finalidade da política pública, que pode afastá-la de seus objetivos iniciais.

Em *Policy and Action*, Barrett e Fudge (1981) sugerem que a implementação deve ser considerada como parte integrante dos processos da política pública. Mais do que simplesmente uma fase administrativa, a implementação também envolve processos de barganha e negociação. Tal concepção reforça que a negociação das ideias não é exclusiva da fase de formulação e sugere

a necessidade de proteger os valores e interesses da política pública nas demais fases. Elmore (1979), Hjern e Porter (1981) defendem que o processo de implementação tem tanta complexidade nos relacionamentos e interações que não faz sentido relacionar a “ação” da política pública à avaliação do cumprimento de seus objetivos.

Essa perspectiva analítica é uma virada, por afastar o foco dos mecanismos de controle *top-down* e direcioná-lo às estruturas de poder e de negociação de interesses entre os diferentes atores envolvidos na implementação. É onde se enquadra, por exemplo, a proposta de Lipsky (1980) de analisar a burocracia de nível de rua como arena do poder discricionário que determina resultados das políticas públicas.

E uma vez que os agentes implementadores estão sujeitos a múltiplas pressões, os estudos sobre a implementação deveriam considerar essas interações. Isso significa iniciar a análise pela entrega dos resultados da política pública e, a partir deles, compreender as diferentes interações que aconteceram para que se chegasse àquele ponto. Essa é a abordagem conhecida como *bottom-up*, que compreende a estrutura de implementação de baixo para cima (HJERN; PORTER, 1981).

No começo dos anos 1980, o debate se polarizou entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, o que também reflete diferenças conceituais e ideológicas sobre o papel do Estado e a necessidade de controle da coisa pública. Por um lado, o objetivo intrínseco à abordagem *top-down* é identificar as falhas no controle que levam a problemas na execução e, conseqüentemente, impossibilitam a consecução dos objetivos da política. Por outro, a abordagem *bottom-up* busca entender as evoluções pelas quais a política pública passa no decorrer do seu processo de implementação, considerando o ambiente, as relações e o comportamento dos atores envolvidos.

Embora a polarização do debate entre as duas abordagens tenha se esgotado, ele trouxe à tona uma série de questões importantes. Uma delas é a função dos estudos de implementação: deve-se buscar respostas sobre como evitar falhas nos processos das políticas públicas ou compreendê-las como parte do processo? Enquanto defensores da abordagem *top-down* acreditavam que a abordagem oposta falhava em não propor melhor desenho às políticas, os defensores da abordagem *bottom-up* questionavam se isso era possível sem entender a realidade dos processos das políticas públicas.

Uma terceira geração de estudos de implementação, ainda nos anos 1980, busca sintetizar elementos das abordagens *top-down* e *bottom-up* e focar na dialética das relações entre ideias e ação das políticas públicas (SABATIER, 1988; GOGGIN *et al.*, 1990; PALUMBO; CALISTA, 1990 *apud* BARRETT, 2004).

Já a partir do fim dos anos 1980, o contexto de contingência financeira e necessidade de maximizar eficiência dos gastos públicos pautou o avanço da agenda de New Public Management (NPM). Até o fim da década de 1990, essa agenda se tornaria o paradigma normativo da administração pública, centrando no debate do campo as reformas gerenciais com vistas à maior eficiência do Estado e, portanto, melhores resultados de implementação (AUCOIN, 1990; DAWSON; DARGIE, 1999).

Essa agenda “gerencialista” trouxe ideias da gestão privada para dentro da administração pública, como redução do Estado, corte de gastos, privatização e desregulação. Há, portanto, uma pressão para que a literatura se debruce sobre novos temas, focados nesses novos paradigmas em disputa e construção. O impacto dessa nova agenda dominante sobre os estudos de implementação aparece no apelo por melhores resultados e por processos mais enxutos e rastreáveis. Seu legado foram modelos de implementação que envolvem a pressão por atingir resultados pré-determinados e até mesmo ferramentas que acabam modificando a natureza das políticas públicas para que elas se conformem com as expectativas de desempenho. Para os estudos de implementação, a consequência mais nefasta pode ser a de ignorar a complexidade das instituições e das relações entre atores.

Os estudos de implementação, nesse sentido, estão tensionados entre a busca por melhor controle das políticas públicas e seus resultados e a melhoria dos serviços e do desempenho do Estado de maneira geral e o entendimento da realidade da micropolítica entre e dentro das organizações e sua influência no processo de implementação.

Barrett (2004), ao realizar uma síntese e análise da literatura de implementação, advoga pela necessidade de renovar a ênfase em um trabalho interdisciplinar nos estudos de implementação, observando tanto a discussão sobre sua natureza (conceitual) quanto a realidade dos processos (empírico). A autora também reforça a necessidade de abordar o paradoxo central entre controlar os processos e garantir autonomia aos implementadores para atingir os objetivos desejados e de não perder de vista a relação entre esses temas e ética, responsabilidade social, *accountability*.

Além de Barrett, diversos outros autores realizaram, no início dos anos 2000, sínteses da literatura de implementação. A conclusão geral é de que houve, ao longo dos anos, um descrédito dos estudos de implementação, que se tornaram fora de moda.

Saetren (2014) analisa a produção da literatura e demonstra que essa suposta redução de estudos aconteceu nas revistas mais centrais de Administração Pública (AP) e Políticas Públicas (PP), mas não nas revistas setoriais. Ou seja, enquanto os estudos de implementação saíram de moda nas principais publicações de PP e AP, eles foram crescentes nas revistas de saúde, educação, estudos do direito, entre outras.

Analisando os motivos para a baixa na produção de implementação, Saetren (2014) chega a motivações como: o debate estéril entre o *top-down* e o *bottom-up*; as mudanças nas relações entre Estado e sociedade; os problemas pelo excesso de variáveis pouco sistematizadas pela literatura, entre outros. Esses motivos, argumenta Saetren (2014), teriam levado a um descrédito temporário dos estudos de implementação, mas que, segundo ele, deveriam ser retomados, dado inúmeras questões continuarem sem respostas pela literatura.

Agenda internacional de estudos sobre implementação

A análise da produção dos últimos 15 anos (2003-2016) demonstra que houve um deslocamento analítico nos estudos de implementação. Da dicotomia entre modelos *top-down* e *bottom-up* às análises mais gerencialistas, os anos 2000 retomam os estudos de implementação com uma nova pauta voltada a compreender, de forma mais profunda e sistemática, os processos de implementação e sua implicação em temáticas específicas que ganham espaço nas agendas governamentais.

Dentro da agenda atual de estudos sobre implementação, há uma grande variedade de enfoques analíticos, desde aqueles que observam as estruturas de implementação, numa abordagem mais institucionalista, até aqueles que observam valores e posições sociais dos implementadores, numa perspectiva mais voltada à agência dos indivíduos e com inspiração sociológica. Tradicionalmente, grande parte da agenda recebeu influência da Ciência Política e da Administração Pública, que instigaram preocupações distintas e, frequentemente, complementares. No entanto, os campos de estudos de implementação mais recentes têm devotado sua atenção para aspectos mais sociológicos do processo e, portanto, distanciam-se do campo da Administração Pública. Influenciados pelos outros campos, tratam de assuntos que, embora estivessem presentes desde a origem dos estudos de implementação, não eram objetos centrais de análise até então.

Além disso, alguns paradigmas são tidos como dados na literatura, que passa a incorporar alguns pressupostos importantes. O primeiro deles é a ideia de que estudos de implementação não devem ser vistos como uma fase específica e pós-formulação. A literatura passa a compreender a implementação como um conjunto de processos decisórios contínuos que passam por diversos atores e organizações como uma cadeia de tomada de decisões. Isso torna-se mais evidente quando são introduzidos os temas de governança multinível que deslocam os espaços de decisão sobre a implementação para diversas instâncias decisórias em uma cadeia contínua. Junta-se a isso a ideia de que as decisões não são tomadas por atores individualmente, mas sim em processos interativos constantes, entre atores de organizações diferentes ou entre burocratas e usuários. A ideia de implementação

enquanto interação ganha um espaço grande na literatura contemporânea.

Disso decorre um segundo pressuposto: decisões são tomadas constantemente durante a implementação. Agentes implementadores não são simples seguidores de regras, eles as interpretam, alteram e decidem. A questão da discricionariedade ou agência se torna central para compreender os processos de implementação. É com base nesse pressuposto que crescem os estudos voltados a compreender a discricionariedade e os processos de responsabilização e *accountability* dos implementadores.

Por fim, outra característica importante dessa literatura contemporânea é sua aproximação com a literatura de burocracia de nível de rua – originalmente mais situada nos estudos organizacionais. Atualmente, a maior parte da literatura produzida incorpora olhares para os burocratas implementadores para compreender como se dão os processos decisórios da implementação.

Tendo como base esses pressupostos da literatura, ela passa a abarcar um conjunto de novas temáticas que ganham a agenda, como: *accountability*, transparência, discricionariedade e autonomia, representação burocrática, implementação e desigualdades, entre outras. A seguir trataremos de grupos de temáticas mais relevantes que têm aparecido na literatura internacional e que podem servir de inspiração para o aprofundamento da literatura brasileira.

Estudos voltados à *accountability* dos implementadores

Ligado à administração pública, este campo segue uma lógica analítica e teórica baseada na ideia de comando e controle, transparência e responsabilização. Parte-se do pressuposto de que, em uma democracia, o governo é composto tanto por representantes eleitos, que tomam decisões, quanto de atores estatais não eleitos, mas que também tomam decisões. A questão central que se busca responder é: dado que representantes eleitos e não eleitos tomam decisões, como pode haver uma responsabilização (*accountability*) da decisão de um representante estatal que não foi eleito democraticamente?

Nos anos 1980, a resposta recaía sobre mecanismos hierárquicos de comunicação e controle, visando minimizar as decisões dos burocratas hierarquia abaixo, conforme pregava o modelo *top-down*, hegemônico na época. Segundo Hupe e Edwards (2012), esses conceitos mais tradicionais de *accountability* são relacionados diretamente com a tradição da democracia representativa. Todavia, com o crescimento das novas formas de governança, é preciso pensar em definições mais ampliadas desse conceito. Mais recentemente, passou-se a entender que essas decisões dos burocratas implementadores não podem ser eliminadas. Assim, a preocupação deixou de ser a limitação das decisões dos burocratas, e sim a responsabilização de suas decisões.

Há uma linha de estudos que se aprofunda sobre maneiras de responsabilização dos implementadores, considerando que um dos principais desafios das democracias contemporâneas é justamente equacionar o dilema entre a necessidade de controle da atuação do Estado e a premência de se expandir a capacidade de suas burocracias (BEVAN, 2015; AHN; BRETSCHEIDER, 2011; MINGUS, 2008; HUPE; HILL, 2007; PETERS, 2010; JARVIS, 2014; BARRETT, 2004; WIMBUSH, 2011). Segundo Pires (2009, p. 148), central a esse dilema está o poder discricionário dos atores implementadores, o qual tanto é foco das investidas de controle como também confere aos burocratas a capacidade de inovar e identificar as melhores soluções para os problemas. Isto posto, a análise das alternativas de gerenciamento da discricionariedade é fundamental para a compreensão das condições e estruturas em que se dão a implementação de políticas em contextos democráticos.

A literatura atual tem buscado avançar na análise e proposição de sistemas de institucionalização de uma *accountability* direta no processo de implementação, baseada em um movimento triplo: de tornar os funcionários públicos de indiretamente a diretamente responsáveis; da política para instituições públicas; e, por último, de instituições públicas para a opinião pública, reforçando, assim, a democracia associativa (HUPE; EDWARDS, 2012; BEHAGEL; ARTS, 2014; CHEN, 2013; BEERI, 2013).

Estudos sobre estruturas de governança voltadas à implementação

Diretamente ligado ao anterior, este campo surgiu após a identificação da complexidade do processo de implementação, envolvendo um grande número de atores, agências e organizações, com a compreensão de que, também, as decisões não são tomadas pelo Estado sozinho. Essa linha procura responder às seguintes questões: qual o conjunto de organizações e atores envolvidos na implementação, quais suas responsabilidades, influências e relações formais e informais?

Há aqui dois enfoques analíticos distintos. Parte da literatura se situa no campo organizacional e analisa as estruturas de governança organizacionais, procurando compreender que organizações interagem no contexto de implementação, tendo como base lógicas como a implementação multinível, mecanismos de coordenação, governança entre outros (ZUBEK; STAROŇOVÁ, 2012; EWALT; JENNINGS JR., 2004; GOLDFINCH; DEROUEN JR.; POSPIESZNA, 2013; YESILKAGIT; CHRISTENSEN, 2009; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; MEIER; O'Toole, 2006; Scott, 2006; Jones; NOBLE, 2008; SAGER *et al.*, 2014; CUCCINIELLO *et al.*, 2015). Uma segunda parte da literatura analisa as estruturas de governança no nível dos atores, buscando compreender, por exemplo, como as redes sociais dos burocratas afetam a sua atuação (HEEKS; STANFORTH, 2014; WANG; CHEN; BERMAN, 2016; PAPADOPOULOS; MERALI, 2008; SUTCLIFFE, 2007).

Na primeira perspectiva, uma importante abordagem que enfoca a participação

de múltiplos atores na implementação é a teoria ator-rede (*actor-network theory* – ANT), que trata sobre o poder e os mecanismos da prática de uma política, relacionando as redes internas e externas existentes em sua produção (BRYSON; CROSBY; BRYSON, 2009; LAW; CALLON, 1992).

Na segunda perspectiva, trabalhos como os de Marques (2003), Lotta (2015), Lotta e Pavez (2010), entre outros, têm analisado as dimensões interativas e relacionais da implementação compreendendo esse processo como dinâmico e variável. Marques (2003, p. 22) afirma que no “funcionamento concreto da política, os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes e ajudam a recriá-los”. Essas estruturas canalizam informações, apoios, alianças e a formação de projetos e visões que influenciam a formação de preferências e constroem escolhas, estratégias e alianças. É baseado nessa perspectiva que os autores mencionados acima avançam em análises do processo de implementação a partir do mapeamento das redes de relações dos atores implementadores, observando a implementação a partir das suas estruturas relacionais.

Estudos sobre processos de implementação por atores não estatais

Outro campo na agenda de pesquisa contemporânea tem como objeto de estudo as organizações não estatais implementadoras de políticas, sejam elas privadas ou públicas não estatais. O foco analítico é entender se existem diferenças entre a implementação de políticas feitas diretamente pelo Estado e por agentes não estatais, quais são essas diferenças e entender por que elas existem ou não. Parte da literatura tem denominado essas organizações de *government-organized non-governmental organization* (GONGO), argumentando que sua existência é determinada pela interação que estabelecem com o Estado e, portanto, a determinação das fronteiras de ambos se daria justamente pelos processos interativos estabelecidos nessa relação contratual (SHARMA; GUPTA, 2009; SHEA, 2011).

A compreensão da disputa de valores, fronteiras e práticas entre Estado e organizações não estatais é uma das dimensões importantes desses estudos (SHARMA; GUPTA, 2009). Outra dimensão é a compreensão dos resultados das políticas, analisando se haveria diferenças em termos de eficiência e eficácia nas políticas providas por atores não estatais.

Para essa literatura, o processo de implementação por atores não estatais é de outra natureza, visto que, diferentemente dos burocratas que devem agir de acordo com o previsto na lei, atores não estatais são elegíveis para implementar políticas públicas exatamente por sua experiência ou capacidade de inovar em determinadas áreas. Por outro lado, quando há a implementação por múltiplos atores, não fica

muito claro ao cidadão quem é o responsável por assegurar determinado direito, diferente de quando acontece a implementação direta por organizações estatais.

Assim, embora a literatura reconheça essas diferenças na implementação por atores estatais ou não estatais, o resultado esperado com a implementação de determinada política é visto, em termos normativos, como sendo o mesmo: a garantia do acesso a direitos, por meio de serviços ou benefícios. E como há diferenças nos processos de implementação, o sistema de controle da implementação também deve ser diferenciado, não obstante seu objetivo final ser o mesmo. Nesse sentido, a literatura avança na compreensão de sistemas de controle que considerem, de um lado, as diferenças de natureza das organizações e, de outro, a expectativa de resultados semelhantes pelas políticas públicas.

Análises sobre valores e comportamentos dos burocratas no processo de implementação

Parte da literatura tem aprofundado na compreensão de como os valores dos burocratas, suas agências ou profissões afetam suas decisões, focando em três elementos distintos: a ideia de representatividade burocrática, a de valores e de profissões e, por fim, a de ativismo institucional.

A representatividade burocrática se refere a uma burocracia que reflete o perfil da população como um todo, incluindo grupos considerados em desvantagem ou minoria (GROENEVELD; VAN DE WALLE, 2010). A teoria da burocracia representativa sustenta que o histórico sociodemográfico dos servidores públicos é importante, pois afeta seus valores, que, por sua vez, influenciam sua tomada de decisão administrativa. Andrews *et al.* (2016) defendem que dois pressupostos estão subjacentes a essa teoria. A primeira suposição é que, através de processos de socialização, indivíduos com o mesmo perfil sociodemográfico compartilharão certos valores. A segunda é que os burocratas agem de acordo com seus valores e tentam maximizar os valores que lhes são salientes na hora da decisão (SOWA; SELDEN, 2003; LOTTA, 2015).

Uma discussão central na teoria da representação burocrática é a distinção entre representação passiva e representação ativa. A primeira ocorre quando os servidores públicos refletem o perfil sociodemográfico da população para quem eles prestam serviços, incluindo grupos minoritários e/ou desprivilegiados. A segunda ocorre quando esses servidores, além de refletir o perfil da população na qual estão inseridos, também agem ativamente para representar esses grupos (MOSHER, 1982).

Todavia, essa literatura está sujeita a diversos embates. De um lado, autores apontam que a representatividade levaria a uma maior identificação entre burocratas e população, ampliando a confiança nas ações estatais, além de oferecer

carreiras do setor público para determinados grupos que, de outras formas, teriam dificuldade de acesso a tais espaços de poder. Por outro lado, autores argumentam que a representatividade possui potencial de aumentar práticas clientelistas e de patronagem. Não se pode negar ainda que a lógica da representação também entra em conflito com os princípios isonômicos e impessoais do Estado (KIM, 1994; SOWA; SELDEN, 2003; BRADBURY; KELLOUGH, 2011, ANDREWS *et al.* 2016; LOTTA, 2015; PAVEZ, 2006; LIM, 2006; MEIER; NICHOLSON-CROTTY, 2006; SAIDEL; LOSCOCCO, 2005; WILKINS; WILLIAMS, 2008; KASYMOVA, 2015; BAILEY, 2004; BURNS; BRADBURY, 2013).

Outro conjunto de autores tem analisado os valores nas decisões dos burocratas. Argumenta-se que as decisões dos atores estatais são permeadas de valores individuais, de seus pares, de suas agências e de suas profissões. Esses valores e preferências são conformados por diversos tipos de influências, tais como os treinamentos profissionais, as relações que estabelecem com seus clientes e pelas próprias instituições onde eles estão inseridos (LIPSKY, 2010). A consciência do que influencia os valores e preferências dos atores estatais é importante, uma vez que “os burocratas precisam coordenar seus próprios valores com os valores de diversos atores envolvidos na implementação, para conseguirem operar suas ações” (LOTTA, 2015, p. 58).

Por fim, uma terceira perspectiva analítica parte da ideia de ativismo institucional. Esse ativismo se refere às práticas realizadas por um agente público no interior do Estado, que “visa a promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (ABERS, 2015, p. 148). Tais práticas são “adotadas por servidores públicos e realizadas de dentro do Estado ou a partir de informações, instrumentos ou contatos obtidos nele, com o intuito de promover projetos, políticas ou agendas de natureza pública e que estejam alinhados aos valores destes mesmos burocratas” (FERREIRA, 2016, p. 64).

As questões da representatividade, dos valores e do ativismo são, em suma, características individuais dos burocratas que influenciam suas ações práticas nos processos de implementação. No entanto, é pertinente observar outros elementos que também influenciam a implementação de políticas, como a hierarquia, gerência, liderança e criatividade.

Análise da influência de outras camadas burocráticas na implementação

Outro campo de estudos parte do entendimento de que existem vários níveis ou hierarquias diferentes de discricionariedade na cadeia de implementação de políticas públicas. Um pressuposto importante dessa linha é que não se pode compreender a implementação sem considerar elementos – entre eles, a discricionariedade – de outras camadas da implementação. Em outras palavras,

a literatura se volta para a influência de outras camadas burocráticas envolvidas no processo de implementação e busca se aprofundar sobre em que camada foi tomada a decisão que pode ter sido passada adiante na cadeia de implementação.

Por muito tempo, o nível da rua foi objeto de estudos e preocupações. Nos últimos anos, todavia, a literatura tem compreendido que olhar para uma camada acima também é importante. Daí o surgimento de estudos recentes que abordam a burocracia de médio escalão – os gerentes – e procuram entender como ela afeta a liberdade e discricionariedade no nível da rua.

Essa literatura analisa a atuação da burocracia de médio escalão buscando compreender seu papel como um o elo entre o alto escalão e os executores das políticas. Considera-a, portanto, como ator central que pode conectar o processo de formulação ao de execução, ou, ainda, faz a tradução entre os elementos políticos e técnicos envolvidos nas políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). As análises dessa literatura estão buscando compreender diversas dimensões da atuação desses burocratas, considerando centralmente: funções e lugares (VIE, 2010; LEWIS, 1992; THOMAS; LINSTEAD, 2002), seus papéis (MINTZBERG, 1973; CHAREANPUNSIRIKUL; WOOD, 2002; VIE, 2010; CURRIE; PROCTER, 2005), seus comportamentos, valores e motivações (GAINS; JOHN, 2010; WITESMAN; WALTERS, 2013; MEYER *et al.*, 2014; JACOBSON, 2011; FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992) e com quem se relacionam e como suas relações determinam resultados de políticas (KURATKO *et al.*, 2005; HUISING; SILBEY, 2011; KEISER, 2010; ALEXANDER; CONSIDINE, 2011).

Estudos da compreensão da discricionariedade

A literatura tem feito uma distinção entre o **espaço** existente para a discricionariedade – o qual é ditado por regras formais e informais – e o **exercício** da discricionariedade que acontece nesse espaço. Tal distinção parte do pressuposto de que os indivíduos, ainda que sujeitos a um mesmo espaço para o exercício da discricionariedade, não necessariamente a exercem da mesma forma ou na mesma intensidade.

De um lado, a pesquisa do espaço para a discricionariedade avalia a sua extensão. De outro lado, a pesquisa sobre o exercício da discricionariedade investiga o que influencia os atores a agirem de uma forma ou de outra, e, para tal, os valores dos atores, suas relações sociais, suas interações e suas corporações são utilizados como recursos para responder a essa questão. Na pesquisa sobre o exercício da discricionariedade podem ser utilizados, também, os recortes envolvendo as diferentes camadas burocráticas mencionadas anteriormente.

Com relação ao exercício da discricionariedade, um conjunto de trabalhos tem buscado mapear as chamadas “práticas” de ação da burocracia, compreendendo que há determinados padrões de ação que podem ser levantados, analisados

e compreendidos, possibilitando, inclusive, tipologias de ação ou tipologias de perfis de burocratas. Esse tipo de análise aparece especialmente nos estudos setoriais que observam como se deu o processo de implementação em políticas específicas, nos quais se busca compreender fatores de sucesso e fracasso e formas de implementação categorizadas em práticas (STRUYK, 2007, analisando fatores e sucesso e fracasso; HENDERSON, 2013, analisando implementação de políticas de saúde; PIOTROWSKI *et al.*, 2009, analisando implementação de políticas de governo aberto; HAEDER; WEIMER, 2013, analisando políticas de assistência; BROOK; KING, 2011, com políticas de seguridade; HICKS, 2014, políticas de educação; PINTO; OLIVEIRA, 2008; e SANTIAGO, 2017, políticas ambientais).

Análise dos resultados de incentivos à atuação dos burocratas na implementação

Outro campo, filiado à administração pública, procura entender se determinados incentivos alteram o exercício da discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Essa linha trabalha a partir da teoria do agente-principal, que supõe que comandantes e comandados possuem diferentes desejos e objetivos e, conseqüentemente, problemas de coordenação surgem a partir do descompasso desses desejos e objetivos distintos. A partir desse pressuposto, verifica-se se um determinado incentivo aumenta a adesão em comando e obediência. Essa linha pode analisar tanto a influência dos incentivos no campo individual como no campo das organizações.

A existência de controle gerencial, gerenciamento de desempenho e vigilância externa seria crucial para o funcionamento de um sistema de incentivos e sanções no campo das organizações (HARRISON, 2015). Para Lipsky (1980, p. 161), a fim de se viabilizar o maior controle e a maior uniformização da atuação dos burocratas de nível de rua, as organizações devem: conhecer o que esperam que seus funcionários façam; conhecer como medir a performance deles; ser capaz de compará-los entre si e ser capaz de usar incentivos e sanções capazes de discipliná-los.

A literatura tem apontado o pagamento por desempenho como um fator que pode propiciar um maior controle hierárquico da atuação dos burocratas de nível de rua. Para que esse incentivo seja efetivo, entretanto, alguns procedimentos e mecanismos são necessários, tais como: a definição de objetivos de desempenhos claros; a elaboração de indicadores de gestão, o atendimento feito com base em roteiros pré-estabelecidos no nível macro da política e o preenchimento de sistemas eletrônicos (HARRISON, 2015). Possíveis problemas causados pelo aumento do controle dos burocratas de nível de rua com base no uso de incentivos seriam: o aumento do uso de medidas quantitativas por esses burocratas pode levá-los a deixar questões complexas de lado; há a perda de sua capacidade em realizar a racionalização dos atendimentos no caso de excesso de demanda pelo serviço,

ocorrendo a transferência desse procedimento para os formuladores, o que nem sempre é legítimo do ponto de vista político (HARRISON, 2015).

Análise das estratégias de enfrentamento das pressões (*coping*)

Outra abordagem dos estudos analisa as estratégias de enfrentamento das pressões dos burocratas de nível de rua. Essa linha de pesquisa parte do pressuposto de que esses burocratas enfrentam dois tipos diferentes de pressões no exercício de sua profissão. De um lado, os usuários das políticas demandam um atendimento personalizado. Do outro, o Estado demanda um atendimento mais produtivo, padronizado e eficiente.

A literatura constatou que os burocratas lidam com essa dupla pressão através de estratégias de fuga – chamadas de estratégias ou mecanismos de *coping* por Lipsky (1980). Exemplos desses mecanismos incluem o atendimento indiferente por parte dos burocratas, a transferência de responsabilidades (ou culpabilização) e a criação de metas modestas a serem atingidas, entre outros.

Desde o trabalho de Lipsky (1980), a literatura tem identificado uma série de diferentes mecanismos criados pelos burocratas para lidar com as pressões do trabalho, situações conflituosas e demais dificuldades inerentes ao seu contato com os cidadãos. Esses mecanismos de *coping* foram catalogados em três tipos distintos: os que se aproximam dos clientes, os que se afastam dos clientes e os que vão contra os clientes (TUMMERS *et al.*, 2015).

Entre as estratégias que se aproximam dos clientes, estão os atos de contornar as regras, dar maior atenção a um grupo ou indivíduo específico, usar recursos pessoais, criar ações instrumentais e até mesmo quebrar regras em favor de uma clientela. O burocrata pode ajustar ou contornar as regras de modo a favorecer as demandas de sua clientela que não estejam de acordo com as regras da política. Outra estratégia é a atenção privilegiada a um grupo específico em detrimento de outros – embora essa prática seja questionável quanto ao fato de aproximar os burocratas de seus clientes. Burocratas também tomam ações instrumentais, focadas na criação e execução de soluções de longo prazo, para superar situações de estresse. Por fim, outra estratégia identificada pela literatura é o investimento de recursos pessoais dos burocratas, além dos especificados em suas funções.

As estratégias que afastam os burocratas dos cidadãos podem ser listadas como os atos de rotinização do serviço, o racionamento do serviço e até mesmo a fuga do contato com os clientes. Ao lidar de maneira padronizada com os clientes, os burocratas evitam situações em que seja necessário o seu julgamento pessoal e, assim, evitam situações potencialmente estressantes. O racionamento do serviço diz respeito à dificuldade de acesso criada pelos burocratas e imposta aos clientes

e acontece sobretudo quando as cargas de trabalho dos burocratas são altas e eles possuem alto poder para definir (ou promover) o acesso a benefícios.

Por fim, das estratégias que vão contra a clientela, fazem parte a aderência rígida às regras, o confronto com os clientes e, também, casos em que há a quebra da regra contra os clientes. A aderência inflexível às regras é uma maneira de impor sanções a clientes, sobretudo os mais manipulativos ou exigentes. O confronto, ou a reação agressiva ao contato dos clientes, é também uma estratégia dos burocratas de lidarem e responderem a contatos e/ou clientes agressivos – embora também haja estudos que mostrem que a agressividade também é um mecanismo para aliviar suas próprias frustrações, de modo que a agressão nem sempre é evocada pelo público (TUMMERS *et al.*, 2015).

Análise sobre os efeitos sociais da implementação

Duas novas linhas de abordagem nos estudos de implementação têm questionado a lógica mais “estadocêntrica” hegemônica e partem da ideia de que a implementação não pode ser vista sempre como uma abordagem do Estado. Para os teóricos desse campo, a implementação é um processo de interação e nessa implementação acontecem múltiplas negociações que não são consideradas quando é utilizada a lógica puramente estadocêntrica. Essa negociação depende da posição social dos dois (ou mais) indivíduos nela envolvidos.

Uma das inovações desse campo é atentar para a necessidade de se enxergar o burocrata como mais além de apenas um agente do Estado – mas sim uma pessoa com sua trajetória individual, que frequenta certos espaços e mantém certas relações, e tudo isso é levado em consideração para entender como ele constrói essa negociação com outros indivíduos. Busca, portanto, compreender elementos mais sociológicos que influenciam o processo de implementação, especialmente aqueles relacionados às interações entre usuários e burocratas e dimensões culturais e sociológicas presentes nesse processo.

Uma primeira forma de tratar essa abordagem mais sociológica tem sido desenvolvida pela academia americana, com autores que analisam os processos de construção de julgamento, categorização e merecimento. Ela parte do diagnóstico de que a literatura tradicionalmente tomou como um pressuposto as tarefas do burocrata de nível de rua de despersonalizar e categorizar o usuário de uma política. No entanto seria necessário analisar o potencial de inclusão ou exclusão existente dentro desse processo de categorização por parte dos burocratas. Alguns autores desse campo têm chamado a atenção para o fato de que esse processo de categorização não se dá de maneira puramente automática, técnica e processual, mas sim com a influência de julgamentos e pela ideia de merecimento do próprio

burocrata. Nesse campo, há a ideia de que os burocratas julgam e constroem níveis de merecimento que influenciam diretamente no acesso do usuário ao Estado. O que se analisa nesse campo é como se dá o processo de julgamento e como isso constrói formas de merecimento.

Neste sentido, os trabalhos de Maynard-Moody e Musheno (2003) são pioneiros, apontando que na atuação dos burocratas há um conjunto de fatores operando e influenciando sua ação. Esses fatores têm dimensões legais e culturais e estão em constante disputa, cabendo aos burocratas decidir como lidar com esses conflitos. Os autores trazem à luz a dimensão do julgamento realizada pelos burocratas a respeito de seu trabalho e como esse julgamento, relacionado à construção de justificativa para fazerem o que fazem, é elemento crucial no resultado da política implementada. Para eles, os burocratas consideram que as regras podem ser barreiras para fazerem o que acreditam e, nesse sentido, adaptam as regras para darem sentido ao seu trabalho, construindo justificativas que sustentem suas decisões. A discricionariedade opera, assim, num processo de classificação identitária dos usuários atendidos (determina quem são, coloca-os em grupos de pertencimento e classifica entre merecedores ou não das políticas). Suas decisões têm, portanto, uma dimensão de classificação identitária que tem como produto a capacidade de interferir nos processos de inclusão ou exclusão social dos usuários do serviço.

Uma segunda linha de estudos sobre a abordagem sociológica da implementação se filia na sociologia francesa, denominada sociologia do *guichê*. Esse campo procura entender, a partir das trajetórias dos indivíduos e de suas posições sociais, como as negociações existentes no processo de implementação são realizadas. Nessa visão, o resultado do processo de implementação é a política, mas também vai além disso: ele é a reconstrução das posições sociais de ambos. As implicações sociais resultantes da implementação vão para além da política em si.

Essa literatura desenvolve reflexões críticas sobre a relação entre servidores e usuários como parte de uma estrutura social mais ampla, na qual há diferentes práticas, sistemas de dominação e agência operando. Nesse sentido, Dubois (1999) aponta que a discricionariedade dos burocratas pode permitir que preconceitos de raça, gênero ou regionais se tornem premissas da implementação de políticas. Analisando a performance de burocratas do serviço social francês, Dubois (1999) demonstra como o uso da discricionariedade tem um impacto importante nas formas de acesso dos usuários. O autor assume que esses burocratas são indivíduos que possuem histórias de vida e *status* econômicos específicos e, ao mesmo tempo, são uma personificação do aparato burocrático, do qual se espera uma suposta impessoalidade no tratamento dos usuários. Mas, como aponta o autor,

não existem nem burocratas impessoais nem clients padronizados. O que existem são agentes sociais com personalidades individuais e que, sob certas condições e limites, precisam exercer papéis de burocratas ou de clientes impessoais ou padronizados (DUBOIS, 1999).

Dubois (1999), assim, sustenta que a construção das práticas dos burocratas no processo de implementação (que ele conceitua como materialização das políticas) depende da concepção que burocratas têm sobre seu papel, uma questão que é influenciada por questões organizacionais, mas também por status social tanto dos burocratas como dos usuários. Assim, elementos relacionados à posição social dos atores, suas trajetórias e fatores organizacionais se tornam inseparáveis para compreender como e por que os burocratas exercem a discricionariedade na construção de práticas que têm impactos inclusivos ou excludentes.

Considerações finais: aportes para uma agenda brasileira de estudos de implementação

Diversos estudos clássicos vêm apontando para a escassa literatura sobre implementação de políticas públicas no Brasil (ARRETCHE, 2001; FARIA, 2006; SOUZA, 2017; LOTTA, 2015). Ainda assim, optamos por fazer uma análise das principais revistas brasileiras do campo de administração pública e políticas públicas buscando pelo termo “implementação de políticas públicas”. Embora o termo “implementação” apareça em várias revistas apenas como fase do ciclo (e não como objeto de análise), foram encontrados no levantamento apenas 21 artigos que de fato utilizaram metodologias ou análises dos estudos de implementação. Entre eles, há artigos mais voltados a discussões teóricas, outros que analisam de fato a implementação de alguns programas e outros que têm um olhar mais específico para a atuação dos burocratas de nível de rua.

A análise dessa parca literatura nacional demonstra que, à luz do que aconteceu internacionalmente no campo, ainda há muita fragmentação nos estudos sobre implementação, confirmando o diagnóstico de Saetren (2014). Ao mesmo tempo, a análise da produção nacional demonstra que há uma vasta agenda inexplorada nos temas brasileiros, na medida em que poucos estudos estão sendo realizados utilizando modelos analíticos que avancem de fato na construção da compreensão sobre o processo de implementação.

Se essa lacuna traz consequências teóricas à literatura nacional, isso se torna ainda mais crítico quando consideramos as mudanças pelas quais as políticas públicas brasileiras passaram nas últimas décadas e que demandariam maior compreensão dos processos de implementação – como os avanços na universalização de algumas políticas no pós Constituição Federal de 1988; a ampliação de atores envolvidos na

tomada de decisão, especialmente com o avanço das temáticas de participação e controle; a tônica da *accountability* e do gerencialismo, entre outras. Esse conjunto de transformações, já bastante documentado na literatura nacional, não tem encontrado o devido respaldo analítico sob a ótica da implementação.

Assim, com base nessas mudanças, propomos alguns temas que poderiam nortear uma agenda de pesquisas em implementação de políticas no Brasil.

A primeira temática tem a ver com os desafios colocados pelo modelo federativo brasileiro, que combina autonomia e interdependência entre entes federativos em contexto de altas heterogeneidades e desigualdades e propostas de universalização de políticas. Pesquisas como de Arretche (2004), Menicucci e Marques (2016), Lima e D'Ascenzi (2017), Souza (2017) e Bichir, Brettas e Canato (2017) têm demonstrado as particularidades do federalismo brasileiro em diversas políticas e suas consequências em termos de provisão de serviços e redução de desigualdades. Compreender processos de implementação de políticas desenhadas nacionalmente e sua apropriação local é um dos temas importantes para a agenda nacional. O crescimento de políticas nacionais, seja dentro de sistemas unificados (como SUS e SUAS) ou de políticas de incentivo e indução, traz particularidades para se pensar a implementação, na medida em que há formulação centralizada (com variados graus de padronização) e espaços para adaptação local (SANTOS NUNES, 2017). Compreender essa cadeia de atores envolvidos em processos decisórios e como as decisões sobem e descem é mais um objetivo que reforça o tema nessa agenda.

A segunda agenda relevante, dado o contexto nacional, é a proposta de olhar os processos de implementação em contextos de altas heterogeneidade e desigualdade e refletir sobre o papel da implementação – seja em termos de seus arranjos institucionais, seja da atuação dos burocratas – na redução ou reprodução das desigualdades. Trabalhos como de Pires (2017), Lotta (2017), Carvalho e Oliveira (2017), Eiró (2017) e Marins (2017), inspirados pelas abordagens internacionais de análise dos efeitos sociais da implementação, têm buscado contribuir com essa tônica, principalmente analisando políticas sociais. Há ainda, no entanto, espaço para compreender de forma mais abrangente as especificidades da implementação em contextos de desigualdade e os efeitos da implementação nessas desigualdades tanto nas políticas sociais como para além delas.

Uma terceira agenda de pesquisas poderia aprofundar a compreensão do impacto da publicização de serviços na implementação de políticas. Desde a década de 1990, tem crescido significativamente a presença de organizações não estatais na implementação de políticas no Brasil, sejam elas privadas ou públicas não estatais, o que reflete a maior institucionalidade desse tipo de atuação, devido, em parte, à publicação das diferentes leis que regem os contratos de gestão com organizações

sociais (Lei Federal nº 9.637 de 1998, Lei Estadual Complementar nº 846 de 1998) e do Marco Regulatório de Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei nº 13.019 de 2014). Existem políticas públicas brasileiras implementadas totalmente por esse tipo de organização, como é o caso do Programa Cultura Viva (BONAT, 2016), ou políticas cuja implementação é feita de forma mista, envolvendo administração direta e parcerias, como é o caso da gestão de unidades básicas de saúde no Município de São Paulo. Sendo assim, a realização de estudos comparativos sobre os dois tipos de implementação poderia elucidar bastante tópicos que vêm sendo abordados de forma muitas vezes normativa, tais como o alcance de resultados mais eficientes e a maior aderência da política às demandas do público-alvo quando a implementação é feita por organizações não estatais. Além disso, uma agenda de estudos sistemáticos deve ser estruturada sobre o tema, buscando compreender questões sobre a base de legitimidade e a natureza da atuação dessas organizações, bem como sobre os recursos utilizados e os resultados alcançados por elas.

O quarto tema que caberia é a relação entre implementação, processos participativos e sistemas de controle. Há uma vasta agenda nacional que analisa a atuação das instituições participativas principalmente na formulação e no controle das políticas. Mas compreender se e como há participação na implementação (a exemplo do papel das instituições participativas ligadas a equipamentos públicos) é ainda algo a ser aprofundado a literatura. Isso permitiria compreender em que medida as decisões da sociedade alteram processos de implementação e atuação da burocracia. A mesma pergunta poderia ser respondida analisando a atuação dos órgãos de controle sobre a implementação.

Por fim, uma agenda muito cara à realidade nacional e pouco abordada internacionalmente (foi encontrado apenas um artigo sobre este tema) é a discussão de intersectorialidade. Considerando as complexidades dos problemas públicos, a agenda nacional tem apontado a necessidade de pensarmos em soluções mais complexas e, portanto, intersectoriais para enfrentá-los (BICHIR, 2011; BRONZO, 2010; LOTTA; VAZ, 2015; LOTTA; FAVARETO, 2016). A literatura sobre intersectorialidade tem avançado em compreender como a atuação conjunta de diferentes setores pode gerar soluções mais adequadas aos problemas públicos. Um tema que ainda merece aprofundamento diz respeito à compreensão dos processos de implementação intersectoriais, que envolvem burocracias de diferentes áreas.

Consideramos, portanto, que há uma agenda grande a ser ainda avançada nos estudos nacionais, que permita compreender como e se as ditas mudanças têm sido processadas e têm promovido resultados efetivos na entrega de políticas públicas universais, com participação e controle social. Assim, a construção de um Estado provedor de serviços públicos universais no Brasil requer o crescimento

de uma agenda de estudos que seja capaz de observar como as políticas têm sido entregues, a relação das burocracias na sua implementação, como são alteradas e os resultados que efetivamente geram para os cidadãos. Além disso, dada a agenda brasileira de políticas sociais, torna-se também necessário analisar a dimensão da pobreza e inclusão e o papel da burocracia nesse processo. Concluimos, portanto, que se faz urgente um aprofundamento dos estudos de implementação na literatura nacional, que possa não apenas se inspirar nas perspectivas internacionais, mas acima de tudo adaptá-las à nossa realidade, ao contexto nacional e ao tipo de políticas públicas que temos implementado no país.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015. p. 143-175.

AHN, Michael; BRETSCHNEIDER, Stuart. Politics of e-government: e-government and the political control of bureaucracy. *Public Administration Review*, v. 71, n. 3, p. 414-424, 2011.

ALEXANDER, Damon; LEWIS, Jenny; CONSIDINE, Mark. How politicians and bureaucrats network: a comparison across governments. *Public Administration*, v. 89, n. 4, p. 1274-1292, 2011.

ANDREWS, Rhys *et al.* Representative bureaucracy and public service performance: where, why and how does representativeness work? In: PMRA PUBLIC MANAGEMENT RESEARCH CONFERENCE AARHUS UNIVERSITY, Denmark, June 2016.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M E CARVALHO, M (ORGS). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.

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

AUCOIN, Peter. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990.

BACHARACH, Samuel; LAWLER, Edward. Power and politics in organizations. San Francisco: Jossey-Bass Inc Pub, 1980.

BARRET, Susan. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BARRETT, Susan; FUDGE, Colin (Eds.). *Policy and action: essays on the implementation of public policy*. Chicago: Routledge, 1981.

BAILEY, Margo. Representative bureaucracy: understanding its past to address its future. *Public Administration Review*, v. 64, n. 2, p. 246-249, 2004.

BEERI, Itai. Direct administration of failing local authorities: democratic deficit or effective bureaucracy? *Public Money & Management*, v. 33, n. 2, p. 137-144, 2013.

BEHAGEL, Jelle; ARTS, Bas. Democratic governance and political rationalities in the implementation of the water framework directive in the Netherlands. *Public Administration*, v. 92, n. 2, p. 291-306, 2014.

BEVAN, Shaun. Bureaucratic responsiveness: effects of elected government, public agendas and European attention on the UK bureaucracy. *Public Administration*, v. 93, n. 1, p. 139-158, 2015.

BICHIR, R. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: UERJ, 2011. Tese em ciência política – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BICHIR, Renata; BRETAS, Gabriela Horesh and CANATO, Pamella. *Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo*. *Bras. Political Sci. Rev.* [online]. vol. 11, n. 2, e0003. Epub July 27, 2017. ISSN 1981-3821.

BONAT, Juliana. *Organizações não-governamentais na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo.

BRADBURY, Mark; KELLOUGH, J. Edward. Representative bureaucracy: assessing the evidence on active representation. *The American Review of Public Administration*, v. 41, n. 2, p. 157-167, 2011.

BREWER, Brian; LEUNG, Joan; SCOTT, Ian. Value-based integrity management and bureaucratic organizations: changing the mix. *International Public Management Journal*, v. 18, n. 3, p. 390-410, 2015.

BROOK, Douglas; KING, Cynthia. Enactment and implementation of the National Security Personnel System: policy made and policy unmade. *Public Administration Review*, v. 71, n. 6, p. 900-908, 2011.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 35, p. 119-160, jul/dez 2010.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara; STONE, Melissa. The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. *Public Administration Review*, v. 66, n. s1, p. 44-55, 2006.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara; BRYSON, John K. Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: the contributions of actor-network theory. *International Public Management Journal*, v. 12, n. 2, p. 172-207, 2009.

BURNS, Spencer; BRADBURY, Mark. President Lincoln, the Civil War, and the dawn of gender representation in the US federal bureaucracy. *Public Administration Review*, v. 73, n. 1, p. 188-190, 2013.

CARVALHO, C. e OLIVEIRA, M implementação de uma política educacional de combate ao fracasso escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 21-28, 2017.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

CHAREANPUNSIRIKUL, Suchada; WOOD, Roy. Mintzberg, managers and methodology: some observations from a study of hotel general managers. *Tourism Management*, v. 23, n. 5, p. 551-556, 2002.

CHEN, Yu-Che. Improving transparency in the financial sector: e-Government XBRL implementation in the United States. *Public Performance & Management Review*, v. 37, n. 2, p. 241-262, 2013.

CUCCINIELLO, Maria et al. Coordination mechanisms for implementing complex innovations in the health care sector. *Public Management Review*, v. 17, n. 7, p. 1040-1060, 2015.

CURRIE, Graeme; PROCTER, Stephen. The antecedents of middle managers' strategic contribution: the case of a professional bureaucracy. *Journal of Management Studies*, v. 42, n. 7, p. 1325-1356, 2005.

DAWSON, Sandra; DARGIE, Charlotte. New public management: an assessment and evaluation with special reference to UK health. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, v. 1, n. 4, p. 459-481, 1999.

DUNSIRE, Andrew. *Control in a bureaucracy*. Oxford: Palgrave Macmillan, 1978.

DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, coll. « Études politiques », 1999.

ELLIS, Kathryn. 'Street-level Bureaucracy' revisited: the changing face of frontline discretion in adult social care in England. *Social Policy & Administration*, v. 45, n. 3, p. 221-244, 2011.

ELMORE, Richard. Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979.

EIRÓ, Flávio. O Programa Bolsa Família e os pobres "não merecedores": poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 65-70, 2017.

EVANS, Tony. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, v. 41, n. 2, p. 368-386, 2010.

EWALT, Jo Ann; JENNINGS, Edward. Administration, governance, and policy tools in welfare policy implementation. *Public Administration Review*, v. 64, n. 4, p. 449-462, 2004.

FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. *Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2006.

FERREIRA, Daniela. *Ativismo institucional no Governo Federal: as práticas dos analistas técnicos de políticas sociais*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo.

FLOYD, Steven; WOOLDRIDGE, Bill. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. *Strategic Management Journal*,

v. 13, n. S1, p. 153-167, 1992.

GAINS, Francesca; JOHN, Peter. What do bureaucrats like doing? Bureaucratic preferences in response to institutional reform. *Public Administration Review*, v. 70, n. 3, p. 455-463, 2010.

GOGGIN, Malcolm et al. Studying the dynamics of public policy implementation: a third-generation approach. In: GOGGIN, Malcolm *et al.* *Implementation and the policy process: opening up the black box*, 1990. p. 19-38.

GOLDFINCH, Shaun; DEROUEN, Karl; POSPIESZNA, Paulina. Flying blind? Evidence for good governance public management reform agendas, implementation and outcomes in low income countries. *Public Administration and Development*, v. 33, n. 1, p. 50-61, 2013.

GROENEVELD, Sandra; VAN DE WALLE, Steven. A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, v. 76, n. 2, p. 239-258, 2010.

GUNN, Lewis. Why is implementation so difficult? *Management Services in Government*, v. 33, n. 4, p. 169-176, 1978.

HAEDER, Simon; WEIMER, David. You can't make me do it: state implementation of insurance exchanges under the Affordable Care Act. *Public Administration Review*, v. 73, n. s1, 2013.

HANF, Kenneth; SCHARPF, Fritz. *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. California: Sage Publications (CA), 1978.

HANSEN, Jesper. From public to private sector: motives and explanations for sector switching. *Public Management Review*, v. 16, n. 4, p. 590-607, 2014.

HARRISON, Stephen. Street-level bureaucracy and professionalism in health services. In: HUPE, Peter; HILL, Michael; BUFFAT, Aurélien (Eds.). *Understanding Street Level Bureaucracy*. Bristol: Policy Press, 2015. p. 61-78.

HEEKS, Richard; STANFORTH, Carolyne. Understanding development project implementation: an actor-network perspective. *Public Administration and Development*, v. 34, n. 1, p. 14-31, 2014.

HENDERSON, Alexander. Examining policy implementation in health care: rule abundance and deviation in emergency medical services. *Public Administration Review*, v. 73, n. 6, p. 799-809, 2013.

HICKS, Timothy. Partisan governance and policy implementation: the politics of academy conversion amongst English schools. *Public Administration*, v. 92, n. 4, p. 995-1016, 2014.

HJERN, Benny; PORTER, David. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, v. 2, n. 3, p. 211-227, 1981.

HOOD, Christopher. *The limits of administration*. London; Toronto: Wiley, 1976.

HUISING, Ruthanne; SILBEY, Susan. Governing the gap: forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, v. 5, n. 1, p. 14-42, 2011.

HUPE, Peter; EDWARDS, Arthur. The accountability of power: democracy and governance in modern times. *European Political Science Review*, v. 4, n. 2, p. 177-

194, 2012.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

JACOBSON, Willow. Creating a motivated workforce: how organizations can enhance and develop public service motivation (PSM). *Public Personnel Management*, v. 40, n. 3, p. 215-238, 2011.

JARVIS, Mark. The black box of bureaucracy: interrogating accountability in the public service. *Australian Journal of Public Administration*, v. 73, n. 4, p. 450-466, 2014.

JENKINS-SMITH, Hank; SABATIER, Paul. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, v. 14, n. 2, p. 175-203, 1994.

JONES, Robert; NOBLE, Gary. Managing the implementation of public-private partnerships. *Public Money and Management*, v. 28, n. 2, p. 109-114, 2008

KASYMOVA, Jyldyz. A Cross-national evaluation of representative bureaucracies: implementation, challenges, and outcomes. *Public Administration Review*, v. 75, n. 2, p. 327-328, 2015.

KEISER, Lael. Understanding street-level bureaucrats' decision making: determining eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, v. 70, n. 2, p. 247-257, 2010.

KIM, Pan. A theoretical overview of representative bureaucracy: synthesis. *International Review of Administrative Sciences*, v. 60, n. 3, p. 385-397, 1994.

KURATKO, Donald et al. A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 29, n. 6, p. 699-716, 2005.

LAW, John; CALLON, Michael. The life and death of an aircraft: a network analysis of technical change. In: WE, Bijker; LAW, J. (Eds.). *Shaping technology/building society: studies in sociotechnical change*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992. p. 21-52.

LEWIS, Gregory. Men and women toward the top: backgrounds, careers, and potential of federal middle managers. *Public Personnel Management*, v. 21, n. 4, p. 473-492, 1992.

LIM, Hong-Hai. Representative bureaucracy: rethinking substantive effects and active representation. *Public Administration Review*, v. 66, n. 2, p. 193-204, 2006.

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LIPSKY, Michael. *Street level bureaucrats*. Nova York: Russel Sage, 1980.

_____. Street-level bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the individual in public service. Nova York: Russell Sage, 2010.

LOTTA, Gabriela. *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

_____. Inclusão, exclusão e (re)produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação

- das políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 15-20, 2017.
- LOTTA, Gabriela; PAVEZ, Thais. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56, 2010.
- LOTTA, Gabriela; VAZ, José. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015.
- LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.
- MARINS, Mani. Symbolic and gender boundaries among the Bolsa Familia Beneficiaries. *Sociology and Anthropology*, v. 5, p. 635-644, 2017.
- MARQUES, Eduardo. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.
- MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Michigan: University of Michigan Press, 2003.
- _____. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, v. 71, n. S1, p. 16–23, 2012.
- MEIER, Kenneth; NICHOLSON-CROTTY, Jill. Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: the case of sexual assault. *Public Administration Review*, v. 66, n. 6, p. 850-860, 2006.
- MEIER, Kenneth; O'TOOLE, Laurence. *Bureaucracy in a democratic State: a governance perspective*. Baltimore: JHU Press, 2006.
- MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. *Dados*, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.
- MEYER, Renate *et al.* Of bureaucrats and passionate public managers: institutional logics, executive identities, and public service motivation. *Public Administration*, v. 92, n. 4, p. 861-885, 2014.
- MINGUS, Matthew. Updating the democracy-bureaucracy conundrum. *Public Administration Review*, v. 68, n. 5, p. 932-933, 2008.
- MINTZBERG, Henry. *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row, 1973.
- MOSHER, Frederick. *Democracy and the public service*. Oxford: Oxford University Press on Demand, 1982.
- PALUMBO, Dennis; CALISTA, Donald. (Eds.). *Implementation and the policy process: opening up the black box*. Westport: Greenwood Press, 1990.
- PAPADOPOULOS, Thanos; MERALI, Yasmin. Stakeholder network dynamics and emergent trajectories of Lean implementation projects: a study in the UK National Health Service. *Public Money and Management*, v. 28, n. 1, p. 41-48, 2008.
- PAVEZ, Thais. *Políticas públicas e ampliação do capital social em comunidades segregadas: o Programa Santo André Mais Igual*. São Paulo: USP, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- PETTINICCHIO, David. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, New Jersey, v. 6, n. 6, p. 499-510, 2012.
- PETERS, Guy. Bureaucracy and democracy in the modern state. *Public Administration Review*, v. 70, n. 4, p. 642-643, 2010.
- PINTO, Rogerio; OLIVEIRA, Jose Antonio Puppim de. Implementation challenges in protecting the global environmental commons: the case of climate change policies in Brazil. *Public Administration and Development*, v. 28, n. 5, p. 340-350, 2008.
- PIRES, Roberto. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, n. 54, p. 147-188, 2009.
- _____. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 7-14, 2017.
- PIOTROWSKI, Suzanne *et al.* Key issues for implementation of Chinese open government information regulations. *Public Administration Review*, v. 69, n.1, 2009.
- PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.* Oakland: Univ of California Press, 1984.
- SABATIER, Paul. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy*, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.
- SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, p. 481-504, 1979.
- SAETREN, Harald. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.
- SAGER, Fritz *et al.* Street-level bureaucrats and new modes of governance: how conflicting roles affect the implementation of the Swiss Ordinance on Veterinary Medicinal Products. *Public Management Review*, v. 16, n. 4, p. 481-502, 2014.
- SAIDEL, Judith; LOSCOCCO, Karyn. Agency leaders, gendered institutions, and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, v. 65, n. 2, p. 158-170, 2005.
- SANTIAGO, Ariadne. Capacidades burocráticas na prática: o licenciamento ambiental através das lentes dos analistas do Ibama. Brasília: UnB, 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.
- SANTOS NUNES, Ana Carolina. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 503-532, 2017.
- SCOTT, Frank. Rethinking governance and bureaucracy: down with the King? *Public Administration Review*, v. 66, n. 1, p. 153-154, 2006.
- SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (Eds.). *The anthropology of the State: a reader.* New Jersey: John Wiley & Sons, 2009.

- SHEA, Jennifer. Taking nonprofit intermediaries seriously: a middle-range theory for implementation research. *Public Administration Review*, v. 71, n. 1, p. 57-66, 2011.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, vol. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- _____. Bureaucracy and policy implementation: book review. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 3, p. 1-3, 2017.
- SOWA, Jessica; SELDEN, Sally. Administrative discretion and active representation: an expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, v. 63, n. 6, p. 700-710, 2003.
- STRUYK, Raymond. Factors in successful program implementation in Russia during the transition: pilot programs as a guide. *Public Administration and Development*, v. 27, n. 1, p. 63-83, 2007.
- SUTCLIFFE, Kathleen. A review of: "From Pablo to Osama: trafficking and terrorist networks, government bureaucracies, and competitive advantage by Michael Kenney". University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2007. 293 pages. ISBN 9870271029313. 2007.
- THOMAS, Robyn; LINSTED, Alison. Losing the plot? Middle managers and identity. *Organization*, v. 9, n. 1, p. 71-93, 2002.
- TUMMERS, Lars; BEKKERS, Victor; VINK, Evelien; MUSHENO, Michael. Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 4, p. 1099-1126, 2015.
- VIE, Ola Edvin. Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work? *European Management Journal*, v. 28, n. 3, p. 182-194, 2010
- WANG, Xiaohu; CHEN, Kai; BERMAN, Evan. Building network implementation capacity: evidence from China. *International Public Management Journal*, v. 19, n. 2, p. 264-291, 2016.
- WILKINS, Vicky; WILLIAMS, Brian. Black or blue: racial profiling and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, v. 68, n. 4, p. 654-664, 2008.
- WIMBUSH, Erica. Implementing an outcomes approach to public management and accountability in the UK—are we learning the lessons? *Public Money & Management*, v. 31, n. 3, p. 211-218, 2011.
- WITESMAN, Eva; WALTERS, Larry; CHRISTENSEN, R. Public service motivation, public service ethos and public service values: a comparison. In: INTERNATIONAL RESEARCH CONFERENCE: One step beyond—refining public service motivation theory and research methods. Utrecht University, the Netherlands. 2013.
- YESILKAGIT, Kutsal; CHRISTENSEN, Jørgen. Institutional design and formal autonomy: political versus historical and cultural explanations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 20, n. 1, p. 53-74, 2009.
- ZUBEK, Radoslaw; STAROŇOVÁ, Katarina. Organizing for EU implementation: the Europeanization of government ministries in Estonia, Poland, and Slovenia. *Public Administration*, v. 90, n. 4, p. 937-956, 2012.

Gabriela Spanghero Lotta

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), professora da pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC), além de docente na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Contato: gabriela.lotta@gmail.com

Ana Carolina Nunes

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato: ananunes14@gmail.com

Sergio Cavalcanti

Graduado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mestrando em Políticas Públicas Pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Atualmente é técnico na Fundação Abrinq. Contato: sergiomcf92@gmail.com

Daniela Damiatí Ferreira

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato: daniela.damiatí@gmail.com

Juliana Bonat

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Prefeitura de São Paulo. Contato: juliana.bonat@gmail.com

RSP

RSP

Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012)

José Geraldo Leandro

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Telma Maria Gonçalves Menicucci

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

O artigo analisa a produção de decisões intergovernamentais no âmbito das Comissões Intergestores Tripartite das políticas de saúde e assistência social. O pano de fundo é a noção de governança federativa, como forma de governança pública, entendida como as interações intergovernamentais para a busca de melhores resultados das políticas. Foram analisadas atas das reuniões destas comissões no período 2009-2012, sendo comparadas as características das decisões produzidas, os temas e aspectos sobre as quais houve deliberação; tipos de participação por nível de governo; e resultado da deliberação. As conclusões indicam: os padrões da dinâmica intergovernamental são resultado da macro estrutura institucional do Brasil; embora tratem-se de comissões para produção de decisões intergovernamentais não há garantia que todos elementos constitutivos das políticas sejam debatidos e decididos; a garantia institucional de participação dos entes subnacionais não assegura igualdade decisória, embora seu poder de veto e sua influência não possa ser negligenciada.

Palavras-chave: governança, relações intergovernamentais – Brasil, tomada de decisão, política de saúde, assistência social – políticas públicas

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

Gobernanza federativa en las políticas de salud y asistencia social: proceso decisório en las Comisiones Intergestores Tripartitas (2009-2012)

El artículo analiza la producción de decisiones intergubernamentales que se producen en las Comisiones Intergestores de las políticas de salud y asistencia social, en que participan los tres niveles de gobierno. La perspectiva de fondo es la noción de gobernanza federativa, como forma de gobernanza pública, entendida como las interacciones intergubernamentales para la búsqueda de mejores resultados de las políticas. Se analizaron actas de las reuniones de estas comisiones en el período 2009-2012, siendo comparadas las características de las decisiones producidas, los temas y aspectos sobre los cuales hubo deliberación; tipos de participación por nivel de gobierno; y el resultado de la deliberación. Las conclusiones indican: los patrones de la dinámica intergubernamental son resultado de la macro estructura institucional de Brasil; aunque se traten de comisiones para la producción de decisiones intergubernamentales no hay garantía de que todos los elementos constitutivos de las políticas sean debatidos y decididos; la garantía institucional de participación de los gobiernos subnacionales no garantiza igualdad decisoria, aunque su poder de veto y su influencia no puede ser descuidada.

Palabras clave: gobernanza, relaciones intergubernamentales - Brasil, toma de decisión, política de salud, asistencia social - reglamentos públicos

Federative governance in health and social assistance policies: decision-making process in Tripartite Inter-managerial Committees (2009-2012)

The article analyzes the production of intergovernmental decisions that occur in the Intergovernmental Commissions of health and social assistance policies, in which the three levels of government participate. The background is the notion of federative governance, as a form of public governance, understood as intergovernmental interactions that seeks better policies outcomes. Reports meetings of these committees were analyzed in the period 2009-2012, comparing the characteristics of the decisions produced, the themes and aspects on which there was deliberation; types of participation by level of government; and result of deliberation. The conclusions indicate that the patterns of intergovernmental dynamics are the result of the macro institutional structure of Brazil; although they are committees for the production of intergovernmental decisions, there is no guarantee that all elements of the policies will be debated and decided in it; the institutional guarantee of participation of the subnational governments does not guarantee equality of decision power, although its power of veto and its influence should not be neglected.

Keywords: governance, intergovernmental relations - Brazil, decision making, health policy, social assistance - public regulations

Introdução

Este artigo parte de um olhar específico sobre a noção de governança, referindo-se à “governança federativa”, ou seja, aquela que envolve a participação dos vários entes federados no processo de produção de decisões e de gestão de política públicas, e tem como objeto as políticas de saúde e de assistência social do Brasil.

É lugar comum reconhecer as transformações que vêm sendo operadas na prática governamental nas últimas três décadas, tanto no campo da formulação quanto no da gestão das políticas públicas, e que expressam o entrelaçamento de atores e instituições. A atividade governamental e a produção de políticas públicas se tornaram mais complexas, uma vez que vários atores participam desses processos (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 101), o que tem colocado várias demandas para reestruturação das capacidades estatais. Entre essas se ressalta a capacidade de coordenação dos diversos atores, públicos e privados, que participam da produção de serviços públicos, de forma a romper a fragmentação decorrente de processos de descentralização das ações públicas nos vários sentidos que o termo assume, que vão desde a transferência de competências para níveis subnacionais de governo até a delegação de atividades e responsabilidades para setores da sociedade, tanto mercantis quanto não mercantis (MENICUCCI; GONTIJO, 2016, p. 16). Nesse contexto de transformações, o tema da governança também se tornou um lugar-comum no debate contemporâneo sobre gestão e políticas públicas, referindo-se às transformações nos processos de governo.

Entretanto, o termo tem sido utilizado de forma heterogênea e com significados distintos. Como chegam a afirmar Kissler e Heidemann (2006, p. 481), “a governança tornou-se um conceito-chave, que todos utilizam sem saber exatamente o que é”. Uma característica mais geral de sua utilização se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade ou entre governo, agentes privados e sociedade, tendo como traço distintivo a dimensão relacional. Como tal, marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado (KISSLER; HEIDEMAN, 2006, p. 17).

No contexto de reformas da administração pública, no bojo do movimento denominado *New Public Management* (NPM), governança foi associada à transferência de atividades e funções para agentes privados creditando-se a possibilidade de maior eficácia nesse processo. Noutra vertente, a noção de governança dá ênfase à participação da sociedade nos processos decisórios, perspectiva que se insere em matrizes teóricas da teoria democrática

contemporânea; nessa perspectiva um adjetivo é agregado ao termo: governança **democrática**. Qualificada como governança **pública**, refere-se a interações interinstitucionais para a busca de melhores resultados da atuação governamental, remetendo à ideia de redes de cooperação ente instituições públicas (Silva *et al.*, 2013, p. 250) e envolve dimensões como negociação, comunicação e confiança (FONTES FILHO, 2003, p. 251).

O termo governança aparece também associado à noção de redes de políticas públicas, identificadas como um novo arranjo estrutural na formulação de políticas e que expressam uma descentralização e horizontalização dos processos decisórios, envolvendo não apenas instituições governamentais, mas também agentes privados.¹ Se as políticas públicas envolvem a conexão entre diversos atores que perpassam fronteiras organizacionais (e territoriais), o conceito de governança pode contribuir para entender esses processos. Em uma síntese, lembramos Sechi (2009, p. 358): “A etiqueta ‘governance’ denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas”.

Em países federativos, a questão da governança é relevante para entender o processo de formulação e gestão de políticas públicas em função da divisão de poderes que caracteriza esse tipo de regime, e que remete à necessidade de coordenação da ação dos entes federados autônomos e de cooperação entre eles, tanto para a formulação de políticas quanto para sua maior eficácia. Em contextos federativos, uma questão a ser compreendida é como as políticas públicas são equacionadas, negociadas e barganhadas (SOUZA, 2016). Como destaca Pierson (1995), as instituições associadas ao federalismo têm implicações para as políticas sociais e, entre outras dinâmicas, geram dilemas associados aos processos decisórios conjuntos decorrentes de a autoridade sobre a elaboração de políticas ser partilhada entre múltiplas jurisdições. Consequentemente, sistemas federais que desenvolvem responsabilidades partilhadas para políticas sociais

¹ A literatura aponta ainda outros dois outros tipos de perspectivas de gestão e governança: o de mercado e o hierárquico (LOWNDES; SKELCHER, 1998). O primeiro toma emprestado “os pressupostos básicos das relações contratuais sobre os direitos de propriedade para aplicá-los às relações estatais/governamentais” (GONTIJO, 2012, p. 85). Em tal perspectiva, os custos e benefícios dos atores envolvidos são entendidos como elementos centrais das relações e, no caso de haver algum conflito entre os envolvidos, a resolução passará pelo debate e tentativa de acordo entre as partes ou por meio do recurso da lei e/ou acesso à justiça, que determinará quais são as responsabilidades dos envolvidos. Essa perspectiva parte do pressuposto de que os mercados possibilitariam um elevado grau de flexibilidade aos atores nas potenciais parcerias ou alianças, mas se tratando sempre de um ambiente bastante competitivo, o que pode limitar o grau de envolvimento dos atores em propostas que pressuponham objetivos compartilhados. Já o modelo hierárquico, em tese superaria os problemas de coordenação e cooperação, presentes tanto nos mercados quanto nas redes, pois a imposição da integração supervisionada por uma estrutura burocrática, com autoridade para tanto, faria com que o cumprimento das normas se tornasse factível, melhorando os níveis de qualidade das ações, embora, com redução da flexibilidade e da criatividade dos atores e tendência à formalização e rotinização dos processos (GONTIJO, 2012).

específicas tendem a gerar desenhos complexos de política de forma a incorporar as necessidades e interesses de cada ente.

A necessidade de gerir políticas de forma compartilhada pelos entes federados coloca a necessidade de construção de uma “governança federativa”, o que demanda concertação política e superação dos conflitos federativos. Do ponto de vista jurídico, ela se expressa na relação de equilíbrio da autonomia dos entes federados e no *modus operandi* desses atores, com a participação ampla dos componentes federativos, “perpassando institucionalidades, processos decisórios, sistemas administrativos e comunicacionais” (PIRES, 2013, p.167).

No caso brasileiro, ao longo das últimas décadas, dois grandes temas entraram na agenda dos debates e pesquisas acadêmicas, em virtude de sua relevância no período histórico recente: a reconfiguração do sistema federativo a partir da Constituição de 1988 e a descentralização das políticas públicas nesse novo cenário institucional. Esses dois processos inter-relacionados suscitam a reflexão sobre os problemas existentes na interação entre os três níveis de governo, no que diz respeito à gestão e ao financiamento das políticas (ARRETICHE, 2000; 2002a; 2002b; 2003; 2010; 2012; SOUZA, 2001; 2005; ABRUCIO, 2005; MACHADO, 2008; MENICUCCI, 2014). A Constituição brasileira de 1988 reconfigurou o federalismo do país e definiu um arranjo *sui generis* com o fortalecimento do ente municipal transformado em ente autônomo da Federação, e reforçou as soluções cooperativas mediante relações diretas entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. No caso da maioria das políticas sociais, foram definidas competências comuns que passaram a ser de responsabilidade compartilhada, gerando dificuldades (ou necessidade) de coordenação da ação governamental, remetendo à necessidade de governança compartilhada. No início da década de 1990, iniciou-se um extenso processo de descentralização das políticas nacionais, antes concentradas no nível federal, e diversos mecanismos foram criados para viabilizar as relações federativo-intergovernamentais: a criação de fundos para a execução de transferências financeiras entre os níveis de governos; o estabelecimento de espaços institucionais destinados ao controle social das políticas, como os conselhos constituídos por representantes do Estado e da sociedade civil, nos três níveis de governo; e em algumas políticas deu-se a criação de instâncias destinadas à produção de decisões intergovernamentais.

Entre as estratégias para alinhamento institucional, no caso das políticas de saúde e assistência social, nesta última num processo de isomorfismo com a primeira, foram criados fóruns para coordenação federativa que são as Comissões Intergestores, de âmbito nacional (CIT), estadual (CIB) e regional (no acaso específico da saúde), constituídas por representantes dos entes federados. Tanto

a CIT quanto a CIB se acercam da ideia de governança federativa, constituindo-se como arranjos mais descentralizados que envolvem a participação dos entes federados e mecanismos de articulação/coordenação, formando uma governança tripartite em que as responsabilidades são compartilhadas entre as três esferas da federação e a ação interdependente entre elas se tornou essencial para a condução das políticas. Podem ser vistas como um arranjo para a produção de políticas públicas que envolve vários atores, proporciona interações entre eles e permite a tomada de decisões pactuadas. Apropriando da definição de governança pública de Richards e Smith (2002), a governança nesse caso provoca a criação de centros múltiplos de elaboração da política pública, em nível regional e nacional. Numa perspectiva relacional e não hierárquica, a alocação de recursos coletivos é definida por meio de relações com vários níveis de governo.

São as Comissões Intergestores Tripartite (CITs), criadas no âmbito das políticas de saúde e assistência social, que se configuram como objeto deste artigo. Essas comissões podem ser definidas como espaços de articulação e interlocução entre representantes dos gestores dos níveis federal, estadual e municipal para viabilizar a execução da política, caracterizando-se como instâncias de negociação e pactuação sobre questões relacionadas à gestão e ao financiamento das ações constitutivas dos setores de saúde e assistência social.

Especificamente, o objetivo é analisar de forma comparada o padrão da produção de decisões intergovernamentais verticais, entre os três níveis de governo, no âmbito das políticas nacionais de saúde e assistência social no Brasil pós-1988, com foco em: (i) estruturas e regras estabelecidas para a produção de decisões conjuntas entre os entes federados, assumindo as Comissões Intergestores Tripartite (CITs) como *proxy* do processo de produção decisória intergovernamental; (ii) interação entre os atores e as respectivas perspectivas de intervenção; e (iii) dinâmica das relações entre os três níveis de governo em cada setor.

Parte-se da hipótese central de que as políticas nacionais de saúde e assistência social contam com estruturas e regras decisórias formais similares para a produção das decisões conjuntas entre os níveis de governo, mas que, em razão da natureza das políticas e das particularidades dos seus respectivos processos históricos de

constituição, a produção de decisões tem uma dinâmica diferenciada.² No caso da política de saúde, materializada no Sistema Único de Saúde, as decisões relacionadas às suas diferentes áreas de atuação (assistência à saúde, vigilância sanitária, controle epidemiológico e assistência farmacêutica) são produzidas a partir da observância das regras básicas para a construção das decisões intergovernamentais verticais, e a CIT funciona efetivamente como instância decisória para todas as questões pertinentes ao SUS. Por sua vez, no âmbito da política de assistência social, que também se materializa no Sistema Único de Assistência Social, isso não acontece de forma geral, e decisões sobre ações e serviços de origem nacional, especificamente relacionados à garantia de proteção social por meio da transferência de renda, passam às margens da CIT. Embora se reconheça a CIT como arena de pactuação federativa relevante, partimos de uma hipótese adicional apropriada de Arretche (2012), segundo a qual no Brasil pós 1988, o poder decisório sobre as políticas públicas (*policy decision-making*) continuou concentrado no nível federal de governo, cabendo às subunidades governamentais, na maioria dos casos, o papel de executar as políticas (*policy-making*), com possibilidades limitadas (embora existentes) de influenciar as decisões sobre as mesmas.

Embora existam outros espaços destinados à coordenação federativa intergestores, como as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e as recentes

² Cabe explicitar aqui alguns dos aspectos específicos das duas políticas que podem colocar limites a essa comparação, embora não sejam objeto deste artigo, mas que apontam para diferenças de magnitude entre os recursos, públicos atendidos e serviços prestados. Em primeiro lugar, a política de saúde dispõe de vinculação orçamentária constitucional, que determina o percentual mínimo dos aportes financeiros que devem ser realizados anualmente por cada nível de governo. No caso da assistência social, embora exista uma estrutura institucionalizada de aportes e transferências entre os níveis, o percentual dos recursos destinados depende das disputas relativas ao orçamento público no âmbito de cada ente federado e, apesar do crescimento a partir de 2003, equivalia em 2012 a aproximadamente 1,05% do PIB, considerando os serviços e os benefícios (IPEA, 2015); no mesmo ano o gasto público com a política de saúde no Brasil atingiu o percentual de 3,9% do PIB. Em termos de estrutura de atendimento, no mesmo ano, a política de saúde em âmbito nacional contava, por exemplo, considerando apenas a atenção básica, com 34.715 equipes do Programa Saúde da Família, que já havia sido implantado em 96,1% dos municípios brasileiros e, além disso, a política dispunha de 1,69 leitos/mil habitantes (no âmbito do SUS) e havia realizado até o mês dezembro 2,8 consultas por habitante. Já a política de assistência social, que é focada em públicos específicos, também em 2012, destinou o benefício do Programa Bolsa Família (PBF) a 12,2 milhões de famílias e 3,9 milhões de pessoas eram beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O SUAS naquele ano contava com 7.725 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), presentes em 96,9% dos municípios brasileiros e 2.167 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), instalados no que corresponde a 35,2% dos municípios brasileiros (os Creas podem ser municipais ou regionais). Nestes dois equipamentos, o público prioritário para o atendimento são os beneficiários do PBF e do BPC, embora haja outros públicos também prioritários e outros segmentos que se encaixam nos critérios de vulnerabilidade que norteiam a política. Embora a assistência tenha se disseminado pelo país, a dimensão da assistência é infinitamente menor do que no caso da atenção à saúde que, em tese, cobre toda a população, da qual, de fato, tem cerca de 75% de usuários exclusivos, cobrindo também os demais em atendimentos específicos como prevenção e urgência.

Comissões Intergestores Regionais (CIRs) no caso da saúde, a adoção das CITs como *proxy* dos processos decisórios intergovernamentais no âmbito das duas políticas se justifica pelo fato de se tratarem de instâncias em que os representantes dos três entes federados deliberam conjuntamente sobre as propostas de ações, distribuição de recursos e outras questões pertinentes às respectivas políticas – e cujas decisões precisam ser tomadas por consenso entre os representantes dos três níveis de governo, ou seja, não há sobreposição das vontades e interesses pelo recurso majoritário –, o que torna possível captar os reflexos da atuação de cada nível de governo sobre os demais de modo ainda mais complexo. Nosso foco é, assim, sobre as relações e decisões intergovernamentais produzidas a partir da interação entre os três níveis de governo, não sendo consideradas outras instâncias que também fazem parte do arranjo da governança nessas duas políticas, sejam as arenas federativas regionais, como também os conselhos nacionais que são instâncias voltadas ao exercício da participação e controle também por parte da sociedade civil e cujas decisões denotam outra seara de deliberações.

Para esses objetivos, o artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. Nas duas próximas seções é feita uma síntese sobre a configuração do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e do arranjo institucional das políticas de saúde e de assistência social, para, em seguida, analisar características da produção decisória no âmbito das Comissões Intergestores Tripartite (CITs) das duas políticas, quando também é descrita a metodologia utilizada para isso. Por fim, são apresentadas algumas conclusões extraídas dessa análise comparativa.

Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil

Como já amplamente difundido, a atual configuração federativa do Brasil é um arranjo modelado ao longo de um extenso e complexo processo, que passou por vários momentos desde o federalismo oligárquico dos primeiros anos republicanos, cuja característica principal foi a substantiva autonomia política e fiscal dos estados governados por elites latifundiárias, passando por uma centralização nos regimes autoritários, até chegar ao estágio contemporâneo que conjuga autonomia dos entes federados e centralização de poder decisório na União (SOUZA, 2001; COSTA, 2003).

Ao longo de tal processo, instituições e práticas federativas que concentravam ou dispersavam autoridades política, fiscal e administrativa foram criadas; algumas passaram por mudanças substantivas nos momentos de inflexão histórica que propiciaram reformas (como na formulação da Constituição Federal de 1988); mas outras foram mantidas, como as que garantem maior força ao governo federal nas relações junto aos estados e municípios. A trajetória das instituições federativas no Brasil teve como consequência esta que é uma das características centrais da

configuração contemporânea das relações intergovernamentais no país que é a força política e fiscal da União em relação aos governos dos estados e municípios (COSTA, 2003; ARRETCHÉ, 2010; 2012).

A reconhecida centralização no executivo nacional como característica do federalismo brasileiro significa que há constrangimentos ao exercício da autoridade dos governos sobre suas próprias jurisdições, o que, por outro lado, é uma oportunidade à minimização de desigualdades historicamente constituídas.

Do ponto de vista fiscal, Soares (2012) e Arretche (2012) demonstram existir um conjunto de regulamentações provenientes de legislação federal que implicam constrangimentos à adoção de políticas alternativas ou outras prioridades de gasto pelos municípios. A partir da década de 1990, a autoridade da União sobre estados e municípios tornou-se acentuadamente fortalecida no Brasil quando os mecanismos para a arrecadação de impostos, escolhas na alocação dos recursos, assim como as estratégias e interesses relacionados à implementação de políticas pelas subunidades governamentais tornaram-se ainda mais constrangidos pelos limites impostos pela União (ARRETCHÉ, 2012, p. 160).

Contudo, em que pese o fato da autoridade tributária dos estados e municípios brasileiros ser condicionada por regras federais que visam à homogeneização e controle, a partir de tais medidas o Governo Federal brasileiro acaba cumprindo um importante papel de redução das desigualdades de receita e, conseqüentemente, na qualidade das políticas que são ofertadas à população pelas subunidades governamentais. As transferências constitucionais impactam positivamente e de forma substantiva as receitas municipais, sendo a maior fonte de receita da maioria dos municípios; e as transferências condicionadas proporcionam impactos positivos adicionais. A conclusão de Arretche (2012, p. 199) é que no caso brasileiro parece haver “(...) *um trade-off entre a redução das desigualdades territoriais e a plena autonomia dos governos locais*”, cujo fator explicativo principal seriam as regulamentações e supervisões realizadas pelo Governo Federal.

Importa ressaltar que esse *trade-off* não elimina por completo a autonomia das subunidades governamentais que, em geral, detêm autoridade sobre a execução das políticas (*policy-making*) e são entes federados politicamente independentes, o que lhes permitem a discordância ou não adesão às propostas federais (obviamente sob custos de diversas ordens, como o possível não repasse dos recursos) nos casos em que não haja expressa determinação constitucional.

Em relação aos aspectos políticos das instituições federativas brasileiras, a aprovação do conjunto de medidas centralizadoras a partir da década de 1990 só foi possível porque, ao contrário das percepções mais gerais da literatura (RIKER *apud* ARRETCHÉ, 2001, p. 27), as instituições políticas pós 1988 no Brasil apresentam

características que garantem à União amplo poder legislativo sobre assuntos relacionados aos governos subnacionais, conjugado com reduzidas possibilidades de veto por parte destes últimos. Isso porque não há distinção processual para a aprovação de medidas (por parte da União) que afetem os interesses das subunidades governamentais; e ainda, dada a característica de nacionalização partidária, a casa representativa das subunidades apresenta configuração e dinâmica centralmente partidária e não jurisdicional (ARRETCHÉ, 2012).

Tal configuração traz consequências significativas para as relações verticais entre os níveis governamentais no que diz respeito à gestão compartilhada das políticas públicas (ARRETCHÉ, 2010; 2012). A Constituição Federal determina muitas áreas de competência da União, o que autoriza o Governo Federal a legislar sobre várias políticas, entre elas a seguridade social, mesmo que sua implementação seja realizada pelos outros níveis de governos. Portanto, em que pese o fato de ter havido descentralização de competências às subunidades governamentais para a execução de políticas, existem dispositivos constitucionais que autorizam o Governo Federal a legislar sobre as mesmas. No geral, os governos subnacionais acabam cumprindo o papel de *policy-making* (autoridade sobre a execução), ficando as atribuições decisórias principais sobre as políticas (*policy decision-making*) a cargo do Governo Federal. Ainda assim, a autoridade sobre a execução garante às subunidades governamentais o exercício de algum grau de influência sobre as decisões relacionadas às políticas, o que torna as diferenciações e/ou as necessárias variedades de implementação algo factível (ARRETCHÉ, 2010; 2012).

A seção seguinte descreve o desenho das duas políticas cujas decisões intergovernamentais são analisadas neste artigo, no bojo dessa configuração das relações federativo-intergovernamentais.

Políticas nacionais de saúde e de assistência social

A política nacional de saúde é prevista pelos artigos 196 aos 200 da Constituição Federal de 1988, que determinam ser a saúde direito de todos e dever do Estado, e sinaliza a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), com o objetivo de prestar atendimento à população, por meio da integração dos serviços de assistência à saúde e das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, tendo esta última, entre outras atribuições, a responsabilidade pela fiscalização e controle de um conjunto específico de ações relacionadas ao setor, mas não executadas pelo Estado (como os procedimentos para a produção e comercialização de produtos e substâncias).

A Constituição estabelece ainda que a política deverá ser executada a partir do compartilhamento de competências entre os três níveis de governo. As atribuições das instâncias governamentais foram delineadas de maneira mais precisa pela Lei nº 8.080/90 (LOS) da seguinte forma: à União (Ministério da Saúde) cabe coordenar a política no território nacional, elaborar a agenda nacional de saúde, analisar os planos de saúde, quadro de metas e relatórios de gestão de todos os estados. Assume ainda, junto com os estados e o Distrito Federal, a responsabilidade sobre pacientes referenciados entre estados em atendimentos de alta complexidade que envolvam alta tecnologia, altos custos e integração junto aos outros dois níveis de atenção.

Aos estados (secretarias estaduais de saúde ou equivalente), formalmente, cabe acompanhar, avaliar e controlar as redes hierarquizadas de atenção à saúde que fazem parte de sua região, além de desenvolver ações e ofertar serviços específicos de forma suplementar; cabe a eles também o planejamento do sistema estadual regionalizado e o desenvolvimento de relações cooperativas técnicas e financeiras junto aos municípios.

Aos municípios cabe a elaboração da agenda de saúde, além do plano municipal de saúde, do quadro de metas e dos relatórios de gestão municipal e da programação das ações de saúde municipal. Os órgãos gestores municipais são responsáveis em seus respectivos territórios: (a) pelos serviços de nível básico (conjunto de ações, no âmbito individual e coletivo, que abrangem promoção, proteção, prevenção de agravos, diagnóstico, tratamento, reabilitação e manutenção da saúde); e (b) pelo controle e fiscalização dos prestadores privados. Os municípios que possuem capacidade instalada também são responsáveis por serviços de média e alta complexidade e, de forma cooperativa, devem atender aos outros municípios a partir da construção de redes regionais sob a coordenação estadual.

O Decreto nº 7.508/2011, que tardiamente regulamentou a Lei nº 8.080/90, tem como foco principal as relações federativas ao buscar assegurar o compromisso dos entes federados com a assistência à saúde integral e de qualidade, e explicita de forma mais clara os conceitos que norteiam a organização da atenção à saúde e reforça as direções desejadas – como a concepção de que a integralidade da assistência se inicia e se completa na Rede de Atenção à Saúde. O sistema possui fóruns institucionalizados de negociação e pactuação intergovernamental que contam com a participação de gestores dos três níveis de governo. Previstas pelas normatizações e em funcionamento no âmbito do SUS, essas arenas de debate e deliberação estão voltadas à dinamização da cooperação entre os entes federados. São elas: as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) no âmbito nacional (que prevê a participação de representantes dos gestores das três esferas de governo), a Bipartite (CIB) no âmbito estadual (que prevê a participação de representantes dos

secretários municipais e estaduais), e mais recentemente, as Comissões Intergestores Regionais (CIR), que são fóruns de coordenação federativa horizontal compostos pelos secretários municipais de saúde das regiões de saúde e por representantes da secretaria estadual de saúde (Lei nº 12.466/2011). O Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) são os atores coletivos que representam os gestores estaduais e municipais na CIT, indicando seus representantes. Já as CIBs são constituídas de forma paritária por representantes do governo estadual e do Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS) de cada estado.

A partir da Lei nº 12.466/2011, essas comissões foram reconhecidas como instâncias de decisão do SUS cujas decisões passam a ter validade jurídica, desde que não ultrapassem o seu campo de competência. É reservada a elas a prerrogativa de decidir: (a) sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS; e (b) sobre as diretrizes nacionais, regionais e intermunicipais da organização das redes de ações e serviços de saúde. É a partir desses colegiados que os três níveis de governo têm a possibilidade de definir e fixar, conjuntamente, diretrizes nacionais, regionais e intermunicipais relacionadas aos serviços e ações de saúde.

A política de saúde é cofinanciada pelas três esferas de governo, ainda com maior participação do nível federal, e os repasses são realizados a partir do modelo “fundo a fundo” (fundos de saúde dos três níveis de governo). Parte desses recursos são transferências condicionadas e dependem da adesão dos municípios aos programas e objetivos estabelecidos previamente pelo Governo Federal; a maior parte, contudo, é de transferências não condicionadas, embora com regras para o recebimento e a aplicação dos recursos.

Em relação à participação e controle social, a política de saúde prevê a criação de conselhos e a realização de conferências nos três níveis de governo (Lei nº 8.142/1990). Os conselhos nacional, estaduais e municipais de saúde visam viabilizar a participação e controle da sociedade sobre a gestão; e as conferências nacionais, estaduais e municipais de saúde são espaços de participação voltados para a definição das diretrizes que orientam a política. Dessa forma, a configuração institucional da política de saúde dispõe tanto de instâncias de articulação e deliberação entre os gestores dos distintos níveis governamentais, quanto de espaços colegiados de participação da sociedade, também nos três níveis de governo (MENICUCCI, 2014).

Em síntese, o SUS foi criado como um pacto federativo assentado em uma concepção de cooperação entre as três esferas de governo. Isso é um imperativo pela própria natureza da atenção à saúde que demanda a gestão de uma rede

de serviços diversificada e distribuída em diferentes níveis de complexidade, em geral territorialmente dispersa e atuando em escalas variadas em função do grau de complexidade e da demanda, o que configura a chamada hierarquização da atenção. Isso coloca a necessidade de combinar a autonomia dos entes federados e a cooperação entre eles de forma a garantir a universalidade e a integralidade da atenção, compatibilizando a localização territorial das pessoas com a da rede assistencial sob a responsabilidade de gestores de diferentes unidades territoriais. Nesse arranjo cooperativo, o Governo Federal ocupa posição central, pois detém o controle do processo decisório, define o formato da cooperação e a destinação dos recursos transferidos; enquanto os municípios são os executores e gestores dessa política (ARRETICHE, 2012; MENICUCCI, 2014; VIANA, *et. al.* 2002). Mecanismos como as comissões intergestores foram estabelecidos no intuito de favorecer as relações concertadas necessárias ao desenvolvimento da política.

A partir de 1988, a assistência social passa a ser prevista constitucionalmente (CF1988/art. 203) e a compor, junto com a saúde e a previdência social, o conjunto de ações e iniciativas do Estado brasileiro denominado seguridade social. A política de assistência social, de acordo com a Constituição, é direito do cidadão e destinada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem como objetivos principais: a proteção à família, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência, com vistas à integração ou reintegração à vida comunitária, além da promoção da integração ao mercado de trabalho.

Essa política tem como bases legais fundamentais, além da Constituição, a Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e a Lei nº 12.435/2011, que a modifica; a Resolução nº 145 (CNAS), de 15 de Outubro de 2004, que estabelece a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social, as NOBs/SUAS 2005 e 2012 (Normas Operacionais Básicas), além dos estatutos da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/1990) e do estatuto do idoso (Lei nº 10.741/2003), que não são específicos à política de assistência, mas delineiam ações junto a tais públicos em seu âmbito. Apesar da existência de atendimentos específicos aos distintos segmentos populacionais, a PNAS/Suas tem como orientação central a matricialidade sócio-familiar na perspectiva de ter a família e suas vicissitudes contemporâneas como foco das intervenções.

As normatizações dividem a atuação da assistência social em dois blocos, que operam a partir de uma série de programas e projetos que se pretendem como um sistema: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE). A primeira é voltada à prevenção das situações de risco, por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários em territórios geográficos delimitados a

partir de indicadores socioeconômicos (ações de baixa complexidade); e a segunda, ao atendimento de famílias ou indivíduos com direitos violados ou em situação de risco (média e alta complexidade). A política prevê dois equipamentos de base local a serem implantados nos territórios delimitados por cada bloco de atuação, os CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) para a Proteção Social Básica e os Creas (Centro de Referência Especializado da Assistência Social) para a Proteção Social Especial. Além dos serviços, a política prevê como mecanismos de proteção social por meio da renda: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a transferência de renda por meio de programas que repassem recursos diretamente aos beneficiários, visando ao combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social (NOB/Suas 2005 e 2012); ambos compõem o nível de proteção social básica.

Assim como no caso da saúde, as normatizações da assistência social também estabelecem mecanismos voltados à participação e ao exercício de deliberação conjunta entre os gestores dos três níveis de governo: as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) no âmbito nacional, e Bipartite (CIBs), no âmbito estadual. Além da existência do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (Fonseas), do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas), que são as entidades representativas dos gestores municipais e estaduais da política, responsáveis pela indicação dos membros que compõem as comissões intergestores. Essas são definidas como um espaço de articulação e interlocução entre os gestores dos três níveis de governo para viabilizar a política de assistência social, e instância de negociação e pactuação (NOB/Suas 2012, art. 134).

Compete à CIT, entre outras atribuições: pactuar estratégias e estabelecer acordos para a implantação, a operacionalização e o aprimoramento do SUAS; pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação; pactuar critérios de partilha e procedimentos de transferências de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios para os estados e municípios.

Assim como a política de saúde, o campo da assistência social também estabeleceu espaços institucionais formais destinados ao controle e à participação social, determinando a criação de conselhos e a realização de conferências nos três níveis de governo (CF1988; PNAS/2004; NOB/Suas/2005). As conferências são mecanismos formais que viabilizam a participação da sociedade na definição das diretrizes que orientam a política. Já os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e seu financiamento, em

consonância com as diretrizes elaboradas nas conferências; apreciação e aprovação da proposta orçamentária e do plano de aplicação do fundo da assistência social; e da incumbência de normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social.

O sistema é cofinanciado pelas três esferas de governo, com maior participação do nível federal, e a transferência de recursos também adota o sistema “Fundo a Fundo”. Aqui também existem pisos distintos que definem regras gerais para as transferências e aplicação dos recursos; e condicionalidades específicas para os repasses destinados ao tratamento de aspectos particulares das distintas localidades. (NOB/Suas, 2012).

Além dessas semelhanças, resguardadas as respectivas naturezas das duas políticas, os objetivos da constituição do Suas são semelhantes aos do SUS. Ambos visam ao estabelecimento de competências compartilhadas e responsabilidades específicas similares entre as esferas de governo; a universalização do acesso a partir da criação de redes e serviços descentralizados e hierarquizados. Específica e similarmente, são objetivos do Suas: consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre todos os entes federados; estabelecer as suas responsabilidades na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; orientar-se pelo princípio da unidade e regularidade, em todo o território nacional (NOB/Suas, 2012).

Sobre as responsabilidades dos entes federados, cabe à União, entre outras, regulamentar e cofinanciar, por meio de transferência regulamentar e automática, o aprimoramento da gestão dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial; regular o acesso às seguranças de proteção social; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os estados, o Distrito Federal e os municípios para o seu desenvolvimento; apoiar técnica e financeiramente os estados, o Distrito Federal e os municípios na implementação; responder pela concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC); coordenar em nível nacional o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família (NOB/Suas, 2012).

Aos estados cabe, além do cofinanciamento da política por meio de transferências aos entes municipais, entre outras atribuições: estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em sua esfera de abrangência e assessorar os municípios para seu desenvolvimento; e apoiar técnica e financeiramente os municípios para a implantação e gestão do Suas, do

Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (NOB/Suas, 2012). Os municípios são corresponsáveis pelo financiamento e são os executores das ações da Proteção Social Básica e Especial em suas respectivas jurisdições, além de realizarem a gestão local do BPC, do Cadastro Único e das características cabíveis do Programa Bolsa Família.

A breve descrição das duas políticas aponta para semelhanças em relação ao desenho institucional, tanto no que diz respeito à organização do atendimento voltado à população quanto em relação à estrutura formal estabelecida para pactuações e decisões conjuntas entre entes federados. Contudo, embora o arranjo institucional das duas políticas garanta participação dos gestores das três esferas de governo em instâncias decisórias compartilhadas, o nível federal é o ator principal na formulação, regulação e coordenação das ações intergovernamentais. Em ambas as políticas, o governo nacional possui recursos institucionais para influenciar as decisões dos governos subnacionais, particularmente a autoridade constitucional de definir as normas nacionais e o maior poder de gasto que lhe permite o controle sobre as ações que serão implementadas pelos estados e municípios. A grande dependência financeira dos municípios na relação com o Governo Federal lhes garante a autoridade (em graus variados) sobre a execução das políticas, sendo a autoridade decisória preponderantemente do nível federal.

Mas, as duas políticas têm trajetórias históricas de constituição distintas em vários aspectos, variações que têm impacto sobre as características da dinâmica decisória intergovernamental de cada setor, expressas na atuação das comissões intergestores tripartite, tratada a seguir.

As características da produção decisória no âmbito das Comissões Intergestores Tripartite (CITs) das políticas de saúde e assistência social

Para atender ao objetivo de analisar o padrão da produção de decisões intergovernamentais verticais, entre os três níveis de governo, no âmbito das políticas nacionais de saúde e assistência social no Brasil pós-1988, foram analisadas as atas das reuniões das respectivas CIT. Foram pesquisadas 71 atas de reuniões realizadas entre fevereiro de 2009 e dezembro de 2012, sendo 31 da CIT da política de assistência social e 40 da CIT da política de saúde.

O recorte temporal adotado levou em consideração o período de maturação e revisão institucional da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, instituídos e normatizados em 2004 e 2005, respectivamente. Entre 2009 e 2012 três normas foram produzidas com a finalidade de revisão e avanço institucional: a Tipificação Nacional de Serviços

Socioassistenciais e o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas, ambos de 2009; e a NOB/Suas 2012, também deliberada na CIT e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Resolução nº 33/2012). Por meio desses documentos, a política objetivou ascender a um novo patamar de estruturação e institucionalidade (BRASIL, 2012).

A adoção do mesmo recorte temporal para o campo da saúde decorre da necessidade de comparabilidade, além de manter constante o contexto governamental, embora as primeiras normatizações e movimentos de implementação do SUS tenham ocorrido bem antes, mas em outra conjuntura econômica, política e institucional. Ainda assim, o período entre 2009 e 2012 no campo da saúde também é marcado por importantes decisões provenientes de novos esforços de consolidação de alguns dos aspectos centrais das relações intergovernamentais/federativas, como aquelas impulsionadas pelo Decreto Presidencial nº 7.580/2011, cujos dispositivos visam assegurar o compromisso dos entes federados com a assistência à saúde integral e de qualidade, reforçando uma gestão compartilhada entre eles, e a Lei nº 12.466/2011, que dá maior institucionalidade às comissões intergestores, enquanto espaços de coordenação federativa no âmbito do SUS, e cria as Comissões Intergestores Regionais (CIR) (MENICUCCI, 2014). Ou seja, no caso da saúde, o recorte temporal adotado é também pertinente no que diz respeito aos processos que envolvem as decisões intergovernamentais.

A organização das informações das atas foi desenvolvida da seguinte forma: inicialmente foi feita uma primeira leitura e, concomitantemente, a organização textual (por trechos) do conteúdo, que foi distribuído entre os seguintes aspectos: temas sobre os quais houve deliberação, classificados de acordo com aspectos estruturantes específicos de cada política; aspecto tratado dentro do tema (gestão, financiamento e aspectos políticos); tipos de participação por nível de governo; e decisão tomada (resultado da deliberação). A partir dessa classificação, foi feita a codificação e contabilização das informações. O Quadro seguinte descreve os temas e aspectos considerados.

Quadro 01 – Temas e aspectos considerados para a classificação das informações contidas nas atas das CITs

| Assistência Social | Saúde |
|---|--|
| <p>Tema sob deliberação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bolsa Família; - Benefício de Prestação Continuada - Serviços de Assistência Social - Rede Assistencial Privada <p>Aspecto do tema sob deliberação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestão administrativa - Financiamento - Questões políticas <p>Tipo de Participação dos Níveis de Governo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propôs a matéria - Apresentou Concordância - Apresentou destaque/discordância - Posicionou-se neutro <p>Resultado da Deliberação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pactuado como proposto - Pactuado com adequações - Rejeitado - Inconcluso | <p>Tema sob deliberação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assistência à saúde - Vigilância sanitária - Controle epidemiológico - Assistência farmacêutica - Setor suplementar - Outros <p>Aspecto do tema sob deliberação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestão administrativa - Financiamento - Questões políticas <p>Tipo de Participação dos Níveis de Governo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propôs a matéria - Apresentou Concordância - Apresentou destaque/discordância - Posicionou-se neutro <p>Resultado da Deliberação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pactuado como proposto - Pactuado com adequações - Rejeitado - Inconcluso |

Fonte: elaboração própria

A política de assistência social

A Tabela seguinte mostra os resultados gerais da produção decisória da CIT da Assistência Social no período analisado.

Tabela 01 – Deliberações por temas nas reuniões da Comissão Intergestores Tripartite da Política de Assistência Social (2009-2012).

| Temas | Nº | % | Aspectos Gestão | % | Aspectos Financ. | % | Aspectos Políticos | % |
|-----------------------|------------|------------|-------------------------------|----------|------------------------------|----------|----------------------------|----------|
| Serv. Assist. Soc. | 118 | 85,51 | 94 | 79,66 | 21 | 17,80 | 3 | 2,54 |
| Bolsa Família | 13 | 9,42 | 13 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| BPC | 4 | 2,90 | 4 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rede Privada | 3 | 2,17 | 3 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 138 | 100 | 114 (82,60%) | - | 21 (15,21%) | - | 3 (2,19%) | - |

Fonte: elaboração própria a partir das atas da CIT da Política de Assistência Social (2009-2012).

Constata-se que 82,60% das deliberações são referentes às questões de gestão administrativa das ações estruturantes do campo; havendo, apenas no que diz respeito aos serviços de assistência social, 15,21% de deliberações sobre aspectos relacionados ao financiamento e 2,19% de deliberações sobre questões de cunho político. As deliberações relacionadas ao Programa Bolsa Família, ao BPC e à Rede Assistencial Privado-filantrópica são exclusivamente relacionadas à gestão. Isso sugere que a CIT da Assistência Social é uma instância de deliberação intergovernamental em que se decide muito pouco sobre aspectos relacionados ao financiamento e às questões políticas do setor.

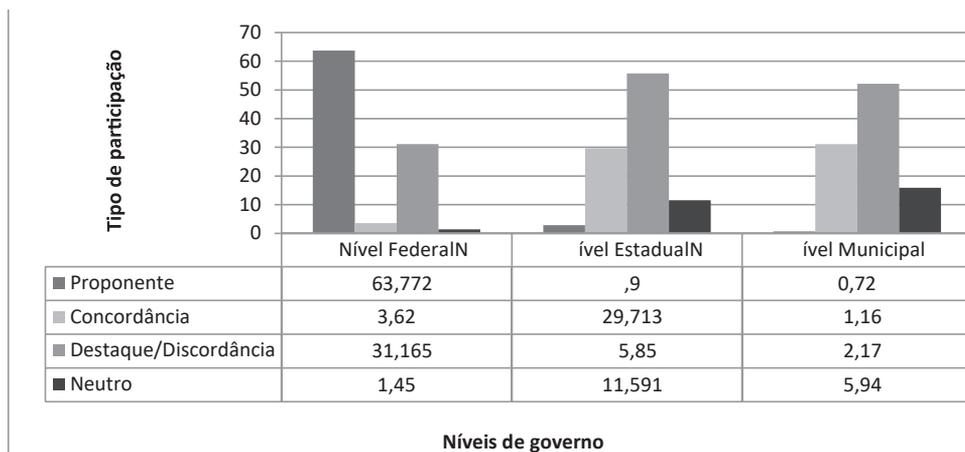
A distribuição percentual das deliberações é fortemente desequilibrada, com acentuada concentração de decisões sobre os Serviços de Assistência Social, que somam 85,51% do total. As deliberações sobre as outras ações estruturantes do campo somam juntas menos de 15% do total, com a informação adicional de que, nos casos do PBF e do BPC, 47% dessas deliberações ocorreram durante a elaboração do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios, empreendido pelos atores ligados ao Suas, como uma tentativa de viabilizar alguma aproximação e ingerência sobre os benefícios de renda, principalmente sobre o PBF. Uma estratégia de pouco sucesso, dado que as informações sobre os anos posteriores demonstram que as decisões sobre o Programa Bolsa Família e o BPC no âmbito da CIT continuaram sendo infimamente frequentes.

Aspectos da trajetória histórica da política apontam que a consolidação dos Serviços de Assistência Social e a criação do SUAS foram encabeçados por atores distintos daqueles que tiveram como proposta principal a transferência de renda como forma de proteção social. Do ponto de vista institucional, as propostas de

intervenção referentes à proteção social por meio da renda (benefícios) seguiram caminhos específicos no âmbito da política; de um lado configurou-se o BPC, um benefício que compõe a Política de Assistência Social, mas é executado e controlado financeiramente pela Previdência Social; e do outro, foram criados os diversos benefícios de transferência de renda que, posteriormente, se transformaram no PBF. No processo de criação do Ministério de Desenvolvimento Social, estruturas institucionais previamente existentes, responsáveis pelo Programa Bolsa Família e pelos Serviços de Assistência Social (entre outras), passaram a compor o ministério, mas com autonomia em relação às demais e especificidades de intervenção asseguradas. Embora tenha havido esforços de integração das ações, a estrutura organizacional formalizada por meio da criação de secretarias dotadas de responsabilidades particulares acabou prevalecendo. A forte concentração das deliberações sobre aspectos relacionados aos Serviços de Assistência Social no âmbito da CIT expressa a inclusão tardia e relativamente conflitiva dos benefícios de transferência de renda no escopo da política de assistência social, além de se tratar de um programa definido nacionalmente com participação secundária dos entes federados na sua gestão. Pode-se supor que, neste caso, a estrutura de governança aponta menos para uma governança pública federativa, coordenada e horizontalizada, mas para uma estrutura hierárquica em que o nível nacional toma as decisões e define a forma de implementação e as instituições responsáveis por ela, com pouca margem para participação dos entes federados. Isso leva a uma implementação considerada exitosa não tanto pela coordenação hierárquica, mas pela relativa simplicidade do programa de transferência de renda, que não exige adaptações e flexibilidade no momento da implementação e nem mesmo um papel ativo do usuário como no caso dos serviços assistenciais que apostam no seu empoderamento e adesão.

O Gráfico 01 a seguir aponta o padrão de participação dos entes federados no âmbito da CIT.

Gráfico 01 – Tipos de participação (%) de cada nível de governo nas deliberações na CIT da Política de Assistência Social (2009-2012)



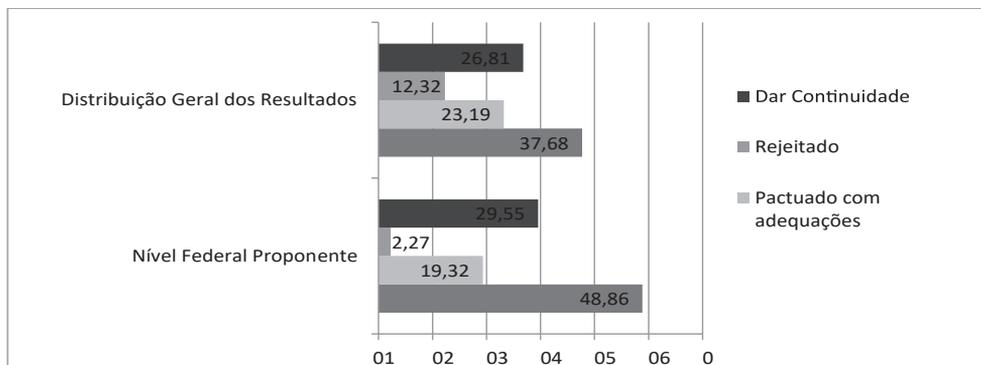
Fonte: Organizado pelos autores a partir das atas da CIT) da Política de Assistência Social (2009-2012).

Em relação à participação do nível federal, o principal tipo de participação é a proposição de matérias para deliberação, havendo também um considerável percentual de intervenções voltadas a explicitar adequações e mudanças necessárias (destaques), ou à discordância em relação a traços específicos das propostas deliberadas. No caso das características de participação dos representantes dos níveis estadual e municipal de governo, as informações das atas demonstraram existir um padrão que conjuga o endossamento das matérias propostas, na maioria pelo nível federal, com a apresentação de destaques sobre adequações e discordâncias referentes às matérias – esta última se constituindo como a principal característica da participação desses entes que, mesmo sendo pouco propositivos, não são passivos.

Além de exercer, quase que de forma exclusiva, a função de ser o proponente das matérias sob deliberação, o nível federal também tem atuação considerável como elaborador e revisor das decisões pactuadas. Estados e municípios exercem de forma compartilhada com o nível federal a função de veto e ou adequação das matérias postas em debate. Esse padrão de distribuição das funções participativas nas deliberações da CIT expressa o poder do nível federal na relação com as subunidades governamentais, que conjuga a descentralização – de forma que estados e municípios não são entes passivos – com concentração de poder no âmbito federal. Esse padrão das relações entre os níveis de governo, identificados no âmbito da CIT, é expressão e desdobramento das características macro institucionais brasileiras que favorecem a concentração de poderes no nível federal.

O Gráfico 02 também ilustra o argumento de que o padrão das interações entre os níveis de governo tem como características centrais a predominância do nível federal na relação com as subunidades governamentais, mas também a atuação destas últimas no sentido de apresentar destaques às proposições, demonstrando considerável influência sobre as decisões.

Gráfico 02 – Resultados (%) das deliberações em geral e quando o nível federal atuou como proponente nas reuniões da CIT da Política de Assistência Social (2009-2012)



Fonte: elaboração própria a partir das atas da CIT da Política de Assistência Social (2009-2012).

A distribuição geral dos resultados das deliberações apresenta maior percentual de pactuações das matérias tal como propostas, ou seja, sem haver destaques (37,68%), mas também um percentual considerável de pactuações após ajustes e adequações e de rejeições, que juntas somam 35,51% do total. Quando verificamos especificamente os resultados das deliberações nas situações em que o nível federal foi o proponente, encontramos um padrão de distribuição semelhante, embora com aumento percentual das matérias pactuadas da forma como foram propostas e uma queda de 10,05% das matérias rejeitadas. Dado que o número de matérias pactuadas sem adequações nas duas situações analisadas é predominante e que quase a totalidade das mesmas (94,62%) foram apresentadas pelo nível federal, o argumento de haver maior poder de influência deste nível na produção das decisões torna-se ainda mais explícito e convincente.

As deliberações pela continuidade dos debates também são mais favoráveis aos propósitos do nível federal de aprovar suas propostas da forma como foram elaboradas. A análise das atas possibilita perceber que, em 45,95% das situações em que se optou por tal decisão não houve acordo entre os entes ou se percebeu a necessidade de aprofundamento da discussão; contudo, nos 54,05% restantes houve alinhamento das subunidades federadas quanto ao não endossamento das matérias apresentadas pelo nível federal e em relação ao encaminhamento a ser adotado. As propostas não foram aprovadas com adequações e nem rejeitadas,

mas tiveram a decisão adiada, não atendendo às posições de momento dos representantes das subunidades governamentais, reforçando a compreensão sobre a força do nível federal.

Ao mesmo tempo, fica também evidente haver um papel ativo de intervenção das subunidades governamentais no processo deliberativo, que juntas foram responsáveis por 77,60% (40,10% dos representantes estaduais e 37,50% dos municipais) das apresentações de destaques e discordância, com percentual razoável de sucesso das suas intervenções, o que é verificado pela soma dos percentuais de pactuações com adequações e de rejeições às propostas, ambas objetivos das intervenções principais desses dois níveis de governo.

Em síntese, o padrão decisório no âmbito da CIT da assistência social apresenta como características centrais, por um lado, a alta concentração de deliberações sobre temas relacionados aos serviços de assistencial social, em contraposição àquelas referentes aos benefícios de renda e às questões relacionadas à rede assistencial privado-filantrópica. E por outro, há considerável força do nível federal de governo na relação com as subunidades governamentais, ainda que as possibilidades de participação e influência dessas últimas sobre as decisões precisem ser consideradas no jogo decisório.

A política de saúde

No caso da saúde, as atas demonstraram haver ampla predominância de deliberações sobre aspectos referentes à assistência à saúde, quando comparados às demais ações integrantes do SUS. A dinâmica da CIT, durante o período analisado, foi impactada (principalmente no ano de 2011, mas também em 2012) pelo Decreto Presidencial nº 7.580/2011, que fez aumentar a quantidade de matérias deliberadas sobre os serviços de urgência e emergência e sobre a saúde materno-infantil em função da criação das redes temáticas de atenção à saúde, uma determinação do Decreto, o que, conseqüentemente, aumentou o número de deliberações relacionadas à assistência à saúde. Mas independentemente disso, há uma tendência geral durante o período, de maior concentração das deliberações sobre tal aspecto. Em 2009 registram-se 44 deliberações sobre assistência à saúde (84,61% do total); em 2010, 37 (61,66%); em 2011, 74 (76,28%), com alta concentração sobre os temas mencionados; e em 2012, 45 deliberações, 69,23% do total.

Tabela 02 – Deliberações por temas (%) nas reuniões da CIT da Política de Saúde (2009-2012).

| Temas Discutidos | Nº | % | Aspectos Gestão | % | Aspectos Financ. | % | Aspectos Políticos | % |
|--------------------------|-----|-------|--------------------|-------|---------------------|-------|-----------------------|---|
| Assist. Saúde | 200 | 72,99 | 130 | 65 | 68 | 34 | 2 | 1 |
| Vig. Sanitária | 20 | 7,30 | 4 | 20 | 15 | 75 | 1 | 5 |
| Cont. Epidemiol. | 24 | 8,76 | 8 | 33,33 | 16 | 66,67 | 0 | 0 |
| Assist. Farmac. | 15 | 5,47 | 10 | 66,67 | 5 | 33,33 | 0 | 0 |
| Setor Suplementar | 2 | 0,73 | 2 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Outros | 13 | 4,74 | 11 | 84,62 | 2 | 15,38 | 0 | 0 |
| Total | 274 | 100 | 163 (59,5%) | - | 108 (39,41%) | - | 3 (1,09%) | - |

Fonte: elaboração própria a partir das atas da CIT da Política de Saúde (2009-2012).

Se nas duas políticas há predominância de decisões relativas ao tema relativo aos serviços propriamente ditos (serviços na assistência social e assistência à saúde na política de saúde), há uma diferença importante entre as duas em relação aos outros temas. Ao passo que na CIT da Assistência Social todas as ínfimas decisões sobre temas minoritários – o PBF e o BPC – eram relacionadas a aspectos de gestão (parte no bojo do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios e outra parte referente à função de acompanhamento e execução de ações junto às famílias beneficiadas), na CIT da Saúde as decisões sobre outros temas minoritários, especificamente o controle epidemiológico e a vigilância sanitária, referem-se a aspectos estruturantes para o funcionamento dessas ações, envolvendo as características dos equipamentos (como laboratórios), estratégias e insumos para as intervenções, referentes tanto à gestão quanto ao financiamento (liberação ou não dos recursos disponíveis e a forma de aplicá-los).

Entretanto, a desproporcional atenção dada aos aspectos da assistência à saúde sugere a ainda baixa integração entre as ações que compõem o SUS (ações coletivas e assistência médica), expressando a centralidade das ações assistenciais durante a trajetória histórica da política, em que pesem inúmeros avanços após a Constituição de 1988. O foco principal no processo de implantação do SUS foi a igualdade de acesso às ações e serviços *de saúde*, entendido como o direito à atenção à saúde em qualquer espaço geográfico do país. Ou seja, a universalidade e a igualdade no acesso as ações e serviços (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018). Isso se traduz no maior gasto com assistência e permite entender a prioridade dos temas nas decisões da CIT. Além disso, é na assistência à saúde que o estabelecimento de estratégias de gestão envolvendo os três níveis de governo é crucial para a viabilidade da assistência de forma universal e integral para todos os cidadãos. Isso

demanda a construção de redes de atenção que extrapolam os limites territoriais dos municípios e exige a cooperação entre os entes federados. Enquanto uma arena federativa, a CIT pode ser crucial para a construção de pactos nesse sentido.

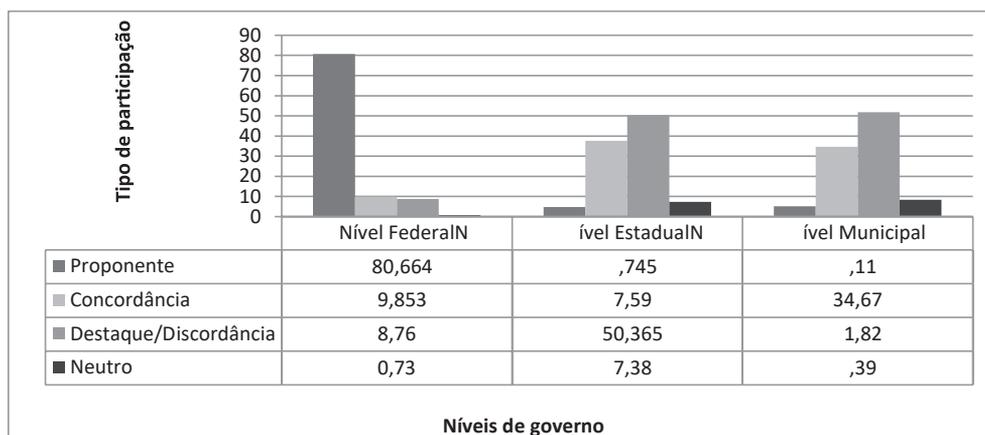
Embora as deliberações referentes aos aspectos de gestão também sejam predominantes na CIT saúde (59,5% do total), as decisões referentes ao financiamento são significativas, alcançando 39,41% do total, o que marca uma explícita diferença em relação à CIT da Assistência Social. Isso expressa a centralidade do debate sobre a insuficiência dos recursos e sobre a definição dos fluxos financeiros no âmbito da saúde, no qual reconhecidamente há um problema crônico de subfinanciamento que tem inviabilizado a efetivação de um sistema universal tal como previsto na constituição. Para além disso, existem dispositivos legais – art. 32 do Decreto nº 7.508/2011³ e art. 14-A da Lei nº 12.466/2011⁴ – que determinam que a partilha dos recursos federais entre os estados deve ser pactuada no âmbito da CIT, o que evidencia a institucionalidade da participação das subunidades governamentais nas decisões relacionadas ao financiamento da política – aspecto não observado no caso da política de assistência social –, e que justifica o grande número de decisões sobre financiamento.

Os dados sobre o padrão das relações entre os entes federados demonstram haver traços de concentração, que favorecem o nível federal, mas que as subunidades governamentais fazem valer, de forma mais contundente do que no caso da política de assistência social, seus respectivos poderes de influência sobre as decisões. Isso pode ser evidenciado pelas características da participação dos níveis de governo nas decisões relativas à implementação da política no âmbito regional (o que agrega novas decisões num processo constante de formulação em processo); e pela distribuição geral dos resultados das deliberações, bem como quando o nível federal de governo é o proponente.

³“Art. 32. As Comissões Intergestores pactuarão: I - aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS (...). Parágrafo único. Serão de competência exclusiva da CIT a pactuação: (...) III - das diretrizes nacionais, do financiamento e das questões operacionais das Regiões de Saúde situadas em fronteiras com outros países (...).”

⁴“Art. 14-A. As Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite são reconhecidas como foros de negociação e pactuação entre gestores (...). Parágrafo único. A atuação das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite terá por objetivo: I - decidir sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS (...).”

Gráfico 03 – Tipos de participação (%) de cada nível de governo nas deliberações pactuadas no âmbito da CIT da Política de Saúde (2009-2012)

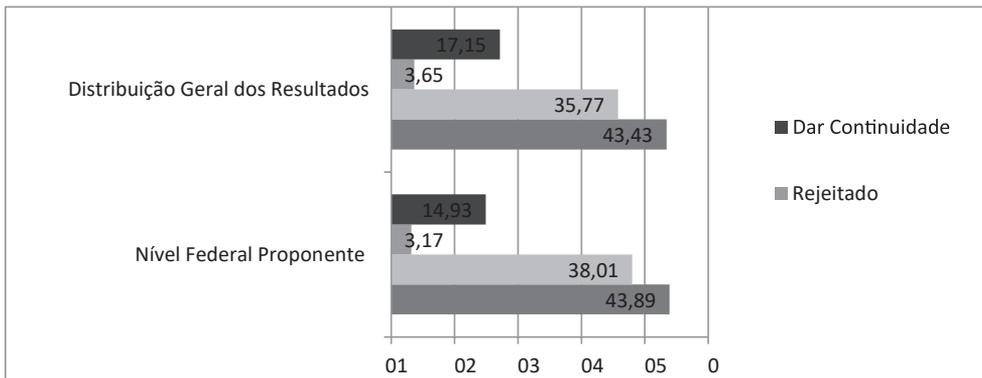


Fonte: elaboração própria a partir das atas da CIT da Política de Saúde (2009-2012).

Como pode ser percebido, o nível federal também nesta CIT é o principal proponente das matérias sobre as quais se delibera. Mas, diferente do que ocorre na CIT da Assistência Social, não há, por parte do mesmo, um percentual considerável de intervenções no sentido de explicitar adequações e mudanças (destaques) ou discordar de traços das propostas (nas situações em que alguns aspectos são passados para reuniões futuras). As características de participação dos representantes dos níveis estadual e municipal de governo são similares àquelas que identificamos na CIT da Assistência Social, ou seja, conjugam o endossamento das matérias (com um percentual ligeiramente mais elevado do que no caso da assistência social), com a apresentação de destaques sobre adequações e discordâncias. Mas, a maior frequência percentual é também – como no caso da assistência social – dos destaques e posições de desacordo, que se constituem como a principal característica de participação das subunidades governamentais.

Esse resultado expressa o papel de coordenação da política de saúde pelo nível federal de governo, que detém recursos institucionais para isso – poder normatizador e maior volume de recursos (responsável por aproximadamente 45% do gasto total com ações e serviços de saúde, conforme Menicucci, 2014) –, o que lhe permite induzir as escolhas e obter adesões dos outros entes federados. Ainda assim existe considerável força dos níveis subnacionais de governo nas decisões sobre as ações produzidas sobre o setor no âmbito da CIT, quando os mesmos exercem sua forma de atuação predominante, que é de apresentar destaques e posições de desacordo às propostas, conforme visualizado no Gráfico 04.

Gráfico 04 – Resultados das deliberações (%) em geral e quando o nível federal atuou como proponente nas reuniões da CIT da Saúde (2009-2012)



Fonte: elaboração própria a partir das atas da CIT da Política de Saúde (2009-2012).

A distribuição geral dos resultados das deliberações é muito semelhante ao da situação em que o nível federal de governo é o proponente, o que ocorreu em mais de 80% das situações. Embora também seja alto o percentual de pactuações das matérias tal como propostas, ele é seguido de perto pelas pactuações que ocorreram após ajustes e adequações, podendo-se falar em um equilíbrio entre decisões que seguem sem restrições as propostas federais e as que incorporam alterações. Ressalte-se ainda que um percentual significativo (próximo de 20%) aponta para não aprovação de propostas, seja por adiamento da decisão seja por rejeição, o que sugere um papel ativo dos entes subnacionais.

Em síntese, nessa instância decisória há maior equilíbrio entre as deliberações sobre questões relacionadas à gestão das ações e as deliberações sobre aspectos financeiros, decidindo-se também sobre aspectos estruturais do financiamento, como os limites financeiros relativos ao custeio de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar por parte dos estados; o financiamento dos laboratórios de referência da vigilância sanitária, das ações de controle epidemiológico e da assistência farmacêutica. Embora o maior poder do nível federal seja também uma característica evidente, parece haver significativa influência sobre as decisões por parte dos estados e municípios.

Conclusões

Este artigo teve como objetivo analisar de forma comparada o padrão da produção de decisões intergovernamentais verticais, entre os três níveis de governo, no âmbito das políticas nacionais de saúde e assistência social tomando como unidade de análise as Comissões Intergestores Tripartite, vistas como arenas

federativas para pactuação e produção de decisões conjuntas e similares no arranjo institucional das duas políticas. O pano de fundo dessa análise é a noção de governança federativa, como uma forma de governança pública, entendida como as interações intergovernamentais para a busca de melhores resultados da atuação governamental em contexto federativo nos quais a conjugação de autonomia e interdependência dos entes federados envolve negociação e comunicação entre eles, devendo as políticas públicas ser negociadas e barganhadas. Nas CITs são produzidos acordos e decisões fora das instituições centrais do governo nacional num processo de descentralização e desierarquização dos processos decisórios, remetendo à essência da ideia de governança que denota pluralismo, no sentido que diferentes atores – no caso os entes federados – têm o direito de influenciar a construção das políticas públicas em processos decisórios conjuntos decorrentes do fato de a autoridade e a responsabilidade sobre as políticas ser partilhada entre múltiplas jurisdições. No caso das políticas de saúde e assistência social no Brasil, foram definidas competências comuns aos três entes, o que remete à necessidade de uma governança compartilhada, sendo as comissões intergestores instâncias para favorecer a interação, as pactuações e decisões ao estabelecer centros múltiplos de elaboração da política pública, em nível nacional (CIT), estadual (CIB) e regional (CIR).

Focando apenas nas CITs, a análise da produção de decisões apontou similaridades entre as duas políticas e pontos divergentes no que diz respeito às características das deliberações, tanto no que diz respeito aos aspectos deliberados, quanto em relação ao tipo de participação e influência dos níveis governamentais na produção das decisões.

Nos dois casos existe alta concentração de deliberações sobre questões relacionadas aos serviços – serviços de assistência social e assistência à saúde –, o que se justifica em alguma medida por serem estes os aspectos centrais das duas políticas. No caso da assistência social, as outras partes constituintes da política, especificamente os benefícios de renda, apresentam baixos percentuais na distribuição das questões deliberadas na CIT, o que parece decorrer de um processo ainda não resolvido de acomodação das intervenções e instituições forjadas ao longo da trajetória da política. Tanto a gestão do Programa Bolsa Família quanto a do Benefício de Prestação Continuada estão sob a responsabilidade de agências específicas distintas daquelas responsáveis pela gestão estrito-sensu do Suas, ou seja, há baixa integração entre os serviços e benefícios, esses sendo objeto de decisões externas à CIT e bastante centralizadas, sugerindo uma estrutura de governança hierarquizada que passa ao largo das deliberações da CIT. Diferentemente, no caso da política de saúde, todas as ações e serviços no

escopo de atuação do SUS são objeto de deliberações, tanto sobre aspectos referentes à gestão quanto ao financiamento, ainda que com uma distribuição percentual desequilibrada em relação aos serviços – justificado pelo peso dessas ações no âmbito do SUS, que se propõe a garantir assistência à saúde a todos os cidadãos em todo o território nacional.

Uma diferença entre a dinâmica decisória das duas comissões refere-se aos aspectos que são prioritariamente objeto de deliberação. Embora as deliberações referentes à gestão sejam predominantes nos dois casos, isso é mais proeminente na assistência social, ao passo que na saúde as decisões referentes ao financiamento são significativas. Isso expressa tanto a centralidade do debate sobre a insuficiência dos recursos no setor quanto o imperativo de definição dos fluxos financeiros e da partilha dos recursos federais entre os estados que deve ser pactuada no âmbito da CIT, o que institucionaliza a participação das subunidades governamentais nas decisões relacionadas ao financiamento da política de saúde.

Conforme esperado, tendo em vista o poder institucional da União nas duas políticas, o nível federal ocupa posição preponderante na proposição das matérias deliberadas na CIT nos dois casos, cabendo aos níveis estadual e municipal apresentar propostas de ajustes ou discordância completa sobre os temas. Apesar de pouco propositivos, os entes subnacionais têm atuação importante como pontos de veto, adiando decisões, alterando as propostas originais ou mesmo não aprovando as propostas. A centralização das proposições no nível federal pode ser justificada pela macro estrutura institucional do país, que favorece a concentração dos poderes no nível federal e, particularmente, por sua função de normatização e coordenação nacional das políticas de saúde e assistência social.

Por fim, o fato de se tratar de comissões voltadas à produção de decisões intergovernamentais sobre as políticas não garante que todos os elementos constitutivos das políticas serão realmente debatidos e decididos em seu interior de forma balanceada. Além disso, a garantia institucional de participação das subunidades governamentais não assegura uma condição de igualdade de poder nos processos de deliberação. Entretanto, sua influência não pode ser negligenciada e precisa ser considerada no jogo decisório no processo de construção de uma governança federativa.

Efetivamente, por meio das CITs, os vários entes federados participam do processo de produção de decisões e de gestão da política de saúde e da assistência social. A partir da coordenação exercida pelo ente federal, esse mecanismo institucional pode ser visto como uma arena federativa que favorece a cooperação por meio de negociação e barganha. Essa estrutura de governança tem como traço distintivo a dimensão relacional e a descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do governo nacional, produzindo um

desenho complexo das políticas de forma a incorporar as necessidades e interesses de cada ente, numa situação em que constitucionalmente as responsabilidades são compartilhadas entre as três esferas da federação e a ação interdependente entre elas é essencial para a condução das duas políticas.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Rev. Sociol. & Polít.* Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 2012. 232p.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Estado federativo e políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Renavan, São Paulo: Fapesp, 2000. 304p.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e democracia no Brasil. A visão da Ciência Política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, v.15, n. 4, 2001.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *34º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, outubro de 2010.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p.431 a 458, 2002a.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, setembro/2002b.
- BRASIL. *Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999. XIV, 360p.
- BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/SUAS/2005*, Brasília, nov.2005.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.742 de dezembro de 1993*.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011*.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 12.466, de 24 de agosto de 2011*.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990*.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.665, de 19 de junho de 1998.*

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011.*

BRASIL. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. *Norma Operacional Básica/SUAS 2012.*

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas. *Forum of federations*, 2003.

FONTES FILHO, Joaquim R. Governança organizacional aplicada ao setor público. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 2003.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 23. Brasília: Ipea, 2015.

LOWNDES, Vivien; SKELCHER, Cris. The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, Malden, v. 76, n. 2, p. 313333, Summer 1998.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Leo. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3p. 479-99, maio/jun. 2006. MACHADO, José Ângelo. Gestão de políticas públicas no Estado federativo: apostas e armadilhas. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2,, p. 433-457, 2008.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS. Uma análise institucional. Santiago: Cepal. *Série Políticas Sociais*, v. 196, junho de 2014.

MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo L. Apresentação. In: MENICUCCI; GOMIDE (org.) *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo – tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016, p.15-35.

MENICUCCI, Telma; D'ALBUQUERQUE, Raquel. Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos. In: HELLER, Léo (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz/Fiocruz, 2018. Disponível em: http://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20a_saneamento.pdf

PIRES, Roberto R.C.; GOMIDE, Alexandre de A. Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas públicas. In: MENICUCCI; GOMIDE (org.) *Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo – tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016, p.101-130.

PIRES, Maria C. S. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. n. 106 | p. 163-189 | jan./jun. 2013.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of Social Policy. *Governance*. V. 8, n. 4, p.449-478, out. 1995.

RICHARDS, D. Smith, M.J. *Governance and public policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press, 2002.

SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SILVA, Flávia de Araújo; MARTINS, Túlio C. P. M.; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 64, n. 2, p. 249-271, abr./jun 2013.

SOARES, M. M. Repasses financeiros e voluntários da União aos municípios brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. *8º Encontro da ABCP*, 01 a 04 de agosto, 2012.

SOUZA, Celina. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova*. nº 52, 2001.

_____. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun/2005.

_____. Federalismo e políticas públicas nacionais: diversidade ou uniformidade? In: MENICUCCI; GOMIDE (org.) *Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo – tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016, p.131-154.

VIANA, Ana Luiza D'ávila; LIMA, Luciana Dias de; OLIVEIRA, Roberta Gondoim de. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. In: *Ciência da Saúde Coletiva*.v.7, n. 3, Rio de Janeiro, 2002.

José Geraldo Leandro

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, realiza pós-doutorado no Departamento de Ciência Política da UFMG, onde também é professor residente e pesquisador vinculado ao Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus). Contato: josegleandro@ig.com.br

Telma Maria Gonçalves Menicucci

Doutora em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professora adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG e coordenadora do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus). Contato: tgmenicucci@gmail.com

Programa de reestruturação e contratualização dos hospitais filantrópicos no SUS: uma avaliação do eixo de financiamento

César Augusto Neves

*Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais,
Campus São João Del-Rei (IFET - Campus São João Del-Rei)*

Patrícia Aparecida Ferreira

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Dany Flávio Tonelli

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

A partir de um estudo em dois estabelecimentos de saúde contratualizados sob a ótica dos implementadores, este artigo procurou avaliar o programa de modo a identificar impactos, avanços, lacunas e problemas no eixo do financiamento e comparar os valores financeiros que os hospitais receberiam adotando os modelos de contratação antigo (por produção) e atual (através de metas e incentivos). Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas em profundidade com os membros da comissão de acompanhamento do contrato. Também foram investigados documentos e coletados dados quantitativos/financeiros nas bases de dados do Datasus. Os principais resultados foram: houve ampla utilização de contratos de metas; observou-se o incremento do financiamento, mas de forma ainda insatisfatória para sanar os problemas financeiros das instituições; os limites orçamentários do governo local ainda impedem a execução integral do contrato; e a existência conjunta de dois tipos de financiamento estimula a priorização de determinados tipos de atendimento.

Palavras-chave: Sistema Único de Saúde, financiamento – administração hospitalar, avaliação de políticas públicas

[Artigo recebido em 29 de agosto de 2017. Aprovado em 16 de agosto de 2018.]

Programa de reestructuración y contratación de los hospitales filantrópicos en el SUS: una evaluación del eje de la financiación

A partir de un estudio en dos establecimientos de salud contratados bajo la óptica de los implementadores, este artículo intentó evaluar el programa de modo a identificar impactos, avances, lagunas y problemas en el eje de la financiación y comparar los valores financieros que los hospitales recibirían adoptando los modelos de contratación antiguo (por producción) y actual (a través de metas e incentivos). Para la recolección de datos se realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad con los miembros de la comisión de acompañamiento del contrato. También se investigaron documentos y se recolectaron datos cuantitativos/financieros en las bases de datos de Datasus. Los principales resultados fueron: hubo amplia utilización de contratos de metas; se observó el incremento de la financiación, pero de manera aún insatisfactoria para sanar los problemas financieros de las instituciones; los límites presupuestarios del gobierno local todavía impiden la ejecución integral del contrato; y la existencia conjunta de dos tipos de financiación estimula la priorización de determinados tipos de atención.

Palabras-clave: Sistema Único de Salud, financiamiento - administración hospitalaria, evaluación de políticas públicas

The restructuring and contracting non-profit hospitals programme within the SUS: an assessment of financing dimension

Based on a study of two contracted healthcare providers from the perspective of the implementers, this paper aims to evaluate the program in order to identify impacts, achievements, gaps and problems in the funding axis and to compare the financial values that hospitals would receive by adopting the contracting models traditional (by production) and current (through goals and incentives). For data collection, semi-structured interviews were conducted in depth with the members of the contract monitoring committee. We also investigated documents and collected quantitative/financial data in DATASUS databases. The main results were: there was a wide use of target contracts; there was an increase in funding, but still unsatisfactory to remedy the financial problems of the institutions; the local government budget limits still prevent the full execution of the contract; and the joint existence of two types of financing stimulates the prioritization of certain types of service.

Key words: Unified Health System, financing - hospital administration, evaluation of public policies

Introdução

A Constituição Federal Brasileira de 1988 instituiu a saúde pública como direito de todos e dever do Estado. O que antes era uma prestação de serviços fragmentada e excludente passou a integrar uma estrutura única e descentralizada, de assistência integral e universal. Em um país extenso e populoso como o Brasil, garantir esse direito a todos, gerir e financiar todas estas ações exige grandes esforços e dispêndios. Nestes trinta anos de existência do Sistema Único de Saúde (SUS) instituíram-se diversas outras leis e normativas que constantemente vêm aprimorando-o, mas a qualidade do atendimento ainda é questionável e o crônico problema do financiamento está longe de uma solução (QUINTELLA, 2007; SILVA, 1996; BARBOSA; ELIAS, 2010).

A defesa dos princípios constitucionais da universalidade e da integralidade do serviço de saúde para a construção de uma cidadania plena e efetiva contrasta com a problemática do financiamento. O processo de construção e aprimoramento do SUS desenvolve-se sobre esse “cabo de guerra”, opondo a visão sistêmica, integral e integradora à visão economicista, contábil-financeira, que busca a racionalidade de gastos como forma de equilíbrio (QUINTELLA, 2007).

O Estado é historicamente frágil na prestação de serviços de saúde, em especial na entrega de serviços hospitalares e de diagnóstico, e nunca conseguiu atender a toda a demanda por assistência (QUINTELLA, 2007). Como alternativa a essa deficiência de estrutura, a Constituição Federal permite, em seu artigo 199, que a iniciativa privada possa participar dessa prestação de serviços de forma complementar, com prioridade para as instituições filantrópicas e as sem fins lucrativos. É neste cenário que se inserem os hospitais filantrópicos. Com origem ainda no período da colonização do país, essas organizações sempre tiveram como objetivo atender às pessoas carentes e necessitadas de serviços básicos de saúde que o Estado não garantia. Segundo dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, os hospitais considerados filantrópicos correspondem a 1/4 das unidades hospitalares e da disponibilidade de leitos do SUS (BARBOSA *et al.*, 2003; 2004).

O setor hospitalar filantrópico possui um papel estratégico para o SUS. Muitas vezes é o único prestador de serviços hospitalares em municípios do interior, e também como prestador de serviços de maior complexidade hospitalar em capitais e cidades de maior porte (BARBOSA *et al.*, 2003). Considerando a fragilidade econômica e gerencial observável em parte significativa deste segmento – o que ameaça a sobrevivência do sistema – é emergente a necessidade de mudanças na atenção hospitalar brasileira visando a melhorias na assistência, na gestão e no financiamento (BARBOSA *et al.*, 2004).

Na parceria que se dá entre as duas partes é dever da unidade hospitalar prestar os serviços contratados e administrar as despesas oriundas destes, enquanto cabe ao Estado regular e financiar essas ações. Essa relação contratual normalmente se resumia em transferências financeiras para pagar procedimentos ambulatoriais e/ou hospitalares. A lógica de pagamento por produção foi quebrada com a criação, em 2005, do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde (Portaria GM/MS nº 1.721/2005), nos moldes do que foi adotado junto aos hospitais de ensino e aos de pequeno porte desde 2003 (COUTTOLENC; LA FORGIA, 2009; CAVALCANTE, 2012).

O objetivo do programa, conforme dispõe a Portaria GM/MS nº 1.721/2005, é apresentar alternativas para melhorar a gestão e os resultados dos hospitais, buscando o saneamento das finanças, a superação da crise assistencial e a inserção no sistema locorregional de saúde, observando as demais políticas e princípios do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2005).

Assim como em todo o sistema de saúde, o financiamento é uma das principais fontes de problemas dessa política pública, e acaba influenciando na implementação e nos resultados dos demais eixos de ação, tais como assistência e gestão. Para os hospitais, por exemplo, o subfinanciamento é incessantemente debatido entre as principais instituições representativas das partes. Essa política de subfinanciamento, transferindo aos hospitais valores abaixo dos custos necessários para a prestação dos serviços contratados, gera preocupantes crises financeiras nesses estabelecimentos (COUTTOLENC; LA FORGIA, 2009).

Assim, insere-se o problema que orienta a realização deste trabalho: como tem sido implementado o Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS no eixo do financiamento? A partir de um estudo em dois estabelecimentos de saúde contratualizados sob a ótica dos implementadores, este artigo procura avaliar o programa de modo a identificar impactos, avanços, lacunas e problemas no eixo do financiamento e comparar os valores financeiros que os hospitais receberiam adotando os modelos de contratação antigo (por produção) e atual (através de metas e incentivos).

O trabalho apresenta um recorte teórico sobre o conceito de políticas públicas e avaliação, bem como uma contextualização do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos. Do mesmo modo, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para realização da pesquisa, bem como os resultados encontrados e, por fim, as considerações finais.

Fundamentação teórica

Políticas Públicas e Avaliação

As políticas públicas são geralmente definidas como a ação concreta do Estado, ou o “Estado em ação”. Entretanto, há ainda muitas discordâncias de conceitos e explicações entre os grandes estudiosos da área e nenhuma definição consensual (SOUZA, 2006). De forma mais abrangente, considera-se neste trabalho a definição de políticas públicas proposta por Fonseca (2013), que as entende como um processo de decisão política que:

[...] se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com “recursos de poder” assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados (FONSECA, 2013, p. 405).

Um dos principais e mais populares modelos de explicação e análise de políticas públicas difundidos é o denominado de “Ciclo de Políticas Públicas”, de Laswell e Jones (1936), por meio do qual se entende a ação governamental como processual, onde há um início e um fim bem delimitados em etapas de formulação, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

A visão fragmentada do ciclo de política pública em etapas tem sido objeto de muitas críticas. Normalmente as etapas ocorrem ao mesmo tempo ou em ordem diferente e, especializar a análise em apenas uma das etapas acaba limitando a visão da política em seu conjunto. Por outro lado, Fonseca (2013) destaca que o modelo de ciclo de políticas públicas pode ser utilizado para fins mais pedagógicos do que propriamente reais, uma vez que a realidade não apenas é mais complexa do que fazem supor essas etapas, como também mais “confusa”.

Considerando a clareza e facilidade que o modelo de ciclo de políticas públicas proporciona aos estudiosos e analistas de políticas públicas na formulação de suas teorias e avaliações (FREY, 2000), a Tabela 1 apresenta as etapas do ciclo e suas particularidades.

Tabela 1 – Ciclo de políticas públicas: atividades e atores principais

| CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | | | | | |
|-----------------------------|--|--|---|--|---|
| | FASE I | FASE II | FASE III | FASE IV | FASE V |
| FASE | Identificação e institucionalização de um problema | Formulação de soluções e ações | Tomada de decisões | Implementação | Avaliação |
| ATIVIDADES | Valores, acontecimentos, interesses, demandas e agenda pública. | Elaboração e valoração de respostas, seleção de critérios. | Encontrar uma coalizão majoritária, legitimação. | Execução, gestão, efeitos concretos. | Reações, juízo sobre os efeitos, medição, valoração, propostas de reajustes. |
| ATORES | Partidos, movimentos sociais, grêmios, mídia, políticos, administração pública, ONGs, etc. | Congresso e câmaras legislativas, administração pública, grêmios, organizações políticas e sociais, ONGs, etc. | Congresso e câmaras legislativas, presidente, ministros, governadores, prefeitos. | Administração pública, ONGs, empresas privadas, etc. | Mídia, acadêmicos, administração pública, afetados, responsáveis políticos, grêmios, organizações políticas e sociais, ONGs, etc. |

Fonte: adaptado de Deubel, 2008

Vale destacar que a etapa da avaliação se constitui de um processo complexo que encontra diversas resistências para sua efetiva execução. Após ou durante a implementação da política pública, pesquisadores internos ou externos podem verificar se os objetivos iniciais foram atingidos, como o processo foi executado e se os insumos foram suficientes e devidamente utilizados. Mais importante ainda é avaliar o impacto que essa ação governamental específica causou nos beneficiários e para a melhoria da sociedade como um todo (MATTOS; BAPTISTA, 2015; COSTA; CASTANHAR, 2003).

As últimas décadas foram de grandes transformações na relação Estado, mercado e sociedade. A emergência dos movimentos sociais na década de 1970 (democratização) e as crescentes demandas dos cidadãos por políticas públicas exigiram redimensionamento, transparência e maior racionalidade do gasto público e do rendimento dos recursos aplicados, garantindo a eficiência, a eficácia e a efetividade em suas ações (ALMEIDA; PAULA, 2014). A avaliação encaixa-se

convenientemente nesse novo papel do Estado, sendo uma forma de medir, acompanhar e avaliar o êxito das políticas públicas, de modo a representar um:

(...) instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos nele aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para gestão pública mais eficaz (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 2).

A avaliação na concepção etimológica do termo significa:

(...) valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom ou ruim. Trata-se de um julgamento valorativo, portanto não é um ato neutro, nem exterior às relações de poder, mas um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo postura de objetividade e de independência, sendo por natureza uma atividade interdisciplinar (SILVA, 2001, p. 48).

Há diversas definições e delimitações da avaliação de políticas públicas. Em sua maioria tratam de abordagens lineares e estandardizadas, com pouco espaço para a crítica à própria política, desde a sua formulação e, menos ainda, aos princípios nos quais se alicerça. Para além do mero controle de gastos, emergem abordagens da avaliação como um instrumento de controle social, enfatizando, em seu processo, a análise do contexto social, econômico, político, cultural e organizacional (estrutura, dinâmica, relações de poder, interesses e valores) (ALMEIDA; PAULA, 2014).

A definição de bom ou ruim, êxito ou fracasso, pode partir de um julgamento subjetivo e conjuntural, envolvendo concepções ideológicas, métodos e enfoques diversos para uma mesma realidade (SILVA, 2001). Dessa forma, Arretche (2001) considera importante diferenciar os focos de avaliação das políticas públicas, pois cada olhar direcionará a avaliação para uma parte específica da política. Ela apresenta três dimensões da avaliação de políticas públicas: análise de políticas públicas (avaliação das estruturas e instituições, dos processos e dos conteúdos); avaliação política da política (atribuição de valor aos resultados alcançados, a partir de princípios como igualdade, democracia e cidadania); e avaliação de políticas públicas (a avaliação como compromisso do Estado em relação aos cidadãos, visando produzir conhecimento teórico-metodológico, novas práticas de transformação das políticas e transparência das ações públicas).

Praticar uma avaliação a partir de perspectivas interdisciplinares, integrando as três dimensões citadas, seria o ideal, mas também é de um grande desafio. Uma proposta que vise superar essa limitação precisa apresentar análises e resultados

ampos, detalhados e densos. Seria necessário também interpretar os significados culturais, ou seja, os significados da política para aqueles que as formulam, as executam e as vivenciam, buscando compreender por que as políticas funcionam ou falham e identificar as divergências e similitudes entre o que é formulado como política e como essa política se realiza na prática (ALMEIDA; PAULA, 2014).

Diante das limitações práticas a esta pesquisa, adota-se uma avaliação restrita do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS, pois não foram incorporadas todas as dimensões apresentadas por Arretche (2001). Utilizou-se do modelo de Avaliação de Processo apresentado por Costa e Castanhar (2003), que visa: (i) investigar como o programa funciona (etapas, mecanismos, processos e conexões); (ii) detectar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas; (iii) identificar barreiras e obstáculos à sua implementação; e (iv) gerar dados para sua reprogramação, por meio do registro de intercorrências e de atividades. Essa avaliação se realiza concomitantemente ao desenvolvimento do programa, portanto, o uso adequado das informações produzidas permite incorporar mudanças ao seu conteúdo (COSTA; CASTANHAR, 2003). É importante destacar também que tal avaliação parte do ponto de vista dos implementadores da política pública entrevistados nesta pesquisa, de acordo com os procedimentos apresentados na metodologia, com enfoque em um eixo específico do programa, a ser detalhado a seguir.

O Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS

A história da relação público-privada através das instituições filantrópicas na área dos direitos sociais, principalmente da saúde, é longa, mas as principais características tendem a permanecer intactas. Os tradicionais instrumentos, tais como subvenção, isenção, utilidade pública, certificado de filantropia, contribuições, taxas e impostos são ainda hoje amplamente utilizados. Temos, contudo, maior formalidade e transparência nessas parcerias, mas pouco se avançou com relação à consagração dos direitos sociais e da universalização da cidadania. Tal configuração apenas reproduz ainda mais a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira, além de reiterar a dependência de ajuda e de neutralizar demandas e reivindicações (MESTRINER, 2008).

O Estado reconhece esses direitos e assume a responsabilidade apenas com a Constituição Federal de 1988, apresentando seu comprometimento, introduzindo instrumentos de participação social e estabelecendo orçamento próprio para as políticas sociais. Contudo, mantém-se na implementação dessas políticas a

parceria com o setor privado, através de contratos, investimentos, subvenções e desonerações fiscais, em vez do Estado assumir integralmente a responsabilidade pelas necessidades da população. “Estabelece-se nesta área uma complexa relação, que acaba escamoteando o dever do Estado e subordinando a atenção à benesse do setor privado” (MESTRINER, 2008, p. 18).

Em seu art. 199, a Constituição Federal define que a iniciativa privada possa participar da prestação de serviços de saúde pública de forma complementar, tendo prioridade as instituições filantrópicas e as sem fins lucrativos. Considerando que o histórico da saúde pública brasileira demonstra sua faceta excludente e segmentadora, o papel das instituições filantrópicas originalmente era o de atender a parcela da população que não tinha acesso às políticas governamentais de saúde. Com a Constituição de 1988 tem-se uma profissionalização dessa relação Estado-terceiro setor, exigindo planejamento e organização para inserir o segmento no sistema e integrá-lo às demais políticas e princípios do SUS (MESTRINER, 2008).

A presença do atendimento hospitalar como um dos elementos base da política pública de saúde exige uma atenção especial do Estado, através de metas e estratégias de consolidação da qualidade da assistência e da gestão desses estabelecimentos, assim como na preocupação com a sua sustentabilidade econômica. Os hospitais filantrópicos são parte importante desse segmento assistencial, representando 1/4 dos hospitais do país e sendo, geralmente, a única referência nesses atendimentos nas cidades de pequeno e médio porte (BARBOSA *et al.*, 2003).

O Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS, criado em 2005, é um importante marco nessa tentativa, e visa à melhoria da assistência, da gestão e do financiamento nesses estabelecimentos de saúde através da mudança da forma de pagamento (do pagamento feito a cada procedimento realizado para o pagamento global vinculado à produtividade e ao cumprimento de metas de qualidade).

Além disso, o programa tem por objetivos: (i) assegurar uma perspectiva sistêmica de rede, a integralidade da atenção e o alinhamento com as políticas prioritárias do SUS; (ii) facilitar e dinamizar os processos de avaliação, controle e regulação dos serviços ofertados; (iii) promover maior transparência na relação com o gestor local do SUS; (iv) ampliar os mecanismos de participação e controle social; (v) promover maior comprometimento dos profissionais da instituição; (vi) incentivar o uso racional dos recursos e a incorporação de tecnologias da informação; (vii) incentivar a formação de equipes multiprofissionais e da horizontalidade da organização do trabalho; promover, através de indicadores, a segurança dos pacientes, identificando-os corretamente, melhorando a comunicação entre os profissionais de saúde, controlando melhor a prescrição, uso e administração de

medicamentos e estabelecendo processos mais exigentes de higienização para evitar infecções; e (viii) possibilitar o questionamento e enfrentamento dos arranjos de poder institucional (CAVALCANTE, 2012).

A Portaria nº 1.721/05, que criou o programa, foi revogada e aprimorada pela Portaria nº 3.410/13. Essa alteração na norma foi necessária para encaixar o programa na Política Nacional de Atenção Hospitalar, criada em 2013, que prevê uma melhoria no financiamento hospitalar e na busca pela qualidade dessa assistência. A Política Nacional de Atenção Hospitalar estabeleceu as diretrizes para a organização do componente hospitalar da Rede de Atenção à Saúde, focando na assistência, na gestão, na formação, no desenvolvimento e gestão da força de trabalho, no financiamento, na contratualização e nas responsabilidades de cada esfera de gestão. Está também interligada às Políticas Nacionais de Regulação, de Atenção Básica, de Atenção à Urgência, de Humanização, dentre outras (BRASIL, 2013a).

A Contratualização como um mecanismo de planejamento, avaliação, controle e regulação proposto por esse programa estabelece metas quantitativas e qualitativas em dois eixos – assistência e gestão – rompendo então com a lógica de pagamento por produção (BRASIL, 2005; 2013b; QUINTELLA, 2007; CAVALCANTE, 2012). As metas quantitativas referem-se à quantidade de procedimentos realizados pelo hospital no período avaliado. As metas qualitativas enquadram desde a redução da mortalidade ou infecção hospitalar até a participação de funcionários do hospital em cursos de gestão. O percentual referente às metas qualitativas aumentaria gradativamente a cada período avaliado até atingir 50% do valor a ser recebido. Os recursos financeiros, portanto, vincular-se-iam cada vez mais ao cumprimento de metas de qualidade e desempenho, e seriam menos influenciados pela quantidade de serviços prestados (QUINTELLA, 2007; CAVALCANTE, 2012).

Para auxiliar nesse processo, o Ministério da Saúde instituiu o IAC – Incentivo de Adesão à Contratualização, substituído pelo IGH – Incentivo à Qualificação da Gestão Hospitalar, através da Portaria nº 3.410/13. Trata-se de um recurso extra à produção dessas unidades que tem como função estimular o investimento em qualificação profissional e em melhorias nos processos administrativos, sem prejuízo às causas assistenciais. Destina-se a cada hospital filantrópico contratualizado a quantia referente a 50% do valor contratado para os procedimentos de média complexidade (BRASIL, 2013b).

A lógica do pagamento por produção, como dito anteriormente, dá espaço à orçamentação global mista, conforme estabelecido pela portaria que cria o programa (2005) e distribuída da seguinte forma:

- a. **Parcela pós-fixada:** continua nos mesmos moldes anteriores, pagando-se por produção os serviços considerados de alta complexidade ou financiados pelo FAEC – Fundo de Ações Estratégicas e de Compensação, além de políticas prioritárias ou especiais instituídas pelos governos federal ou estadual (Rede de Urgência e Emergência, Campanha de Cirurgias Eletivas, dentre outros);
- b. **Parcela pré-fixada:** passa a ser formada pela média da produção na média complexidade em um determinado período, além dos incentivos a que tem direito a instituição (IGH, Integrasus). Esses valores são revistos apenas quando há alguma alteração no nível de produção ou nas quantidades pactuadas e estão atrelados ao cumprimento de metas.

Quando os hospitais não conseguem cumprir alguma das metas observa-se um desconto proporcional no valor devido (média dos últimos doze meses). Os incentivos não sofrem descontos. Tem-se assim uma lógica de penalização pelo descumprimento de metas, em vez de um sistema de incentivo ao cumprimento destas (BRASIL, 2005).

A tabela de preços adotada pelo Ministério da Saúde passa a ser apenas uma referência, considerando que o pagamento não estará diretamente vinculado a ela. Utiliza-se da tabela para a formação das parcelas a serem pagas e na repactuação das metas, mas durante a execução do contrato são as metas físicas e de qualidade que determinam o montante real a ser recebido pela prestação dos serviços (BRASIL, 2005; 2013b).

Para o sucesso desse programa, surge a necessidade de estabelecer um processo dinâmico e sistêmico de acompanhamento e avaliação. É para esses fins que se prevê a constituição das comissões permanentes de acompanhamento de contratos. Esses grupos, formados por representantes do órgão gestor do SUS municipal/estadual, dos governos municipais abrangidos, dos hospitais e de representantes da sociedade (Conselho de Saúde), passam a ser a peça chave de todo o processo, pois será por meio de suas reuniões que as metas serão traçadas, o papel do hospital na rede será definido, as necessidades de saúde da população serão negociadas e os recursos financeiros serão estabelecidos. Todos os atores devem estar em sintonia e buscando um objetivo comum (BRASIL, 2005; 2013b).

Essa antecipação e conhecimento prévio dos valores a serem recebidos pela instituição permitem um melhor planejamento orçamentário e de fluxo de caixa. Contudo, a contrapartida dos hospitais pelos recursos recebidos passa a ser constituída em dois eixos, acrescentando as metas de gestão e de melhoria na assistência à tradicional prestação de serviços. Nesse programa há uma inovação, representada pela quebra da relação procedimento *versus* pagamento. Nos moldes anteriores não havia incentivo à reestruturação hospitalar, nem o incentivo à

qualificação profissional, à reformulação de processos e à renovação tecnológica (QUINTELLA, 2007).

Contudo, estas mudanças não são simples e imediatamente aplicáveis, como se pode supor e, normalmente, quem mais sente o impacto são os hospitais contratados. Enquanto os demais atores apenas participam do levantamento de demandas e a avaliação dos resultados, cabem aos hospitais toda a adaptação a essa nova realidade. É complexa, por exemplo, a desvinculação da produção com o valor recebido. Boa parte dos profissionais que cuidarão dos pacientes diretamente, como os médicos e os fisioterapeutas, são autônomos, ou seja, prestam serviços ao hospital e seus rendimentos continuam sendo por produção. Trata-se de um novo processo gerencial árduo não apenas para administrar e direcionar os recursos, mas também para cumprir as metas qualitativas, considerando que os contratos ou acordos com esses profissionais são restritos às questões quantitativas. É um conflito a ser administrado e que não é compartilhado com os outros atores da comissão de acompanhamento (LIMA; RIVERA, 2012; COUTTOLENC; LA FORGIA, 2009).

O Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS busca, portanto, através de intervenção em três eixos (financiamento, gestão e assistência), mudar a atenção hospitalar nesse segmento do sistema de saúde, visando aos objetivos acima descritos. Cabe a esta pesquisa, diante do exposto, avaliar o programa a partir do eixo do financiamento, descrevendo como este se dá nos estabelecimentos selecionados e as consequências observadas.

Metodologia

Para avaliar o eixo de financiamento que integra o Programa de Contratualização e Reestruturação dos Hospitais Filantrópicos em dois estabelecimentos de saúde, foi realizada uma pesquisa qualitativa e quantitativa. Os hospitais estudados estão localizados em um município de médio porte de Minas Gerais, com gestão plena do sistema municipal.

Foram selecionados e avaliados documentos (contratos, planos operativos, relatórios, atas de reuniões) e coletados dados quantitativos/financeiros nas bases de dados do Datasus. Foi selecionado como referência para a coleta desses dados quantitativos o intervalo entre 2011 e 2016 para comparar o perfil assistencial, a produção e os valores financeiros que os hospitais receberiam adotando os modelos de contratação antigo (por produção) e atual (através de metas e incentivos).

A coleta de dados também foi realizada através de entrevistas semiestruturadas em profundidade, no ano de 2016, com os administradores dos dois hospitais filantrópicos participantes do programa (H) e com os demais integrantes da comissão

de acompanhamento: gestor local do SUS (GM) e os representantes do governo estadual (GE), dos municípios da microrregião (GR) e do conselho de saúde (CM), totalizando doze entrevistados. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas e analisadas conforme o método de análise de conteúdo. Por meio deste, foi possível identificar o significado que cada entrevistado exterioriza em seu discurso (CHIZZOTTI, 2006).

O roteiro de entrevista foi dividido em dois blocos. Primeiro, foram questionadas a formação e a atuação profissional do entrevistado e sua relação com a contratualização. Depois, foram realizadas questões mais focadas nos eixos do programa, em especial o financiamento. A pesquisa documental e a elaboração de relatórios com dados do Ministério da Saúde foram realizadas numa etapa anterior da pesquisa e foram apresentadas aos entrevistados para que estes comentassem em momento oportuno, para que as opiniões iniciais não fossem influenciadas pelos dados. Acredita-se que as respostas para as perguntas previamente elaboradas contribuíram para a explicação das informações e dados previamente levantados e para a apresentação de uma visão mais robusta e avaliativa do programa.

Análise dos resultados

Uma das principais mudanças trazidas pelo Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS foi a alteração do método de financiamento. Antes da adesão ao novo tipo de contratação, os hospitais recebiam de acordo com sua produção, ou seja, o valor referente a cada internação, definido pela tabela de procedimentos do SUS. Com a contratualização, os pagamentos mensais passam a ser definidos pela média dos últimos períodos avaliados e inserem-se metas nos eixos da gestão e da assistência que podem impactar no valor a ser recebido. Os procedimentos de alta complexidade, leitos de UTI e os serviços financiados por programas especiais do Ministério da Saúde continuam sendo pagos por produção.

Todo atendimento realizado nos hospitais para o SUS, seja ele ambulatorial ou hospitalar (sem e com internação, respectivamente), deve ser registrado nos sistemas de informação oficiais do Ministério da Saúde, desenvolvidos e acompanhados pelo Datasus. Os procedimentos ambulatoriais são processados no SIA, e os hospitalares, no SIHD. Cada um desses sistemas possui suas particularidades, tendo o SIHD uma complexidade maior. As internações são registradas por completo, com a relação de todos os procedimentos realizados e por quais profissionais, as órteses e próteses eventualmente utilizadas, se houve internação em leito de UTI, além dos dados pessoais e clínicos do paciente e do período que durou a internação.

Essa informação, contudo, não é utilizada para o pagamento dos serviços, neste momento. Os valores mensais da média complexidade são pagos em parcelas pré-fixadas, ou seja, independente do que foi realizado no hospital neste mês, o valor que eles receberão já é conhecido previamente e não é alterado em função da produção no curto prazo. Apenas depois de uma avaliação da média, a cada quatro meses, é feita uma revisão dos valores. Os entrevistados foram questionados sobre a efetividade dessa regra contratual e as respostas demonstram algumas limitações na prática.

Nós não conseguimos ir aumentando gradativamente a parcela pré-fixada porque o valor que recebemos do Ministério da Saúde não permite. Se recebemos X, podemos pagar ao hospital no máximo X, independente do que eles produzam. (GM1)

Há muitos meses que não temos revisão nos valores das parcelas pré-fixadas porque a Secretaria de Saúde não analisa nossa série histórica. Estamos congelados nesse valor há muito tempo. (H1T)

Já que não vão nos pagar nada a mais por isso, preferimos deixar na gaveta e apresentar só o que corresponde ao valor da parcela pré-fixada. (H2T)

A estratégia de manter as AIHs na “gaveta”, ou seja, sem o processamento e a baixa na Secretaria Municipal de Saúde, é comum nos dois hospitais, serve de barganha para indicar o montante da dívida do governo com eles e para buscar recursos extras junto a outras esferas.

Como visto, o financiamento hospitalar no SUS é mais complexo do que as já complexas regras da Contratualização. A Secretaria Municipal de Saúde repassa aos hospitais o valor que recebem do Fundo Nacional de Saúde, do Governo Federal. Neste valor está incluída a média complexidade e os incentivos. Segundo os representantes dos hospitais, esses valores são insuficientes até mesmo para pagar os custos dos procedimentos realizados, fazendo com que dependam de recursos extras para que a dívida não cresça ainda mais. Dentre as fontes de receita extras citadas pelos administradores hospitalares destacam-se: Pró-hosp (programa desenvolvido pelo Governo Estadual que possui objetivos similares à Contratualização, porém sem o vínculo com a produção de serviços ambulatoriais e hospitalares), receitas de planos de saúde e de internações particulares, emendas parlamentares, programas especiais criados pelos governos municipal, estadual e federal e doações. Durante as perguntas que se desdobraram a partir de um questionamento sobre a saúde financeira dos hospitais, foi recorrente a citação da intervenção de políticos do Poder Legislativo como a principal fonte de recursos extras à Contratualização nos últimos anos.

Dependemos desses recursos. Os diretores viraram políticos e precisam fazer acordos, bater na porta dos deputados e depois servirem de garoto propaganda deles. (H1S)

É uma troca de favores. Nós precisamos de dinheiro e eles de apoio político e propaganda junto aos eleitores. (H2T)

Quem financia o SUS agora é o Poder Legislativo. Eles são os salvadores da saúde pública. (GE1)

O recurso que vem do deputado é livre. Usamos como precisamos. Não tem meta e nem prestação de contas. (H1S)

A Contratualização e o Pró-hosp tem uma visão de futuro, no que eles querem transformar a saúde pública. As emendas não. Só para tampar buraco e dizerem que estão investindo em saúde. (GE1)

A política de saúde planejada e estruturada para cumprir objetivos de longo prazo está sendo substituída por uma política imediatista e com interesses particulares envolvidos. As intervenções parlamentares são importantes no momento de crise, mas pouco efetivas no longo prazo.

Outra importante fonte de recursos são os planos de saúde. A Tabela 2 apresenta um possível impacto da discrepância entre o financiamento do SUS e o não SUS em termos de leitos disponíveis, demonstrando como a gestão destes pode ser influenciada pelo financiamento:

Tabela 2 – Leitos Hospitalares

| CNES - Recursos Físicos - Hospitalar - Leitos de internação SUS | | | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------------------|
| Especialidade | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | VARIAÇÃO (entre 2011 e 2016) |
| Cirúrgicos | 37 | 37 | 46 | 42 | 42 | 42 | 13,51% |
| Clínicos | 81 | 81 | 85 | 81 | 81 | 81 | 0,00% |
| Obstétrico | 12 | 12 | 8 | 8 | 8 | 8 | -33,33% |
| Pediátrico | 26 | 26 | 17 | 17 | 17 | 17 | -34,62% |
| Total | 156 | 156 | 156 | 148 | 148 | 148 | -5,13% |
| CNES - Recursos Físicos - Hospitalar - Leitos de internação Não SUS | | | | | | | |
| Especialidade | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | VARIAÇÃO (entre 2011 e 2016) |
| Cirúrgicos | 20 | 20 | 21 | 24 | 29 | 29 | 45,00% |
| Clínicos | 39 | 39 | 35 | 36 | 36 | 35 | -10,26% |
| Obstétrico | 6 | 6 | 8 | 8 | 8 | 7 | 16,67% |
| Pediátrico | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 0,00% |
| Total | 77 | 77 | 76 | 80 | 85 | 83 | 7,79% |

| CNES - Recursos Físicos - Hospitalar - Leitos de internação Total | | | | | | | VARIAÇÃO |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------|
| Especialidade | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | (entre 2011 e 2016) |
| Cirúrgicos | 57 | 57 | 67 | 66 | 71 | 71 | 24,56% |
| Clínicos | 120 | 120 | 120 | 117 | 117 | 116 | -3,33% |
| Obstétrico | 18 | 18 | 16 | 16 | 16 | 15 | -16,67% |
| Pediátrico | 38 | 38 | 29 | 29 | 29 | 29 | -23,68% |
| Total | 233 | 233 | 232 | 228 | 233 | 231 | -0,86% |

Fonte: Ministério da Saúde - Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil

Como é possível observar, nos últimos seis anos o número de leitos disponíveis sofreu pouca variação no total. Contudo, houve uma pequena transferência de leitos do SUS para o atendimento de pacientes particulares e de outros convênios. Antes da apresentação desses dados, os entrevistados foram questionados sobre o quantitativo de leitos e sua distribuição, considerando os diferentes tipos de financiamento disponíveis. As respostas foram compatíveis com os dados que tínhamos.

Sim, tivemos de remanejar o quantitativo de leitos do SUS para particular por causa das dificuldades que temos com os pagamentos das internações pelo SUS. (H1T)

A única coisa que podemos fazer para reduzir as AIHs na gaveta é reduzir a oferta de serviços ao SUS (...) Fazemos isso através da redução dos leitos. (H2T)

Acredito que o número de leitos para o SUS diminuiu desde o início, pelo que me lembro. (GE1)

Eles assumem que diminuiriam o número de leitos para o SUS e aumentaram para os pacientes de planos de saúde. (GM3)

Como visto, há a tendência e a intenção estratégica de redução dos leitos hospitalares disponíveis ao SUS, reduzindo assim a oferta destes serviços à população local e impactando no eixo da assistência. Além de tentarem limitar o avanço do número de internações sem pagamento, na gaveta, essa estratégia ajuda os hospitais a cumprirem a meta do aumento da taxa de ocupação. Se o número de internações reduzir menos do que o número de leitos disponíveis, a taxa de ocupação se eleva sem qualquer esforço em termos de aumento de oferta de serviços.

Há na Contratualização um financiamento misto, ou seja, a produção de média complexidade é paga em parcelas pré-fixadas, revistas periodicamente e sujeitas à avaliação qualitativa de desempenho, e a produção de alta complexidade é paga por produção, como nos moldes contratuais anteriores. Não se pode falar, portanto, em

dívidas decorrentes dos serviços de alta complexidade. Os pagamentos estão em dia e nada é represado. Essa discrepância entre os dois tipos de financiamento gera diversos impactos tanto na capacidade instalada quanto na visão dos administrados hospitalares sobre a contratualização.

Ao analisar a base de dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, comparando o perfil dos dois hospitais hoje e há seis anos, percebe-se que os novos serviços implementados e os novos equipamentos adquiridos são direcionados à alta complexidade. Os equipamentos para a média complexidade foram reduzidos e são adquiridos, em sua quase totalidade, para repor os antigos. A Tabela 3 exemplifica a situação exposta:

Tabela 3 – Equipamentos em uso

| CNES - Recursos Físicos - Equipamentos – Em Uso | | | | | | | VARIACÃO (entre 2011 e 2016) |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------------------|
| Equipamento selecionado | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| Mamógrafo | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 100,00% |
| Raio X | 13 | 12 | 7 | 7 | 7 | 7 | -46,15% |
| Tomógrafo Computadorizado | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 100,00% |
| Ressonância Magnética | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 100,00% |
| Ultrassom | 6 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | -33,33% |
| Total | 23 | 20 | 16 | 16 | 16 | 16 | -30,43% |

Fonte: Ministério da Saúde - Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil

Como é possível observar nesse período, foram implantados novos equipamentos de tomografia e ressonância magnética, cujos procedimentos de alta complexidade realizados são financiados por produção. As mamografias, apesar de serem de média complexidade, são financiadas pelo Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec), também por produção. Já os procedimentos de radiografia e ultrassom são incluídos no teto da média complexidade, pagos de acordo com as regras da contratualização. A redução do número de equipamentos da média complexidade e a consequente redução da oferta desses serviços à população, contudo, pode ser atribuída tanto à tendência e à intenção de busca da que seria a

melhor forma de financiamento para as instituições quanto pelo próprio incentivo governamental para o investimento na alta complexidade, através de financiamento dos equipamentos, por exemplo. Os representantes dos hospitais não souberam explicar essa mudança no quantitativo e no perfil dos equipamentos utilizados pelas instituições nos últimos anos.

As bases de dados do SIA e do SIH também demonstram crescimento nos últimos anos apenas nos procedimentos de alta complexidade. Os quantitativos totais de média complexidade no município reduziram-se em 46% em cinco anos, mais de 9% ao ano, em média, enquanto na alta complexidade o aumento de 2011 para 2015 foi de 21% e no Faec (Fundo de Ações Estratégicas e Compensação) quase 900%.

Tabela 4 – Procedimentos Realizados

| Quantidade de Procedimentos Realizados – Média Complexidade | | | | | | |
|---|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------|
| Segmento | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | VARIAÇÃO (entre 2011 e 2015) |
| Ambulatorial | 100.766 | 26.989 | 37.934 | 62.668 | 51.974 | -48,42% |
| Hospitalar | 7.474 | 7.243 | 7.231 | 7.170 | 6.483 | -13,26% |
| Total | 108.240 | 34.232 | 45.165 | 69.838 | 58.457 | -45,99% |
| Quantidade de Procedimentos Realizados – Alta Complexidade | | | | | | |
| Segmento | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | VARIAÇÃO (entre 2011 e 2015) |
| Ambulatorial | 4.395 | 2.304 | 4.279 | 6.079 | 5.309 | 20,80% |
| Hospitalar | 72 | 78 | 65 | 84 | 96 | 33,33% |
| Total | 4.467 | 2.382 | 4.344 | 6.163 | 5.405 | 21,00% |
| Quantidade de Procedimentos Realizados – FAEC | | | | | | |
| Segmento | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | VARIAÇÃO (entre 2011 e 2015) |
| Ambulatorial | 88 | 70 | 942 | 465 | 930 | 956,82% |
| Hospitalar | 8 | 69 | 230 | 192 | 22 | 175,00% |
| Total | 96 | 139 | 1.172 | 657 | 952 | 891,67% |

Fonte: Ministério da Saúde – SIA/SIH

A maior queda na média complexidade está relacionada aos procedimentos ambulatoriais. Como exposto na Tabela 3, houve uma redução na oferta de procedimentos de radiografia e ultrassom, dois dos serviços de diagnósticos mais utilizados no país. Contudo, ao analisar a queda brusca no número de atendimentos ambulatoriais de média complexidade entre os anos de 2011 e 2012, de 100.766 para 26.989, percebe-se, através dos dados do DATASUS, que a maior parte dessa

redução se deve à inauguração da primeira e única Unidade de Pronto Atendimento (UPA) do município, em 2011, que desonerou os hospitais de boa parte dos atendimentos de urgência e emergência. Filtrando os dados de acordo com o caráter de atendimento, constata-se que dos 73.777 procedimentos que deixaram de ser realizados de um ano para o outro, 39,21% (39.510 procedimentos) são relacionados ao atendimento de urgência. Portanto, isolando esse fator (mudança na rede assistencial regional), pode-se dizer que a quantidade de procedimentos ambulatoriais de média complexidade reduziu-se em 15,15%, ficando próxima da queda nos atendimentos hospitalares de média complexidade.

Apesar das considerações apresentadas, as duas tabelas se complementam ao demonstrarem uma tendência dos hospitais em estarem cada vez menos dependentes do teto da média complexidade, incrementando-se os serviços e equipamentos que são remunerados por produção. Esses dados foram expostos aos representantes dos hospitais e não causaram surpresa ou divergência, apesar de nunca terem se deparado com eles, segundo eles.

Eu não sabia disso, mas acho que é isso mesmo. Passamos a ofertar vários exames de alta complexidade que antes não existiam na cidade. (H2T)

Nunca fizemos relatórios disso, mas sei que os valores que recebemos de alta complexidade aumentou bastante nos últimos anos. (H1T)

Nós estamos segurando mesmo o número de procedimentos de média complexidade porque não estamos recebendo por eles. (H2S)

Não sabia que a variação tinha sido tão alta, mas realmente tivemos redução na média complexidade, tanto internação quanto os exames. (H1S)

Outros membros da comissão também comentaram os dados apresentados.

Eu lembro que meu pai fazia as ressonâncias em Belo Horizonte. Agora já mandamos os pacientes para fazer na cidade X. (GR)

Sim, agora temos exames e cirurgias aqui que antes só existiam em cidades grandes. Todo ano abrem novos serviços desses e isso é bom para a população. Não precisam ficar viajando para ter atendimento. (CM2)

Eles colocam novos equipamentos, mas a fila continua enorme. Só facilitou a questão do transporte mesmo. (CM1)

Para esses exames de alta complexidade melhorou sim, mas os exames mais simples estão cada vez mais difíceis de fazer lá. (GE2)

Além da capacidade instalada, a existência de duas formas paralelas de financiamento a partir do mesmo contrato pode levar os administradores e diretores dos hospitais a pensarem que o pagamento por produção é mais vantajoso do que por médias históricas. Essa dúvida da pesquisa foi apresentada aos entrevistados para identificar uma opinião prévia sobre a contratualização. Esperávamos que, diante das informações e dados colhidos anteriormente, as opiniões dos representantes dos hospitais fossem mais negativas, valorizando o modelo contratual anterior. Essa hipótese confirmou-se nas respostas.

Acho óbvio que o pagamento por produção é melhor. A gente recebe tudo que produz. Não tem represamento. (H2T)

Se pudéssemos escolher agora optaríamos pelo pagamento por produção. A Contratualização não traz vantagem alguma. Só dívidas. (H1T)

Não sei porque ainda estamos com esse contrato. Muito melhor do jeito que era antes. (H1S)

Todos os nossos problemas são por causa dessa forma de contrato. Acho melhor voltarmos para o pagamento por produção. (H2S)

Com exceção dos representantes do governo municipal contratante, não tínhamos expectativas em relação às respostas, devido ao afastamento destes das informações contábeis dos hospitais. De fato, não há consenso entre eles, tendo alguns opinião similar à dos representantes dos hospitais, e outros, opinião divergente. Em relação aos representantes da Secretaria Municipal de Saúde do município sede dos hospitais, por conhecerem as regras, a produção e os valores pagos tanto no modelo contratual anterior como no atual, era esperado que defenderiam uma posição mais próxima das constatações presentes em nossas planilhas. Essa hipótese confirmou-se.

Eu nunca analisei dados financeiros, mas acho a Contratualização pior. Eles recebem menos do que deveriam. (GE2)

Pelas falas dos hospitais esse contrato é péssimo. Só gera problemas, além de ser muito mais difícil de trabalhar com ele. (CM1)

Acho que o contrato atual é bom por exigir metas e melhor qualidade, mas financeiramente acredito ser pior. (GM2)

Já fizemos estudos e mostramos para eles. Com os incentivos o valor recebido na Contratualização é maior do que pagando por produção sem os incentivos. (CM3)

Sinceramente, eu acho que o que fica represado nem é tão significativo se comparado com o total. Os incentivos cobrem essa diferença e ainda sobra. (CM1)

Eles não são obrigados a permanecerem na Contratualização. Podem pedir para voltar para o tipo de contrato atual, mas não fazem isso. Eles sabem que agora está melhor. O discurso contrário à contratualização é para justificar os pedidos de mais recursos. (GE1)

Diante do exposto, procurou-se verificar se essa percepção dos entrevistados se confirma, a partir dos dados coletados nas bases de dados do Ministério da Saúde e com as informações de pagamento presentes no Portal da Transparência do município. Por meio da Tabela 5 apresentam-se as simulações, para os dois hospitais em conjunto, dos valores que estes receberiam se o financiamento por todos os serviços ofertados ao SUS fosse por produção, comparando com o modelo contratual atual, em cinco anos:

Tabela 5 – Comparação com e sem a Contratualização

| COMPARATIVO PRODUZIDO X PAGO | | | |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Segmento | 2011 | | |
| | Produzido | Pago | Diferença |
| Ambulatorial | R\$ 2.601.843,90 | | |
| Hospitalar | R\$ 8.195.198,82 | R\$ 14.153.887,13 | R\$ 3.356.844,41 |
| Total | R\$ 10.797.042,72 | | |
| Segmento | 2012 | | |
| | Produzido | Pago | Diferença |
| Ambulatorial | R\$ 1.459.497,31 | | |
| Hospitalar | R\$ 8.412.174,28 | R\$ 14.611.689,12 | R\$ 4.740.017,53 |
| Total | R\$ 9.871.671,59 | | |
| Segmento | 2013 | | |
| | Produzido | Pago | Diferença |
| Ambulatorial | R\$ 2.134.795,45 | | |
| Hospitalar | R\$ 9.147.046,85 | R\$ 14.277.131,06 | R\$ 2.995.288,76 |
| Total | R\$ 11.281.842,30 | | |

| Segmento | 2014 | | |
|--------------|-------------------|-------------------|------------------|
| | Produzido | Pago | Diferença |
| Ambulatorial | R\$ 3.101.814,87 | | |
| Hospitalar | R\$ 9.374.518,65 | R\$ 18.024.829,94 | R\$ 5.548.496,42 |
| Total | R\$ 12.476.333,52 | | |

| Segmento | 2015 | | |
|--------------|-------------------|-------------------|------------------|
| | Produzido | Pago | Diferença |
| Ambulatorial | R\$ 2.619.234,35 | | |
| Hospitalar | R\$ 8.560.718,27 | R\$ 19.366.870,62 | R\$ 8.186.918,00 |
| Total | R\$ 11.179.952,62 | | |

Fonte: Ministério da Saúde – SIA E SIH e Portal da Transparência do município selecionado

A Tabela 5 demonstra que os valores recebidos pelos hospitais foram superiores ao produzido em todos os anos, variando de 26% a maior em 2013 a 73% a maior em 2015. Esses valores a mais representam, na verdade, incentivos diretamente relacionados à adesão à contratualização. Os administradores dos hospitais, ao terem acesso à tabela após terem expostos suas opiniões pessoais sobre a contratualização, apresentaram justificativas semelhantes para esses resultados.

É porque nessa simulação estão sendo considerados os incentivos. Incentivo não é para pagar os procedimentos. (H2T)

Com os incentivos talvez dê mais do que o pagamento por produção mesmo, mas você não pode misturar as duas coisas. O pagamento da produção atual é menor do que se fosse pagamento por produção. (H2T)

Apesar dos incentivos realmente não terem como objetivo cobrir déficit no pagamento da produção, é importante frisar que eles são pagos apenas para os hospitais contratualizados. Se os hospitais optassem pelo contrato com pagamento por produção, receberiam mais recursos diretamente relacionados a essa produção, mas não teriam os incentivos que hoje em dia são maiores do que a diferença do que deixa de ser pago devido ao teto da parcela pré-fixada. Reafirma-se, portanto, que a simulação apresentada representa valores para as duas realidades (com e sem a Contratualização), independente dos argumentos de finalidade dos incentivos. No final, esses seriam os valores disponíveis para o financiamento dos serviços hospitalares.

Conclusão

A partir dos resultados desta pesquisa, é possível chegar a algumas constatações. A principal é que o modelo contratual adotado tem impactado na gestão dos serviços disponibilizados pelos hospitais. Houve uma transferência de investimento da média para a alta complexidade, reduzindo a oferta de serviços à população e alterando o perfil assistencial na rede de atenção local por iniciativa dos hospitais, sem negociação com os demais membros da comissão de acompanhamento do contrato. A manutenção de duas formas de pagamento de forma simultânea – parte por produção (alta complexidade e Faec) e parte dentro de um teto fixo (média complexidade) – pode ter criado a visão de que a primeira seria superior à segunda. A descrição das formas de financiamento e as opiniões dos entrevistados demonstram como o pagamento através de parcela fixa preestabelecida gera alguns transtornos, como as AIHs na gaveta e desestímulos ao incremento nos serviços de média complexidade. Se o valor a receber é limitado, os hospitais tendem a cumprir apenas o acordado. Produzir mais geraria prejuízos para os hospitais, os quais passariam a assumir custos não financiados pelo SUS. Contudo, essas constatações partem do enfoque dado nesta pesquisa e do ponto de vista dos entrevistados. Pesquisas complementares podem analisar o impacto das demais políticas públicas de saúde dos governos estadual e federal na gestão dos leitos, serviços e equipamentos. Não se pode isolar os efeitos da Contratualização sobre as mudanças constatadas, mas podemos perceber como o programa induz a elas.

Um ponto que não foi discutido nas entrevistas, mas que cabe observar nesta discussão de financiamento, diz respeito ao benefício que os hospitais filantrópicos sem fins lucrativos possuem frente às suas obrigações tributárias. O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), emitido pelo Ministério da Saúde, permite que esses estabelecimentos fiquem isentos do pagamento da contribuição patronal para a Previdência Social. Participar do SUS, portanto, não se resume às regras contratuais e ao financiamento acordado. Há outras vantagens indiretas, além de ser compatível com sua própria missão institucional (filantropia sem fins lucrativos).

Em síntese, percebe-se que há um discurso inflamado dos representantes dos hospitais contra a metodologia de pagamento adotada neste modelo de contratação de serviços hospitalares, impactando até mesmo nas tomadas de decisão sobre quais procedimentos ofertar ou não aos cidadãos. Ao se analisar os dados financeiros, entretanto, observa-se que o problema do financiamento não é provocado pela Contratualização. As dificuldades financeiras dos hospitais ainda persistem, principalmente devido à defasagem da tabela de procedimentos do SUS, mas algum avanço está provado que houve nesse processo. Os valores recebidos

pelos hospitais estão superiores no modelo contratual atual se comparados com o modelo anterior (pagamento por produção). Contudo, considerando que era objetivo do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS solucionar o problema do subfinanciamento da atenção hospitalar, não se pode afirmar que houve sucesso na iniciativa do Ministério da Saúde. Ao se analisar as falas dos administradores hospitalares e suas planilhas de déficit, constata-se que essas ações se mostraram insuficientes.

Por fim, considerando o objetivo desta pesquisa de identificar, sob a ótica dos implementadores, os impactos, avanços, lacunas e problemas no eixo do financiamento do programa, cruzando os depoimentos com os dados coletados nas bases do Ministério da Saúde e nos demais documentos analisados, pode-se apresentar como principais resultados: (i) houve ampla utilização dos contratos de metas, o que estimularia a melhoria da gestão e da assistência; (ii) observou-se o incremento do financiamento, mas de forma ainda insatisfatória para sanar os problemas financeiros das instituições; (iii) os limites orçamentários do governo local ainda impedem a execução integral do contrato, gerando o represamento; e (iv) a existência conjunta de dois tipos de financiamento estimula os hospitais a priorizarem determinados tipos de atendimento (alta complexidade, FAEC e planos de saúde) em detrimento de outros (média complexidade).

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, B. C.; PAULA, S. L. O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 42, jan./jun. 2014.
- ARRETCHÉ, M. *Tendências no estudo sobre avaliação*. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- BARBOSA, N. B.; ELIAS, P. E. M. As organizações sociais de saúde como forma de gestão público/privado. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2483-2495, ago. 2010.
- BARBOSA, P. R. *et al.* Caracterização assistencial de hospitais filantrópicos no Brasil. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 38, n. 6, p. 811-818, dez. 2004.
- BARBOSA, P. R. *et al.* O setor hospitalar filantrópico e alguns desafios para as políticas públicas em saúde. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 265-283, mar./abr. 2003.
- BRASIL. Ministério da Saúde, *Portaria GM/MS nº 1.721, de 21 de setembro de 2005*. Cria o Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde – SUS. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt1721_15_09_2005.html>. Acesso em: 8 abr. 2016.
- BRASIL. Ministério da Saúde, *Portaria GM/MS nº 3.390, de 30 de dezembro de 2013a*. Institui a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP) no âmbito do

Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo-se as diretrizes para a organização do componente hospitalar da Rede de Atenção à Saúde (RAS). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt3390_30_12_2013.html>. Acesso em: 8 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde, *Portaria GM/MS nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013b*. Estabelece as diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) em consonância com a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt3410_30_12_2013.html>. Acesso em: 8 abr. 2016.

CAVALCANTE, A. P. Contratualização da Rede Hospitalar SUS. In: Congresso FEHOSP, 21, 2012, Campinas. *Anais...* São Paulo, FEHOSP, 2012. Disponível em: <<http://www.eventosfehosp.com.br/galeria2012/>> Acesso em: 10 maio 2015.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CONASS. *Nota Técnica 24/2013*: Política Nacional de Atenção Hospitalar. 2013. Disponível em <<http://www.conass.org.br/Notas%20t%C3%A9cnicas%202013/NT%2024-2013%20PNHOSP%20vf.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2015.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COUTTOLENC, B. F.; LA FORGIA, G. M. *Desempenho hospitalar no Brasil: em busca da excelência*. São Paulo: Singular, 2009.

DEUBEL, A. N. R. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*. Medellín, n. 33, p. 67-91, jul./dic., 2008.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, set./nov. 2013.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.115-146.

LIMA, S. M. L.; RIVERA, F. J. U. A contratualização nos hospitais de ensino no Sistema Único de Saúde brasileiro. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 9, p. 2507-2521, set. 2012.

MATTOS, R. A. de; BAPTISTA, T. W. de F. A ideia do ciclo na análise de políticas públicas. In: _____. *Caminhos para análise das políticas públicas de saúde*. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015, p. 221-272.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

QUINTELLA, J. E. de V (Coord.). *Estudos de contratualização de hospitais no âmbito do SUS*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SILVA, H. M. *A política pública de saúde no Brasil: dilemas e desafios para a institucionalização do SUS*. 1996. 132 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.

SILVA, M. O. S. *Avaliação de políticas públicas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos*. In: SILVA, Maria O. S. (Org.). *Avaliação de políticas públicas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

César Augusto Neves

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Atualmente é tutor a distância do curso de Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de São João Del-Rei e servidor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, Campus São João Del-Rei. Contato: cesar.neves@ifsudestemg.edu.br

Patrícia Aparecida Ferreira

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Atualmente é professora do Departamento de Administração e Economia da UFLA e tutora do Programa de Educação Tutorial (PET) Administração da UFLA. Está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP). Contato: paf@dae.ufla.br

Dany Flávio Tonelli

Doutor em Administração pela Universidade de Lavras (UFLA). Atualmente é professor adjunto do Departamento de Administração e Economia (DAE/UFLA) e nos cursos de graduação em Administração Pública. Está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP-UFLA) e colabora no Programa de Pósgraduação em Administração e no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Extensão. Também atua como pró-reitor adjunto na Pró-reitoria de Extensão e Cultura (PROEC) e como responsável pela Coordenadoria de Desenvolvimento Tecnológico e Social (CODETS-PROEC). Contato: danytonelli@gmail.com

Difusão de políticas sob a abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa *Leader* europeu para o contexto latino-americano

João Paulo Ghesti

Universidade de Brasília (UnB)

Sandro Pereira Silva

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Este artigo visa proceder a uma análise das dimensões sensíveis do Programa *Leader* no que diz respeito ao processo de transferência institucional da abordagem territorial contida nesse Programa. À luz da literatura de *policy transfer*, problematiza-se sobre a viabilidade de sua utilização como referência normativa para a implementação de programas metodologicamente similares em países da América Latina. Assim, este texto contribui para o debate sobre os aspectos do processo de difusão de políticas públicas de difícil equacionamento em contextos políticos e institucionais diversos daquele de onde a experiência se originou.

Palavras-chave: políticas públicas – transferência, cooperação internacional, planejamento territorial, implementação – programa, américa latina

[Artigo recebido em 1º de agosto de 2017. Aprovado em 20 de setembro de 2018.]

Difusión de políticas con enfoque territorial: un análisis de los puntos sensibles de replicación del Programa Leader europeo para el contexto latinoamericano

Este artículo tiene por objeto proceder a un análisis de las dimensiones sensibles del programa Leader en lo que se refiere al proceso de transferencia institucional del enfoque territorial contenido en este programa. A la luz de la literatura de *policy transfer*, se problematiza sobre la viabilidad de su utilización como referencia normativa para la implementación de programas metodológicamente similares en países de América Latina. Así, este texto contribuye al debate sobre los aspectos del proceso de difusión de políticas públicas de difícil concertación en contextos políticos e institucionales diversos a aquel donde la experiencia se originó.

Palabras clave: políticas públicas - transferencia, cooperación internacional, planificación territorial, implementación - programa, américa latina

Policy diffusion with territorial approach: an analysis of sensitive points for replication of the European Leader Program for the latin american context

This article aims at analyzing the sensitive dimensions of the Leader Program with regard to the process of institutional transfer of its territorial approach. In light of the transfer policy of literature, it discusses about the feasibility of its use as a normative reference for the implementation of methodologically similar programs in Latin America. Thus, this text contributes to the debate on the aspects of the process of diffusion of public policies of difficult concertation in political and institutional contexts different from the one where the experience originated.

Keywords: public policies - transfer, international cooperation, territorial planning, implementation - program, latin america

Introdução

O debate em torno de políticas públicas planejadas a partir de uma abordagem territorial ganhou relativo destaque nos últimos anos, tanto no meio acadêmico como no meio político e governamental. Em suma, trata-se de ações de governo que levam em conta as especificidades de diferentes recortes espaciais, no intuito de valorizar suas potencialidades econômicas com o envolvimento dos atores locais, tendo como pano de fundo a busca por um desenvolvimento nacional mais inclusivo e equitativo (SILVA, 2012; 2013a).

No contexto latino-americano, vários países criaram programas próprios e estruturas institucionais específicas para sua implementação, sobretudo para políticas de desenvolvimento rural. Essas políticas baseadas em estratégias de planejamento territorial tiveram como referência o programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (*Leader*), lançado na União Europeia (UE) em 1991 para ser o principal instrumento de estímulo ao desenvolvimento das áreas rurais europeias (FAVARETO, 2010; PERAFÁN, 2007; TORRES; MACÍAS, 2009; SILVA, 2013b).

Embora a abordagem territorial seja apontada como uma forma inovadora de se estabelecer relações políticas de planejamento da ação governamental entre Estado e sociedade, alguns questionamentos podem ser levantados sobre a trajetória de elaboração e implementação de programas expressos sob tais estratégias na América Latina. Ainda mais pelo fato de sua principal referência normativa ser derivada de um programa vindo de um contexto econômico, social e regional tão distinto como o europeu, o que torna mais complexo seu processo de tradução para as realidades receptoras.

Isto posto, este trabalho tem como objetivo proceder a uma análise das dimensões críticas a serem consideradas no processo de transferência do modelo de abordagem territorial (AT), proposto pelo Programa *Leader* na UE, para países da América Latina, problematizando sobre a viabilidade de sua utilização como referência normativa. Buscou-se, com isso, construir um quadro analítico cujo grau de generalização poderá resultar, juntamente com o conceito apresentado de “espraiamento internacional de lições”, em uma contribuição relevante ao campo de estudos sobre *policy transfer* e *lesson drawing*, ao lançar luz sobre as particularidades e as restrições ao processo de transferência de políticas públicas entre contextos institucionais distintos.

O artigo está organizado em seis seções. Dando segmento a esta introdução, a seção dois apresenta uma breve síntese do debate sobre *policy transfer* e *lesson drawing* na literatura, além de situar as categorias definidas para a análise. Na seção

três são descritos alguns pontos fundamentais da abordagem territorial presente no Programa *Leader* e como se iniciou seu processo de difusão para a América Latina. Posteriormente, são debatidas cada uma das sete categorias do modelo analítico escolhido, conforme proposto por Rose (1993). Após os apontamentos problematizados a partir dessas categorias, é apresentada na seção seis uma síntese na qual se insere o conceito de “espraiamento internacional de lições”, que se refere, nesse caso, à disseminação generalizada de lições extraídas de outros contextos nacionais que se mostram racionalmente atraentes e justificáveis em curto prazo, mas cuja eficácia para implementação do seu conteúdo a médio e longo prazos pode ser bastante comprometida caso não sejam levadas em consideração algumas questões fundamentais para sua fungibilidade, conforme debatido neste trabalho. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

Processos de difusão de política pública

Os estudos situados no campo da difusão e transferência de políticas (*policy transfer*) se referem a um processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um contexto nacional (passado ou presente) é usado como referência normativa para a implementação de seu conteúdo em outro cenário (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Essencialmente, trata-se de uma estratégia desenvolvida em algum lugar que é tomada e aplicada em outro contexto político.

Embora grande parte da literatura trate do envolvimento de agências estatais nas transferências, abordagens mais recentes têm assimilado que o processo pode envolver também entidades não-estatais, do mesmo modo que pode ocorrer em múltiplos níveis de coordenação em um mesmo país. Redes globais e transnacionais de transferência frequentemente possuem grande participação nesse processo, além de distintas categorias de atores políticos, como: políticos eleitos, partidos, funcionários públicos, grupos de pressão, especialistas, corporações transnacionais, grupos de reflexão (*think tanks*) e ONGs (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Nessa perspectiva, o processo de transferência pode envolver uma diversidade de interações entre: o objeto transferido; as estratégias e os processos na transferência de informações de um ambiente para outro; os agentes estatais e não-estatais; e as motivações para a transferência (DOLOWITZ, 2003; BISSELL; LEE; FREEMAN, 2011).

A própria globalização – e a abertura internacional dos mercados que lhe é consequente – tem atuado como um elemento facilitador desse mecanismo, ao aumentar as oportunidades, os espaços e a velocidade de circulação de informações políticas. Reciprocamente, o processo de *policy transfer* facilita a globalização a

partir do compartilhamento de referenciais e arranjos institucionais entre contextos nacionais distintos, principalmente via a criação de novas estruturas regionais – como a União Europeia – e o ativismo das organizações de governança internacional – como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas (ONU). Tais organizações desempenham um papel crescente na disseminação de ideias, programas e instituições ao redor do globo, ao influenciarem diretamente os formuladores nacionais de políticas por meio de seus protocolos para concessão de empréstimo, ou, indiretamente, através da “filtragem” e disseminação de informações em suas conferências e relatórios (LADI, 1999).

No entanto, processos de transferência e difusão de políticas exigem cuidados teóricos e práticos muitas vezes desconsiderados pelos atores responsáveis. Dolowitz e Marsh (2000), por exemplo, identificaram três aspectos que exercem efeito significativo no fracasso de um processo de *policy transfer*: *i*) o conhecimento insuficiente por parte do país importador (*uninformed transfer*); *ii*) o conhecimento insuficiente sobre a política/instituição, sua trajetória e seu funcionamento no país de origem (*incomplete transfer*); e *iii*) a atenção dada insuficientemente às diferenças entre os contextos econômicos, social, político e ideológico entre os países (*inappropriate transfer*). Portanto, pode ocorrer que os elementos cruciais que fazem com que determinada política ou instituição funcione em seu país de origem não sejam passíveis de serem transferidos para seu novo “território de incidência” (SILVA, 2014), o que compromete seriamente sua capacidade de efetivação.

Newmark (2002) chamou a atenção para outro aspecto relevante. Para ele, *policy transfer* sempre envolve difusão, ao passo que difusão não necessariamente indica a ocorrência de *policy transfer*, pois implica necessariamente um caso no qual os agentes estão cientes do uso de uma política adotada em outros contextos. Ou seja, há uma exigência do critério de intencionalidade para o processo ser reconhecido como tal.

Outro conceito relevante nesse tipo de debate é o de “delineamento de lições” (*lesson drawing*). Ele se vale de uma perspectiva mais particular de difusão e transferência, abrangendo (em ordem descendente) emulação, hibridização, síntese e/ou inspiração a partir de observações empíricas de uma atividade prática, da qual lições são tiradas como ferramentas para orientarem a ação. Dessa forma, o *lesson drawing* pode ser entendido como um mecanismo peculiar de *policy transfer* que implica uma assimilação cognitiva de instituições, em que uma matriz de concepções e procedimentos para a implantação de uma política pública é traduzida e preparada para incidir em outro contexto institucional.

Nesse sentido, ele consiste em um aprendizado que os atores envolvidos desejam obter, visando a alguma vantagem percebida ao implementar determinada política (CARVALHO, 2012).

Segundo Rose (1993), a difusão de políticas por *lesson drawing* envolve diferentes etapas em sua operacionalização, por se tratar de um processo no qual o conhecimento sobre um programa em um país é aplicado no desenho de um novo programa em outro. Cada etapa irá determinar então o grau de “fungibilidade” de uma política ou instituição, isto é, mobilidade, adaptabilidade ou transferibilidade de uma lição entre contextos institucionais diferentes. Essas etapas referem-se a contingências que abrangem, por exemplo, uma análise de quais circunstâncias e em que grau um programa que funciona em um lugar poderá funcionar em outro.

Para a análise do potencial de fungibilidade de uma instituição, Rose (1993) propôs sete categorias: *i)* singularidade: quanto menos elementos singulares um programa apresentar, mais fungível será esse programa; *ii)* instituições: quanto mais substituíveis forem as instituições envolvidas na execução de um programa, mais fungível ele será; *iii)* recursos: quanto maior for a equivalência de recursos entre governos, maior será a fungibilidade de um programa; *iv)* complexidade: quanto mais simples for a estrutura de causa-e-efeito de um programa, mais fungível ele será; *v)* mudanças: quanto menor for a escala de mudanças resultante da adoção de um programa, mais fungível ele será; *vi)* interdependência: quanto maior for a interdependência entre programas adotados em jurisdições diferentes, mais fungível será o impacto de um programa; e *vii)* valores: quanto maior for a consistência entre os valores dos formuladores de políticas públicas e os valores subjacentes a um programa, maior será a fungibilidade desse programa. Assim, o *lesson drawing* é uma atividade de descrição do tipo causa-e-efeito sobre um conjunto de ações que os governos podem considerar à luz da experiência estrangeira, com a realização de prescrições positivas sobre o que deveria ser feito e prescrições negativas em termos de não emulação de programas.

A partir desses recursos analíticos apresentados, a seção seguinte traz uma análise em abstrato do modelo *Leader* e sua utilização como referência normativa para a implementação de programas baseadas na abordagem territorial em países da América Latina.

A estratégia do programa *Leader*

Em 1991, a União Europeia, convencida da necessidade do incremento na competitividade das áreas rurais e considerando o desenvolvimento rural essencialmente como territorial, lançou a “*Leader Community Initiative*” como

parte de uma metodologia de desenvolvimento integrado, inclusive com o financiamento e incentivo a atividades não agrícolas, com o propósito de promover a redução das disparidades regionais (HESPANHOL; NEVES NETO, 2014). Essa iniciativa objetivava realizar experimentações em ações locais (*territorial-based*), de pequena escala, criadas e executadas por atores locais, usando o potencial endógeno de cada território, mas também com o estabelecimento de parcerias e a formação de redes juntamente com outros atores estrategicamente relevantes. Por isso, sua operacionalização deve ocorrer por meio do planejamento e da execução de projetos prioritários com base em uma estrutura política de participação social ascendente (*bottom-up*) em seus “territórios de incidência” (SILVA, 2013a; 2013b). Todos esses pontos constituem a base da AT que caracteriza o programa *Leader*. Se resultassem bem-sucedidas, essas iniciativas deveriam ser transferidas a outros territórios (CE, 2006).

O programa proporcionou um novo olhar para o mundo rural europeu, dando visibilidade às experiências existentes e destacando seu potencial de dinamização das economias territoriais. Como lições apreendidas, a OCDE (2003) destacou que a identidade local/territorial é o cerne de uma estratégia de desenvolvimento rural, e que os agentes locais estão em melhor posição para “imaginar” um futuro para as áreas rurais.

Uma característica importante da abordagem *Leader* se baseia na construção de parcerias locais entre os setores público e privado, denominada Grupos de Ação Local (GAL). Eles são responsáveis pela tarefa de identificar e aplicar uma estratégia de desenvolvimento territorial, tomar decisões sobre a atribuição de recursos financeiros e acompanhar projetos aprovados. Dados os trunfos e as dificuldades próprias a cada território, pode-se dizer que os GALs adotaram uma gama de estratégias, envolvendo: diversificação agrícola, agroturismo, agroindustrialização e valorização de produtos locais/tradicionais, serviços de proximidade etc. (JOUEN, 2001). As imposições para a realização das parcerias referem-se à exigência de representação local de, pelo menos, por 50% de associações do setor privado, e à participação dos agentes locais na tomada de decisões quanto à estratégia e seleção das prioridades a serem adotadas em sua zona (CE, 2006).

A abordagem ganhou adeptos para além do círculo de seus beneficiários e inspirou por vezes outras políticas regionais na Europa, devido ao impulso gerado por novas parcerias e operações. Ao longo dos anos 1990, iniciou-se um intenso debate a respeito da possibilidade de sua replicação na América Latina. Entidades como as Organizações das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a insistir, com ênfase bastante normativa, na adoção desse enfoque.

Ao todo foram lançadas três versões do programa: o *Leader I* (1991-1993), restrito a regiões europeias consideradas de menor dinamismo econômico (Portugal, Espanha e Grécia); o *Leader II* (1994-1999), em continuidade ao anterior, mas com maior ênfase na necessidade de projetos inovadores; e o *Leader+* (2000-2006), quando todos os territórios rurais da UE puderam acessar os recursos. A partir de 2007, a abordagem *Leader* foi incorporada aos programas de desenvolvimento rural de cada Estado-Membro da União Europeia, sendo financiado com recursos do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e do orçamento de cada país (COLLE, 2017).

Nesse sentido, a partir do início dos anos 2000, começaram a ser operacionalizados dois programas que, de alguma maneira, auxiliaram na disseminação dessa estratégia em programas específicos em vários países da região: o programa *Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina* (Expider), disseminado pelo BID; e o *Projeto de Desenvolvimento Regional*, desenvolvido pelo escritório regional da FAO para a América Latina e Caribe. Ambos faziam referência clara à sua inspiração na experiência da Iniciativa *Leader* e enfatizavam a identificação de métodos para o desenvolvimento rural adaptados às condições latino-americanas. Desde então, a América Latina têm se tornado um campo visado para a experimentação de programas de desenvolvimento rural com enfoque territorial (GHESTI, 2013; PERAFÁN, 2007).

Entretanto, apesar do entusiasmo inicial, essa disseminação encontrou pela frente alguns desafios bastante difíceis de serem solucionados unicamente com o instrumental do *Leader*, dada a complexidade que caracteriza o conjunto das dinâmicas sociais, políticas e econômicas na América Latina. Esse é o assunto a ser tratado a seguir.

A fungibilidade do programa leader na América Latina

Nesta seção são discutidas, com base nas sete categorias analíticas propostas por Rose (1993), as condicionalidades dessa tentativa de difundir nos países da América Latina o referencial europeu presente no Programa *Leader*. A partir do confronto entre comunalidades ou dissonâncias verificadas, ainda que de modo exploratório, foram levantados alguns aspectos qualitativos no sentido de um possível padrão de difusão de políticas públicas circunscrito ao contexto latino-americano. Assim, mesmo sabendo das fortes assimetrias contextuais presentes nas experiências entre países diferentes na região, o foco foi problematizar o instrumental analítico escolhido a partir de uma manifestação mais geral dessa experiência de difusão de política.

Singularidade

Um programa a ser transferido não precisa ser uma réplica exata de cada elemento da fonte original, desde que haja equivalências funcionais necessárias para sua implantação. No entanto, programas que se restringem a determinados lugares, como os destinados a prover assistência às famílias de agricultores, isto é, uma medida relacionada às especificidades das áreas rurais, seriam melhor definidos como programas “dependentes do contexto”. Caso o contexto seja similar, esse tipo de programa, em princípio, pode ser transferível de um país para outro.

Mas embora um programa possa se tornar fungível pelo fato de tratar de problemas para os quais haja um paralelo entre várias jurisdições, a natureza do programa em questão pode exigir certas variáveis e ambientes contextuais para sua aplicabilidade. Caso tais “exigências” não sejam atendidas pelo novo arranjo político, ele pode se tornar único e, portanto, “infungível”.

Dessa forma, a AT presente na iniciativa *Leader* – que surgiu para proporcionar aos países membros da UE uma espécie de laboratório para o desenvolvimento de capacidades locais e para a experimentação e difusão de lições a respeito de novas formas de satisfação das necessidades das comunidades rurais na União Europeia – pode ser considerada como uma estratégia dependente do contexto, o que requereria um conjunto de medidas complementares e adaptativas para sua difusão a outros contextos para além do europeu.

Uma de suas características importantes diz respeito às diretrizes locais de desenvolvimento por zona. A zona-alvo para a aplicação da política consiste em um território pequeno, homogêneo e socialmente coerente, frequentemente caracterizado por tradições comuns e um sentimento de pertencimento ou necessidades e expectativas compartilhadas. Como condição necessária, a localidade escolhida deve possuir coerência e recursos (humanos e econômicos) suficientes para formar a base de uma estratégia de desenvolvimento local viável. Tais recursos devem ser mobilizados e coordenados de modo a favorecer uma cultura participativa no território, com projetos que sejam capazes de induzir ações inovadoras, integradas e multissetoriais.

Nesse caso, não basta que o contexto territorial seja o mesmo para que ocorra a transferência de programas, isto é, tratar-se de áreas rurais e economias regionais; tornam-se necessários, ainda, outros elementos contextuais bastante específicos, o que tornaria a transferência de um programa baseado na AT algo que exige profunda atenção aos detalhes, dadas as singularidades que são exigidas para sua existência em seu local de origem. Por outro lado, em zonas com recursos paralelos em termos de singularidades, como aquelas relacionadas ao capital social de um território (ABRAMOVAY, 2000), um programa baseado na AT pode se tornar fungível.

Portanto, além do desenho institucional de um programa em si, o contexto mais amplo para o qual ele é delineado deve ser levado em conta, pois pode lhe conferir um caráter singular que dificulta sua difusão.

Instituições como meios necessários

O termo instituições em *lesson drawing* tem um caráter mais restrito. Ele se refere às organizações formais do governo envolvidas na implementação e oferta de programas públicos. De acordo com Rose (1993), a fungibilidade de um programa depende do quanto ele exigirá em termos de estrutura institucional específica no país receptor ou se existe uma permutabilidade entre as instituições envolvidas. Há então a necessidade de se verificar se a jurisdição sobre a qual se pretende importar um programa possui as capacidades institucionais requeridas para recebê-lo.

Partindo de uma consideração bastante resumida, o cerne da AT presente na estratégia *Leader* se baseia em dois preceitos: construção de parcerias locais entre os setores público e privado; e abordagem ascendente de tomada de decisões. A princípio, esses preceitos não requerem nenhuma instituição específica para sua operacionalização. Nessa perspectiva, isoladamente dos demais fatores, a AT pode se mostrar altamente fungível, pois, por sua generalidade neste aspecto em particular, poderia **em tese** se aplicar a qualquer caso concreto onde existam capacidades institucionais. Muito provavelmente, esse representa um dos fatores que têm facilitado o grande espraiamento de tal abordagem nos últimos anos em vários países latino-americanos, cada qual com seu enraizamento político característico.

Todavia, devido à sua complexidade, para essa abordagem as instituições *per se* constituem uma condição necessária para a consolidação bem-sucedida da AT, e o arranjo institucional criado para sua implementação torna-se um elemento fundamental para o sucesso da transferência de programas.

Retomando a categoria anterior, a AT exige elementos contextuais bastante específicos como condição necessária. Uma vez presentes esses elementos em uma localidade (território de incidência), um programa sob tal abordagem passa a ser dependente do contexto e, portanto, na sua transferência, as instituições constituem uma condição necessária para formar o ambiente exigido para sua incidência efetiva. Porém, não se constituem como condição suficiente, pois na falta desses elementos contextuais específicos, a AT se torna infungível quanto a seus efeitos ou consolidação. Dessa forma, a AT pode se mostrar altamente fungível no que diz respeito à forma (configuração institucional), mas, paradoxalmente, ser ao mesmo tempo infungível quanto ao conteúdo, pois depende de elementos contextuais bastante específicos e configurações institucionais bastante genéricas.

Recursos como restrição

Políticas públicas, em geral, variam grandemente quanto a seu *mix* de recursos. Algumas podem ser intensivas em leis e regulação, outras, intensivas em dinheiro, e outras ainda podem ser intensivas tanto em trabalho quanto em dinheiro. A fungibilidade não requer que os recursos sejam idênticos, mas pelo menos equivalentes, pois a falta de um tipo específico de recurso pode se tornar um fator limitante de difícil solução. Por exemplo, a implementação de um programa exige uma quantidade mínima de dinheiro, e quanto maior for a demanda por esse recurso, menor será a capacidade das agências públicas em financiá-lo. Como alternativa, muitos programas são adotados através de estruturas já estabelecidas, o que reduz custos em termos de tempo, dinheiro e conhecimento para começar uma nova ação, além de se beneficiar de um quadro de servidores públicos já estabelecido e de procedimentos operacionais padronizados para os elementos que são comuns a muitas atividades governamentais.

No que tange à AT, o programa *Leader* foi introduzido como uma iniciativa comunitária financiada pelos fundos estruturais comunitários. Uma característica dessa iniciativa é o aumento substancial, não apenas na porcentagem de territórios em que a abordagem vem sendo aplicada, mas também no nível de financiamento atribuído aos projetos (CE, 2006). Acima de tudo, o retorno desse financiamento pode não ser contabilizado diretamente, e gerar frutos apenas no longo prazo.

Além de ser intensiva em dinheiro, a AT presente no programa *Leader* também o é em relação a recursos humanos. Retomando a segunda categoria, a construção de parcerias entre o setor público e o privado requer forte ênfase na construção de capacidades administrativas para estimular e apoiar a criação dos GALs. Ademais, a AT implica muitos elementos que não podem ser regulamentados ou exigidos por lei, abrangendo a esfera dos comportamentos individuais e coletivos que não podem ser “criados por decreto”.

Portanto, no que diz respeito à estrutura de recursos, a transferência da AT para outro contexto diferente do europeu exige um exercício de vigilância epistemológica duplamente necessário. Primeiramente por causa do transplante da AT, que é referenciada a partir de uma perspectiva eurocêntrica; segundo, por causa da própria teoria (*lesson drawing*) que trata justamente da adequação ao contexto.

Complexidade

Em sua forma mais simples, um programa envolve um *link* direto entre uma única causa e um único efeito, do tipo: para alcançar X, então faça A. Por outro lado, um programa complexo envolve uma multiplicidade de causas operando direta e indiretamente para produzir outra multiplicidade de efeitos; ou seja, para alcançar

X e Y, então faça A, B e C, que produzirão resultados indiretamente influenciados por F e G, e assim por diante.

Dessa forma, um programa simples terá um “objetivo único”, seja ele ambicioso ou pequeno. Por mais difícil que seja, será menos complexo do que perseguir três ao mesmo tempo, o que evita conflito entre metas concorrentes. Por sua vez, quanto menos numerosas e mais direitas forem as causas de um resultado almejado, maior será a probabilidade de fungibilidade de um programa, pois haverá pouco a ser transferido. Os programas mais simples se caracterizam, também, por possuir foco empírico, quer dizer, seus objetivos podem ser objetivamente verificados. Isso permite identificar o que um programa busca realizar e, conseqüentemente, avaliar a eficácia de sua transferência.

Por outro lado, a “familiaridade” em determinada área política simplifica o processo de *lesson drawing*. Quando a forma de um programa operar em uma jurisdição é bastante conhecida, a análise de sua transposição para outro contexto político se torna mais simples. Todavia, quando um determinado terreno político é ainda inexplorado, os resultados de uma experiência nesse campo tornam-se incertos, e quanto maior for a imprevisibilidade de um programa, mais difícil será tirar alguma lição sobre ele.

No que tange à AT, a abordagem *Leader* se caracteriza como uma metodologia que – devido a seu alto grau de generalidade, conforme ressaltado anteriormente, podendo se mostrar altamente fungível no que se refere à configuração institucional – não possui objetivos pré-determinados em abstrato, pois não representa um conjunto fixo de medidas a serem implementadas. Por isso, os objetivos e o foco dado à AT podem variar no mesmo sentido que as configurações institucionais nos casos concretos.

No entanto, apesar dos objetivos difundidos pela AT terem a liberdade de variar conforme o contexto de cada caso em particular, seus objetivos se mostram altamente complexos, com desdobramentos que implicam o correlacionamento de múltiplos objetivos específicos num todo coerente. Como causas para o desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões com atrasos de desenvolvimento, a abordagem *Leader* incentiva a reconversão econômica e social dessas regiões, bem como o desenvolvimento de novas atividades e fontes de emprego. Ela se resume em seis características principais que conformam um conjunto indivisível de ferramentas: *i)* estratégias locais de desenvolvimento por zona; *ii)* abordagem ascendente no que diz respeito à elaboração e execução de estratégias; *iii)* parcerias locais dos setores público e privado nos GALs; *iv)* ações integradas e multissetoriais; *v)* inovação; e, *vi)* cooperação. Essas características se complementam e interagem positivamente ao longo de todo o processo de

implementação (CE, 2006). Nesse sentido, a abordagem *Leader* se apresenta bastante complexa em relação às causas de seus resultados almejados.

No que se refere a foco empírico, familiaridade e previsibilidade, a AT se mostra altamente genérica e abstrata, o que aumenta substancialmente sua complexidade e, em tese, deveria também diminuir sua fungibilidade. No entanto, o que se observa é justamente o oposto: a AT tem sido amplamente difundida por organismos multilaterais (FAO, BID, IICA e OCDE) de apoio e cooperação e adotada por diversos países latino-americanos, o que não necessariamente implica no sucesso em termos dos objetivos previstos com esses programas.

De acordo com Favareto (2010), muitos dos documentos produzidos pelos organismos multilaterais de cooperação constituem mais uma adição ao léxico dos formuladores das políticas do que a proposição de algo concreto. Muitas vezes falta uma verdadeira estratégia a sustentar o conjunto de considerações e proposições neles contidas. Embora esses documentos tentem aplicar um viés territorial a seus objetivos, o que se enuncia em suas considerações, instrumentos e orientações é um viés produtivista e setorial. Assim, apesar da grande difusão de estudos nessa área, o campo político da AT apresenta pouca familiaridade no contexto latino-americano.

Como consequência, o grau associado tanto à previsibilidade quanto à transferência da AT se torna baixo. Se até mesmo em um contexto como o europeu – onde a adoção da abordagem ascendente representa um requisito importante para os países europeus que pretendam se unir à UE – a implementação da AT não representa uma atividade trivial, quanto mais num contexto latino-americano, historicamente marcado por relações autoritárias de poder, baixa densidade democrática e forte heterogeneidade social.

Escala de mudanças

Normalmente, grandes mudanças são mais difíceis de serem alcançadas do que pequenas mudanças. Porém, inovação não se confunde com extensão de mudanças: a criação de um programa pode envolver uma pequena ou grande diferença em relação à demanda por recursos ou em relação a seus impactos.

Se a alteração recai sob um programa existente, como tratado anteriormente, é provável que a escala de mudanças seja minimizada. Nesse caso, embora possa haver alguma disputa política, provavelmente não haveria obstáculos técnicos a essa ação. O mesmo não ocorre quando há uma proposta de introdução de um programa novo a uma jurisdição. Trata-se de uma mudança em qualidade, pois a jurisdição terá, em primeiro lugar, que instituir os procedimentos que darão sustentação a esse programa.

No contexto da UE, a abordagem *Leader* surgiu como um envolvimento gradual das comunidades locais no acréscimo de valor aos recursos locais, dando origem a uma abordagem ascendente por zona. O principal consenso resultante foi que os projetos de desenvolvimento rural seriam mais eficazes se fossem decididos e implementados pelos próprios agentes locais, acompanhados de procedimentos claros e transparentes, com o apoio das administrações públicas competentes e de assistência técnica necessária para a transferência de boas práticas. Com isso, a AT surgiu da convergência entre os países da UE em torno dos desafios e oportunidades oferecidos pela globalização às zonas rurais.

Nessa dinâmica, a partir do momento que diferenciação e agregação de valor passam a ser aspectos cruciais para os mercados de qualidade nos sistemas agroalimentares, os países desenvolvidos da Europa precisaram criar novas abordagens para que as políticas públicas estimulassem o desenvolvimento econômico, a inovação e o aumento da produtividade. Consequentemente, a ação do Estado passou a se caracterizar por uma maior descentralização e permeabilidade ao diálogo social no desenho e implementação de políticas públicas. Portanto, a AT emergiu como uma mudança incremental para o contexto europeu, e os países da UE evoluíram gradualmente nessa direção, construindo as condições endógenas necessárias.

Entretanto, retomando a segunda e a terceira categorias, essas condições endógenas, que irão constituir o “capital territorial” de cada região, são bastante específicas ao contexto europeu. Consequentemente, a transferência dessa AT para um contexto que não possua as condições necessárias se torna uma tarefa duplamente difícil: mais do que mudanças na superestrutura que requerem familiaridade no sentido de internalização de preceitos e conceitos, a AT exige elementos contextuais bastante específicos que são difíceis de serem imitados ou reproduzidos. Portanto, nessa situação em particular, a AT pressupõe uma mudança em qualidade com a construção de uma estrutura que dê sustentação à superestrutura almejada, e, se e somente se isso acontecer, é que se passa ao apoio aos atributos específicos dos territórios de incidência. A ordem dos fatores influencia os resultados, pois não é com uma simples mudança nas regras formais que se constrói uma infraestrutura que dê sustentação às instituições formais desejadas.

Impacto da interdependência

A interdependência existe quando um programa em uma jurisdição é influenciado por outros programas que abordam um problema correlacionado em outra jurisdição. Mesmo que os formuladores de políticas públicas ignorem o

que se passa em outros lugares, em um sistema interdependente, os efeitos de um programa são o resultado das interações entre suas ações e as dos outros.

A globalização criou uma interdependência entre as políticas econômicas nacionais sem precedentes na história. Em um sistema aberto internacionalmente, cada economia nacional, além das suas próprias ações, fica sujeita ao resultado das medidas tomadas em outros países. Com isso, surge então um problema de governança global que motivou a criação de uma série de acordos, protocolos, tratados, grupos e redes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para a cooperação em temas econômicos e financeiros.

Na década de 1990, a proposta de governança territorial surgiu no âmbito do desenvolvimento rural da UE justamente como desenho de uma nova estrutura de governança, em resposta aos desafios e oportunidades impostos às áreas rurais pela globalização. Nesse contexto, redes ou associações de grupos *Leader* foram criadas ou emergiram de um modo mais informal a nível local, regional ou nacional. A ligação em rede abre espaço para o intercâmbio de resultados, experiências e saber-fazer entre comunidades locais, administrações e organizações envolvidas no desenvolvimento rural da UE, sejam ou não beneficiários diretos da estratégia.

No que se refere à transferência da AT para outros contextos, a fungibilidade dos impactos dessa abordagem (isto é, a criação de sinergias, uma propriedade material e imaterial comum e do capital social necessário ao aumento da competitividade econômica de áreas rurais) está relacionada não apenas à interdependência de um conjunto coeso de políticas públicas, mas, sobretudo, à superação do viés setorial em um sentido mais amplo, abrangendo tanto a esfera estatal como a da sociedade. Na esfera do Estado, para que os efeitos da AT sejam fungíveis, torna-se necessária uma abordagem holística ou sistêmica em detrimento de uma abordagem setorial ou fragmentada. Não basta, porém, que programas ou ações sejam reunidos em uma matriz e continuem a operar independentemente, mas que estejam coordenados num todo coerente interdependentemente. Essa é uma crítica comum apresentada, por exemplo, ao Programa Territórios da Cidadania, lançado no Brasil em 2009 (ver SILVA, 2013b).

Assim, para que a AT seja fungível em seus efeitos na promoção de um desenvolvimento sustentável, haveria a necessidade de associação de diferentes setores econômicos e sociais presentes em um território em torno de projetos coletivos e ações multissetoriais, com vistas a criar sinergias na produção de um bem comum ao território como um todo. Ou seja, diferentes programas e estruturas institucionais que já atuam em um contexto territorial específico precisariam estar inseridos no desenho de uma AT para que as ações previstas sejam de fato viáveis técnica, econômica e juridicamente. Isso envolve, portanto, o reforço do diálogo e

da cooperação entre os diversos agentes locais, públicos e privados, na construção de uma “incidência territorial” específica para o programa ou política pública em questão (SILVA, 2014).

Valores definindo objetivos

Valores influenciam a atividade de *lesson drawing* somente quando são relevantes para a política em questão. A relevância atribuída a certos temas, particularmente por parte do eleitorado, pode proporcionar suporte para a adoção de uma lição, quando esta se apresenta e é vista como um meio válido para a realização de objetivos valorizados. Assim, qualquer lição consistente com valores consensuais irá receber apoio por parte de políticos de qualquer filiação partidária. Do contrário, os agentes políticos poderão impor restrições normativas (poder de veto).

Um ponto importante diz respeito à percepção dos formuladores de políticas públicas. Sejam quais forem suas razões determinantes, por exemplo, racionalidade limitada, a ideologia ou mesmo o oportunismo, tal percepção pode não corresponder ou não se “encaixar” em uma realidade objetivamente dada. Quando os agentes políticos examinam as lições em outras partes do mundo, sua percepção é seletiva, pois estão inclinados a ver o que gostariam de ver e a ignorar o que seja adverso, de modo que essa seletividade se combina também à adaptação seletiva às circunstâncias.

Os agentes políticos estão sujeitos a ter uma percepção não muito afinada com suas “reais” capacidades ou limitações institucionais, as quais, muitas das vezes, podem ser mais acuradamente percebidas por técnicos ou funcionários públicos, por lidarem no cotidiano com as questões práticas ou instrumentais de uma política pública. Ou seja, a desejabilidade política não costuma ser contrabalanceada pela viabilidade prática. Assim, apesar de um programa ser fungível por ir ao encontro dos anseios de uma coletividade, seja um pequeno grupo, uma elite política ou um grupo de pressão, não necessariamente resultaria que o programa fosse viável em termos práticos ou se consolidasse como uma instituição bem-sucedida.

No que se refere à transferência da AT para outros contextos, como o latino-americano, o exercício de vigilância epistemológica se faz útil para a própria teoria que trata de sua adequação. Diferentemente da lógica dos países industrializados, os países latino-americanos ainda se encontram envoltos com muitos conflitos, incluindo aqueles pelo próprio direito ao território (SILVA, 2013a), o que faz com que uma ênfase especial dos recursos como restrição precisa ser colocada em evidência. A heterogeneidade sociocultural que permanece nos países da região – dada a diversidade de valores que compõem as múltiplas identidades sociais que lhe habitam – implica disputas pelo próprio conceito de desenvolvimento, o que

torna mais custosa a construção de consensos e pactuações, sobretudo quando se compara com o contexto sociocultural mais homogêneo dos países europeus envolvidos na iniciativa *Leader*. Todavia, isso não implica dizer que não haja possibilidade de construção de consensos e projetos de interesse comum, apenas que há de se cuidar dessa questão extremamente relevante para o processo de difusão de políticas dessa natureza.

Outro ponto ainda a ser considerado é que – como debatido na terceira categoria – instituições e programas podem ser implementados através de outras estruturas já consolidadas, com fins de otimizar recursos (tempo, dinheiro e conhecimento) para sua implementação. Com isso, muitos valores e interesses presentes nas instituições anteriores podem “contaminar” as instituições nascentes, gerando uma herança que muitas vezes se torna um fator limitante (rigidez institucional) à capacidade inovativa do novo programa. Isso pode ocorrer porque as organizações representam um aglomerado de interesses políticos e de valores capazes de mobilizar oposição a uma determinada lição que seja inconsistente com seus interesses consolidados. Nesse caso, não seria então a forma institucional, mas a influência política que se constituiria num obstáculo à adoção de uma nova prática.

Do *lesson drawing* ao espriamento internacional de lições

A questão essencial ao processo de *policy transfer*, conforme discutido até aqui a partir do arcabouço conceitual proposto por Rose (1993), diz respeito ao “encaixe” entre uma política e o ambiente institucional de acolhimento. Disso decorre a necessidade de um conhecimento suficientemente adequado não só da política escolhida, mas também do próprio ambiente que a receberá, em termos da adequação de seu perfil jurídico, político, social e econômico. Nesse caso, a tarefa crucial no processo de aprendizado político é a identificação das contingências que afetam a transferência política entre os diferentes contextos.

Com relação à concepção de um programa, as variáveis normativas ou políticas precisam estar alinhadas com as variáveis contextuais endógenas, ou seja, com as restrições técnicas e de recursos. Nessa perspectiva, para que uma transferência política seja bem sucedida, é necessário que haja uma sintonia “realista” entre a desejabilidade política e as capacidades e limitações institucionais de uma determinada configuração jurisdicional.

Por outro lado, o contexto institucional já existente estrutura as decisões posteriores, e as políticas adotadas no passado condicionam em alguma medida (no plano do pragmatismo político e do *path dependence*) as futuras. Assim, nos processos de transferência de políticas, as circunstâncias e a realidade de determinados locais,

levando-se em consideração sua história, cultura e instituições relevantes, podem dar origem a adaptações diferentes das propostas originais. Há inclusive o risco de que uma “lição positiva” – quando adotada em resposta a uma possível alteração da posição e do peso social dos agentes portadores das novas e velhas instituições em um determinado contexto – possa vir a se tornar uma “lição negativa”; isto é, uma transferência desinformada, incompleta ou inapropriada, justamente pela falta de sintonia e adequação contextual por parte dos agentes portadores dessas instituições. Ocorre então a incorporação por adição de novos temas que não se fazem acompanhar das devidas mudanças institucionais capazes de sustentar a inovação que essa incorporação deveria significar. Ou seja, a ideia pode até ser válida, mas sua execução em uma determinada situação pode ser malconduzida.

Em linhas gerais, as restrições ao *lesson drawing* poderiam ser consideradas como “restrições normativas”, exercidas pelos agentes políticos, e “restrições técnicas ou contextuais”, exercidas pelas condições específicas da jurisdição importadora. Isto posto, este texto acrescenta uma pequena alteração à categoria de análise proposta por Rose (1993), ao colocar os recursos como “restrição em evidência”, resultando na seguinte categoria: quanto mais alinhadas forem as variáveis normativas com as variáveis contextuais na concepção de um programa, mais fungível será a consolidação desse programa.

De acordo com a perspectiva proposta, uma determinada lição poderia se mostrar, ao mesmo tempo, fungível em termos normativos e “infungível” em termos técnicos. Nesse sentido, a fungibilidade “plena” – isto é, a fungibilidade de um programa *per se* acompanhada da fungibilidade da consolidação desse mesmo programa como uma instituição bem-sucedida – depende tanto da consistência entre os valores dos formuladores de políticas públicas e os valores de um programa, quanto da sintonia “realista” dessa consistência de valores com as capacidades e limitações institucionais de uma jurisdição.

Sob essa perspectiva derivam duas constatações importantes sobre a transferência da AT: *i*) uma lição pode ser altamente fungível no que diz respeito somente à sua forma; e *ii*) uma lição pode ser altamente fungível no que se refere à sua desejabilidade política.

Do exposto até agora, pode-se depreender que a fungibilidade de um programa, em alguns casos, pode não estar necessariamente associada à sua eficiência ou eficácia. Denominamos esse tipo de fungibilidade identificado neste texto de “espraiamento internacional de lições”, ou seja, a disseminação de uma lição racionalmente atraente e justificável e, também, altamente generalizável a qualquer contexto institucional, mas dificilmente eficiente ou eficaz no que se refere à transferência do seu conteúdo. Um resultado a ser esperado de um processo

dessa natureza é que a disseminação ocorrida sob essas condições tende a se tornar menos atrativa à medida que o tempo passa e suas contradições internas emergem, caso não seja planejada uma estratégia institucional de implementação que dialogue diretamente com o contexto específico do local a ser implementado.

Nessa dinâmica, com seu espraiamento generalizado, as ideias produzidas nos países de vanguarda se tornam hegemônicas ao serem propagadas por organismos multilaterais de cooperação internacional (EVANS, 2003), ocorrendo muitas vezes uma mera incorporação por adição ao léxico dos formuladores de políticas (FAVARETO, 2010). Com isso, ao mesmo tempo em que se legitimam no seu contexto de origem, essas ideias se tornam politicamente desejáveis em outras jurisdições, ao fomentarem, por vezes indiretamente, a idealização de um nivelamento a um patamar hegemônico ou um *catch up* rápido e fácil. No entanto, à medida que elas não se fazem acompanhar das capacidades materiais endógenas que dão sustentabilidade aos projetos criados simbioticamente às condições dos próprios países que os disseminam, tal estratégia passa a perder credibilidade no plano interno.

Supondo então que, em algum lugar no tempo, por qualquer motivo que seja, quando uma jurisdição se deixa seduzir pelos apelos do *siren's call*, num processo bastante assimilado ao *lesson drawing* em aparência, ocorreria uma *lure*, isto é, a adesão a um projeto politicamente desejável e facilmente adaptável no curto prazo, mas tecnicamente pouco viável a médio e longo prazos, pois não suportado pelas reais capacidades institucionais da jurisdição acolhedora. A partir do momento da adoção desse tipo de lição, gradualmente, a *lure* cede espaço a uma *illusio*, no sentido como Favareto (2010) a toma emprestada de Bourdieu, ou seja, a incorporação por adição de novos temas, sem a devida capacidade ou mudança institucional capaz de sustentar a inovação que ela deveria significar.

No entanto, a partir do momento em que os resultados envoltos por essa *illusio* passam a ser discutidos e a impor sua existência própria como um fato social, a médio e longo prazo, conseqüentemente, a infungibilidade dessa prática – da forma como foi debatido aqui – começa a “vir à tona”. Isso se torna realidade à medida que suas diretrizes entram em contradição com as variáveis contextuais do novo cenário nacional no qual ocorre o processo de implementação, ou mesmo mudanças repentinas no ambiente político em países onde as condições de implementação dessas práticas ainda se encontravam frágeis e instáveis. Tal assunção fica, por fim, como uma nova proposta de problematização a ser verificada empiricamente no contexto das políticas recentes de desenvolvimento rural na América Latina.

Considerações finais

Este trabalho procedeu a uma análise de aspectos do Programa *Leader* sensíveis e necessários de serem considerados em processos de transferência de políticas públicas. À luz do referencial teórico de *policy transfer* e *lesson drawing*, foi discutida a viabilidade do uso da abordagem territorial contida no programa europeu como referência normativa para a implementação de programas no contexto latino-americano.

Como principal contribuição, foi apresentado o conceito de “espraiamento internacional de lições”, isto é, um tipo particular de fungibilidade de lições, que pode ser acrescentado às categorias analíticas propostas por Rose (1993). Nesse sentido, mesmo que sirvam como referência válida, os preceitos normativos difundidos pelo Programa *Leader* demandam uma ponderação sensata em relação às reais capacidades e limitações institucionais de determinada jurisdição.

Esse tipo especial de fungibilidade apresentado diz respeito à disseminação de uma lição racionalmente atraente e justificável e, também, altamente generalizável a qualquer contexto institucional. No entanto, deve-se ressaltar que isso não garante, por si só, que o contexto de acolhimento seja capaz de proporcionar uma sobrevivência sustentável a essa lição, a qual pode se mostrar pouco eficaz quanto à transferência do seu conteúdo. Ela pode, com isso, tornar-se menos atrativa à medida que o tempo passa e suas contradições internas começam a aflorar.

O termo “espraiamento” denota aqui a ideia de um movimento de disseminação como uma onda: a propagação de uma lição que apresenta um ímpeto ou força inicial, mas que vai se esvaindo gradativamente com o passar do tempo, uma vez que sua base normativa difundida se choca com variáveis contextuais endógenas ao ambiente institucional acolhedor, devido a restrições técnicas e de recursos. Isso não implica, por sua vez, que qualquer processo de transferência internacional de políticas esteja condenado a essa sequência ilustrada pela difusão da abordagem territorial ao contexto latino-americano. Apenas se buscou ressaltar que processos institucionais dessa natureza são complexos e necessitam de uma condução bastante cuidadosa. Ou seja, além da difusão da estrutura normativa, deve-se pensar em ações complementares específicas a cada ambiente de acolhimento, as quais possam garantir ou criar os recursos (tanto materiais quanto humanos), as capacidades estatais e os marcos jurídicos necessários à implementação efetiva de uma estratégia territorial de desenvolvimento.

Por isso, as ponderações e reflexões advindas deste debate trazem contribuições analíticas não somente ao campo de estudos sobre difusão de políticas públicas, mas também aos próprios gestores governamentais, ao lançar luz sobre uma série de particularidades e restrições ao processo de transferência de políticas entre contextos institucionais distintos que precisam ser levados em conta pelos agentes responsáveis.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios. *Revista Economia Aplicada*, v. 4, n.2, 2000.
- BISSELL, K.; LEE, K.; FREEMAN, R. Analysing policy transfer. *International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, v.15, n. 6, 2011.
- CARVALHO, Thales L. A reutilização de políticas pelo mundo: compreendendo os processos e a literatura sobre difusão/transferência de políticas públicas. *Revista Fronteira*, v.11, n. 21, 2012.
- CE – COMUNIDADES EUROPEIAS. *A abordagem Leader*. Luxemburgo: Comunidades Europeias, 2006.
- COLLE, Celio A. *Harmonização e complementaridade entre as políticas para a agricultura do Brasil e da União Europeia*. Porto Alegre: PUC/RS, 2017. Tese (Doutorado em Economia). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2017.
- DOLOWITZ, D. A policy-maker's guide to policy transfer. *The Political Quarterly*, 2003.
- DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, v. 44, n. 2, 1996.
- EVANS, P. Além da monocultura institucional. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, v. 5, n. 9, 2003.
- FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou “inovação por adição”? *Revista de Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, 2010.
- GHESTI, J. P. *A disseminação de políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, 2013.
- JOUEN, M. A Europa rural na viragem do terceiro milênio. *Texto de Discussão*. Observatório Europeu Leader, 2001.
- LADI, S. Globalization, think-tanks and policy transfer. *World Bank Conference of the Global Development Network*, Bonn, Germany, 1999.
- NEWMARK, A.J. An integrated approach to policy transfer and diffusion. *Review of Policy Research*, v.19, n. 2, 2002.
- OCDE. *The future of rural policy: from sectoral to place-based policies in rural areas*. Paris: OCDE, 2003.
- PERAFÁN, M.E.V. *O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios*. Brasília: UnB, 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, 2007.
- ROSE, R. *Lesson drawing in public policy*. Chatham, UK: C.H. Publishers, 1993.
- _____. Ten steps in learning lessons from abroad. *Working Papers*, European University Institute, n. 5, 2001.
- SILVA, S.P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo: FGV, v.17, n. 60, 2012.
- _____. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: Ipea. *Brasil em desenvolvimento 2013*. Brasília: Ipea, 2013a.

_____. Avanços e limites da implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil. *Texto de Discussão*, nº 1898. Brasília: Ipea, 2013b.

_____. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo: FGV, v. 19, n. 65, 2014.

TORRES, F.; MACÍAS, J.D. Hacia una política territorial del desarrollo rural de México. *Convergencia – Revista de Ciencias Sociales*, n. 50, 2009.

João Paulo Ghesti

Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac) da Universidade de Brasília (UnB). Contato: joaoghesti@hotmail.com

Sandro Pereira Silva

Doutor em Políticas Públicas e Estratégia de Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: sandroecbr@yahoo.com.br

Desafios no direcionamento e na priorização das intervenções das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses

Cláudio André Gondim Nogueira

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece)

Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte

Universidade de Fortaleza (Unifor)

Apesar dos avanços recentes, a pobreza ainda persiste no Ceará. Então, com base no “Triângulo Pobreza-Crescimento-Desigualdade” descrito por Bourguignon (2003, 2004), foram estimadas as elasticidades da pobreza em relação ao crescimento econômico e à desigualdade para identificar desafios na priorização das intervenções de combate à pobreza nos municípios cearenses. Os resultados mostram que os valores de ambas as sensibilidades estimadas são relativamente pequenos, indicando que as políticas têm potencialmente baixa capacidade de reduzir a pobreza. Argumenta-se, no entanto, que elas podem ser mais efetivas se forem consideradas as características particulares de cada município. Uma questão importante decorre da identificação de um grupo de municípios em que a sensibilidade das políticas é muito baixa, sendo que estes são os que, em geral, apresentam as piores situações relativas em termos da proporção de pobres e da desigualdade. Assim, se for privilegiada a efetividade potencial, as disparidades entre os municípios poderão aumentar.

Palavras-chave: políticas públicas, pobreza, administração municipal - Ceará

[Artigo recebido em 27 de julho de 2017. Aprovado em 21 de maio de 2018.]

Desafíos en el direccionamiento y en la priorización de las intervenciones de las políticas de combate a la pobreza en los municipios de Ceará

A pesar de los avances recientes, la pobreza aún persiste en Ceará. Por lo tanto, con base en el “Triángulo Pobreza-Crecimiento-Desigualdad” descrito por Bourguignon (2003, 2004), fueron estimadas las elasticidades de la pobreza en relación al crecimiento económico y a la desigualdad para identificar desafíos en la priorización de las intervenciones de combate a la pobreza en los municipios de Ceará. Los resultados muestran que los valores de ambas sensibilidades estimadas son relativamente pequeños, indicando que las políticas tienen potencialmente baja capacidad para reducir la pobreza. Se argumenta, sin embargo, que pueden ser más efectivas si se consideran las características particulares de cada municipio. Una cuestión importante se deriva de la identificación de un grupo de municipios en los que la sensibilidad de las políticas es muy baja, siendo que estos son los que, en general, presentan las peores situaciones relativas en términos de la proporción de pobres y de la desigualdad. Así, si se privilegia la efectividad potencial, las disparidades entre los municipios pueden aumentar.

Palabras clave: políticas públicas, pobreza, administración municipal - Ceará

Challenges in directing and prioritizing interventions in poverty reduction policies in the municipalities of Ceará

Despite recent advances, poverty still persists in Ceara. Then, based on the “Poverty-Growth-Inequality Triangle” described by Bourguignon (2003, 2004), poverty elasticities in relation to economic growth and inequality were estimated in order to identify challenges in the prioritization of interventions to combat poverty in Ceara’s municipalities. The results show that the values of both estimated elasticities are relatively small, indicating that policies have potentially low ability to reduce poverty. It is argued, however, that they can be more effective if one considers the particular characteristics of each municipality. An important issue arises from the identification of a group of municipalities where the sensitivity of policies is very low, which are usually the worst in terms of the proportion of poor and inequality. Thus, if potential effectiveness is privileged, disparities between municipalities may increase.

Keywords: public policies, poverty, municipal administration - Ceará

Introdução

Em um contexto em que as informações são mais bem difundidas e que os cidadãos têm mais consciência de seus direitos e passam a cobrar por mais eficiência, eficácia e efetividade na execução das políticas públicas, os governos são pressionados a oferecer bens e serviços que realmente melhorem a qualidade de vida da população (ANDREWS, 2013; CATELLI; SANTOS, 2004; MACROPLAN, 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013, 2015).

No caso do Ceará, um estado relativamente pobre, que, segundo dados recentes, responde por aproximadamente 4,5% da população brasileira e apenas 2,2% da economia do país, a questão da pobreza ainda é fundamental (BARRETO *et al.*, 2014). Apesar dos avanços registrados nos últimos anos, decorrentes (dentre outros fatores) das políticas públicas implementadas em todas as esferas de governo, a pobreza e uma significativa desigualdade de renda ainda persistem. Com isso, uma parte da população cearense ainda convive com a falta de acesso a bens e serviços que são essenciais a uma vida digna e à sua inclusão plena na sociedade. Mais especificamente, a análise dos dados disponíveis sugere que há um “núcleo duro” da pobreza que é menos sensível às políticas públicas que têm sido e implementadas, fazendo-se necessário um esforço de aperfeiçoamento das mesmas para que resultados mais expressivos e consistentes sejam alcançados (BARRETO *et al.*, 2014; PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Assim, como base para a análise dessa problemática, considerou-se o chamado “Triângulo Pobreza-Crescimento-Desigualdade”, proposto por Bourguignon (2003, 2004, 2005) e que foi discutido e validado por outros autores tais como Assis, Medeiros e Nogueira (2017), Fosu (2009, 2011, 2015), Kalwij e Verschoor (2007), Kapoor (2013), Marinho e Araújo (2012), e Zaman e Khilji (2013), em que a redução da pobreza estaria diretamente ligada basicamente ao crescimento econômico e à melhoria da distribuição de renda e, assim, as políticas públicas devem ser desenhadas e implementadas dentro de uma estratégia de desenvolvimento no sentido de estimular esses efeitos.

Com base neste arcabouço, entende-se que é essencial para se elevar os níveis de efetividade das intervenções conhecer a sensibilidade da pobreza às estratégias que procuram estimular o crescimento da renda e a redução da desigualdade, a fim de se propor alguns direcionamentos para as políticas públicas de combate à pobreza no Estado, com destaque para o processo de priorização dos municípios cearenses para receber intervenções e recursos. No caso, devem ser privilegiados aqueles em pior situação relativa? Ou será que devem ser observadas as características locais que podem afetar a efetividade das intervenções efetuadas? Ou ainda, será que todos esses critérios poderiam ser considerados em conjunto?

Então, com base nesses questionamentos, o presente artigo procura responder à seguinte questão de pesquisa: **como as políticas públicas de combate à pobreza podem ser mais bem direcionadas ao serem levadas em conta as características dos municípios cearenses e a efetividade potencial das intervenções?**

Portanto, o objetivo principal deste artigo é, por meio das referidas sensibilidades (elasticidades) calculadas a partir das estimativas de um modelo econométrico com dados em painel, considerar alguns desafios fundamentais na priorização das intervenções das políticas públicas de combate à pobreza nos municípios cearenses. Em específico, propõe-se um critério intuitivo em que os municípios em pior situação relativa (em termos da proporção de pobres e da desigualdade) teriam prioridade, testando-se por meio de uma análise de correspondência se o referido critério é compatível com a busca por maiores níveis de efetividade das políticas públicas, associada às elasticidades estimadas.

A relevância dessa pesquisa pode ser considerada sob várias perspectivas. Primeiramente, o estudo possui relevância empírica e contextual, uma vez que faz uma estimativa das referidas elasticidades para os municípios cearenses, considerando especificamente a linha de pobreza contemplada pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop) do Governo do Estado do Ceará (HOLANDA; ROSA, 2004a). O artigo também possui relevância prática, pois as estimativas e análises efetuadas se prestam a direcionar melhor as políticas de combate à pobreza no Ceará em uma perspectiva espacial. Possui ainda relevância metodológica, uma vez que se efetua uma análise inédita de correspondência entre grupos pré-determinados de municípios considerando, por um lado, as elasticidades e, por outro, a proporção de pobres e uma medida de desigualdade de renda. Além de maior rigor na análise dos dados, é possível argumentar que a utilização da referida técnica e os resultados obtidos permitem considerar questões teóricas importantes no âmbito do estudo das políticas públicas relacionadas à pobreza, relacionando as perspectivas da efetividade e da equidade, como será mais bem detalhado adiante.

Referencial teórico

Conforme foi sugerido na introdução, existem várias concepções acerca de como caracterizar um indivíduo como pobre. A literatura considera duas abordagens principais: uma ligada à ideia de que a pobreza caracteriza-se por uma privação acentuada de bem-estar e outra em que a pobreza pode ser entendida basicamente como a privação de renda, que não permitiria ao indivíduo ter o acesso adequado a bens e serviços que satisfazem as suas necessidades fundamentais (AZEVEDO; BURLANDY, 2010; HOLANDA; ROSA, 2004a; ROCHA, 2006; SEN, 2000; THORBECKE, 2007).

Nesse contexto, uma questão importante é que, quanto mais complexa e abrangente for a concepção de pobreza adotada, mais difícil tende a ser sua mensuração. Portanto, optou-se nesta pesquisa pela segunda abordagem. Dessa forma, é possível utilizar indicadores de renda monetária para identificar e medir a pobreza, e a questão fundamental seria, então, determinar um nível de renda abaixo do qual um indivíduo será considerado pobre, o que caracterizará a chamada linha de pobreza (HOFFMAN, 2006; HOLANDA; ROSA, 2004a; NOGUEIRA, 2009; ROCHA, 2006; SACHS, 2005; THORBECKE, 2007).

Existem várias perspectivas para tanto. Rocha (2006), por exemplo, cita estudos nacionais e internacionais em que a linha de pobreza é calculada a partir das necessidades nutricionais mínimas dos indivíduos e do consumo não alimentar de itens essenciais ligados à habitação, vestuário, transporte, comunicação, saúde e cuidados pessoais etc. Já o Banco Mundial tem utilizado o critério de 1 ou 1,25 dólar PPC (por dia *per capita*) como o nível de renda mínimo para que uma família não seja classificada como abaixo da linha de pobreza. Ademais, em estudos nacionais também se utiliza como ponto de corte de pobreza a média mensal da renda domiciliar *per capita*, sendo considerados pobres aqueles com renda mensal inferior a 1/2 salário mínimo. Finalmente, o Governo Federal brasileiro instituiu uma linha de pobreza de R\$ 140,00 em 2009, depois corrigida para R\$ 154,00 em junho de 2014 (AMATO, 2014; HOLANDA; ROSA, 2004a; LOUREIRO; SULIANO, 2009; NOGUEIRA, 2009; PNUD, 2016).

Então, seja qual for o critério utilizado para se determinar a linha de pobreza, de maneira formal, conforme Bourguignon (2003) e Hoffman (2006), a proporção de pobres (H), para uma população com n indivíduos, seria dada por $H = k / n$, com $0 \leq H \leq 1$, em que k representa o número de indivíduos com rendas menores ou iguais a z (linha de pobreza). Como é possível perceber, essa proporção é fortemente influenciada pelo valor de z , de tal forma que quanto maior ele for, mais pobres haverá em uma população.

Assim, seguindo o que foi proposto por Bourguignon (2003), se y representa o padrão de vida individual, pode-se representar a distribuição de renda no período t pela função de distribuição cumulativa $F_t(Y)$, que fornece a proporção da população com padrão de vida, ou renda, $y < Y$. Então, considerando a linha de pobreza definida acima, pode-se definir a proporção de pobres em t como:

$$H_t = F_t(z) \quad (1)$$

Então, a variação da pobreza entre dois pontos do tempo t e t' seria dada por:

$$\Delta H = H_{t'} - H_t = F_{t'}(z) - F_t(z).$$

$$H_t = F_t(z) \quad (1)$$

Então, a variação da pobreza entre dois pontos do tempo t e t' seria dada por:

$$\Delta H = H_{t'} - H_t = F_{t'}(z) - F_t(z).$$

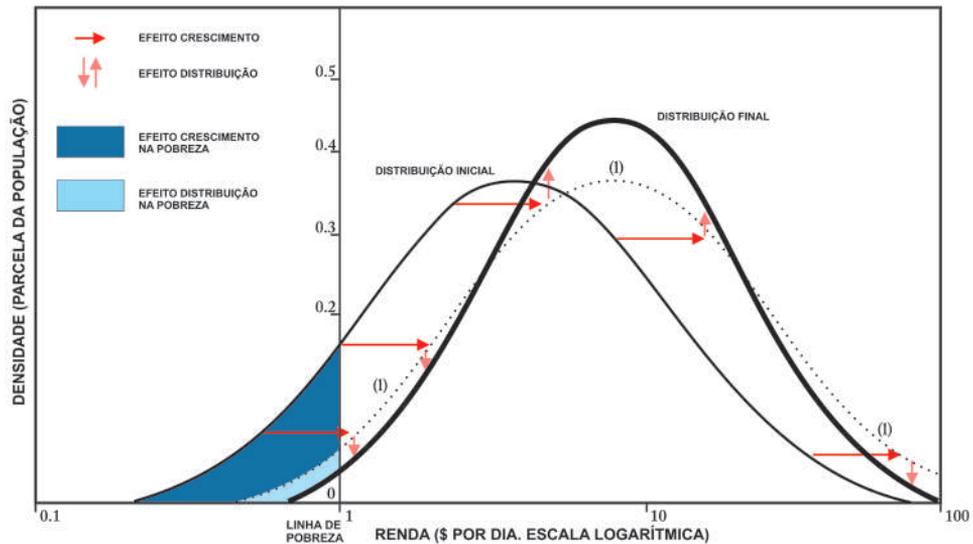
Bourguignon (2003, p. 8) argumenta que

Para mostrar a contribuição do crescimento na mudança na proporção de pobres, é conveniente definir a distribuição de renda relativa no período t como a distribuição de rendas após normalizá-las pela média da população. Isso é equivalente a definir a distribuição de renda de uma maneira que é independente das escalas de renda. Seja $\tilde{F}_t(X)$ essa distribuição. Com essa definição, qualquer variação na distribuição de renda poderá, então, ser decomposta em (a) uma variação proporcional em todas as rendas que deixam a distribuição de rendas relativas, $\tilde{F}_t(X)$, inalterada; e (b) uma mudança na distribuição das rendas relativas que, por definição, é independente da média. Por razões óbvias, a primeira variação será chamada de “efeito crescimento” enquanto que a segunda será denominada de “efeito distributivo”.

Essa decomposição, que já havia sido discutida por Datt e Ravallion (1992) e Kakwani (1993), pode ser verificada no Gráfico 1, que mostra a densidade da distribuição de renda (representada por uma escala logarítmica no eixo horizontal), em que $F(\cdot)$ representa a área sob as curvas de densidade. Dessa forma, se for a linha de pobreza arbitrariamente estabelecida, por exemplo, em \$1,00 por dia como no exemplo abaixo, a proporção de pobres seria dada pela área sob a curva de densidade à esquerda dessa linha (para outros valores de z , o raciocínio seria similar).

O referido autor, ao ilustrar uma mudança da distribuição inicial para uma nova, introduz uma etapa intermediária, que é o deslocamento horizontal da densidade inicial para a curva (I). No caso, como a renda está em uma escala logarítmica, a mudança entre a distribuição inicial e (I) corresponderia ao “efeito crescimento”, pois representa o mesmo aumento proporcional de todas as rendas na população. Já o movimento de (I) para a distribuição final permite a mensuração do chamado “efeito distributivo”, uma vez que captaria a mudança na distribuição de rendas “relativas” dado que, neste caso, haveria uma média constante de renda (BOURGUIGNON, 2003).

Gráfico 1 –Decomposição da mudança na distribuição e na pobreza a partir dos efeitos distributivo e de crescimento



Fonte: Adaptado pelos autores (2017) a partir de Bourguignon (2003, p. 9).

Então, o movimento da distribuição inicial para a curva intermediária (I) e então para a nova distribuição, ilustrado no Gráfico 5, pode ser descrito como:

$$\Delta H = H_{t'} - H_t = \left[\tilde{F}_t \left(\frac{z}{\bar{y}_{t'}} \right) - \tilde{F}_t \left(\frac{z}{\bar{y}_t} \right) \right] + \left[\tilde{F}_{t'} \left(\frac{z}{\bar{y}_{t'}} \right) - \tilde{F}_t \left(\frac{z}{\bar{y}_{t'}} \right) \right] \quad (2)$$

Essa expressão, que é uma aplicação direta da fórmula geral proposta por Datt e Ravallion (1992) no caso da proporção de pobres, divide-se em duas partes em que a primeira corresponde ao efeito crescimento considerando uma distribuição de renda relativa “constante”, $\tilde{F}_t \left(\frac{z}{\bar{y}_{t'}} \right) - \tilde{F}_t \left(\frac{z}{\bar{y}_t} \right)$, o que corresponde à translação da curva de densidade ao longo do eixo horizontal, enquanto que a segunda parte formaliza o efeito distributivo (*i.e.*, a variação na distribuição relativa da renda), $\tilde{F}_{t'} \left(\frac{z}{\bar{y}_{t'}} \right) - \tilde{F}_t \left(\frac{z}{\bar{y}_{t'}} \right)$, ao novo nível da linha de pobreza “relativa”, que é a razão entre a linha de pobreza absoluta e a renda média, $X = z/\bar{y}_t$ $X = z/\bar{y}_{t'}$ (BOURGUIGNON, 2003).

Um aspecto importante associado a esse tipo de decomposição é que seria possível derivar elasticidades, que mensurariam a sensibilidade da pobreza aos efeitos decorrentes de variações na renda e na sua distribuição. Para tanto, dever-se-ia especificar um modelo empírico para que essas elasticidades sejam estimadas adequadamente. Nesse sentido, Bourguignon (2003) propôs um modelo que virou referência na literatura e foi aplicado (ou adaptado) por vários autores (ASSIS;

MEDEIROS; NOGUEIRA, 2017; FOSU, 2009, 2011, 2015; KALWIJ; VERSCHOOR, 2007; KAPOOR, 2013; MARINHO; ARAÚJO, 2012; ZAMAN; KHILJI, 2013).

Nesse contexto, é importante ressaltar que a estimação dessas elasticidades é bastante relevante, pois elas mostram ao nível geográfico pertinente a sensibilidade da proporção de pobres a variações da renda (derivado do crescimento econômico) e da desigualdade, indicando que tipo de política, portanto, poderia ser mais efetiva para lidar com o problema da pobreza.

Essa estimação, portanto, está em consonância com os avanços que vêm ocorrendo no âmbito da gestão pública, uma vez que as modernas administrações não podem perder o foco nos resultados transformadores, aqueles que são alcançados em uma perspectiva de longo prazo, diretamente ligados à busca por maiores níveis de efetividade das políticas públicas (HOLANDA *et al.*, 2006, 2008; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS, 2010; MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2008; NOGUEIRA; PONTES, 2013, 2015).

No caso específico do Ceará, pode-se considerar que desde 2003 o Estado vem buscando consolidar um modelo de gestão pública com forte ênfase na busca de resultados de longo prazo, tentando incorporar cada vez mais a participação popular e a integração das políticas públicas. Esse é um processo que tem sido irregular e marcado pela tentativa de enfrentar diversos obstáculos (HOLANDA *et al.*, 2006, 2008; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS, 2010; MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2008; NOGUEIRA; PONTES, 2013, 2015).

Apesar dos avanços verificados nos últimos anos, o plano de governo atual reconhece que ainda se fazem necessários grandes avanços na gestão pública do estado, tanto que o primeiro eixo governamental de articulação intersetorial é exatamente o que se refere à gestão democrática por resultados. No caso, buscar maiores níveis de eficiência, eficácia e, principalmente, de efetividade das políticas e das intervenções públicas é uma das principais prioridades nesse contexto (MACROPLAN, 2016).

Portanto, esse artigo procura contribuir no direcionamento das políticas públicas de combate à pobreza no Ceará e em seus municípios, o que se relaciona diretamente com esse esforço de aperfeiçoar a gestão pública e de se buscar maiores níveis de efetividade, visando melhorar a qualidade de vida da população cearense.

Metodologia

Base de dados

A base de dados usada nesta pesquisa é proveniente do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013). No caso, foram utilizados indicadores para os 184 municípios cearenses durante os anos de 1991, 2000 e 2010, quais sejam:

- a. Proporção de pobres (PPOB): proporção dos indivíduos (que vivem em domicílios particulares permanentes) com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data. Vale salientar que essa especificação é compatível com a linha de pobreza utilizada pelo Fecop.
- b. Renda *per capita* média (RDPC): razão entre o somatório da renda (em reais de agosto de 2010) de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos.
- c. Índice de Gini (GINI): mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0 (quando não há desigualdade) a 1 (quando a desigualdade é máxima). O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Análise da pobreza no Ceará e em seus municípios

Primeiramente, faz-se uma breve contextualização referente à evolução da pobreza no Ceará, considerando os anos em que os dados estão disponíveis, fazendo-se uma comparação do Ceará com o Brasil e, em seguida, uma análise da distribuição dos municípios cearenses. Efetua-se, também, uma análise de correlação entre PPOB e as demais variáveis consideradas no estudo: RDPC e GINI.

Modelo econométrico e o cálculo das elasticidades

A partir do trabalho de Bourguignon (2003), propõe-se um modelo validado em vários trabalhos (como foi mencionado anteriormente), que procura explicar a relação entre pobreza, crescimento e desigualdade nos municípios cearenses, qual seja:

$$\Delta \ln P_{it} = \beta_1 + \beta_2 \Delta \ln Y_{it} + \beta_3 \Delta \ln Y_{it} G^1 + \beta_4 \Delta \ln Y_{it} \left(\frac{Z}{Y} \right) + \beta_5 \Delta \ln G_{it} + \beta_6 \Delta \ln G_{it} G^1 + \beta_7 \Delta \ln G_{it} \left(\frac{Z}{Y} \right) + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

onde: $i = 1, 2, \dots, 184$; $i = 1, 2, \dots, 184$ e $t = 1991, 2000, 2010$.

A variável dependente do modelo é a variação do logaritmo da proporção de pobres, $(\Delta \ln P_{it}, \Delta \ln P_{it})$, enquanto que as variáveis explicativas são a variação do logaritmo da renda média domiciliar *per capita* $(\Delta \ln Y_{it}, \Delta \ln Y_{it})$, a variação do logaritmo do coeficiente de Gini $(\Delta \ln G_{it}, \Delta \ln G_{it})$, o índice de Gini do período inicial (G^I, G^I) , e $\left(\frac{Z}{Y}\right), \left(\frac{Z}{Y}\right)$, que é a proporção da linha de pobreza ZZ em relação à renda YY. Já os termos α_i, α_i dizem respeito à heterogeneidade não observada de cada município que não variam no tempo, *i.e.*, podem ser entendidos como representantes de variáveis omitidas, que apesar de não observáveis, afetam a pobreza local. Esses efeitos podem ser tratados como fixos ou como resultados de um processo aleatório, e o teste de Hausman será utilizado para determinar qual tratamento é o adequado (LOUREIRO; COSTA, 2009). Por fim, o componente $\varepsilon_{it}, \varepsilon_{it}$ é um termo aleatório com média zero e variância constante. Os subscritos *ii* e *tt* correspondem ao município e ao período de tempo da observação, respectivamente.

Assim, com base na equação (3), podem ser obtidas as elasticidades parciais renda-pobreza e desigualdade-pobreza¹, respectivamente como:

$$E_{yp}^{it} = \frac{\partial \Delta \ln P_{it}}{\partial \Delta \ln Y_{it}} = \hat{\beta}_2 + \hat{\beta}_3 G^I + \hat{\beta}_4 \left(\frac{Z}{Y}\right) \quad (4)$$

$$E_{gp}^{it} = \frac{\partial \Delta \ln P_{it}}{\partial \Delta \ln G_{it}} = \hat{\beta}_5 + \hat{\beta}_6 G^I + \hat{\beta}_7 \left(\frac{Z}{Y}\right) \quad (5)$$

A equação (4) mostra a sensibilidade da pobreza com respeito à renda. Assim, o sinal de $\hat{\beta}_2, \hat{\beta}_2$ deve ser negativo, pois um maior crescimento da renda deve, *ceteris paribus*, reduzir o crescimento da pobreza. Em contraste, espera-se que $\hat{\beta}_3, \hat{\beta}_3$ seja positivo, pois um nível mais elevado de desigualdade inicial deve diminuir a taxa em que a aceleração do crescimento é transformada em redução da pobreza. O sinal de $\hat{\beta}_4, \hat{\beta}_4$ deve ser positivo, o que é consistente com a hipótese de que uma renda maior (em relação à linha de pobreza) geraria uma elasticidade de renda mais elevada. Já a equação (5) permite verificar a sensibilidade da pobreza com respeito à desigualdade. Dessa forma, o sinal de $\hat{\beta}_5, \hat{\beta}_5$ é teoricamente positivo, pois se espera que para uma piora na distribuição de renda haja, *ceteris paribus*, um aumento da pobreza. Em contrapartida, conforme foi suposto por Bourguignon (2003), $\hat{\beta}_6, \hat{\beta}_6$ e $\hat{\beta}_7, \hat{\beta}_7$ deverão ser negativos, pois quanto maior for a desigualdade inicial ou a razão Z/Y (*i.e.*, quanto menor for a renda em relação à linha de pobreza

¹ Vale salientar que essas são elasticidades pontuais e específicas calculadas para os municípios cearenses. Os parâmetros estimados (betas) são constantes nas equações (4) e (5) de acordo com metodologia a ser utilizada (como será mais bem detalhado adiante), mas os valores pontuais das elasticidades serão potencialmente diferentes para cada localidade considerada devido aos valores de G^I, Z e Y de cada uma delas.

considerada), menor tenderá a ser a elasticidade desigualdade-pobreza (ASSIS; MEDEIROS; NOGUEIRA, 2017; BOURGUIGNON, 2003; FOSU, 2009, 2011, 2015; KALWIJ; VERSCHOOR, 2007; KAPOOR, 2013; MARINHO; ARAÚJO, 2012; ZAMAN; KHILJI, 2013).

Análise das elasticidades estimadas

De posse das elasticidades renda-pobreza (apresentada em valores absolutos e denotada por ER_ABS) e desigualdade-pobreza (ED) para os municípios cearenses, primeiramente se realiza um estudo de suas distribuições considerando estatísticas descritivas básicas (BISQUERRA; SARRIERA; MARTINEZ, 2004). O objetivo é verificar, em uma perspectiva espacial, qual é a sensibilidade da pobreza em decorrência do crescimento econômico ou da mudança na distribuição de renda, o que pode ser fundamental para se determinar a efetividade das políticas implementadas.

Em seguida, com base nos valores das elasticidades e das suas respectivas médias, e considerando a correlação potencialmente positiva entre ER_ABS e ED, propõe-se a divisão dos municípios cearenses em quatro grupos distintos, quais sejam:

- a. EL.1: ER_ABS Alta (maior ou igual à média) e ED Alta (maior ou igual à média);
- b. EL.2: ER_ABS Alta (maior ou igual à média) e ED Baixa (menor que a média);
- c. EL.3: ER_ABS Baixa (menor que a média) e ED Alta (maior ou igual à média);
- d. EL.4: ER_ABS Baixa (menor que a média) e ED Baixa (menor que a média).

Vale salientar que esse é um tipo comum de caracterização de áreas geográficas que é bastante utilizada na literatura de desenvolvimento econômico (ANDREWS; HAY; MYERS, 2010; ASSIS; MEDEIROS; NOGUEIRA, 2017; RAY, 1998), e que será validada por meio de análise discriminante (PEREIRA, 2004) entre os grupos definidos e as mesmas variáveis utilizadas para delimitar os grupos. Ademais, esse é um tipo de análise que permite orientar de forma mais adequada que tipo de política deve ser preferencial em cada município cearense.

Finalmente, seguindo a ideia acima de classificação dos municípios em grupos, propõe-se um agrupamento similar considerando duas variáveis básicas do estudo que podem ser utilizadas para a priorização das intervenções das políticas públicas, PPOB e GINI, da seguinte maneira:

- a. G.1: PPOB Alta (maior ou igual à média) e GINI Alto (maior ou igual à média);
- b. G.2: PPOB Alta (maior ou igual à média) e GINI Baixo (menor que a média);
- c. G.3: PPOB Baixa (menor que a média) e GINI Alto (maior ou igual à média);
- d. G.4: PPOB Baixa (menor que a média) e GINI Baixo (menor que a média).

A ideia, portanto, seria, por meio de uma análise de correspondência (CZERMAINSKI, 2004; PESTANA; GAGEIRO, 2014), verificar se existe compatibilidade entre os grupos. Se houver, então, espera-se que as políticas tenham alto potencial de gerar positivos em termos de redução da proporção de pobres. Caso contrário, pode haver entraves importantes que comprometam a efetividade das mesmas.

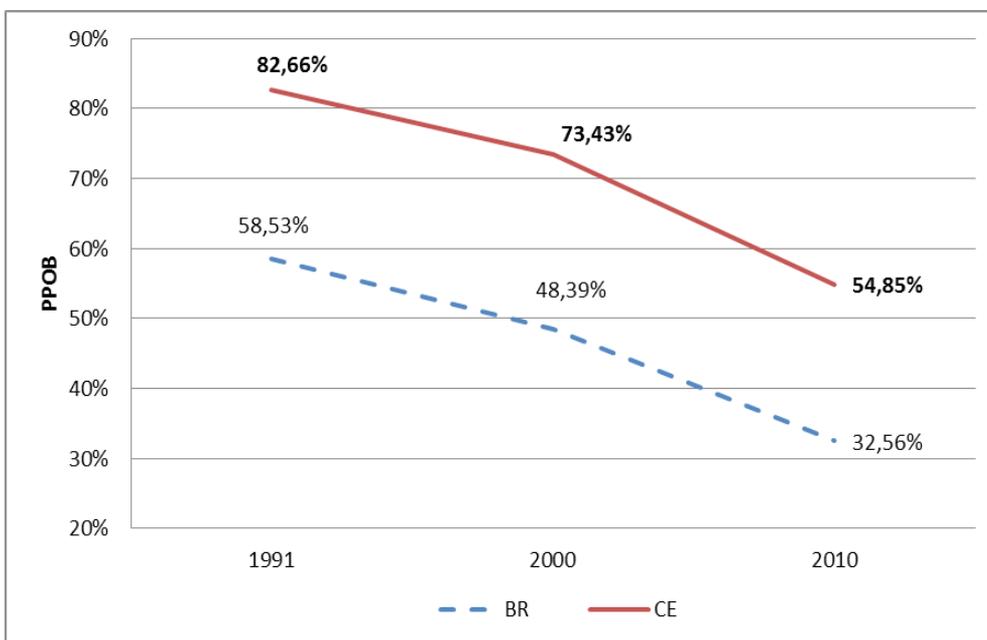
Resultados

A evolução da pobreza no Ceará e em seus municípios

Conforme foi indicado anteriormente, optou-se neste estudo pela linha de pobreza compatível com a que é utilizada pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop), em que o indivíduo é considerado pobre quando a sua renda domiciliar *per capita* for igual ou inferior a 1/2 salário mínimo (HOLANDA; ROSA, 2004a). Adotou-se este critério principalmente porque as orientações de política derivadas deste estudo se destinam aos gestores e tomadores de decisão relacionados ao referido fundo.

Assim, de forma a se ter uma ideia acerca do problema e a evolução da pobreza no Ceará, apresenta-se o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Proporção de pobres (PPOB): Ceará e Brasil – 1991, 2000 e 2010

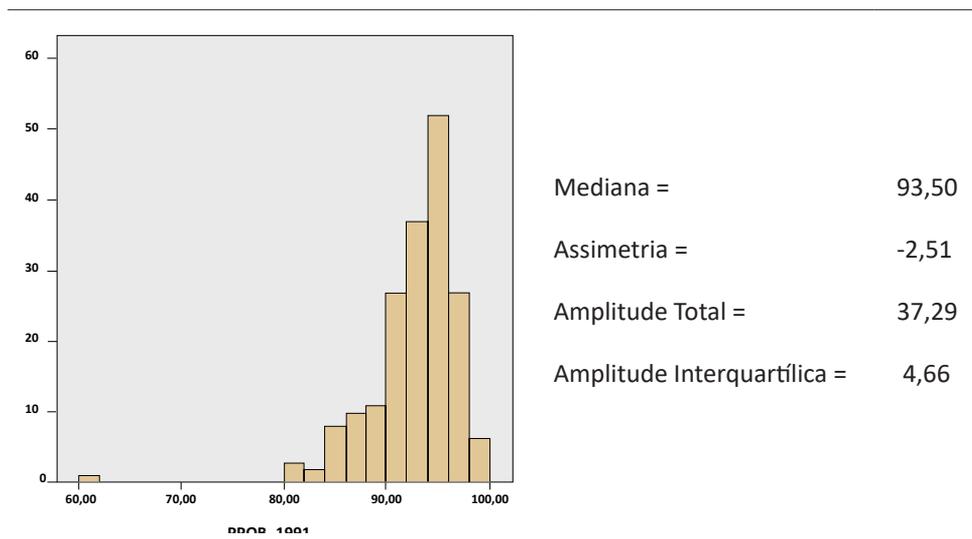


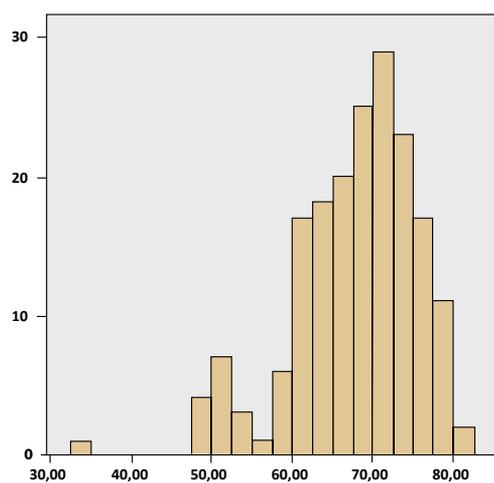
Fonte: Elaborado pelos autores (2017) com base em PNUD, IPEA e FJP (2013).

Como é possível perceber, a proporção de pobres caiu consideravelmente ao longo do período em análise no Ceará, mas o estado ainda apresentava, em 2010, um percentual consideravelmente maior de pobres que o país. Conforme foi indicado antes, apesar de todas as transformações econômicas, sociais e institucionais experimentadas nos 20 anos em análise (PERO; CRUZ, 2015; RAMOS, 2015), detecta-se que uma parte significativa da população ainda está abaixo do nível de renda que lhe garantiria níveis minimamente desejáveis de consumo de bens e serviços.

O Gráfico 3 apresenta as distribuições da proporção de pobres dos municípios cearenses. No caso, as referidas distribuições têm se deslocado para a esquerda ao longo do tempo, uma vez que a mediana diminuiu consistentemente; têm se tornado menos assimétricas à esquerda (embora Fortaleza, a capital do estado, possa ser considerada um *outlier* em todos os anos em análise); e apresentaram maiores amplitudes. Em outras palavras, de maneira geral, as proporções de pobres tenderam a ficar menores nos municípios cearenses, confirmando o que ocorreu com o Ceará, enquanto a distribuição delas tendeu a ficar menos concentrada nos valores mais elevados e, ao mesmo tempo, com uma maior dispersão, *i.e.*, apresentando maiores discrepâncias entre os municípios nas melhores e nas piores condições.

Gráfico 3 – Distribuições de PPOB dos municípios cearenses: 1991, 2000 e 2010





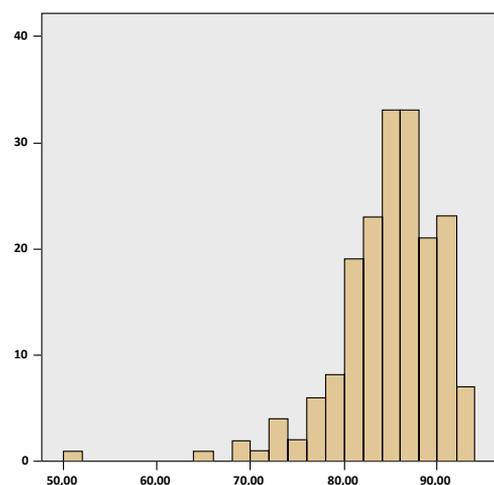
PPOB_2010

Mediana = 85,72

Assimetria = -1,80

Amplitude Total = 41,84

Amplitude Interquartílica = 6,22



PPOB 2000

Mediana = 69,23

Assimetria = -1,01

Amplitude Total = 49,44

Amplitude Interquartílica = 9,86

Fonte: Elaborado pelos autores (2017) com base em PNUD, IPEA e FJP (2013).

Outro aspecto relevante é que PPOB está significativamente correlacionada a outros indicadores, como se exemplifica no caso do Ceará, por meio da Tabela 1. Dessa forma, é possível constatar que, de maneira geral, a proporção de pobres é negativamente correlacionada com a renda *per capita* média (RDPC) e positivamente com o Índice de Gini (GINI), o que seria compatível com o que foi proposto por Bourguignon (2003, 2004, 2005).

Tabela 1 – Correlações entre PPOB e RDPC e entre PPOB e GINI, calculadas a partir de dados municipais: Ceará – 1991, 2000 e 2010

| INDICADORES | PPOB | | |
|-------------|----------|----------|----------|
| | 1991 | 2000 | 2010 |
| RDPC | -0,948** | -0,925** | -0,877** |
| GINI | -0,302** | 0,153* | 0,323** |

Fonte: Elaborada pelos autores (2017) com base em PNUD, IPEA e FJP (2013).

Nota: * Significantes a 5%. ** Significantes a 1%.

Vale salientar que as magnitudes das correlações de PPOB com RDPC são, em valores absolutos, muito maiores que as com GINI. Entretanto, isso não significa necessariamente que o crescimento econômico gera mais impactos sobre a redução da pobreza que a melhoria da distribuição de renda. No caso, a efetividade potencial das políticas de crescimento e de distribuição será mensurada por meio de elasticidades que, por sua vez, dependem de outros termos (como foi mostrado antes) e, dessa forma, dependendo de seus valores, pode haver uma inversão das prioridades.

Estimativas do modelo econométrico

Na Tabela 2, apresentam-se as estimativas do modelo econométrico proposto. No caso, o teste de Hausman indicou que o método mais adequado é o de efeitos fixos, uma vez que a hipótese nula do teste, de que o modelo deve ser estimado considerando efeitos aleatórios, foi rejeitada ao nível de 5% de significância.

Tabela 2 – Resultados das estimações por efeitos fixos para a pobreza

| Pobreza | EFEITOS FIXOS | | |
|--------------------------------|---------------|--------|-------|
| | Coef. | T | P > t |
| Renda | -1,010 | -7,00 | 0,000 |
| Renda*Gini _{t0} | 0,932 | 3,70 | 0,000 |
| Renda*(Z/Y) | 0,231 | 10,32 | 0,000 |
| Gini | 1,293 | 7,37 | 0,000 |
| Gini*Gini _{t0} | -0,585 | -2,03 | 0,044 |
| Gini*(Z/Y) | -0,570 | -12,96 | 0,000 |
| Constante | -0,033 | -3,87 | 0,000 |
| N | 368 | | |
| R ² : <i>within</i> | 0,872 | | |
| Prob>F | 0,000 | | |

Fonte: Elaborada pelos autores (2017) com base em PNUD, IPEA e FJP (2013).

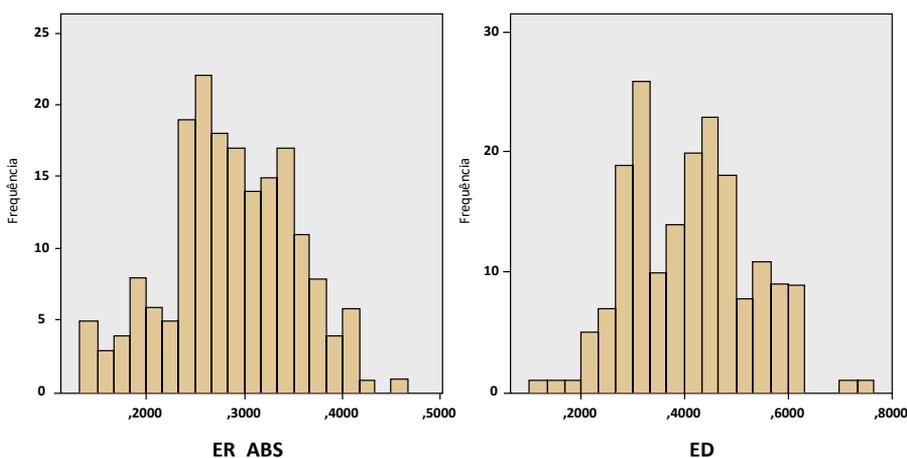
Por meio da Tabela 2, considerando a regressão com efeitos fixos, verifica-se que todos os coeficientes de inclinação parciais são significativos a 1%, além de apresentarem sinais de acordo com o esperado. Com respeito às elasticidades, os coeficientes estimados permitem o seu cálculo que, como foi explicado, dependem tanto do nível de desigualdade no período inicial do município que está sendo considerado, como da relação entre a linha de pobreza e a renda média. Pode-se perceber isso pelos termos interativos que entraram na regressão para captar essa não linearidade do efeito da renda e da desigualdade sobre a pobreza.

Estimativas e análise das elasticidades

Com base nas estimativas do modelo proposto, foi possível calcular para todos os municípios cearenses, tendo como base o ano de 2010, a Elasticidade Renda da Pobreza e a Elasticidade Desigualdade da Pobreza conforme as expressões (4) e (5) apresentadas anteriormente. Em conformidade com Bourguignon (2003), todos os valores da Elasticidade Renda da Pobreza foram negativos, indicando que elevações na renda domiciliar *per capita* provocam reduções no percentual de pobres (diante disto, optou-se por apresentá-la em módulo). Por outro lado, todos os valores da Elasticidade Desigualdade da Pobreza foram positivos, denotando que reduções na desigualdade (medida pelo Índice de Gini) geram reduções na proporção de pobres.

O Gráfico 4 apresenta as distribuições dos valores das elasticidades estimadas. Como é possível perceber, todas as distribuições são razoavelmente simétricas, tendendo a maioria dos valores a se concentrar em torno das respectivas médias, sem a presença de valores extremos (*i.e.*, em nenhum caso o escore Z foi menor que -3 ou maior que 3).

Gráfico 4 – Histogramas das distribuições das elasticidades estimadas para os municípios cearenses: 2010



Fonte: Elaborado pelos autores (2017) com base em PNUD, IPEA e FJP (2013).

As estatísticas básicas referentes a cada série são apresentadas na Tabela 3. Conforme ela ilustra, os valores das médias e das medianas são relativamente próximos entre si em cada distribuição e as dispersões dos valores dos municípios não foram extremamente elevadas, conforme indicam os coeficientes de variação. Assim, há diferenças entre os municípios em termos dos valores das elasticidades, mas essas diferenças não tenderam a ser extremamente altas. Adicionalmente, em todos os casos considerados não foram verificados coeficientes de assimetria e de curtose elevados, o que representa que elas podem ser consideradas, de maneira geral, como simétricas e mesocúrticas (similares ao que ocorre no caso da distribuição normal). Isso foi confirmado pelo teste de Shapiro-Wilk e parcialmente pelo de Kolmogorov-Smirnov (já que rejeitou a hipótese de normalidade no caso de ED).

Tabela 3 –Estatísticas descritivas referentes às elasticidades estimadas para municípios cearenses: 2010

| Estatística | ER_ABS | ED |
|-------------------------|---------------|-----------|
| Mínimo | 0,1342 | 0,1179 |
| Máximo | 0,4566 | 0,7465 |
| Amplitude Total | 0,3224 | 0,6286 |
| Média | 0,2877 | 0,4115 |
| Mediana | 0,2865 | 0,4146 |
| Desvio Padrão | 0,0650 | 0,1153 |
| Coeficiente de Variação | 0,2260 | 0,2803 |
| Assimetria | -0,119 | 0,206 |
| Curtose | -0,246 | -0,325 |
| Kolmogorov-Smirnov | 0,058 | 0,077** |
| Shapiro-Wilk | 0,992 | 0,988 |

Fonte: Elaborada pelos autores (2017) com base em PNUD, IPEA e FJP (2013).

Nota: ** Significante a 1%.

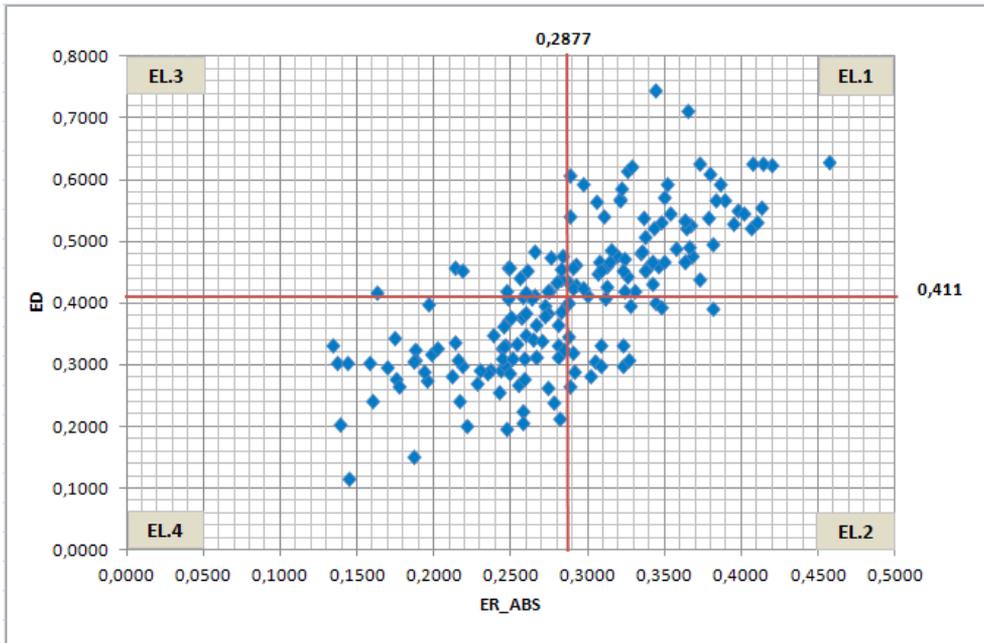
A partir dessa análise sucinta, é possível concluir que os valores estimados para as referidas elasticidades foram, em geral, muito baixos na avaliação para 2010. Para efeito de ilustração, considerando que os valores dessas elasticidades não tendem a variar bastante em um curto período de tempo, pode-se dizer que uma elevação de 1% no nível da renda *per capita* média (RDPC) em determinado município tende a gerar uma redução entre 0,1342% e 0,4566% em PPOB (lembrando que a Elasticidade Renda da Pobreza foi apresentada em módulo). Ademais, uma redução de 1% em GINI de um município poderia gerar uma redução em PPOB entre 0,1179% e 0,7465% (considerando os valores mínimo e máximo calculados).

As elasticidades estimadas também se mostraram significativamente correlacionadas entre si, como um coeficiente (em módulo) igual a 0,731, significativa ao nível de 1%, indicando que os municípios que apresentaram valores (absolutos) mais elevados da elasticidade renda tenderam a apresentar valores mais elevados das elasticidades de desigualdade.

A partir dessa constatação, faz sentido considerar a separação dos municípios cearenses, delineada anteriormente, em quatro grupos distintos de acordo com os valores das elasticidades estimadas. Para validar essa divisão, foi efetuada uma análise discriminante em que se verificou que ambas as elasticidades apresentaram significativo poder discriminante, e o modelo conseguiu prever corretamente o posicionamento de 94,0% dos municípios.

A dispersão dos dados e os agrupamentos (EL.1 a EL.4) são ilustrados com a ajuda do Gráfico 5. No caso, tem-se que EL.1 concentra os 74 municípios que apresentam as melhores respostas para as políticas que estimulam o crescimento econômico (e conseqüentemente a renda domiciliar *per capita*) e que reduzem a concentração da renda. Já os 75 municípios que compõem EL.4 seriam aqueles que apresentam respostas relativamente mais baixas para ambas as políticas. Os outros dois grupos, por sua vez, apresentam municípios com respostas mais relevantes para um tipo de política (crescimento econômico no caso de EL.2, com 15 municípios, e de distribuição de renda para EL.3, com 20 municípios).

Gráfico 5 –Diagrama de dispersão e divisão por grupos dos municípios cearenses, conforme os valores das elasticidades estimadas: 2010



Fonte: Elaborado pelos autores (2017) com base em PNUD, IPEA e FJP (2013).

Assim, tomando-se o grupo EL.4 como exemplo, tem-se que ele agrega os municípios em que as intervenções têm que ser mais bem delineadas, pois, para uma dada variação na renda *per capita* média, esses municípios tenderiam a obter piores respostas em termos de redução da pobreza que os grupos EL.1 e EL.2, que apresentaram valores acima da média para a elasticidade renda. Similarmente, para uma dada redução no Índice de Gini, o que representa uma queda na desigualdade, esses municípios tenderiam a reduzir a sua proporção de pobres de forma menos intensa que aqueles que compõem EL.1 e EL.3, que possuem elasticidades de distribuição mais elevadas.

Como se verificou também uma correlação positiva entre PPOB e GINI, os municípios foram agrupados de maneira semelhante à anterior, formando os grupos G.1 a G.4, em que o primeiro apresenta os maiores valores de ambas as variáveis e o G.4 os menores.

A Tabela 4 exhibe a tabulação cruzada entre os grupos propostos. Então, por exemplo, considerando os municípios com as maiores elasticidades (EL.1), 15 estavam simultaneamente entre aqueles com as maiores proporções de pobres e desigualdades; quatro com aqueles com as maiores proporções de pobres, mas com baixa desigualdade; 18 com os relativamente mais desiguais, mas com as

menores proporções de pobres; e, 37 com as menores desigualdades e com menor percentual de pobres (ver, também, a Figura 1).

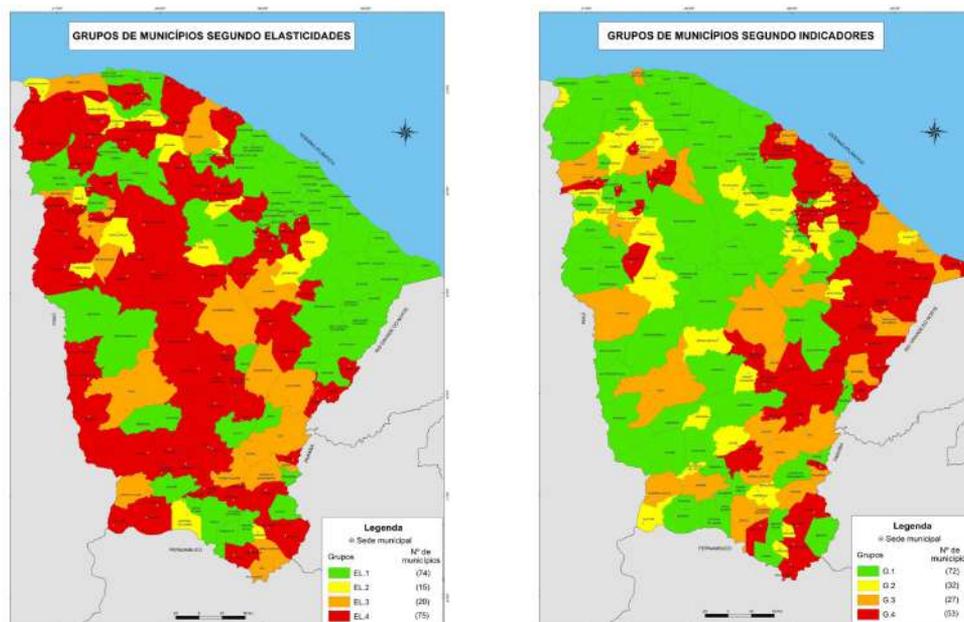
Tabela 4 – Tabulação cruzada entre grupos classificados segundo ER_ABS e ED (EL.1 a EL.4) e PPOB e GINI (G.1 a G.4): 2010

| | | Grupos segundo os Indicadores | | | | Total |
|---------------------------------|------|-------------------------------|-----|-----|-----|-------|
| | | G.1 | G.2 | G.3 | G.4 | |
| Grupos segundo as Elasticidades | EL.1 | 15 | 4 | 18 | 37 | 74 |
| | EL.2 | 11 | 4 | 0 | 0 | 15 |
| | EL.3 | 3 | 1 | 8 | 8 | 20 |
| | EL.4 | 43 | 23 | 1 | 8 | 75 |
| Total | | 72 | 32 | 27 | 53 | 184 |

Fonte: Elaborada pelos autores (2017) com base em PNUD, IPEA e FJP (2013).

O teste qui-quadrado de independência aplicado à Tabela 4 obteve uma estatística igual a 86,793, significativa a 1%, rejeitando, portanto, a hipótese de independência entre os grupos, ou seja, existe relação entre pelo menos alguns deles. Partindo desse resultado, apresentado na Tabela 5, a análise de correspondência entre os grupos em análise gerou três dimensões de análise [$\min(4,4) - 1$]. Formalmente, como as duas primeiras dimensões explicam mais de 90%, a terceira dimensão poderia ser descartada. Ademais, como a dimensão 1 possui inércia de 0,451 de um total de 0,472, *i.e.*, 95,6% do total, a separação entre os municípios deveria ser efetuada basicamente conforme as diferenças dos escores normalizados da primeira dimensão (CZERMAINSKI, 2004; PESTANA; GAGEIRO, 2014).

Figura 1 – Mapas dos grupos de municípios cearenses conforme as elasticidades e os indicadores selecionados: 2010



Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Tabela 5 –Sumário da análise de correspondência entre grupos classificados segundo ER_ABS e ED (EL.1 a EL.4) e PPOB e GINI (G.1 a G.4): 2010

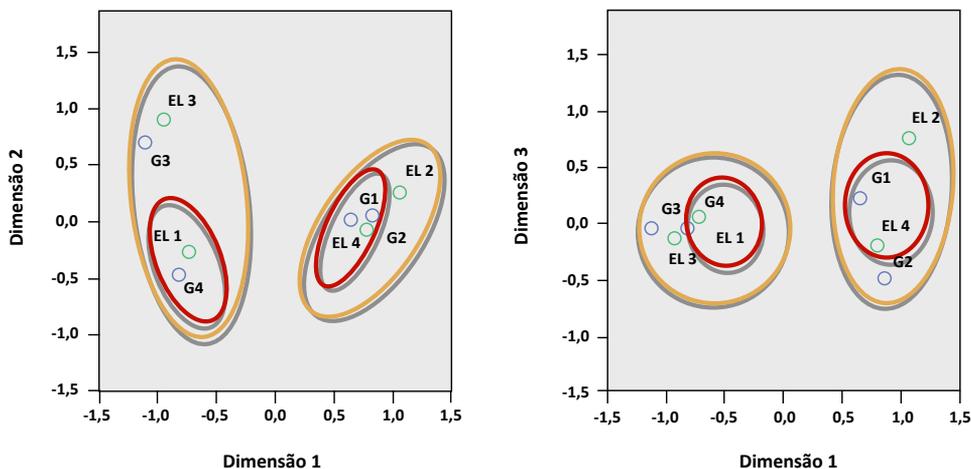
| Dimensão | Valor Singular | Inércia | Qui-Quadrado | Sig. | Proporção de Inércia | |
|--------------|----------------|--------------|---------------|--------------------------|----------------------|--------------|
| | | | | | Contabilizada | Acumulada |
| 1 | 0,672 | 0,451 | - | - | 0,956 | 0,956 |
| 2 | 0,128 | 0,016 | - | - | 0,035 | 0,991 |
| 3 | 0,065 | 0,004 | - | - | 0,009 | 1,000 |
| Total | - | 0,472 | 86,793 | 0,000^a | 1,000 | 1,000 |

Fonte: Elaborada pelos autores (2017) com base em PNUD, IPEA e FJP (2013).

Nota: ^a 9 graus de liberdade.

A representação gráfica dessa análise é feita por meio do Gráfico 6. Em ambos os Gráficos apresentam-se dois grandes agrupamentos razoavelmente semelhantes. Em termos das elasticidades, o primeiro congrega os grupos com as maiores elasticidades desigualdade da pobreza (EL.1 e EL.3), enquanto que o segundo apresenta aqueles com as menores (EL.2 e EL.4).

Gráfico 6 – Representação gráfica da análise de correspondência entre grupos classificados segundo ER_ABS e ED (EL1 a EL4) e PPOB e GINI (G1 a G4): 2010



Fonte: Elaborado pelos autores (2017) com base em PNUD, IPEA e FJP (2013).

Ademais, verifica-se a proximidade entre os grupos EL.2 e G.2, e entre EL.3 e G.3. Por outro lado, verificou-se também uma grande proximidade entre EL.1 e G.4 e, também, entre EL4 e G1, o que pode ter implicações importantes sobre o direcionamento das políticas públicas de combate à pobreza no Ceará, como será discutido adiante.

Discussão

As estimativas e resultados apresentados na seção anterior permitiram a obtenção de três resultados principais:

1. a resposta em termos de uma redução da proporção de pobres nos municípios cearenses é menos que proporcional a um aumento em RDPC ou a uma redução em GINI considerando a linha de pobreza utilizada;
2. os municípios cearenses podem ser agrupados de tal forma que há um grupo (EL4) formado por nada menos que de 75 dos 184 municípios que apresentam tanto ER_ABS como ED abaixo de suas respectivas médias, *i.e.*, esses seriam localidades em que tanto elevações de RDPC ou reduções em GINI tenderiam a gerar reduções baixas em PPOB;
3. em uma análise de correspondência, verificou-se que o grupo que possui os maiores valores para ER_ABS e ED apresenta-se bem próximo daquele que agrega os municípios com os menores níveis relativos de PPOB e GINI, *i.e.*, aqueles que apresentam proporcionalmente menos pobres na população e

menores níveis de desigualdade. Por outro lado, aqueles com as menores elasticidades estão próximos dos municípios proporcionalmente com mais pobres e mais desiguais.

Então, o que representariam na prática essas conclusões? Como elas podem ser utilizadas no melhor direcionamento do combate à pobreza no Ceará?

Com relação ao primeiro resultado, é importante considerar que os valores encontrados para os municípios cearenses são consideravelmente mais baixos que os encontrados em outros estudos que usam diferentes linhas de pobreza. No caso, como a usada neste trabalho é menos restritiva, *i.e.*, uma vez que a metade de um salário mínimo no Brasil vale bem mais que o equivalente a US\$ 1,25 por dia, a proporção de pobres tende a ser menos sensível ao crescimento da renda ou a melhorias na sua distribuição. Em outras palavras, os aumentos da renda e/ou a redução da desigualdade decorrentes das políticas públicas implementadas deveriam ser bem mais relevantes para que um indivíduo considerado pobre deixe de sê-lo (ASSIS; MEDEIROS; NOGUEIRA, 2017; BOURGUIGNON, 2003; FOSU, 2009, 2011, 2015; KALWIJ; VERSCHOOR, 2007; KAPOOR, 2013; MARINHO; ARAÚJO, 2012; ZAMAN; KHILJI, 2013).

De forma a ilustrar esse argumento, considera-se, por exemplo, o trabalho de Assis, Medeiros e Nogueira (2017), que estimaram as mesmas elasticidades utilizando a linha da extrema pobreza (equivalente a R\$ 70 em agosto de 2010). No caso, com essa outra linha, o módulo da Elasticidade Renda da Pobreza situou-se entre 0,5461 e 1,2280, enquanto que a Elasticidade Desigualdade da Pobreza apresentou valores no intervalo de 0,6034 a 2,2397, ou seja, os seus valores foram bem mais elevados que os encontrados no presente estudo.

A principal implicação desse resultado é que, com uma linha de pobreza muito ampla, que expande consideravelmente o número de potenciais beneficiários, a focalização das políticas fica mais difícil (NERI, 2006). No caso do Ceará, por exemplo, com mais de 50% da população considerada pobre em 2010, torna-se bastante desafiador, no âmbito das políticas de crescimento e distributivas, desenhar iniciativas eficazes que combatam, de fato, a pobreza. Em um contexto como esse, deve-se ter o cuidado especial para se evitar a pulverização dos recursos e a implantação de alternativas genéricas que desconsideram as características específicas dos municípios (OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013).

No caso do segundo resultado, a análise espacial relacionada ao bem-estar social e às condições de pobreza de uma região permite averiguar se existe um padrão na sua distribuição ou se ela se dissemina aleatoriamente no espaço geográfico. Para Chiarini (2008), a análise espacial é importante não somente para identificar onde a população pobre se localiza, mas principalmente por servir como instrumento

capaz de capturar a heterogeneidade dentro de uma determinada região. Para o autor, a avaliação de indicadores agregados em nível global (país, estado) pode dar a (falsa) impressão de que as condições internas estão uniformemente distribuídas e, frequentemente, podem camuflar variações consideráveis em nível menor de desagregação territorial. Seguindo esta linha, Medeiros e Pinho Neto (2012) enfatizam a necessidade de se mapear o fenômeno da pobreza no Ceará para que se possa propor estratégias de desenvolvimento mais efetivas e ações públicas focadas, localizando-se territorialmente onde está a população pobre dos municípios cearenses.

Desta forma, o agrupamento proposto para os municípios com base nas elasticidades estimadas pode dar um relevante *insight* para direcionar as intervenções no âmbito de cada tipo de política quando se busca uma maior efetividade das mesmas. Provê, também, uma solução prática para a questão levantada por Bourguignon (2004), se as políticas de crescimento e de distribuição devem ser independentes ou fortemente inter-relacionadas.

Neste ponto, uma observação importante se faz necessária. É preciso considerar que os municípios também podem ser bastante heterogêneos. Sendo assim, pode haver, por exemplo, diferenças consideráveis em termos do tamanho da população e do número de pobres. Então, por exemplo, um município grande pode ter uma pequena proporção de pobres, mas o número absoluto de pessoas vulneráveis à pobreza pode ser elevado. Nos municípios pequenos, o inverso pode ocorrer. Logo, deve-se ter em mente essas diferenças quando forem comparadas as elasticidades e, principalmente, quando as intervenções forem implementadas.

Mais especificamente, conhecendo-se as características e particularidades de cada local seria *a priori* possível atacar com mais propriedade e de forma mais direcionada os problemas vividos por cada comunidade, escolhendo as alternativas com maior potencial de gerar os resultados esperados. Isso envolve, certamente, um relevante esforço para aprimorar a gestão dos programas e projetos, assim como uma capacidade de adequação de suas iniciativas às realidades encontradas. Abrange também avanços institucionais importantes para compatibilizar as políticas estaduais (e federais) com as municipais, proporcionando os incentivos adequados para que o combate à pobreza seja mais bem coordenado nas diversas esferas da gestão pública (ANDREWS, 2013; BARRETO *et al.*, 2014; HOLANDA *et al.*, 2006; HOLANDA; ROSA, 2004b; MEDEIROS; PINHO NETO, 2012; OCDE, 2016; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013).

Os desafios listados acima não são triviais, principalmente quando se identifica que ao se priorizar os municípios em pior situação relativa, o que é compatível com o critério de equidade, essas localidades podem ser as que também apresentam o

menor potencial de redução da pobreza em decorrência das políticas implantadas. No caso, essa é uma contribuição original deste artigo, sugerindo que haveria no contexto do Ceará, um *trade-off* entre efetividade e equidade nas políticas de combate à pobreza. Assim, haveria um dilema importante que os gestores e tomadores de decisão devem enfrentar, pois, se enfatizarem as intervenções nos municípios que mais precisam, a efetividade das mesmas pode ser reduzida, ao passo que, se centrar as ações nas áreas onde as políticas são potencialmente mais efetivas, há uma grande possibilidade de que as disparidades entre as localidades venham a se acentuar ao longo do tempo.

Isso vem a reforçar a argumentação aqui apresentada, de que as intervenções não podem ser genéricas, além de que não podem prescindir de um sistema que as monitore e avalie adequadamente, para que correções de rumo e redirecionamentos sejam efetuadas quando necessárias. Ademais, o conhecimento das necessidades das comunidades carentes deve ser priorizado, bem como o processo de seleção e aprovação das iniciativas e de alocação de recursos deve ser clara e objetivamente adequado para permitir que essas necessidades sejam atacadas da melhor maneira possível (BARRETO *et al.*, 2014; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS; PINHO NETO, 2012; OCDE, 2016; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013).

Conclusão

Os resultados apresentados neste trabalho mostram que os tomadores de decisão e gestores possuem alguns desafios importantes na priorização das intervenções no combate à pobreza. No caso, diante do potencial relativamente baixo de resposta das políticas, torna-se importante que as particularidades e potencialidades de cada município sejam consideradas em busca de mais efetividade.

Com essa percepção, é bem possível que as estratégias tenham que ser repensadas, devendo ser descartadas as iniciativas genéricas que não consideram plenamente as realidades locais. Isso requer, portanto, um esforço no sentido de conhecer melhor quais são as verdadeiras necessidades e anseios da população-alvo de cada área geográfica, de forma que as intervenções possam, de fato, transformar a realidade das pessoas mais carentes.

Entretanto, um grande dilema emerge quando as localidades que mais precisam das ações públicas para superar as deficiências existentes são exatamente aquelas que apresentam a menor perspectiva de sucesso. Assim, além da escolha de que áreas devem ser enfatizadas, o esforço de priorização deve ser feito também para selecionar adequadamente as estratégias e iniciativas a serem implementadas indicando, conforme Andrews (2013), que tipos de intervenções ou mudanças

devem ser implantadas; quem deverá conduzi-las; quando elas deverão ocorrer e por quê; e como elas podem gerar resultados sustentáveis em longo prazo.

Nesse contexto, vale salientar que as atividades de monitoramento e avaliação são fundamentais, pois por meio delas é possível alocar melhor os recursos disponíveis, lidar com problemas de execução, e buscar o desejado aumento de efetividade das intervenções. E, com o desenvolvimento de uma cultura de avaliação, torna-se mais adequada a disseminação de melhores práticas (BARRETO *et al.*, 2014; CHIARINI, 2008; HOLANDA; ROSA, 2004b; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013).

Como limitações do artigo tem-se, primeiramente, a base de dados que só está disponível até o ano de 2010, pois não há dados municipais mais recentes para as variáveis consideradas. Adicionalmente, do ponto de vista metodológico, na estimação do modelo não foram relevados os potenciais efeitos espaciais entre municípios, não se avaliou a possibilidade de que os coeficientes estimados não sejam os mesmos para todos os municípios ou para grupos de municípios, nem foram consideradas as implicações decorrentes da adoção de outra linha de pobreza, como a que foi utilizada, por exemplo, por Assis, Medeiros e Nogueira (2017), que gera elasticidades com magnitudes mais elevadas em relação à linha contemplada no presente estudo. Finalmente, foram apresentadas de forma sintética as principais consequências estratégicas e gerenciais decorrentes dos resultados das análises efetuadas.

Assim, na perspectiva do desenvolvimento de estudos futuros, propõe-se o uso de outras metodologias para lidar com eventuais problemas técnicos não considerados. Mais importantemente, sugere-se o aprofundamento da discussão acerca da priorização e escolha de intervenções e da alocação de recursos no âmbito de uma política de combate à pobreza no Ceará abordando, com maior riqueza de detalhes, aspectos relacionados ao desenho e à implementação de políticas considerando as particularidades de cada local assim como as características e o potencial de cada tipo de iniciativa no âmbito das políticas de crescimento econômico e de distribuição de renda.

Referências bibliográficas

AMATO, F. *Número de pobres no Brasil pode estar subestimado, aponta TCU*. G1, 10 set. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/09/numero-de-pobres-no-brasil-pode-estar-subestimado-aponta-tcu.html> Consulta em: 15 mar. 2015.

ANDREWS, M. *How do governments get great?* Cambridge (MA): Harvard / John F. Kennedy School of Government, 2013 (Faculty Research Working Paper RWP13-020).

ANDREWS, M.; HAY, R.; MYERS, J. *Governance indicators can make sense: under-five mortality rates are an example*. Cambridge (MA): Harvard / John F. Kennedy School of Government, 2010 (Faculty Research Working Paper RWP10-015).

ASSIS, D. N. C.; MEDEIROS, C. N.; NOGUEIRA, C. A. G. Extrema pobreza infantil, crescimento e distribuição de renda. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 48, p. 175-210, jan./jun. 2017.

AZEVEDO, D. C.; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. *Rev. Katál. Florianópolis*, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.

BARRETO, F. A. *et al.* Comentários gerais e estratégias para o desenvolvimento social do Ceará. In: BARRETO, F. A. F. D.; MENEZES, A. S. B. (Orgs.) *Desenvolvimento econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões*. Fortaleza: Ipece, 2014. p. 392-402.

BISQUERRA, R.; SARRIERA, J. C.; MARTINEZ, F. *Introdução à Estatística: enfoque informático com o pacote estatístico SPSS*. Porto Alegre: Artmed, 2004. 255 p.

BOURGUIGNON, F. The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods. In: EICHER, T.; TURNOVSKY, S. (Eds.) *Inequality and growth: theory and policy implications*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 3-26.

_____. *The poverty-growth-inequality triangle*. Washington, DC: The World Bank, 2004.

_____. *The poverty-growth-inequality triangle: with some reflections on Egypt*. Cairo: ECES, 2005. (Distinguished Lecture Series n. 22).

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 423-449, 2004.

CHIARINI, T. Análise espacial da pobreza municipal no Ceará, 1991-2000. *Revista de Economia*, v. 34, n. 2, p. 69-93, 2008.

CZERMAINSKI, A. B. C. *Análise de correspondência*. São Paulo: USP/Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", 2004.

DATT, G.; RAVALLION, M. Growth and redistribution components of changes in poverty measures: a decomposition with application to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics*, v. 38, n. 2, p. 275-295, 1992.

FOSU, A. K. Inequality and the impact of growth on poverty: comparative evidence for Sub-Saharan Africa. *Journal of Development Studies*, v. 45, n. 5, p. 726-745, 2009.

_____. *Growth, inequality, and poverty reduction in developing countries: recent global evidence*. Helsinki: World Institute for Development Economics Research, 2011 (Working Paper n. 2011-1).

_____. Growth, inequality, and poverty in Sub-Saharan Africa: recent progress in a global context. *Oxford Development Studies*, v. 43, n. 1, p. 44-59, 2015.

HOFFMANN, R. *Estatística para economistas*. 4.ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006. 432 p.

HOLANDA, M. C. *et al.* O modelo aplicado de gestão pública por resultados (GPR) no Estado do Ceará. In: HOLANDA, M.C. (Org.) *Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados*. Fortaleza: Ipece, 2006, p. 55-76.

HOLANDA, M. C. *et al.* Implementing results-based management at the subnational level. In: ASHBOURNE, E.; KUIL, I.; LEGER, D.; KOLKER, E. (Org.). *Sourcebook on emerging good practices in Managing for Development Results*. 3 ed. Washington, D.C.: World Bank, 2008, p. 59-63.

HOLANDA, M. C.; ROSA, A. L. T. *Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop)*. Fortaleza: Ipece, 2004a (Nota técnica n. 4).

_____. *Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará*. Fortaleza: Ipece, 2004b (Nota Técnica n. 11).

KAKWANI, N. Poverty and economic growth with application to Cote d'Ivoire. *Review of Income and Wealth*, v. 39, n. 2, p. 121-139, 1993.

KALWIJ, A.; VERSCHOOR, A. Not by growth alone: the role of the distribution of income in regional diversity in poverty reduction. *European Economic Review*, v. 51, p. 805-829, 2007.

KAPOOR, R. Inequality matters. In: Annual Global Development Conference – Inequality, Social Protection and Inclusive Growth, 14. 2013, Manila. *Anais...* Manila: Global Development Network (GDN), 2013.

LOUREIRO, A. O. F.; COSTA, L. O. *Uma breve discussão sobre os modelos com dados em painel*. Fortaleza: Ipece, 2009 (Nota Técnica n. 37).

LOUREIRO, A. O. F.; SULIANO, D. C. *As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil*. Fortaleza: Ipece, 2009 (Nota Técnica n. 38).

MACROPLAN. *Levantamento de práticas de Gestão Pública para Resultados – Benchmarking GpR*. Fortaleza, mar. 2016. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Gestao-Publica-por-Resultado/2016%20Projeto%20GPR/Levantamento%20de%20pr%C3%A1ticas%20de%20Gest%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20para%20Resultados%20%E2%80%93%20Benchmarking%20GpR.pdf> Consulta em: 15 jul. 2016.

MARINHO, E.; ARAÚJO, J. *Crescimento econômico e concentração de renda: seus efeitos na pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro / Niteroi: BNDES/Anpec, 2012 (Working Paper n. 24).

MEDEIROS, A. C. C. GPR no Ceará: prática de gestão em busca de resultados. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 3. Brasília (DF), 2010. *Anais...* Brasília: Consad, 2010.

MEDEIROS, A. C. C.; ROSA, A. L. T.; NOGUEIRA, C. A. G. Gestão pública por resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá. Encontro Economia do Ceará em Debate, 4. Fortaleza (CE), 2008. *Anais...* Fortaleza: Ipece, 2008.

MEDEIROS, C. N.; PINHO NETO, V. R. Mapeamento da extrema pobreza no estado do Ceará. In: BARRETO, F. A. D.; MENEZES, A. S. B.; ALBUQUERQUE, E. L. S.; SOUSA, F. J.; GONÇALVES, L. C. (Orgs.). *Economia do Ceará em Debate 2011*. Fortaleza: Ipece, 2012. p. 167-190.

NERI, M. Bolsa Família 2.0. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 12, p. 46-49, dez. 2006.

- NOGUEIRA, C. A. G. *Acompanhamento das metas do milênio e dos avanços socioeconômicos do Ceará*. Fortaleza: Ipece, 2009 (Texto para Discussão n. 57).
- NOGUEIRA, C. A. G.; PONTES, P. A. *Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – Estado do Ceará*. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa).
- _____. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência do Ceará. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, J. C.; PIRES, R. R. (Orgs.). *PPA 2012 - 2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil*. Brasília: Ipea, 2015, p. 123-151.
- OCDE. *The productivity-inclusiveness nexus*. Paris, 2016.
- OLIVEIRA, J. L.; MIRO, V. H.; BARRETO, F. A. F. D. *Princípios para uma estratégia eficiente de combate à pobreza no estado do Ceará*. Fortaleza: Ipece, 2013 (Nota Técnica n.53).
- PEREIRA, A. *Guia prático de utilização do SPSS – análise de dados para Ciências Sociais e Psicologia*. 5.ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2004. 243 p.
- PERO, V.; CRUZ, G. F. A queda da pobreza no Brasil: mudanças no perfil e nos determinantes na entrada do 2º milênio. In: Encontro Nacional de Economia, 43., 2015, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPEC, 2015.
- PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. *Análise de dados para ciências sociais – a complementaridade do SPSS*. 6.ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2014. 1240 p.
- PNUD. *Os objetivos de desenvolvimento sustentável – dos ODM para os ODS*. Disponível em: <http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/> Consulta em: 05 jul. 2016.
- PNUD; IPEA; FJP. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/> Consulta em: 05 out. 2015.
- RAMOS, C. A. A queda da pobreza e da concentração de renda no Brasil. “À la Recherche” da teoria perdida. *Nova Economia*, Belo Horizonte, n. 25, v. 3, p. 599-620, set./dez. 2015.
- RAY, D. *Development Economics*. Princeton: Princeton University Press, 1998. 848 p.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244 p.
- SACHS, J. *The end of poverty: how we can make it happen in our lifetime*. Nova York: Penguin Books, 2005. 397 p.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 411 p.
- THORBECKE, E. Multidimensional poverty: conceptual and measurement issues. In: KAKWANI, N.; SILBER, J. (Eds.) *The many dimensions of poverty*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. p. 3-19.
- ZAMAN, K.; KHILJI, B. A. The relationship between growth–inequality–poverty triangle and pro-poor growth policies in Pakistan: the twin disappointments. *Economic Modelling*, v. 30, p. 375–393, 2013.

Cláudio André Gondim Nogueira

Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Atualmente é Diretor da Diretoria de Estudos de Gestão Pública (Digep) do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) e professor de cursos de pós-graduação *latu sensu* da Unifor. Contato: sergioforte@unifor.br

Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte

Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Atualmente é professor titular da Universidade de Fortaleza (Unifor) no programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) e no Centro de Comunicação e Gestão (CCG). Contato: sergioforte@unifor.br

O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública

Andersson Pereira dos Santos

Polícia Federal

Gilson Matilde Diana

Polícia Federal

O artigo analisou o perfil dos aprovados em concursos públicos promovidos por uma organização de segurança pública, com o objetivo de verificar os efeitos da ação afirmativa implementada pela Lei Federal nº 12.990/2014, que reservou vagas para negros em processos seletivos da administração pública federal. Foram aplicados questionários socioeconômicos para 2.794 candidatos aprovados em concursos públicos promovidos pela Polícia Federal. Com base nos dados encontrados, foi constatada alteração significativa do perfil racial dos aprovados nos processos seletivos, aproximando-o do perfil racial da população brasileira. Também foi possível verificar que o benefício gerado pela ação afirmativa alcançou em menor escala os indivíduos oriundos da comunidade negra mais pobre. O estudo contribui com dados empíricos que podem auxiliar os debates e subsidiar decisões políticas sobre tema tão complexo e polêmico, mas fundamental para o Estado brasileiro, que é a inclusão de segmentos desprivilegiados e discriminados da sua população.

Palavras-chave: ação afirmativa, raça - inclusão social, agente público, Brasil

[Artigo recebido em 29 de junho de 2016. Aprovado em 19 de outubro de 2018.]

El perfil racial en la administración pública en Brasil: un primer informe sobre los efectos de la reserva de puestos para los negros en una organización de seguridad pública

El artículo analiza el perfil de aprobados en selecciones públicas promovidas por una organización de seguridad pública, con el fin de verificar los efectos de la acción afirmativa implementada por la Ley Federal Nº 12.990/2014, que reserva puestos para negros en procesos de selección del Gobierno Federal. Se aplicaron cuestionarios socioeconómicos a 2.794 candidatos aprobados en las selecciones públicas promovidas por la Policía Federal. Como resultado se observó una alteración significativa del perfil racial de los aprobados, acercándose al perfil racial de la población brasileña. También se observó que el beneficio generado por la acción afirmativa alcanzó en menor medida los individuos más pobre de la comunidad negro. El estudio contribuye con datos empíricos que pueden ayudar en el debate y en las decisiones políticas sobre un tema tan complejo y controvertido, pero fundamental para el Estado brasileño, que es la inclusión de segmentos desfavorecidos y discriminados de la población.

Palabras-clave: acción afirmativa, raza - inclusión social, agente público, Brasil

Racial profile in public administration in Brazil: a first report on the effects of quotas for blacks in an organization of public security

The article analyzed the profile of approved in public selections promoted by a law enforcement organization, with the objective to verify the effects of affirmative action implemented by Federal Law Nº. 12.990/2014, that reserved places for blacks in selection processes of Federal Public Administration. Have been applied socioeconomic questionnaires to 2,794 candidates approved in public selections promoted by Federal Police. Based on data found, was observed a significant change in the racial profile of approved in the selection process, approaching the racial profile of the Brazilian population. It was also observed that the benefit generated by the affirmative action reached on a smaller scale the individuals from the poorest black community. The study contributes with empirical data that can assist the debate and political decisions on a subject as complex and controversial but fundamental to the Brazilian state, which is the inclusion of underprivileged and discriminated segments of their population.

Keywords: affirmative action, race - social inclusion, public agent, Brazil

Introdução

Nos últimos anos, o Estado brasileiro promoveu ações afirmativas com o objetivo de diminuir a desigualdade racial existente no país, especialmente a partir da inflexão institucional e política no tratamento da temática racial, que teve como corolário a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a instituição da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), no ano de 2003 (LIMA, 2010).

A Lei Federal nº 12.990/2014, que reservou para os negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos e empregos públicos, promovidos pelo Governo Federal, é uma dessas ações afirmativas, implementada com a finalidade de aproximar a composição racial dos funcionários públicos dos percentuais observados no conjunto da população brasileira, conforme disposto no texto do projeto de lei que lhe deu origem (PL nº 6.738/2013).

Este artigo analisa o perfil dos candidatos aprovados em concursos públicos promovidos por uma organização de segurança pública, fazendo um balanço inicial, com o objetivo de verificar os efeitos dessa ação afirmativa na composição racial dos servidores que ingressaram no órgão por meio do primeiro concurso realizado após a edição da Lei Federal nº 12.990/2014, bem como o levantamento de dados socioeconômicos desses novos servidores.

Para efetuar tal análise, foram utilizados dados obtidos por meio da aplicação de questionário socioeconômico com amostra de candidatos aprovados em concursos públicos promovidos pela Polícia Federal, que compuseram uma população de 2.794 indivíduos. Foi feita a comparação entre os dados obtidos com a aplicação do questionário socioeconômico em 2006 e 2007 e os dados obtidos no ano de 2015. Neste último caso, esses candidatos já foram alcançados pela Lei Federal nº 12.990/2014.

Ações afirmativas para negros no Brasil

O ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa define as ações afirmativas como políticas públicas e privadas, de caráter voluntário, facultativo ou compulsório, que são direcionadas à efetivação do princípio constitucional da igualdade material, com a finalidade de anular os efeitos da discriminação de gênero, racial, de origem nacional, de idade e de compleição física, possibilitando o efetivo oferecimento de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito (GOMES, 2005a).

Piovesan (2005) aponta as ações afirmativas como políticas compensatórias, tratando-se de poderoso instrumento de inclusão social, constituído por medidas especiais e temporárias, que procuram aliviar e remediar um passado de discriminação. De acordo com a autora, o objetivo das ações afirmativas é que grupos vulneráveis, como as mulheres e minorias étnicas e raciais, por exemplo, alcancem a igualdade material, o que cumpriria a finalidade pública de assegurar a pluralidade e diversidade racial, decisiva para o projeto democrático.

As estatísticas contendo os dados socioeconômicos elaboradas ao longo de 20 anos por institutos oficiais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea) e por instituições não oficiais (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese) demonstram forte desigualdade entre negros e brancos no Brasil (SANTOS; SILVA, 2006).

Apesar de representarem 51% da população brasileira, os negros permanecem sendo afetados por uma discriminação estrutural e histórica que é apresentada em diferentes graus de vulnerabilidade, possuindo níveis mais elevados de exclusão e pobreza, especialmente quando comparados com a população branca (CUNHA, 2012). Os estudos demográficos atestam as disparidades raciais entre brancos e não brancos na quantidade de anos de estudo, disparidades no acesso, permanência e finalização dos ensinos médio e superior, o que se reflete na estrutura ocupacional do mercado de trabalho (GUIMARÃES, 2006).

Piovesan (2005) afirma que se faz necessária a adoção de ações afirmativas em proveito da população negra, em especial nas áreas do trabalho e educação, uma vez que o Brasil é um país em que os afrodescendentes são 64% dos pobres e 69% dos indigentes, sendo necessário reconhecer o quadro alarmante de discriminação e exclusão social, tratando as ações afirmativas como medidas urgentes e necessárias.

O debate sobre a implantação de ações de natureza reparatória em favor da comunidade negra se iniciou com a publicação do *Jornal Quilombo*, editado entre 1948 e 1950, em que foi apresentada a ideia do ingresso de estudantes negros na educação privada e pública como bolsistas do Estado, no ensino secundário e superior do país, inclusive nos estabelecimentos militares (CARVALHO, 2003).

De acordo com Santos (2012), em 1968 ocorreu o primeiro registro de discussão no âmbito do Estado brasileiro do que hoje pode ser entendido como ação afirmativa voltada para os negros. Nesse ano, técnicos do Tribunal Superior do Trabalho e do Ministério do Trabalho se manifestaram favoravelmente à edição de leis que obrigassem as empresas a manterem um percentual mínimo de empregados “de cor”, que variava de acordo com o ramo de atividade e demanda, para solucionar o problema da discriminação racial no mercado de trabalho. Apesar das discussões, nenhuma lei foi editada.

Na década de 1970, com o designado ressurgimento do movimento negro no Brasil, foram realizados debates, passeatas, palestras e outras formas de manifestações por organizações que discutiam a questão racial, tendo sido desenvolvido relevante trabalho voltado para a exposição das desigualdades sociais entre negros e brancos, buscando a conscientização sobre o assunto e maior espaço na sociedade brasileira para o negro (CONTINS; SANT'ANA, 1996). Se convencionou chamar esse ressurgimento de “movimento negro contemporâneo”, tendo se caracterizado pela ênfase em denunciar o mito da democracia racial (ALBERTI; PEREIRA, 2006).

Nos anos 1980, houve a formulação do primeiro projeto de lei voltado para combater a discriminação racial no mercado de trabalho, o PL nº 1.332/1983, apresentado pelo Deputado Federal Abdias do Nascimento, que propôs uma ação compensatória que buscava estabelecer compensações para os negros, incluindo a reserva de vagas para homens e mulheres negras na seleção para ingresso no serviço público (MOEHLECKE, 2002).

Embora tenha sido aprovado por unanimidade nas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ), de Trabalho e Legislação Social (CTLS) e de Finanças (CF), o PL nº 1.332/1983 foi arquivado em decorrência da Resolução da Câmara dos Deputados nº 6, de 1989, que determinou o arquivamento das proposições de iniciativa de deputados que se encontravam em tramitação em 4 de outubro de 1988, dia anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal brasileira introduziu de maneira decisiva no âmbito do Estado a questão do racismo (LORENZO, 2012). A partir da década de 1990, a ideia sobre a implantação de ações afirmativas se tornou mais persuasiva e expressiva nos meios de comunicação de massa e rodas de discussão (GUARNIERI; MELO-SILVA, 2007).

Fry (2006) destaca a existência de consenso de que houve mudança radical na política racial do Estado brasileiro a partir de 1995, com a criação de grupo de trabalho interministerial para formular atividades e políticas que visavam o reconhecimento do valor da população negra, após a pressão feita pelos movimentos negros (OLIVEIRA; LIMA; SANTOS, 1998). Nesse ano foram realizadas manifestações comemorativas referentes aos 300 anos da morte de Zumbi, que culminaram com a Marcha Zumbi dos Palmares, realizada em Brasília, tendo sido entregue ao Presidente Fernando Henrique um documento com as principais reivindicações do Movimento Negro (SANTOS; MACHADO, 2008).

Em 1996 foi publicado o Programa de Direitos Humanos, que dedicou um capítulo à comunidade negra, propondo, inclusive, ações da iniciativa privada que realizassem discriminação positiva, ações afirmativas para facilitar o acesso

de negros à educação e políticas compensatórias que promovessem social e economicamente a população negra (MARTINS, 1996; FRY, 2006).

A mudança da política racial se intensificou a partir da intensa preparação para a participação na III Conferência Mundial das Nações Unidas de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em 2001, na cidade de Durban, na África do Sul (HERINGER, 2001; MAIO; SANTOS, 2005; FRY, 2006; ALBERTI; PEREIRA, 2006; LIMA, 2010). Foi criado um comitê nacional que organizou pré-conferências em diversos estados brasileiros com a finalidade de debater aspectos importantes para o Brasil na agenda da conferência mundial, culminando com os debates ocorridos na conferência nacional, que subsidiaram a formulação do documento *Plano Nacional de Combate ao Racismo e a Intolerância – Carta do Rio*, encaminhado à conferência mundial (MOURA; BARRETO, 2002).

A conferência foi uma referência mundial na luta antirracista, com reflexos internos no país, tendo o governo brasileiro se comprometido a lutar contra a discriminação racial (SOUSA; PORTES, 2011). Em 2002 foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos II, que apresentou um conjunto de medidas voltadas para a promoção dos direitos da população negra (DOMINGUES, 2005), e o Programa Nacional de Ações Afirmativas, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (LIMA, 2010).

A criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003, após a conferência mundial, com atribuição de formular, coordenar e articular políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial voltada para a consolidação do tema da igualdade racial, teve efeitos políticos no desenho de ações governamentais, causando mudanças profundas na condução de políticas públicas elaboradas com perspectiva racial, incluindo o debate sobre a implementação de cotas para negros (LIMA, 2010).

A implantação do sistema de cotas para negros em vários campos da vida social, incluindo a reserva de vagas em concursos públicos e em universidades públicas, estava prevista na redação original do Projeto de Lei nº 3.198/2000, mas não foi contemplada no texto da Lei Federal nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), publicada após mais de 10 anos de debates do projeto pelo Congresso Nacional (SILVA, 2012).

Até a edição da Lei nº 12.711/2012, que instituiu a reserva de vagas no sistema de educação superior e do ensino médio federal para pretos, pardos e indígenas, esta ação afirmativa tinha um caráter fragmentado, tendo sido disseminada pelo Brasil ao longo de mais de 10 anos, de modo heterogêneo, por meio de iniciativas locais, como a deliberação de conselhos universitários e leis estaduais, tendo

se iniciado em universidades estaduais do Rio de Janeiro, no ano de 2001, com bastante repercussão na opinião pública (DAFLON; FERES JUNIOR; CAMPOS, 2013).

No campo do trabalho, a principal iniciativa foi a edição da Lei Federal nº 12.990/2014, que reservou 20% das vagas oferecidas em concursos públicos promovidos pela administração pública federal para os negros, tratando-se de uma ação afirmativa com bastante repercussão na imprensa nacional.

Reserva das vagas oferecidas nos concursos públicos brasileiros para candidatos negros

O grau de competitividade pelo emprego público no Brasil é alto, havendo uma forte concorrência na busca pelos postos de trabalho do setor público (NOGUEIRA, 2005). A política remuneratória da administração pública federal tem sido eficiente para atrair novos funcionários em razão dos bons salários pagos aos seus servidores (MARCONI, 2003). Os empregados do setor público no Brasil tendem a receber rendimentos superiores aos empregados da iniciativa privada, assim como ocorre em outros países, mesmo quando são comparados trabalhadores com semelhantes atributos e características (MARCONI, 2003; SOUZA; MEDEIROS, 2013).

Além da remuneração, a estabilidade também é buscada por quem almeja ingressar no serviço público, especialmente diante das dificuldades em se lidar com a instabilidade do mercado de trabalho (SILVA, 2004; SILVA; BALASSIANO; SILVA, 2014). Os concursos públicos são uma maneira de se obter a inserção no serviço público, possibilitando o alcance da garantia de estabilidade financeira (RIBEIRO; MANCEBO, 2009; ALBRECHT; KRAWULSKI, 2011). A busca por um emprego estável alimenta uma cadeia milionária de negócios, incluindo a publicação de livros, venda de apostilas e cursinhos preparatórios direcionados para a preparação de concursos (RIBEIRO; MANCEBO, 2013).

Desde a organização do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1938, com a atribuição de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público (COSTA, 2008), os processos seletivos para ingresso em cargos públicos possuem duas finalidades: assegurar a observância do princípio da isonomia e promover a seleção dos concorrentes mais capacitados para o exercício de funções (CAMMAROSANO, 1984).

Os concursos públicos são pautados por duas ideologias: a ideologia acadêmica, que busca recrutar os melhores egressos do sistema de ensino; e a ideologia profissional, que busca recrutar os profissionais mais competentes, que já demonstrem as habilidades necessárias ao exercício do futuro cargo (FONTAINHA; GERALDO; VERONESE; ALVES, 2015). Como consequência, de maneira geral, os

servidores públicos que trabalham no Governo Federal possuem boa escolaridade, sendo certo que grande parte possui a graduação em nível superior (OLIVEIRA, 2007).

Em pesquisa que teve como objetivo investigar os fatores que possibilitam o sucesso em concursos públicos, Castelar, Veloso, Ferreira e Soares (2010) avaliaram o perfil dos candidatos que foram aprovados e tomaram posse em cargos públicos. Segundo os autores, a probabilidade de aprovação nos certames foi definida em função das características socioeconômicas dos candidatos, tendo sido constatado que a alta renda familiar e uma maior escolaridade são fatores que aumentam a chance de sucesso nas seleções públicas. Em sentido oposto, a renda abaixo de dois salários mínimos e a baixa escolaridade contribuem para uma menor chance de aprovação nos concursos públicos.

Em razão da desigualdade nas condições de formação e preparação, assim como na condição de vida mais precária vivenciada pela população negra, apesar dos critérios considerados impessoais de seleção para cargos públicos, há um evidente acesso desigual ao emprego no serviço público (SILVA; SILVA, 2014). A desigualdade social entre negros e brancos possui forte relação com a inserção profissional, tendo impacto na desigualdade de acesso a oportunidades profissionais no mercado de trabalho, em vista da menor condição econômica e do menor grau de escolaridade dos negros, dificultando o acesso destes ao emprego no setor público (ESTANISLAU; GOMOR; NAIME, 2015).

Segundo Domingues (2005), existiam apenas dez negros entre mil diplomatas no Itamaraty e o contingente de médicos, oficiais, engenheiros, professores universitários negros era ínfimo no país. Carvalho (2003), em artigo no qual discute a utilização das ações afirmativas como resposta ao racismo no meio acadêmico, elenca as dificuldades de acesso de negros aos cargos de professores universitários. De acordo com Carvalho (2001), em cem anos de vida universitária dos negros no Brasil, não chegava a 1% o número de professores negros.

No Censo do Poder Judiciário, realizado no ano de 2013 pelo Conselho Nacional de Justiça, foi verificado que, dos magistrados brasileiros, apenas 14% se declararam pardos, 1,4% pretos e 0,1% indígenas, totalizando apenas 15,4% de negros (pretos e pardos) (SILVEIRA, 2015). Entre os servidores do Poder Judiciário, a presença de negros é maior nos tribunais superiores (37,2%) e menor na justiça federal (24,0%) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014).

Em uma pesquisa realizada junto à Polícia Militar da Bahia, Ramalho Neto (2012) construiu um “mapa racial” da corporação, verificando que, apesar do ingresso de indivíduos “de cor” ou pigmentados no quadro de oficiais se iniciar a partir do final da década de 1960, não significou a absorção equilibrada de pessoas oriundas das camadas mais populares de origem ético-racial descendentes de africanos.

Em levantamento realizado junto aos servidores públicos federais, foi constatada que a distribuição de servidores do Poder Executivo Federal, segundo a raça/cor, indica a presença de 22,4% de pardos e 4% de pretos, totalizando apenas 26,4% de negros (pretos e pardos) trabalhando em órgãos da administração direta, autarquias e fundações mantidas pela União (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2014). Esses números, quando comparados à população residente no país, composta por 45,5% de pardos e 8,6% de pretos, que totalizam 54,1% de negros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015), demonstram que a população negra se encontra, proporcionalmente ao seu quantitativo existente no país, sub-representada no quadro de servidores do Poder Executivo federal.

Com o objetivo de alterar tal quadro, buscando aproximar a composição racial dos servidores da administração pública federal dos percentuais observados no conjunto da população brasileira, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.738/2013, que deu origem à Lei Federal nº 12.990/2014 (SILVA; SILVA, 2014). A lei, publicada em junho de 2014, com vigência de dez anos, reservou 20% das vagas de concursos públicos promovidos no âmbito da administração pública federal para candidatos negros. A norma federal estabelece que podem concorrer às vagas reservadas aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pelo IBGE (BRASIL, 2014).

A Lei Federal nº 12.990/2014 estabeleceu que os candidatos negros concorrem concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência. Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas (BRASIL, 2014), o que, em tese, amplia o ingresso de pessoas negras no serviço público.

Com a publicação da Lei Federal nº 12.990/2014, é esperado que ocorra a reversão da disparidade que existe entre as características da população brasileira e as dos servidores da administração pública federal, permitindo o ingresso de pretos e pardos em empregos públicos em número proporcional ao existente na população do Brasil, onde somam mais da metade da população (ESTANISLAU; GOMOR; NAIME, 2015).

A eficácia da reserva de vagas para a diminuição das desigualdades sociais

Uma parcela da literatura discute a eficácia das cotas para negros como fator da diminuição das desigualdades sociais. Autores destacam que, embora seja importante a instituição de ações afirmativas para o combate ao racismo, não se

pode esperar que a sua aplicação isoladamente reduza a pobreza da população negra ou resolva o problema do racismo.

Uma das restrições apresentadas por críticos das cotas raciais é o chamado efeito *creamy layer*, segundo o qual a reserva de vagas termina por beneficiar predominantemente os integrantes de um determinado grupo racial com melhores condições socioeconômicas, por exemplo, negros ricos beneficiados em uma política de cotas baseada somente em cor ou raça (MENDES JUNIOR; WALTEBERG, 2013).

Do mesmo modo em que a Índia foi o primeiro país a utilizar políticas de ação afirmativa, foi lá que surgiu a expressão *creamy layer*, utilizada para nominar as pessoas beneficiadas por uma dessas políticas, mas que já teriam, supostamente, vantagens competitivas na seleção para ingresso em universidades ou para obtenção de emprego e que não precisariam de medidas especiais como estas (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2015a).

Feres Júnior e Daflon (2015a) destacam que não existe consenso sobre os efeitos empíricos ou sobre a questão normativa do *creamy layer* na Índia ou nos Estados Unidos, e que essa discussão chegou ao Brasil por meio da grande imprensa. No entanto, de acordo com os autores, os resultados reais da aplicação das leis que instituíram cotas carecem de avaliações cuidadosas, que sejam feitas a partir de dados empíricos.

Ao analisar as opiniões contrárias às políticas de ação afirmativa em universidades públicas veiculadas pela mídia brasileira, Feres Júnior (2008) aponta que, para que essas políticas não resultem em privilégio de negros de classe média, se faz necessário combinar o critério raça/cor com o critério renda, ou da escola pública, que funcionaria como *proxy* para a renda, garantindo-se que os beneficiários não brancos não fossem oriundos da classe média.

Por outro lado, o autor ressalta que os cursos mais competitivos das universidades públicas de melhor qualidade são, na prática, dominados por brancos de classes alta e média, o que dificultaria justificar porque os não brancos de classe média deveriam ter seu acesso barrado às políticas de ação afirmativa, que possibilitam o acesso a essas posições, consideradas de prestígio (FERES JÚNIOR, 2008).

Em 1996, quando a discussão sobre a implementação de ações afirmativas no Brasil ainda era incipiente, Guimarães (1996) afirmava que era óbvio que uma política de cotas, envolvendo o acesso ao ensino superior, a posições de direção em empresas e autarquias, a contratos públicos de prestação de serviços, entre outros, beneficiaria a um conjunto restrito da comunidade negra, incorporado à classe média, por se tratar daqueles que possuem a qualificação e a capacitação requeridas para tais postos. O autor defendia que as políticas dessa natureza deveriam estar associadas a outras, voltadas para a universalização e melhoria

do ensino público fundamental e médio, a assistência médica e odontológica e as condições sanitárias, ampliando a cidadania da população pobre.

No mesmo sentido, Azevedo (2004) alerta que a implantação progressiva de cotas raciais pelo Estado nas diversas áreas da sociedade civil não pode ser considerada como a única opção para a resolução do problema do racismo institucional e da pobreza de grande parcela da comunidade negra. Para Pereira e Zientarski (2011), a resolução do problema da exclusão por meio de ações afirmativas de raça e gênero seriam ações paliativas, compensatórias e imediatistas que camuflariam o problema. As autoras defendem que a solução deve estar calcada em ações afirmativas aplicadas por meio de políticas sociais em todas as áreas, e, entre estas, a educação de base voltada para a equidade e a qualidade.

Haas e Linhares (2012), em artigo que analisa a aplicação de ações afirmativas para ingresso na educação superior, apontam que o estudante negro pobre é diferente do branco pobre, pois, enquanto o branco é discriminado pela sua condição socioeconômica, o negro é discriminado duas vezes, pela condição socioeconômica e racial. Assim, nessas circunstâncias, as cotas em universidades propiciariam vantagens aos negros que estão misturados aos brancos na classe média baixa brasileira, que são excluídos no funil do vestibular tradicional em razão das deficiências na formação básica associadas a práticas discriminatórias, e não beneficiam os negros pobres, que vivem nos limites da pobreza e não possuem qualquer aspiração ao curso superior (HAAS; LINHARES, 2012).

No entanto, Haas e Linhares (2012) concluem destacando que, na discussão sobre o sistema de cotas para ingresso em universidades públicas brasileiras, deve-se atender às pessoas discriminadas, independentemente da sua condição socioeconômica, como uma forma de se combater o preconceito, que é um problema presente no Brasil.

Alberti e Pereira (2006), quando analisaram as discussões acerca da implantação de cotas para ingresso nas universidades públicas, relataram que muitas das lideranças do movimento negro afirmavam que o tema das cotas não era solução para tudo, devendo ser vista como medida emergencial. No entanto, os autores destacaram que a maior riqueza da implantação das cotas estava no debate e nas mudanças que a implantação de tal medida seria capaz de implementar.

Neste sentido, Tragtenberg (2002) considera que as ações afirmativas não resolverão o problema do racismo cordial brasileiro, mas no mínimo irão chamar a atenção dos brasileiros para ele e provavelmente irão minorá-lo, pois, apenas uma melhora sensível nos níveis de emprego, na distribuição de renda e nas políticas sociais poderia contribuir de forma permanente para a melhoria do padrão de vida dos brasileiros, particularmente os negros.

Segundo Azevedo (2004), existe uma afirmação constante nos Estados Unidos de que as políticas de ação afirmativa beneficiaram principalmente a classe média negra, sem solucionar os problemas da pobreza da maior parte da comunidade negra americana, o que foi corroborado por dados da sociedade norte-americana apresentados por Andrews (1997). No entanto, Walters (1997) afirma que não se pode cobrar da ação afirmativa a diminuição da pobreza das classes inferiores, pois este nunca foi o seu objetivo exclusivo. Ou seja, a implementação de cotas raciais, embora auxilie na diminuição da discriminação racial e no combate ao racismo, por si só, não é suficiente para reduzir a pobreza da comunidade negra.

Feres Júnior e Daflon (2015b) afirmam que está cedo para avaliar se as ações afirmativas falham em reduzir as desigualdades no Brasil, pois essas políticas estão em vigor há pouco mais de 10 anos. De acordo com os autores, a adoção de uma abordagem pragmática em relação à elaboração e implementação das ações afirmativas que instituíram as cotas é uma opção mais razoável, uma vez que estas podem ser aperfeiçoadas por meio de um trabalho contínuo de avaliação e reformulação das suas premissas, métodos e procedimentos se os resultados apontarem pela necessidade de modificações na política.

Método

Com o objetivo de verificar se houve mudança do perfil racial dos candidatos aprovados em concursos públicos promovidos após a edição da Lei nº 12.990/2014, foram analisados os dados dos candidatos aprovados em processos seletivos para provimento de cargos policiais promovidos pela Polícia Federal, organização de segurança pública que está distribuída e atua em todo o território nacional, contribuindo com a manutenção da lei e da ordem e preservação do Estado democrático de direito.

O nível de escolaridade exigido para ingresso nos cargos policiais é a graduação em nível superior. O número de inscritos nos últimos processos seletivos realizados pela instituição tem superado, nos últimos 10 anos, a média de 100.000 inscritos, com demanda de candidato por vaga superior a 100, tratando-se de uma das seleções mais concorridas do Brasil.

Os concursos públicos são divididos em duas etapas. A primeira etapa é composta por provas objetivas, discursivas, exame de aptidão física, avaliação psicológica e exames médicos, aplicados em todas as capitais do país. A segunda etapa consiste em curso de formação, de caráter eliminatório, realizado na Academia Nacional de Polícia, no qual somente são matriculados os candidatos aprovados na primeira etapa do concurso público e classificados dentro do número de vagas previsto em edital.

Na maioria das iniciativas voltadas para a implementação das políticas de ação afirmativa, não se verifica a existência de instrumentos consolidados de acompanhamento e avaliação, resultando em limitada oferta de dados sistematizados, o que dificulta o seu monitoramento (SILVA; SILVA, 2014). Na Polícia Federal, não existem dados consolidados sobre a cor dos seus integrantes. Com a finalidade de suprir tal lacuna, para a realização do estudo, foi utilizado um conjunto de informações coletadas junto aos candidatos que foram matriculados em cursos de formação.

Os dados foram coletados, com autorização da organização, por meio da aplicação de questionário que permitiu conhecer o perfil socioeconômico dos candidatos matriculados em quatro cursos de formação realizados pela Academia Nacional de Polícia, ministrados no segundo semestre de 2006, nos primeiro e segundo semestres de 2007, antes, portanto, da edição da Lei nº 12.990/2014, e no segundo semestre de 2015, após a implementação da ação afirmativa. Não foram aplicados questionários em outros cursos de formação.

Os questionários foram preenchidos em papel pelos candidatos nos cursos de formação realizados em 2006 e 2007. Os dados foram inseridos num banco de dados do *Statistical Package for the Social Science* (SPSS), versão 21.0. No curso de formação realizado em 2015, o *link* contendo o endereço eletrônico dos questionários foi enviado para todos os candidatos matriculados no curso de formação, que receberam as orientações dos instrutores para o seu preenchimento.

Compuseram o estudo 2.794 participantes, matriculados em cursos de formação, que responderam o questionário, distribuídos em 650 no curso realizado no segundo semestre de 2006, 761 no primeiro semestre de 2007, 719 no segundo semestre de 2007 e 664 no segundo semestre de 2015. Os dados foram analisados com a utilização do SPSS.

A comparação entre as informações de cor/raça referentes aos cursos de formação estudados, bem como dos indicadores socioeconômicos, foi feita por meio do teste Qui-quadrado para proporções, com a aplicação de testes *post hoc* para identificar quais “grupos raciais” apresentavam diferenças entre si. O nível de significância de $p < 0,05$ foi adotado em todas as análises.

Apesar de o sistema de classificação de cor/raça (branco, preto, pardo, amarelo e indígena) adotado pelo IBGE ser alvo de controvérsias entre sociólogos e antropólogos (VALLE SILVA, 1999; SCHWARTZMAN, 1999; WOOD; CARVALHO; HORTA, 2010; LOVEMAN; MUNIZ; BAILEY, 2011; ANJOS, 2013), este foi o sistema adotado no presente trabalho, tendo sido denominadas negras as pessoas classificadas como pretas ou pardas, conforme os censos demográficos realizados pelo instituto

(ROSEMBERG, 2004; GOMES, 2005b; ANJOS, 2013). O critério para definição da cor/raça foi a autodeclaração.

Justifica-se agregar os pretos e pardos para formar o grupo racial negro, tendo em vista que a situação dos dois “grupos raciais” é semelhante no tocante à obtenção de vantagens sociais e outros importantes benefícios e bens, assim como em termos de exclusão dos seus direitos legais e legítimos, bem distantes ou desiguais quando comparados à situação do grupo racial branco (SANTOS, 2002, GUIMARÃES, 2006), bem como em razão das discriminações experimentadas por ambos os grupos serem da mesma natureza, ou seja, associadas a barreiras de cor (OSÓRIO, 2003).

Cor/raça dos candidatos aprovados

A análise da cor/raça dos candidatos aprovados no concurso público foi realizada com base nas respostas oferecidas pelos candidatos à pergunta “Qual é a sua cor ou raça?”. As opções de resposta existentes no questionário foram: branca, preta, amarela, parda e indígena. A Tabela 1 apresenta o perfil racial dos candidatos matriculados nos cursos de formação realizados pela Polícia Federal, elaborada a partir das respostas oferecidas pelos candidatos:

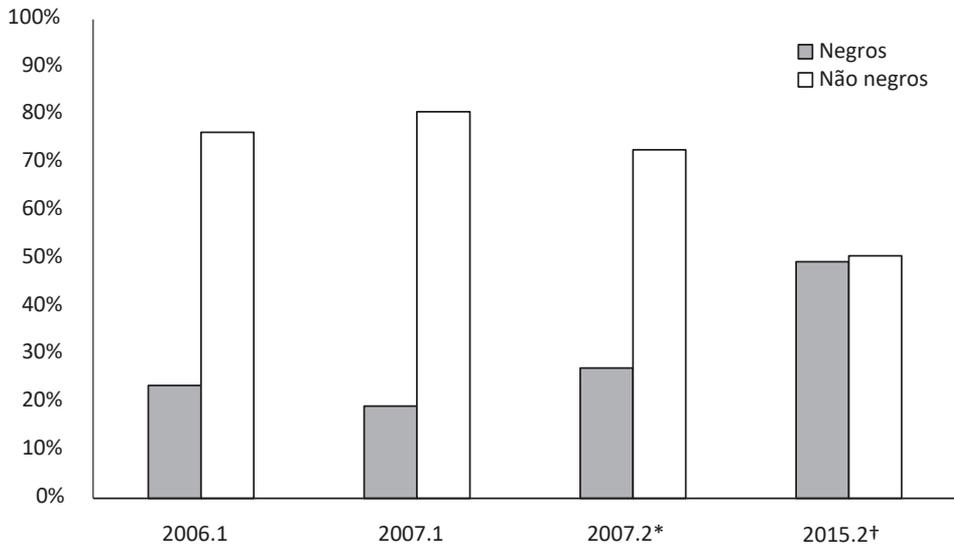
Tabela 1 – Cor/raça dos candidatos matriculados nos cursos de formação

| Cor/raça | Cursos de formação | | | | | | | |
|----------------|--------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | 2006.2 | | 2007.1 | | 2007.2 | | 2015.2 | |
| | n | % | n | % | n | % | n | % |
| Branca | 466 | 71,69 | 582 | 76,48 | 487 | 67,37 | 312 | 46,99 |
| Parda | 131 | 20,15 | 125 | 16,43 | 170 | 23,64 | 268 | 40,36 |
| Amarela | 19 | 2,92 | 21 | 2,76 | 15 | 2,09 | 15 | 2,26 |
| Preta | 19 | 2,92 | 19 | 2,50 | 20 | 2,78 | 51 | 7,68 |
| Indígena | 1 | 0,15 | 0 | 0,00 | 6 | 0,83 | 0 | 0,00 |
| Sem declaração | 14 | 2,15 | 14 | 1,84 | 21 | 2,92 | 18 | 2,71 |
| Total | 650 | | 761 | | 719 | | 664 | |

Fonte: elaboração própria.

Com base nos dados obtidos, foi observada uma diferença significativa da composição racial dos candidatos matriculados no curso de formação realizado após a edição da Lei nº 12.990/2014 ($\chi^2(3) = 172,93$; $p < 0,05$), especialmente de brancos, pardos e negros, como pode ser observado no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Cor/raça dos participantes dos Cursos de Formação – valores percentuais



Fonte: elaboração própria.

* Proporções significativamente diferentes ($p < 0,05$) das proporções registradas em 2007.1. † Proporções significativamente diferentes ($p < 0,05$) das proporções registradas em 2006.1, 2007.1 e 2007.2.

O percentual de candidatos negros matriculados nos cursos de formação realizados antes da edição da Lei nº 12.990/2014, descrito na Tabela 1, se assemelha ao levantamento realizado junto aos servidores públicos federais pela Enap (2014), no qual foi registrada a presença de 22,4% de pardos e 4% de pretos, totalizando apenas 26,4% de negros (pretos e pardos) trabalhando em órgãos da administração direta, autarquias e fundações mantidas pela União. Desse modo, foi constatada a sub-representação de negros entre os matriculados nos cursos de formação realizados em 2006 e 2007, quando comparado ao perfil racial da sociedade brasileira, assim como no estudo feito pela Enap.

No primeiro curso de formação realizado após a implementação da política afirmativa, em 2015, observou-se que o percentual de candidatos pardos e pretos (Tabela 1) se aproximou do perfil da população brasileira, composta por 45,5% de pardos e 8,6% de pretos, que totalizam 54,1% de negros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015). O percentual de candidatos negros (pardos e pretos) subiu para 48,04% em 2015, contrastando com os 23,07% do segundo semestre de 2006, 18,93% do primeiro semestre de 2007 e 26,42% do segundo semestre de 2007. O percentual de candidatos que declarou possuir a cor/raça amarela se manteve estável, entre 2% e 3%.

Em adendo à pergunta formulada sobre a cor/raça, foi questionado aos candidatos se eles se declaravam negros. O objetivo do questionamento foi o de verificar se os candidatos pardos se identificam como parte da comunidade negra, tendo sido obtidas as respostas expressas na Tabela 2.

Tabela 2 – Resposta dos candidatos que se declararam pardos à pergunta “Você se declara negro?”

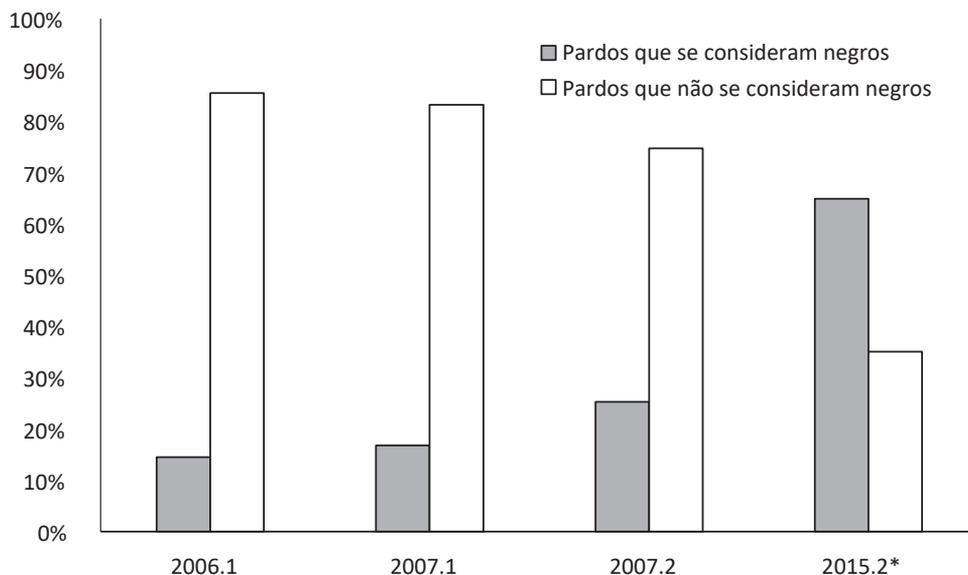
| Você se declara negro? | Cursos de formação | | | | | | | |
|------------------------|--------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | 2006.2 | | 2007.1 | | 2007.2 | | 2015.2 | |
| | n | % | n | % | n | % | n | % |
| Sim | 19 | 14,50 | 21 | 16,80 | 43 | 25,29 | 172 | 64,18 |
| Não | 112 | 85,50 | 104 | 83,20 | 127 | 74,71 | 93 | 34,70 |
| Sem declaração | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 3 | 1,12 |
| Total | 131 | | 125 | | 170 | | 268 | |

Fonte: elaboração própria.

Nos cursos de formação realizados em 2006 e 2007, o percentual de candidatos pardos que se declaravam como negros era baixo, tendo sido observado que 14,50% dos pardos que participaram do curso no segundo semestre de 2006 se declaravam negros, 16,80% no primeiro semestre de 2007 e 25,29% no segundo semestre de 2007. No curso realizado no segundo semestre de 2015, o percentual de candidatos pardos que se declarou negro subiu para 64,18%.

Com base nos dados colhidos, se pôde observar uma alteração significativa ($\chi^2(3) = 149,00$; $p < 0,05$) nas respostas oferecidas pelos candidatos que se declararam pardos nos cursos de formação realizados antes e depois da implementação da ação afirmativa. Verificou-se uma tendência do aumento do número de candidatos pardos que passaram a se reconhecer como negros, como pode ser visualizado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Resposta dos candidatos que se declararam pardos à pergunta “Você se declara negro?” – Valores percentuais



Fonte: elaboração própria.

* Proporções significativamente diferentes ($p < 0,05$) das proporções registradas em 2006.1, 2007.1 e 2007.2.

Características socioeconômicas dos candidatos aprovados

Com a finalidade de se conhecer o perfil socioeconômico dos candidatos aprovados no concurso público promovido após a publicação da Lei nº 12.990/2014, foram analisadas as respostas oferecidas pelos candidatos às perguntas presentes no questionário sobre a renda familiar, tipo de residência da família, nível de escolaridade dos pais e tipo de estabelecimento de ensino nos quais os candidatos cursaram o ensino médio e o nível superior.

Os candidatos foram separados em três grupos: **(1)** brancos e amarelos (não negros) (**n = 327 candidatos**); **(2)** negros (pardos e pretos) aprovados na ampla concorrência (**n = 210 candidatos**); e **(3)** negros (pardos e pretos) beneficiados pela reserva de vagas (**n = 109 candidatos**). Os 18 candidatos que não declararam a sua cor/raça foram excluídos da análise. O objetivo foi verificar se os candidatos negros beneficiados pela reserva de vagas possuíam índices socioeconômicos inferiores aos candidatos brancos e amarelos ou mesmo aos candidatos negros aprovados sem o benefício da ação afirmativa.

As opções de resposta à pergunta sobre a renda familiar foram baseadas no salário mínimo vigente no período de realização do curso de formação, no ano de 2015, cujo valor era de R\$ 788,00 (setecentos e oitenta e oito reais). Os resultados obtidos, apresentados na Tabela 3, demonstram que o nível de renda dos candidatos negros beneficiados pela ação afirmativa se mostrou, em média, inferior ao dos candidatos negros aprovados na lista ampla, que, por sua vez, foi inferior à renda dos candidatos brancos e amarelos. No entanto, quando aplicado o teste estatístico, não foi verificada diferença significativa entre a distribuição de renda dos candidatos brancos e amarelos, negros e negros beneficiados pela ação afirmativa ($\chi^2(14) = 18,90$; $p > 0,05$).

Verificou-se que 71,56% dos negros beneficiados pela reserva de vagas foram oriundos de famílias com renda mensal superior a 5 salários mínimos (R\$ 3.940,00), incluindo 29,36% com renda familiar superior a 10 salários mínimos (R\$ 7.880,00), como pode ser visto na Tabela 3. Pode-se constatar, portanto, que a ação afirmativa beneficiou em menor proporção os integrantes da comunidade negra com renda mais baixa, tendo apenas 11,01% dos candidatos com renda familiar igual ou inferior a 3 salários mínimos.

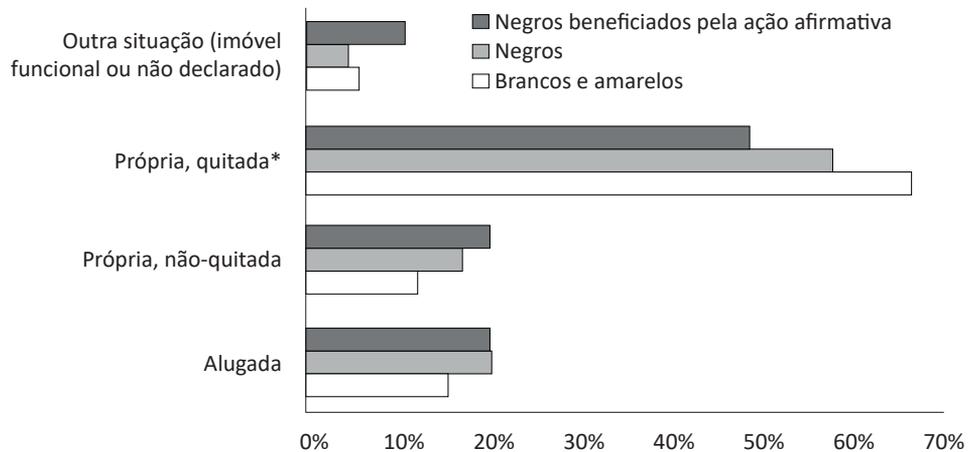
Tabela 3 – Renda familiar

| Renda | Brancos e amarelos | | Negros | | Negros beneficiados pela ação afirmativa | |
|------------------------------------|--------------------|-------|------------|-------|--|-------|
| | n | % | n | % | n | % |
| R\$ 788,00 | 2 | 0,61 | 2 | 0,95 | 0 | 0,00 |
| De R\$ 788,01 até R\$ 2.364,00 | 11 | 3,36 | 12 | 5,71 | 12 | 11,01 |
| De R\$ 2.364,01 até R\$ 3.940,00 | 41 | 12,54 | 38 | 18,10 | 19 | 17,43 |
| De R\$ 3.940,01 até R\$ 7.880,00 | 129 | 39,45 | 80 | 38,10 | 46 | 42,20 |
| De R\$ 7.880,01 até R\$ 11.820,00 | 63 | 19,27 | 40 | 19,05 | 15 | 13,76 |
| De R\$ 11.820,01 até R\$ 15.760,00 | 43 | 13,15 | 21 | 10,00 | 9 | 8,26 |
| De R\$ 15.760,01 até R\$ 23.640,00 | 24 | 7,34 | 12 | 5,71 | 6 | 5,50 |
| Mais de R\$ 23.640,00 | 12 | 3,67 | 5 | 2,38 | 2 | 1,83 |
| Não declarado | 2 | 0,61 | 0 | 0,0 | 0 | 0,00 |
| Total | 327 | | 210 | | 109 | |

Fonte: elaboração própria.

No tocante ao tipo de residência dos candidatos, a proporção de candidatos brancos e amarelos que possuem casa própria quitada é superior à dos negros, que é, por sua vez, maior que a dos negros beneficiados pela reserva de vagas. Nesse sentido, foi verificada diferença significativa entre os candidatos brancos e amarelos e os candidatos negros beneficiados pela ação afirmativa ($\chi^2(6) = 18,90$; $p < 0,05$), como pode ser visto no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Tipo de residência dos candidatos



Fonte: elaboração própria.

* Proporções significativamente diferentes ($p < 0,05$) das proporções registradas entre o grupo brancos e amarelos e o grupo negros beneficiados pela ação afirmativa.

Observa-se que, embora inferior à dos demais candidatos, a proporção de candidatos negros que alcançaram o cargo público por meio da reserva de vagas que possui residência própria, ainda que não quitada, não é baixa (68,80%). Apenas 20,18% deste grupo de candidatos informaram residir em imóveis alugados, o que não reflete a realidade das comunidades mais carentes, sejam elas negras ou não, como pode ser visto na Tabela 4.

Tabela 4 – Tipo de residência da família

| Tipo de residência | Branços e amarelos | | Negros | | Negros beneficiados pela ação afirmativa | |
|--|--------------------|-------|--------|-------|--|-------|
| | n | % | n | % | n | % |
| Alugada | 51 | 15,60 | 43 | 20,48 | 22 | 20,18 |
| Própria, não quitada | 40 | 12,23 | 36 | 17,14 | 22 | 20,18 |
| Própria, quitada | 217 | 66,36 | 121 | 57,62 | 53 | 48,62 |
| Outra situação (imóvel funcional ou não declarado) | 19 | 5,81 | 10 | 4,76 | 12 | 11,01 |
| Total | 327 | | 210 | | 109 | |

Fonte: elaboração própria.

A Tabela 5 apresenta o nível de escolaridade dos genitores dos candidatos aprovados no concurso público analisado. Os dados demonstram uma ascensão no nível de escolaridade dos candidatos (todos com graduação em nível superior) em relação aos seus genitores. À exceção das mães dos candidatos brancos e amarelos (52,91%), o percentual de graduados em nível superior (com ou sem pós-graduação) dos genitores dos candidatos (pais e mães) é inferior a 50%.

Tabela 5 – Nível de escolaridade dos genitores (pais e mães)

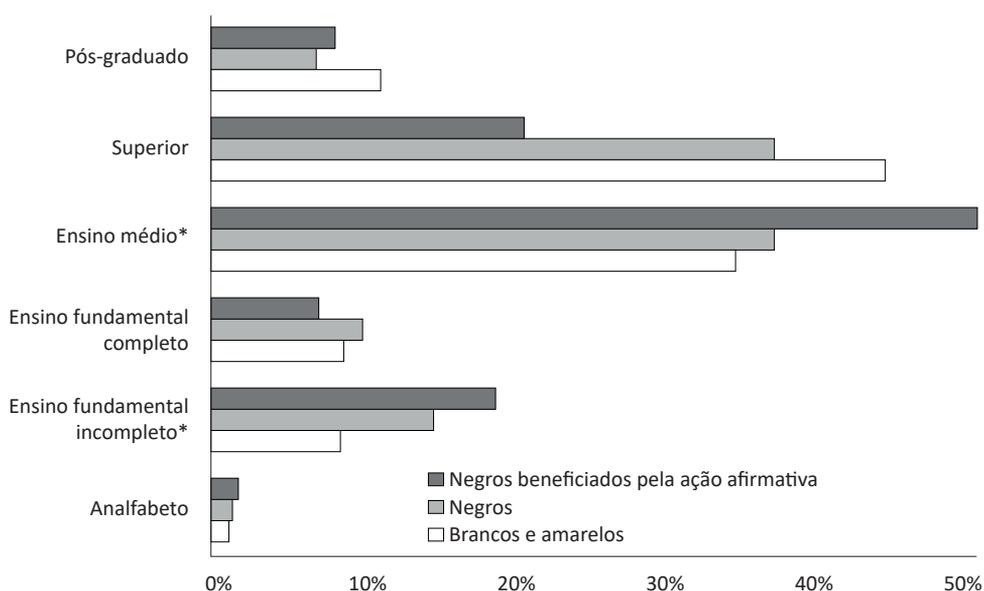
| Escolaridade | Branços e amarelos | | | | Negros | | | | Negros beneficiados pela ação afirmativa | | | |
|-------------------------------|--------------------|-------|-----|-------|--------|-------|-----|-------|--|-------|-----|-------|
| | Pai | | Mãe | | Pai | | Mãe | | Pai | | Mãe | |
| | n | % | n | % | n | % | n | % | n | % | n | % |
| Analfabeto | 4 | 1,22 | 1 | 0,31 | 3 | 1,43 | 1 | 0,48 | 2 | 1,83 | 2 | 1,83 |
| Ensino fundamental incompleto | 29 | 8,87 | 28 | 8,56 | 32 | 15,24 | 21 | 10,00 | 21 | 19,27 | 18 | 16,51 |
| Ensino fundamental completo | 30 | 9,17 | 21 | 6,42 | 22 | 10,48 | 23 | 10,95 | 8 | 7,34 | 16 | 14,68 |
| Ensino médio | 101 | 30,89 | 104 | 31,80 | 70 | 33,33 | 66 | 31,43 | 49 | 44,95 | 37 | 33,94 |

| | | | | | | | | | | | | |
|---------------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|
| Superior | 130 | 39,76 | 133 | 40,67 | 70 | 33,33 | 87 | 41,43 | 20 | 18,35 | 31 | 28,44 |
| Pós-graduado | 32 | 9,79 | 40 | 12,23 | 13 | 6,19 | 12 | 5,71 | 8 | 7,34 | 5 | 4,59 |
| Não declarado | 1 | 0,31 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 1 | 0,92 | 0 | 0,00 |
| Total | 327 | | 327 | | 210 | | 210 | | 109 | | 109 | |

Fonte: elaboração própria.

O Gráfico 4 apresenta as proporções entre os níveis de escolaridade dos pais dos candidatos aprovados no concurso público analisado. Verificou-se a existência de diferença significativa entre a escolaridade dos pais dos candidatos brancos e amarelos e a dos pais dos candidatos negros beneficiados pela reserva de vagas, sendo constatado um menor nível de escolaridade entre os pais destes últimos candidatos, especialmente em relação àqueles que possuem o ensino médio e o ensino fundamental incompleto ($\chi^2 (10) = 27,61$; $p < 0,05$).

Gráfico 4 – Nível de escolaridade dos pais dos candidatos



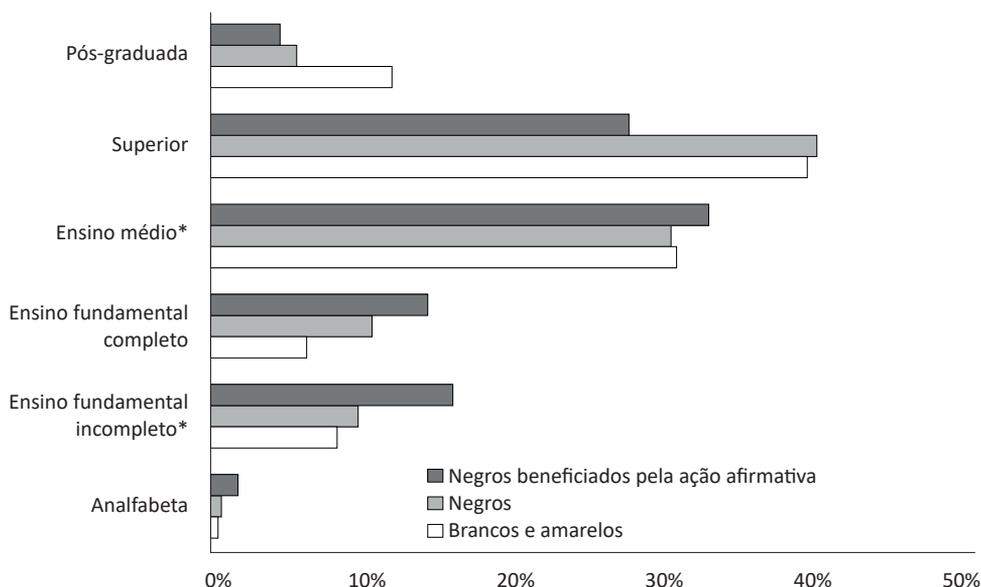
Fonte: elaboração própria.

* Proporções significativamente diferentes ($p < 0,05$) das proporções registradas entre os candidatos brancos e amarelos e os candidatos negros beneficiados pela ação afirmativa.

Observa-se na Tabela 5 que o nível de escolaridade das mães dos candidatos é mais alto, existindo uma maior proporção de genitoras com nível superior que dos pais dos candidatos. Quando comparados os três grupos de candidatos, verificou-se que as mães dos candidatos brancos e amarelos possuem maior nível de escolaridade que as dos demais grupos e que as mães dos candidatos negros beneficiados pela ação afirmativa possuem menor nível de escolaridade.

Nesse sentido, como pode ser observado no Gráfico 5, os testes estatísticos aplicados ($\chi^2(10) = 27,80$; $p < 0,05$) indicaram uma diferença significativa entre as mães dos candidatos brancos e amarelos e os candidatos negros (beneficiados ou não pela ação afirmativa) que possuem pós-graduação. Foi verificado que entre as mães dos candidatos negros há menor proporção de pós-graduadas. De igual maneira foi verificada diferença significativa de escolaridade entre as mães dos candidatos brancos e amarelos e dos candidatos negros beneficiados pela reserva de vagas em relação à proporção de mães que possuem apenas o ensino fundamental completo.

Gráfico 5 – Nível de escolaridade das mães dos candidatos



Fonte: elaboração própria.

* Proporções significativamente diferentes ($p < 0,05$) das proporções registradas entre o grupo brancos e amarelos e o grupo negros beneficiados pela ação afirmativa.

† Proporções significativamente diferentes ($p < 0,05$) das proporções registradas entre o grupo brancos e amarelos e o grupo negros.

Em relação ao tipo de estabelecimento de ensino onde os candidatos cursaram o ensino médio, verifica-se um equilíbrio entre o grupo de brancos e amarelos e

o de negros aprovados na ampla concorrência do concurso público, no tocante à proporção daqueles que cursaram integralmente, ou em sua maior parte, o ensino médio em escolas particulares (63,91% e 64,76%, respectivamente), como pode ser observado na Tabela 6.

Os negros beneficiados pela reserva de vagas possuem menor percentual de indivíduos que estudaram integralmente, ou em sua maior parte, em escolas particulares no ensino médio do que os demais grupos (52,29%). Apesar de inferior, os testes estatísticos aplicados não apresentaram diferença significativa ($\chi^2(6) = 8,83$; $p > 0,05$). Tal constatação demonstra que parcela considerável da população beneficiada pela ação afirmativa teve acesso a escolas particulares em proporção superior à grande parte da comunidade negra brasileira, que se encontra em situação de pobreza.

Tabela 6 – Tipo do estabelecimento de ensino onde o candidato cursou o ensino médio

| Tipo de Estabelecimento | Branços e amarelos | | Negros | | Negros beneficiados pela ação afirmativa | |
|----------------------------------|--------------------|-------|--------|-------|--|-------|
| | n | % | n | % | n | % |
| Todo em escola pública | 93 | 28,44 | 65 | 30,95 | 46 | 42,20 |
| Maior parte em escola pública | 23 | 7,03 | 9 | 4,29 | 6 | 5,50 |
| Maior parte em escola particular | 22 | 6,73 | 16 | 7,62 | 6 | 5,50 |
| Todo em escola particular | 187 | 57,19 | 120 | 57,14 | 51 | 46,79 |
| Não declarado | 2 | 0,61 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 327 | | 210 | | 109 | |

Fonte: elaboração própria.

No tocante ao acesso ao ensino superior, se verifica (Tabela 7) que o percentual de candidatos que estudaram integralmente em faculdades ou universidades públicas é mais próximo entre os três grupos de candidatos do que a proporção do acesso a escolas particulares, o que pode ser reflexo das ações afirmativas voltadas para o ingresso de negros em instituições públicas de ensino superior, implementadas há mais de 10 anos, como citado anteriormente. Os testes estatísticos aplicados não apontaram a existência de diferença significativa entre os grupos de candidatos ($\chi^2(8) = 5,89$; $p > 0,05$).

Verifica-se, ainda assim, que o grupo de candidatos beneficiados pela reserva de vagas apresenta um acesso maior a instituições de ensino superior particulares

e menor em relação às suas congêneres públicas, mantendo-se a tendência desse grupo de apresentar índices socioeconômicos inferiores aos demais grupos.

Tabela 7 – Tipo do estabelecimento de ensino superior onde o candidato se graduou

| Tipo de estabelecimento: | Branços e amarelos | | Negros | | Negros beneficiados pela ação afirmativa | |
|--|--------------------|-------|------------|-------|--|-------|
| | n | % | n | % | N | % |
| Todo em universidade/faculdade particular | 156 | 47,71 | 99 | 47,14 | 62 | 56,88 |
| Maior parte em universidade/faculdade particular | 6 | 1,83 | 7 | 3,33 | 2 | 1,83 |
| Maior parte em universidade/faculdade pública | 8 | 2,45 | 4 | 1,90 | 1 | 0,92 |
| Todo em universidade/faculdade pública | 154 | 47,09 | 100 | 47,62 | 44 | 40,37 |
| Em universidade/faculdade do exterior | 1 | 0,31 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Não declarado | 2 | 0,61 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 327 | | 210 | | 109 | |

Fonte: elaboração própria.

Conclusões e recomendações

A literatura acerca das políticas de ação afirmativa para negros no Brasil demonstra a importância do tema para a redução da discriminação racial e da diferença socioeconômica entre os “grupos raciais” presentes no país. As desigualdades se refletem nos padrões de inserção no mercado de trabalho, especialmente no acesso aos cargos e empregos públicos.

O presente artigo buscou efetuar um balanço inicial da ação afirmativa implementada por meio da Lei Federal nº 12.990/2014, verificando o efeito da reserva de vagas para negros em concursos públicos na composição do perfil racial dos candidatos aprovados em processo seletivo promovido pela Polícia Federal.

Com base nos dados encontrados, é possível afirmar que houve alteração significativa do perfil racial dos candidatos aprovados no concurso público promovido pela organização. A composição racial dos candidatos aprovados no primeiro concurso público realizado após a implementação da ação afirmativa foi diferente dos certames analisados, realizados antes da edição da Lei nº 12.990/2014, se aproximando do perfil racial da população brasileira, que era o objetivo do projeto de lei que lhe deu origem (PL nº 6.738/2013). Foi constatado, também, o aumento do número de candidatos pardos que passaram a se declarar negros.

Quando comparado o perfil socioeconômico de brancos e amarelos com os negros que foram aprovados no concurso e com os negros que foram beneficiados pela reserva de vagas, verificou-se que estes últimos possuem, em média, renda familiar menor, maior quantidade de moradias em imóveis alugados, nível de escolaridade dos pais mais baixo, menor acesso às escolas privadas no ensino médio e menor acesso ao ensino superior público.

No entanto, observando-se esses mesmos índices, é possível verificar que o benefício gerado pela ação afirmativa alcançou em menor escala os indivíduos oriundos da comunidade negra mais pobre, tendo em vista que 71,55% dos beneficiados pela reserva de vagas possuem renda familiar superior a 5 salários, 48,62% possuem casa própria e 46,79% tiveram acesso a escolas particulares no ensino médio, que são índices que não se coadunam com os vivenciados pela camada mais baixa da população.

Tal constatação vai ao encontro do exposto por Haas e Linhares (2012) quando afirmaram que, em razão das deficiências na formação básica associadas a práticas discriminatórias, as ações afirmativas que visam a facilitar o acesso aos cursos superiores por meio de cotas para candidatos negros não beneficiam os negros pobres, que vivem nos limites da pobreza e não possuem qualquer aspiração ao curso superior, uma vez que os cargos referentes aos processos seletivos avaliados possuem como requisito justamente a graduação em nível superior, que é pouco alcançada pelos negros mais pobres.

A reserva de vagas em concurso público está em vigor há pouco mais de 2 anos. É de fundamental importância o estabelecimento de procedimentos aplicados com frequência para monitorar e avaliar a eficácia da ação afirmativa em pauta. A obtenção de dados sobre a sua implementação é imprescindível para o seu aperfeiçoamento por meio de contínuo processo de avaliação e reformulação das suas premissas, métodos e procedimentos caso os resultados apontem para a necessidade de modificações na política de ação afirmativa.

Embora existam inúmeros estudos publicados acerca da reserva de vagas para negros em instituições de ensino superior, não foram encontradas, na literatura

nacional, publicações que tenham avaliado os efeitos da reserva de vagas para a população negra em concursos públicos. Desse modo, ante a lacuna verificada na literatura, espera-se que os dados empíricos apresentados no presente artigo contribuam para o acompanhamento e avaliação da ação afirmativa.

Para além das conclusões acima, se faz necessário registrar algumas lacunas deste estudo, que se constituem em novas pautas para a aplicação de pesquisas. Com base nos censos demográficos, foi constatada uma alteração na configuração racial da população brasileira entre os anos 2000 e 2010, verificando-se maior presença de negros quando comparados com os brancos no total da população, tendo ocorrido o aumento do número de pessoas que se declararam pretos ou pardos (ARTES; RICOLDI, 2015).

Segundo Soares (2008), tal fenômeno pode ser entendido não somente em razão da diferença da taxa de fecundidade entre os “grupos raciais”, mas principalmente em razão da tendência do aumento do número de pardos e pretos que se identificam como negros. Para o autor, o país não está se tornando uma nação de negros, mas se assumindo como tal, o que pode ser uma explicação para o aumento substancial da quantidade de candidatos pardos que se declararam negros, observado no presente estudo.

Por outro lado, é possível que a mudança da declaração quanto à cor/raça possa ser decorrente do interesse em ser beneficiado pela ação afirmativa e não necessariamente pela vontade de se assumir enquanto integrante da comunidade negra, uma dúvida aventada por Rosemberg (2004) quando levantou o questionamento se o branco das pesquisas do IBGE continuava branco quando submetido a questionário para ser utilizado em um programa de ação afirmativa direcionado a negros e indígenas, o que também pode ter tido reflexo nos dados obtidos.

Essas questões não foram aprofundadas no presente estudo. Determinar quanto e em que aspectos a mudança do perfil racial dos aprovados em concursos públicos após a implementação da reserva de vagas decorreu da política de ação afirmativa ou de outros fatores socioeconômicos é um caminho a ser trilhado, o que requer novos estudos para seu desvelamento.

Em última análise, a mensuração dos resultados da ação afirmativa em tela demonstrou a importante alteração do perfil racial dos aprovados no concurso público da Polícia Federal após a implementação da reserva de vagas para negros. O levantamento desses dados é indispensável para aperfeiçoar o debate e subsidiar decisões políticas sobre tema tão complexo e polêmico, mas fundamental para o Estado brasileiro, que é a inclusão de segmentos desprivilegiados e discriminados da população brasileira.

Referências bibliográficas

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar. A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 37, p. 143-166, jan./jun. 2006.

ALBRECHT, Pricila Anny Tomachski; KRAWULSKI, Edite. Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, v. 14, n. 2, p. 211-226, dez. 2011.

ANDREWS, George Reid. Ação afirmativa: um modelo para o Brasil? In: SOUZA, Jessé. (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil–Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 137-144.

ANJOS, Gabriele dos. A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 41, p. 103-118, 2013.

ARTES, Amélia; RICOLDI, Arlene Martinez. Acesso de negros no ensino superior: o que mudou entre 2000 e 2010. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 45, n. 158, p. 858-881, dez. 2015.

AZEVEDO, Célia Maria Marinho. *Cota racial e Estado: abolição do racismo ou direitos de raça?* *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, p. 213-239, jan./abr. 2004.

BRASIL. Lei Federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Planalto, 2014.

CAMMAROSANO, Márcio. *Provimento de cargos públicos no Direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

CARVALHO, José Jorge de. *Uma proposta de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília*. Brasília: UnB, 2001.

CARVALHO, José Jorge de. As ações afirmativas como resposta ao racismo acadêmico e seu impacto nas ciências sociais brasileiras. *Teoria e Pesquisa*, São Carlos, v. 42-43, p. 103-340, jan./jul. 2003.

CASTELAR, Ivan; VELOSO, Alexandre Weber Aragão; FERREIRA, Roberto Tatiwa; SOARES, Ilton. Uma análise dos determinantes de desempenho em concurso público. *Econ. Apl.*, Ribeirão Preto, v. 14, n. 1, p. 81-98, Mar. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Censo do Poder Judiciário: Vide – Vetores Iniciais e Dados Estatísticos*. Brasília: CNJ, 2014.

CONTINS, Márcia; SANT’ANA, Luiz Carlos. O movimento negro e a questão da ação afirmativa. *Estudos Feministas*, IFCS/UFRJ-PPCIS/Uerj, v. 4, n. 1, p. 209-220, 1996.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, out. 2008.

CUNHA, Estela Maria Garcia Pinto. Brasil está reduzindo suas disparidades raciais? In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., 2012. *Anais...* Abep, 2012.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JUNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, abr. 2013.

DOMINGUES, Petrônio. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. *Rev. Bras. Educ*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 164-176, ago. 2005.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Estudos, Servidores Públicos Federais – Raça/Cor*. Brasília: Enap, 2014.

ESTANISLAU, Bárbara; GOMOR, Eduardo; NAIME, Jessica. A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da Lei de Cotas. *Cadernos ENAP*, v. 42, p. 107-132, 2015.

FERES JÚNIOR, João. Ação afirmativa: política pública e opinião. *Sinais Sociais*, v. 3, p. 38-77, 2008.

FERES JUNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público. *Opin. Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 238-267, ago. 2015a.

FERES JUNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. Ação afirmativa na Índia e no Brasil: um estudo sobre a retórica acadêmica. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 17, n. 40, p. 92-123, dez. 2015b.

FONTAINHA, Fernando de Castro; GERALDO, Pedro Heitor Barros; VERONESE, Alexandre; ALVES, Camila Souza. O concurso público brasileiro e a ideologia concursista. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 16, p. 671-702, 2015.

FRY, Peter. Ciência social e política “racial” no Brasil. *Revista da USP*, São Paulo, n. 68, p. 180- 187, dez./fev. 2006.

GOMES, Joaquim Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. In: SANTOS, S. A. (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secad, 2005a. p. 47-82.

GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03*. Brasília: Secad/MEC, 2005b.

GUARNIERI, Fernanda Vieira; MELO-SILVA, Lucy Leal. Ações afirmativas na educação superior: rumos da discussão nos últimos cinco anos. *Psicol. Soc.*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 70-78, ago. 2007.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Políticas públicas para a ascensão dos negros no Brasil: argumentando pela ação afirmativa. *Afro-Ásia*, n. 18, p. 235-264, 1996.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Entrevista com Carlos Hasenbalg. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 259-268, nov. 2006.

HAAS, Celia Maria; LINHARES, Milton. Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? *Rev. Bras. Estud. Pedagog.*, Brasília, v. 93, n. 235, p. 836-863, dez. 2012.

HERINGER, Rosana. Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. *Estud. afro-asiát.*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 1-43, 2001.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Síntese dos Indicadores de 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 77-95, jul. 2010.
- LORENZO, Rocío Alonso. As ações afirmativas para afrodescendentes articuladas a partir de parcerias intersetoriais: uma análise argumentativa do caso Geração XXI. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 19, n. 63, p. 697-713, dez. 2012.
- LOVEMAN, Mara; MUNIZ, Jeronimo. O.; BAILEY, Stanley. R. Brazil in black and white? Race categories, the census and the study of inequality. *Ethnic and racial studies*, v. 35, n. 8, set. 2011.
- MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. Política de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB). *Horiz. antropol.*, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 181-214, jun. 2005.
- MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. *Revista do Serviço Público*, ano 54, n. 1, p. 7-43, jan.-mar. 2003
- MARTINS, Sérgio da Silva. Ação afirmativa e desigualdade racial no Brasil. *Estudos Feministas*. IFCS/ UFRJ-PPCIS/Uerj, v. 4, n. 1, p. 202-208, 1996.
- MENDES JUNIOR, Álvaro Alberto Ferreira; WALTENBERG, Fábio Domingues. Políticas de cotas não raciais aumentam a admissão de pretos e pardos na universidade? *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 44, p. 229-256, 2013.
- MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.
- MOURA, Carlos Alves; BARRETO, Jônatas Nunes. *A Fundação Cultural Palmares na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Fundação Cultural Palmares (FCP), 2002.
- NOGUEIRA, Roberto Passos. *Novas tendências internacionais da força de trabalho do setor público: o Brasil comparado com outros países*. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.
- OLIVEIRA, Clarice Gomes. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. *Revista do Serviço Público*, v. 58, p. 269-302, 2007.
- OLIVEIRA, Dijaci David de; LIMA, Ricardo Barbosa de; SANTOS, Sales Augusto dos. A cor do medo: o medo da cor. In: OLIVEIRA, Dijaci David de et al. (Orgs.). *A cor do medo*. Homicídios e relações raciais no Brasil. Brasília: Editora da UnB, Goiânia: Editora da UFG, 1998.
- OSÓRIO, Rafael. *O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE*. Brasília: Ipea, TD nº 996, 2003.
- PEREIRA, Sueli Menezes; ZIENTARSKI, Clarice. Políticas de ações afirmativas e pobreza no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Impresso)*, v. 92, p. 493-515, 2011.
- PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos Direitos Humanos. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

RAMALHO NETO, Jaime P. Farda & “cor”: um estudo racial nas patentes da polícia militar da Bahia. *Afro-Ásia*, Salvador, n. 45, p. 67-94, 2012.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. *Psicol. Cienc. Prof.*, Brasília, v. 33, n. 1, p. 192-207, 2013.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. Concurso público, uma alternativa sensata frente às turbulências do mundo do trabalho? *Trabalho & Educação* (UFMG), v. 18, p. 145-156, 2009.

ROSEMBERG, Fúlvia. O branco do IBGE continua branco na ação afirmativa? *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 50, p. 225-241, 2004.

SANTOS, Jocélio Teles dos. Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção. *R. bras. Est. pedag.*, Brasília, v. 93, n. 234, [número especial], p. 401-422, mai./ago. 2012.

SANTOS, Sales Augusto dos. *Ação afirmativa ou a utopia possível: o perfil dos professores e dos pós-graduandos e a opinião destes sobre ações afirmativas para os negros ingressarem nos cursos de graduação da UnB. Relatório Final de Pesquisa.* Brasília: ANPED/ 2º Concurso Negro e Educação, mimeo, 2002.

SANTOS, Sales Augusto dos; SILVA, Nelson Inocêncio Olokafá da. Brazilian indifference to racial inequality in the labor market. *Latin American Perspectives*, California, issue 149, v. 33, n. 4, p. 13-29, jul. 2006.

SANTOS, Sônia Querino dos Santos; MACHADO, Vera Lúcia de Carvalho. Políticas públicas educacionais: antigas reivindicações, conquistas (Lei 10.639) e novos desafios. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 95-112, mar. 2008.

SCHWARTZMAN, Simon. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos CEPRAP*, São Paulo, n. 54, p. 83-96, 1999.

SILVA, Josélia Rita da; BALASSIANO, Moisés; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da. Burocrata proteano: articulações de carreira em torno e além do setor público. *Rev. adm. contemp.*, Curitiba, v. 18, n. 1, p. 01-19, fev. 2014.

SILVA, Mariléia Maria da. O trabalho para jovens graduados no novo modelo de acumulação capitalista. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 22, n. 02, p. 405-424, jul./dez. 2004.

SILVA, Tatiana Dias. *O Estatuto da Igualdade Racial*. Rio de Janeiro: Ipea, TD n° 1.712, 2012.

SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Josenilton Marques da. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. *Nota técnica*, n. 17, fev. 2014.

SILVEIRA, Conselheiro Fabiano. Cotas raciais para concurso de ingresso na magistratura. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 363-373, set./dez., 2015

SOARES, Sergei. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890-2007. In: THEODORO, Mário. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília, DF: IPEA, 2008. p. 97-117.

SOUSA, Letícia Pereira; PORTES, Écio Antônio. As propostas de políticas/ações afirmativas das universidades públicas e as políticas/ações de permanência nos ordenamentos legais. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 92, n. 232, p. 516-541, set./dez. 2011.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; MEDEIROS, Marcelo. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda *per capita* no Brasil. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 05-28, mar. 2013.

TRAGTENBERG, Marcelo Henrique Romano. Um olhar branco sobre ações afirmativas. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá: UEM, a. II, n. 13, jun. 2002.

VALLE SILVA, Nelson do. Uma nota sobre “raça social” no Brasil. In: HASENBALG, Carlos Alfredo; VALLE SILVA, Nelson do; LIMA, Márcia. (Orgs.). *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro: Editora Contracapa, 1999.

WALTERS, Ronald. Racismo e ação afirmativa. In: SOUZA, Jessé. (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil–Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 105-123.

WOOD, Charles. H.; CARVALHO, José Alberto Magno de; HORTA, Cláudia Júlia Guimaraes. The color of child mortality in Brazil, 1950-2000: social progress and persistent racial inequality. *Latin American Research Review*, v. 45, n. 2, p. 114-139, 2010.

Andersson Pereira dos Santos

Doutorando em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e mestrado em Administração Pública pela mesma universidade. Atualmente é delegado de Polícia Federal. Contato: andersson.aps@dpf.gov.br

Gilson Matilde Diana

Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Filosofia pela mesma universidade. Atualmente é Técnico em Assuntos Educacionais da Academia Nacional de Polícia. Contato: gilson.gmd@dpf.gov.br

RSP

Os desafios da governança em rede no âmbito do Circuito Liberdade

Vinícius Henrique Campos Senra

Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Kamila Pagel Oliveira

Fundação João Pinheiro (FJP)

Inaugurado em 2010, o Circuito Liberdade é um projeto cultural composto por um conjunto amplo e diversificado de espaços culturais. Localizado na Praça da Liberdade, em Belo Horizonte, o Circuito Liberdade é formado por uma complexa rede de atores, públicos e privados, sendo um de seus principais desafios o gerenciamento desse conjunto de espaços, em uma perspectiva de governança em rede, de modo a conferir um caráter integrado ao projeto. Este artigo tem o objetivo de analisar as ações, estratégias e instrumentos de governança em rede adotados pelo Circuito, a partir da realização de pesquisa documental, observação participante e aplicação de questionário aos gestores dos espaços em funcionamento. Conclui-se que a gestão do Circuito já realiza ações para a articulação entre os seus espaços, mas que ainda se faz necessária a adoção de outras estratégias de governança em rede, tais como: a melhoria da comunicação interna, a disseminação do projeto para além do nível estratégico do Circuito e a maior participação da sociedade civil, ou a consolidação das existentes para garantir a unidade do Circuito, pois prevalecem ações particulares e isoladas dos espaços culturais.

Palavras-Chave: gestão pública, governança em rede, Circuito Liberdade

[Artigo recebido em 30 de novembro de 2017. Aprovado em 29 de novembro de 2018.]

Inaugurado en 2010, el Circuito Liberdade se compone de una amplia y diversa gama de equipamientos culturales. Situado en la Plaza de la Libertad, en Belo Horizonte, el Circuito Liberdade es formado por una compleja red de actores, públicos y privados, siendo uno de sus principales desafíos la gestión de ese conjunto de espacios, en una perspectiva de la gobernanza de red, dando un carácter integrado del proyecto. Por lo tanto, el trabajo tuvo como objetivo analizar las acciones, estrategias e instrumentos de gobernanza de red adoptadas por el circuito, realizando: investigación documental, cuestionario a los administradores de equipos ya instalados y la observación participante. Se concluyó que el Circuito ha celebrado las medidas de gestión para la articulación entre sus espacios, pero aún es necesario adoptar otras estrategias de gobernanza en red, tales como: la mejora de la comunicación interna, la diseminación del proyecto más allá del nivel estratégico del Circuito y la mayor participación de la sociedad civil, o la consolidación de las existentes con el fin de garantizar la unidad del Circuito, ya que prevalece acciones privadas y aisladas de los equipos.

Palabras clave: gestion publica, gobernanza de red, Circuito Liberdade

Opened in 2010, the Circuito Liberdade is a cultural project composed of a wide and diverse range of cultural centers. Located in Praça da Liberdade, in Belo Horizonte, the Circuito Liberdade is formed by a complex network of public and private actors, and one of its main challenges is the management of this set of spaces, in a perspective of network governance, in order to give an integrated character to the project. This article aims to analyze the network governance actions, strategies and instruments adopted by Circuito, as from a documental analysis, a participant observation and the application of a questionnaire to the headmanagers of the cultural spaces already opened. It is concluded that Circuito already carries out management actions for the articulation between its spaces, but it's necessary to adopt others network governance strategies, such as improving internal communication, disseminating of the project beyond the strategic level of the Circuit, and increasing participation of civil society, or to consolidate the existing ones in order to ensure the unit of the project, because private and isolated actions of cultural spaces still prevail.

Keywords: public management, governance network, Circuito Liberdade

Introdução

As relações interorganizacionais na esfera pública se configuraram, tradicionalmente, por relações verticais entre os níveis de governo. Nas últimas décadas, porém, um conjunto de mudanças gerou novas demandas para a gestão governamental, que não podiam mais ser respondidas apenas pelo paradigma vigente de comando e controle sobre estruturas formais (RHODES, 1996; O'TOOLE, 2010; RADIN, 2010).

Os governos passaram a buscar parcerias com empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos para enfrentar a maior complexidade das demandas e dos programas públicos, de modo que essas novas interações fossem capazes de suprir as lacunas em sua capacidade gestora interna (O'TOOLE, 2010). O foco da gestão desviou-se, assim, para as relações horizontais e transversais, desenvolvendo-se redes interorganizacionais formadas por atores governamentais e não governamentais. Como resultado dessas mudanças, os governos se tornaram mais flexíveis, mas passaram a se encontrar no topo de relações público-privadas complexas, cujas dimensões são pouco claras, e sobre cujo sistema eles têm pouco controle real, exigindo-se, pois, estratégias específicas de gestão (RHODES, 1996).

Desse modo, surge uma nova abordagem de governança, aqui denominada “Governança em Rede”, baseada em acordos fundamentados na interdependência mútua de recursos e no compartilhamento de poder sem centro de autoridade, na colaboração, negociação e ilimitado fluxo de informações entre diferentes atores organizacionais (VIGODA, 2002; BINGHAM *et al.*, 2005; RADIN, 2010; SMITH, 2010).

Entende-se a rede como um grupo de três ou mais organizações legalmente autônomas que trabalham juntas para alcançar não apenas seus próprios objetivos, mas também um objetivo coletivo, visando à obtenção de resultados que normalmente não poderiam ser alcançados por participantes individuais, agindo de forma independente. A atuação em rede envolve a interação social, conectividade, colaboração, ação coletiva, confiança e cooperação de seus membros, além de mecanismos de gestão e governança (PROVAN *et al.*, 2007; PROVAN; KENIS, 2007).

Em Minas Gerais, a “Governança em Rede” foi prevista no Terceiro Ciclo da Reforma Administrativa (2011-2014), denominada Choque de Gestão, a partir de um arranjo institucional denominado Estado em Rede, no qual o governo atuaria em parceria com outras esferas da sociedade, incluindo organizações não governamentais e a sociedade civil (MINAS GERAIS, 2012). Nesse contexto, destacava-se o Projeto Estratégico Circuito Cultural Praça da Liberdade, que representa um conjunto de espaços culturais, com acervos permanentes e/ou temporários de

visitação gratuita e uma programação dinâmica, localizados em uma área de valor simbólico, histórico e arquitetônico de Belo Horizonte: a Praça da Liberdade.

O Circuito foi inaugurado em 2010 pela Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais (SEC), a partir da reforma dos edifícios do entorno da Praça da Liberdade, que abrigavam as secretarias de estado desde a inauguração da capital mineira, e da adaptação desses em espaços culturais de livre acesso do público. O projeto pressupôs desde sua origem a parceria do governo estadual com a iniciativa privada, na medida em que alguns imóveis foram cedidos a empresas financiadoras para implantação e manutenção dos respectivos espaços culturais.

A partir de junho de 2012, o Circuito passou a ser cogestionado por uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), o Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM), por meio de um Termo de Parceria celebrado com o Estado de Minas Gerais, representado pela SEC.

Em 21 de março de 2015, o Governo do Estado de Minas Gerais, por intermédio da SEC, rescindiu o Termo de Parceria com o ICSM na gestão compartilhada do Circuito instituindo o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha-MG), fundação sem fins lucrativos vinculada à SEC, como entidade gestora do projeto, que passou a se chamar Circuito Liberdade ¹.

Essa complexa rede de atores e relacionamentos impõe um desafio para a gestão pública mineira, uma vez que o conjunto de espaços culturais é bastante heterogêneo, desde a forma de gestão de cada espaço – público e privado – até os próprios serviços culturais oferecidos por cada um. Não desconsiderando a importância das particularidades de cada espaço, uma abordagem de governança em rede se torna necessária frente a esse desafio de gestão, no sentido de alcançar maior integração dos espaços que compõem o Circuito.

Considerando tal contexto, a pergunta de pesquisa que norteia este trabalho é: em que medida o Circuito Liberdade realiza o gerenciamento de seus espaços culturais, a partir de uma perspectiva de governança em rede?

Constitui-se objetivo deste artigo analisar as ações, estratégias e instrumentos adotados pelo Circuito Liberdade para realizar a articulação do conjunto de espaços culturais heterogêneos que o compõem, bem como eventuais obstáculos e dificuldades para se alcançar uma adequada governança em rede.

Cabe destacar que o presente artigo é baseado em pesquisa realizada no segundo semestre de 2013, representando, pois, o cenário desse período em questão.

¹ Decreto nº 46.923, de 29 de dezembro de 2015

De acordo com Provan e Kenis (2007), estudar como as redes funcionam é importante para compreender os resultados por elas produzidos. Ainda de acordo com Provan *et al.* (2007), embora haja vasta literatura sobre essa temática, o estudo empírico sobre redes interorganizacionais ainda é raro. Nesse sentido, buscou-se com este estudo trazer contribuições para a prática de implementação dessa política pública – Circuito Liberdade – na medida em que se explicitam seus desafios e paradoxos, permitindo uma reflexão sobre a possibilidade de aprimoramento no alcance de seus resultados.

Além disso, busca-se uma contribuição teórica, a partir da análise de um caso concreto, dando subsídio para compreender de forma mais aprofundada e reflexiva como ocorre a implementação de políticas públicas em contexto interorganizacional. Tais contribuições – teórica e prática – podem auxiliar, pois, a implementação de outras políticas públicas adotadas em uma perspectiva de governança em rede.

Compreendendo o conceito de governança em rede

Há algumas décadas, o aumento da complexidade do quadro urbano e social fez com que a máquina pública recebesse uma demanda cada vez mais densa e diversificada por parte da população para mudança nos serviços públicos oferecidos. A alteração na percepção dos cidadãos e dos próprios governos quanto ao seu papel nas sociedades democráticas, e críticas à estrutura burocrática hierárquica tradicional, com poderes concentrados no topo das organizações, contribuíram para o desenvolvimento de um movimento com foco no desempenho e nos resultados da administração pública. A reforma administrativa que derivou desse movimento ficou conhecida como New Public Management (NPM) (RADIN, 2010; O'TOOLE, 2010).

Desenvolveu-se no setor público, assim, um conjunto de mudanças administrativas que alteraram significativamente a governança e a própria gestão pública. As mudanças apoiadas pelo movimento global de reforma na administração pública apresentaram novas demandas para a gestão intergovernamental, que não podiam mais ser respondidas apenas pelo paradigma tradicional de comando e controle sobre estruturas formais, cedendo espaço para programas públicos que envolvessem uma grande variedade de atores, tanto governamentais quanto não governamentais (RHODES, 1996).

Alguns autores, todavia, apontam diversos limites da NPM, afirmando que esta reforça a separação entre política e administração, possui foco intraorganizacional e não considera a dimensão sociopolítica da gestão, além de se configurar como pouco democrática (BRUGUÉ, 2004; PAULA, 2005; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

De acordo com Denhardt e Denhardt (2000), a Nova Gestão Pública não contempla a resolução de questões fundamentais presentes na velha gestão pública, caracterizada como burocrática e hierárquica. Para o autor, questões como neutralidade da política, estrutura organizacional centralizada, decisões tomadas de cima para baixo, sistemas fechados que limitam a participação dos interessados e a centralidade do poder governamental nas relações sociais persistem nas administrações públicas contemporâneas, não obstante as ações implementadas na busca de uma nova gestão pública.

Assim, autores defendem que a melhoria da gestão pública passa por buscar um reformismo mais aberto, pautado na democratização do Estado e na implementação efetiva de mecanismos de *accountability* e participação social (RHODES, 1996; DENHARDT; DENHARDT, 2000; PAULA, 2005; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

A solução dessas limitações vai ao encontro de diversos estudos contemporâneos que tratam do conceito de governança. O termo “governança”, tradicionalmente usado como sinônimo de governo, passou por um redirecionamento em sua utilização (STOKER, 1998). A partir dos sentidos da palavra “governo”, como atividade ou processo de governar, condição de normas ordenadas e forma, método ou sistema pelo qual uma determinada sociedade é governada, se estabelece o conceito de “governança” como uma mudança no sentido do governo, referindo-se a um novo processo de governar, ou uma condição alterada da regra ordenada, ou o novo método pelo qual a sociedade é governada (RHODES, 1996, p. 652-653).

A governança pública passa a indicar uma nova prática para o exercício da administração pública, na qual é dado maior enfoque à atuação via redes de organizações ou atores sociais, sendo estes, mais autônomos, independentes e regulados, havendo a definição de objetivos conjuntos e de guias de ação (STREIT; KLERING, 2005 *apud* SLOMSKI *et al.*, 2008). Os atos do governo passam a ser realizados em conjunto com grupos e organizações privadas e sem fins lucrativos, com vistas a buscar soluções para os problemas que as comunidades enfrentam (RHODES, 1996; DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Nesse novo contexto, o papel do governo é transformado, pois possui a função de controlar a configuração da agenda, trazendo os jogadores adequados para a mesa por meio de coalizões com agências públicas, organizações privadas e sem fins lucrativos, além da função de facilitação, negociação e intermediação para alcançar as soluções dos problemas públicos. O governo torna-se simplesmente outro jogador, mesmo que um jogador de extrema importância no processo de direcionamento e mudança das políticas públicas e, indiretamente, da sociedade (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

A nova abordagem da governança envolve o conceito de redes autoorganizadas, que complementaríamos mercado e hierarquia como estruturas de governo para alocar recursos e exercer controle e coordenação. As redes seriam formadas a partir de um conjunto complexo de organizações autogerenciado e autônomo, com alto grau de liberdade, mas também de autorresponsabilidade, deslocando-se o foco da gestão pública para o gerenciamento das relações interorganizacionais e a negociação de interesses e objetivos comuns. Para efeito do que se propõe neste artigo, essa nova abordagem da governança será denominada “Governança em Rede” (RHODES, 1996).

De acordo com Provan e Kenis (2007), as vantagens da governança em rede tanto no setor público quanto no privado são consideráveis, e incluem a utilização mais eficiente de recursos, maior capacidade de planejar e abordar problemas complexos, maior competitividade e melhores serviços para o público-alvo.

Como redes autoorganizadas, a governança em rede seria delineada pelos seguintes aspectos: interdependência entre organizações (do setor público, privado ou voluntárias); interações contínuas e influência mútua entre os membros; interações do tipo jogos, baseadas na confiança e regulamentadas por regras acordadas pelos participantes da rede; e grau significativo de autonomia em relação ao Estado; complexidade da tomada de decisões por envolver múltiplos atores; indefinição de limites e responsabilidades; dependência de poder, sendo necessária a troca de recursos e a negociação de objetivos comuns (RHODES, 1996; STOKER, 1998; PROVAN; KENIS, 2007; PROVAN *et al.*, 2007).

A governança em rede envolveria, portanto, a utilização de determinadas estratégias e instrumentos que alcancem a cooperação e o compartilhamento de interesses entre as diversas instituições envolvidas (RHODES, 1996). Observa-se uma ênfase em certas habilidades, como negociação e persuasão, colaboração e capacitação, além de mediação, gestão de conflitos, escuta ativa, facilitação, construção do consenso e execução de políticas de colaboração (VIGODA, 2002; BINGHAM *et al.*, 2005; KLIJN, 2007).

De acordo com Provan e Kenis (2007), é possível identificar três tipos de governança em rede, sendo eles: governança compartilhada, organização líder e organização administrativa de redes (Network Administrative Organization – NAO).

A governança compartilhada e a organização líder são formas de governança interna, ou seja, realizada pelos próprios membros da rede. Na compartilhada, no entanto, a rede é governada coletivamente pelos próprios membros, havendo uma distribuição igualitária e descentralização de autoridade e poder (PROVAN; KENIS, 2007).

No tipo organização líder, por sua vez, um único participante da rede assume o papel de liderança e coordenação, sendo a gestão altamente centralizada e com assimetria de poder. O papel da organização líder emerge dos membros da rede, sendo que um deles assume a liderança por ter legitimidade ou recursos diferenciados dos demais (PROVAN; KENIS, 2007).

Por fim, o tipo organização administrativa de redes (Network Administrative Organization-NAO) configura-se como uma entidade administrativa criada especificamente para governar a rede e suas atividades. Apesar de os membros da rede interagirem uns com os outros, como acontece com a organização líder, o modelo NAO é centralizado. O gerenciador possui um papel fundamental na coordenação e manutenção da rede e ao contrário do modelo de Organização líder, o NAO não é uma organização membro que presta seus próprios serviços, mas é uma entidade externa. O NAO pode ser uma entidade governamental, ou uma organização sem fins lucrativos, mesmo quando a rede é formada por empresas com fins lucrativos. O NAO administrado pelo governo geralmente é utilizado quando a rede é formada pela primeira vez para estimular o seu crescimento, para obtenção de financiamento e para auxílio no alcance das metas da rede (PROVAN; KENIS, 2007).

De acordo com Provan e Kenis (2007), a escolha do tipo de governança a ser utilizado depende de quatro fatores: confiança, número de participantes, nível de consenso dos objetivos da rede, e a natureza da tarefa, o que irá identificar a necessidade de competências de gestão em rede. A Figura 1 representa a relação entre essas variáveis e o tipo de governança mais adequado:

Figura 1 – Fatores chave de efetividade dos tipos de governança em rede

| Governance Forms | Trust | Number of participantes | Goal consensus | Need for network-level competencies |
|-------------------------------------|---|-------------------------|---------------------|-------------------------------------|
| Shared governance lead organization | High density, Low density, highly centralized | Few moderate number | High moderately low | Low moderate |
| Network administrative organization | Moderate density, NAO monitored by members | Moderate to many | Moderately high | High |

Fonte: Provan e Kenis (2007, p. 237)

Da Figura 1 depreende-se que, quanto maior a confiança entre os membros e o consenso quanto aos objetivos da rede, mais adequado é o modelo de governança compartilhada, permitindo que a autoridade e o poder de decisão sejam igualmente distribuídos. Níveis moderados de confiança e de consenso quanto aos objetivos tornam mais adequado o modelo NAO, pois exige a participação de um membro externo para garantir tais fatores. A organização líder é adequada quando o nível de confiança é baixo e o consenso é de baixo a moderado, exigindo uma centralização maior de autoridade e poder de decisão. Quanto ao número de participantes, quanto maior o número de membros, mais adequado tende a ser o modelo NAO. Números menores de membros provavelmente indicam menor diversidade e conflitos e maior diálogo, o que possibilita uma governança compartilhada. Quanto à necessidade de competência de rede, a governança compartilhada será menos provável de ser uma forma eficaz de governança quando os requisitos de tarefas interdependentes são altos. Por outro lado, a interdependência das atividades favorece a organização líder ou o modelo NAO, que são mais capazes de desenvolver competências relacionadas com as necessidades coletivas, ou seja, ao nível da rede (PROVAN; KENIS, 2007).

Diante disso, um dos desafios para o alcance da eficácia da governança em rede consiste justamente na identificação do tipo mais adequado, conforme as características de cada contexto (PROVAN; KENIS, 2007).

O paradoxo da atual perspectiva de governança em rede é que, mesmo onde o governo desenvolve um código operacional adequado, a governança pode ser insuficiente e o fracasso pode ainda ocorrer. Tensões e dificuldades com as instituições envolvidas, inadequações nas organizações que preenchem as lacunas entre o setor público, privado e voluntário, falhas de liderança, diferenças na escala de tempo e horizontes entre os parceiros-chave, e a profundidade dos conflitos sociais podem fornecer as sementes para o fracasso da governança. Assim, a governança convive com a incerteza, projetando e reconhecendo tanto o potencial, quanto as limitações das instituições (STOKER, 1998).

E é nesse contexto de uma perspectiva de governança em rede que se destaca a gestão do Circuito Liberdade, projeto cultural do Governo de Minas Gerais, cujo modelo é baseado em parcerias com a iniciativa privada e com organizações não governamentais sem fins lucrativos, e que por esse motivo impõe vários desafios à gestão pública mineira.

Procedimentos metodológicos

O presente artigo caracteriza-se por um estudo de caso que teve como objeto de análise o Circuito Liberdade; mais especificamente as estratégias adotadas para a articulação e o gerenciamento dos espaços culturais que o compõem, em uma perspectiva de governança em rede. Este artigo possui como unidade de análise o Circuito como um todo, visto como uma rede que demanda instrumentos de gestão e governança.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, a pesquisa envolveu três métodos principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de campo (com observação participante e aplicação de questionários).

Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre governança, relações interorganizacionais, e estratégias de gestão em rede, que forneceu embasamento para a análise. A pesquisa documental, por sua vez, teve como objetivo resgatar a história do Circuito e compreender as especificidades de cada espaço cultural, o que demandou a análise de documentos como: Plano Geral do Circuito, Planejamento Estratégico do Circuito, memoriais descritivos e planos de projetos dos respectivos espaços, Regimento Interno, Termo de Parceria firmado entre a Secretaria de Estado de Cultura (SEC) e o Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM), Política Cultural e Educativa do Circuito, além de informações presentes em outros documentos e apresentações institucionais. A pesquisa de campo, por sua vez, foi realizada no segundo semestre de 2013, por meio de observação participante, na condição de estagiário de administração pública, com vivência no dia-a-dia do Circuito, participação em reuniões, inclusive do Comitê Gestor, tarefas cotidianas e contato com os diversos atores envolvidos dos diferentes espaços.

Por fim, foi realizada a aplicação de um questionário, formado por quatorze questões, abertas e de múltipla escolha, com os gestores dos espaços culturais, com a finalidade de verificar qual a percepção deles em relação às estratégias de gestão do Circuito, bem como aos eventuais obstáculos e ao papel que desempenham no contexto de governança em rede. Os dados coletados foram tabulados e analisados majoritariamente de forma quantitativa, reforçados pelas respostas das questões abertas, conforme será apresentado adiante, com os resultados.

Nas questões de múltipla escolha buscou-se entender as seguintes questões: compreensão do pesquisado sobre o que significa fazer parte do Circuito Liberdade; nível de conhecimento a respeito dos demais equipamentos culturais dos gestores e das equipes; percepção sobre a comunicação interna do Circuito; percepção sobre a adoção de possíveis estratégias/ações para melhorar a integração do Circuito e fortalecer sua identidade.

Já entre as questões abertas, ressaltam-se: os benefícios, para cada espaço cultural, de fazer parte do Circuito Liberdade; a contribuição de cada espaço para a integração dos equipamentos e o fortalecimento da identidade do Circuito; estratégias que o Circuito poderia ou deveria adotar para melhorar a integração de seus equipamentos e fortalecer sua identidade.

Além disso, foram utilizadas duas questões de classificação, na qual os gestores deveriam classificar os três itens mais significativos de uma listagem apresentada, assinalando 1 para o principal, 2 para o segundo e 3 para o terceiro mais significativo, sendo elas: Quais estratégias/ações mais contribuem para a integração do Circuito e o fortalecimento de sua identidade? e Quais fatores mais dificultam a integração do Circuito e o fortalecimento de sua identidade?.

Optou-se pela aplicação de um questionário pela dificuldade de disponibilidade dos gestores dos espaços para responder entrevistas qualitativas. O questionário foi encaminhado por *e-mail* para os gestores dos doze espaços em funcionamento do Circuito na época², não tendo sido bem-sucedido. Uma nova tentativa foi feita presencialmente durante uma reunião de Comitê Gestor, na qual foram obtidas nove respostas.

Histórico do Circuito: um projeto cultural inovador

A Praça da Liberdade é um dos polos simbólicos de Belo Horizonte, sendo uma das poucas áreas da capital que ainda guarda referências significativas de sua criação, em 1897. O seu entorno, tombado em 1977, abriga um conjunto arquitetônico e paisagístico de grande valor histórico, com edificações construídas para abrigar a sede do poder executivo mineiro da nova capital. Ao longo do século, a Praça sofreu uma sobreposição de sentidos, foi palco de movimentos cívicos e manifestações políticas, e vivenciou o avanço desordenado das feiras de artesanato, chegando à década de 1990 com um quadro visível de degradação.

Após obras de restauração em 1992, a Praça retomou o seu papel tradicional no cotidiano belo-horizontino, mas os prédios históricos continuavam tendo seus acessos limitados às funções do serviço público estadual, que com a inevitável ampliação de sua máquina, também passava a exigir um espaço maior e mais adequado às suas necessidades (PEREIRA, 1998).

A partir disso, surgiu a ideia de adaptação dos edifícios públicos do entorno da Praça da Liberdade para um novo uso, que ajudasse a preservar o seu patrimônio

² Com a entrada do BDMG Cultural em 2015, da Academia Mineira de Letras em 2016, e da reabertura do edifício Rainha da Sucata, que abriga o Centro de Informação ao Visitante e o HUB Minas Digital, o Circuito é formado hoje por 15 espaços culturais.

histórico, arquitetônico, artístico e cultural. Tal proposta foi apresentada no plenário do Senado pelo ex-governador de Minas Gerais e, na ocasião, senador, Francelino Pereira, no dia 12 de dezembro de 1997. O projeto intitulado “Requalificação da Praça para o Terceiro Milênio: A criação do Espaço Cultural da Liberdade” objetivava transformar a Praça da Liberdade no endereço da cultura mineira, adaptando todos os prédios históricos do entorno em espaços culturais de livre acesso à população (PEREIRA, 1998).

No projeto apresentado, foram definidas possíveis ocupações para cada um dos prédios e ações necessárias à operacionalização. Entretanto, a ideia não foi colocada em prática imediatamente, sendo retomada apenas em 2003, quando o Projeto “Corredor Cultural da Praça da Liberdade e o Centro Cultural da Casa do Conde de Santa Marinha” foi incluído na carteira de Projetos Estruturadores do Governo (MINAS GERAIS, 2003), e com a previsão também da Cidade Administrativa de Minas Gerais, na região norte da cidade, para onde seria transferida a máquina pública.

Para viabilizar tal projeto cultural, o Decreto nº 43.263/2003 instituiu uma Comissão Especial de Estudos com o objetivo de planejar, coordenar e acompanhar a execução do projeto, sendo composta por representantes dos seguintes órgãos: SEC, responsável pela coordenação executiva; Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag); Secretaria de Estado de Governo (Segov); Secretaria de Transportes e Obras Públicas (Setop); Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha-MG); Prefeitura de Belo Horizonte; e Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); e como Presidente Honorário da Comissão, o precursor da ideia, Francelino Pereira.

Dois anos após o início dos trabalhos da Comissão, foi elaborado um Plano Geral com diretrizes básicas a serem seguidas para o funcionamento do Projeto, denominado “Circuito Cultural Praça da Liberdade”. O Plano Geral estabeleceu um modelo de gestão e financiamento do Circuito, no qual cada espaço cultural seria administrado por uma entidade gestora específica (pública ou privada), responsável pela elaboração dos projetos conceituais, físicos e técnicos de suas instalações, pela execução, manutenção e financiamento das mesmas e pela programação, execução e financiamento de suas atividades específicas, com seus próprios recursos e/ou com o apoio de terceiros.

O Projeto Circuito Cultural Praça da Liberdade tem como objetivo instalar nos prédios que serão disponibilizados na Praça e suas adjacências, um conjunto amplo, variado e integrado de centros e atividades culturais, artísticas, educacionais, de lazer cultural e de turismo cultural, tais como museus, centros de memória, salas de espetáculos e exposições, áreas de

exposições, espaços para oficinas, cursos e ateliês abertos, áreas de lazer, de permanência e de convivência, e áreas de serviços, alimentação e comercialização de produtos culturais (PLANO GERAL, 2005).

A implantação do Circuito seria realizada em 2006, mas a concepção do projeto e as estratégias de implementação foram objeto de controvérsias, e o Circuito recebeu uma série de embargos promovidos pelo Ministério Público, sob a alegação de descaracterização dos prédios históricos, ficando suspenso até o segundo semestre de 2009, quando o projeto foi aprovado e as obras de revitalização reiniciadas (FONSECA, 2009).

O Circuito foi inaugurado em 2010, com a implantação do Memorial Minas Gerais, em parceria com a Vale, no antigo prédio da Secretaria da Fazenda, do Museu das Minas e do Metal³, em parceria com a EBX, na antiga Secretaria de Educação, e do Espaço TIM UFMG do Conhecimento⁴, na antiga reitoria da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), em parceria com a TIM e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), além dos espaços públicos já existentes: Arquivo Público Mineiro, Biblioteca Pública Estadual Luiz de Bessa⁵ e Palácio da Liberdade.

Em 2013, quando da realização da pesquisa base para o presente artigo, o Circuito contemplava 12 espaços culturais em funcionamento, a saber: Arquivo Público Mineiro, Biblioteca Pública Estadual Luiz de Bessa, Casa Fiat de Cultura, Cefart Liberdade, Centro Cultural Banco do Brasil, Centro de Arte Popular Cemig, Espaço do Conhecimento UFMG, Horizonte Sebrae - Casa da Economia Criativa, Memorial Minas Gerais Vale, MM Gerdau - Museu das Minas e do Metal, Museu Mineiro e Palácio da Liberdade⁶, espaços bastante heterogêneos no que tange às suas instituições gestoras, seus objetivos e respectivas propostas de intervenção.

Frente a essa complexidade, o Circuito foi cogerido pelo Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM), durante 2 anos e meio a partir de junho de 2012, por meio de um termo de parceria celebrado entre essa organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) e o Estado de Minas Gerais, representado pela SEC.

O termo de parceria teve como objeto a gestão compartilhada do Circuito, de modo a administrar as atividades comuns a todos os espaços, fiscalizar o cumprimento das parcerias celebradas com as entidades gestoras, promover ações

³ Atualmente MM Gerdau – Museu das Minas e do Metal, em parceria com a Gerdau.

⁴ Atualmente Espaço do Conhecimento UFMG, com o término da parceria com a TIM.

⁵ Atualmente Biblioteca Pública Estadual de Minas Gerais.

⁶ Com a entrada do BDMG Cultural em 2015, da Academia Mineira de Letras em 2016, e da reabertura do edifício Rainha da Sucata, que abriga o Centro de Informação ao Visitante e o HUB Minas Digital, o Circuito é formado hoje por 15 espaços culturais (Vide nota 5).

de comunicação, promoção de eventos, captação e geração de recursos. A equipe do estado e do ICSM constituíam o denominado Núcleo Articulador, sendo a primeira responsável pelos investimentos ao projeto e a segunda pelas ações rotineiras de comunicação, programação cultural e educativa do Circuito.

Utilizando-se da definição de Provan e Kenis (2007), pode-se dizer que o Circuito possui uma forma de governança do tipo NAO, a partir da qual o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Cultura, possui, nesse projeto, autoridade para coordenar e gerenciar as ações dos membros da rede. A SEC configura-se como um importante ator, no entanto, não pode ser considerada como os demais espaços culturais pois sua atuação é exclusivamente de coordenação e não de oferta direta de um serviço. Além disso, seu papel de autoridade e legitimidade não se origina de uma escolha dos demais membros, mas sim do fato de ser um representante direto do Estado de Minas Gerais.

Essa parceria com a iniciativa privada e com o terceiro setor foi prevista seguindo a tendência mundial advinda da Nova Gestão Pública que, posteriormente, avança para uma governança em rede, conforme exposto, na qual os governos buscam parcerias com empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos, para enfrentar a maior complexidade das demandas e para suprir a sua baixa capacidade gestora interna (RHODES, 1996; DENHARDT; DENHARDT, 2000; O'TOOLE, 2010). Enquanto as empresas mantenedoras assumem um importante papel de financiamento da política pública, o Estado continua sendo essencial para dar legitimidade, respaldo político e técnico ao projeto, e a presença da OSCIP é fundamental para tornar mais ágil e flexível a execução dos recursos públicos (ALVES, 2009).

O Estado apresenta uma preponderância sobre a estrutura analítica do projeto Circuito, na medida em que os parceiros podem ser substituídos se suas atribuições não forem cumpridas de forma efetiva, e a rede pode ser desfeita se o Estado não cumprir com suas obrigações. Entretanto, com a consolidação do projeto, a tendência é que o papel preponderante do Estado diminua, visto que o projeto passa a adquirir uma experiência e reconhecimento que possibilita sua existência de forma mais autônoma (ALVES, 2009). Nesse caso, conforme afirmam Provan e Kenis (2007), à medida que se ganha maior confiança e consenso das metas da rede há uma tendência de caminhar em direção ao tipo de governança compartilhada, em que há uma distribuição equilibrada e equitativa de recursos e poder.

Não obstante, o modelo de gestão do Circuito acabou por se tornar bastante complexo, sendo resultado da ação de diversos atores. Além disso, por meio da análise dos diferentes instrumentos jurídicos assinados entre o governo e as instituições mantenedoras dos espaços culturais, observa-se que inicialmente havia poucas prerrogativas no sentido de uma gestão em conjunto, se concentrando nas

ações específicas de cada espaço. Apenas anos mais tarde, a preocupação inicial com a negociação e a celebração dos convênios e com a restauração e a reforma dos edifícios cedeu espaço para desafios relacionados à gestão e governança do Projeto como um todo; desafios de alinhamento e articulação de todos os envolvidos, de modo a mobilizá-los para manter a unidade proposta pelo projeto.

Tornou-se coerente, dessa forma, a adoção, pelo Núcleo Articulador do Circuito, de ações e estratégias de gestão, seguindo uma perspectiva de Governança em Rede, que serão analisadas a seguir. Tal perspectiva é pertinente para consolidar o caráter integrado pretendido ao projeto perante os interessados e a população, e não apenas implementar e gerenciar de forma isolada cada um dos espaços.

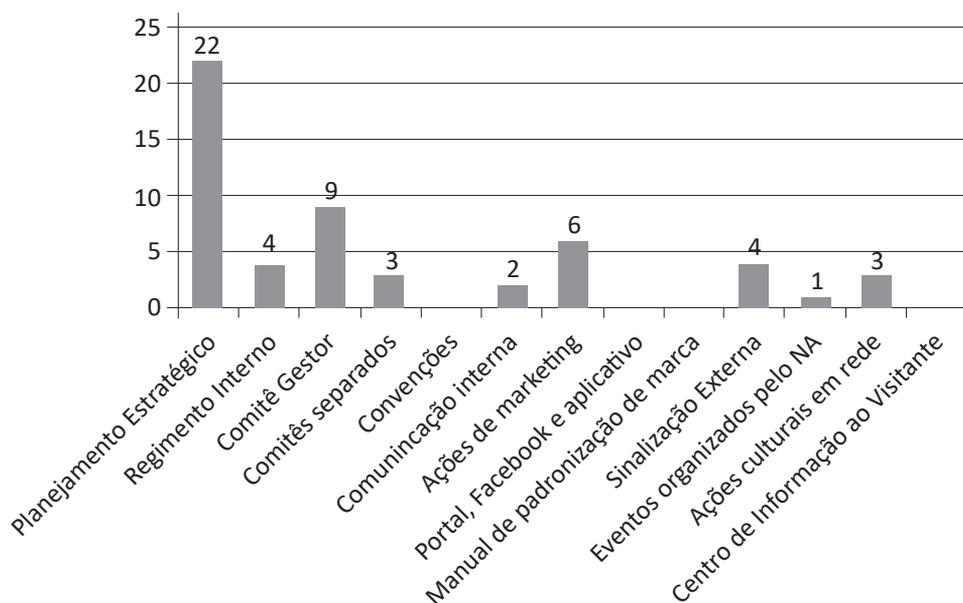
Análise dos instrumentos, ações e estratégias do Circuito Liberdade em uma perspectiva de governança em rede

A partir da análise documental, da observação participante e da pesquisa de campo realizadas no Circuito Liberdade, foram identificados instrumentos, ações e estratégias de articulação entre seus espaços culturais e que poderiam ser avaliados sob uma perspectiva de governança em rede. Para esta análise, foi utilizada como base o questionário aplicado aos gestores dos espaços em funcionamento, que permitiu verificar qual é a percepção geral desses em relação à governança em rede do Circuito e qual o papel que cada um desempenha nesse contexto.

Cabe destacar a complexidade do conceito de “Governança em Rede” para ser brevemente transmitida aos gestores, de modo que foi utilizado o termo “integração” para se fazer entender, uma vez que já era uma palavra bastante empregada no dia-a-dia, diálogo entre gestores e reuniões do Circuito.

Como pode ser visto pelo Gráfico 1, quando questionados a respeito das estratégias de Governança em Rede, os gestores informaram que os principais instrumentos que contribuíram para a integração do Circuito foram a elaboração do Planejamento Estratégico, o estabelecimento do Comitê Gestor, as ações de marketing e comunicação do Circuito, bem como a elaboração do Regimento Interno e a sinalização externa unificada dos espaços do Circuito.

Gráfico 1: Quais instrumentos/estratégias mais contribuem para a integração do Circuito e o fortalecimento de sua identidade?



Fonte: elaboração própria

Na percepção dos respondentes, o Planejamento Estratégico foi considerado como o instrumento que mais contribuiu para a integração do Circuito. Considerando que os gestores deveriam fazer uma classificação de 3 itens, conforme explicado na metodologia, colocando 3 pontos para o item mais importante, 2 pontos para o segundo item mais importante e 1 para o terceiro, tem-se que o planejamento estratégico obteve um total de 22 pontos.

O Planejamento Estratégico do Circuito foi elaborado ao final do ano de 2011 e início de 2012, quando, pode-se dizer, foi dado o primeiro passo para a Governança em Rede, uma vez que ocorreu, pela primeira vez, uma reunião de todos os atores diretamente envolvidos no Projeto, para se pensar em estratégias de governança e tomar decisões coletivas. Fizeram parte dos seminários de planejamento estratégico membros da equipe do Estado responsável pela gestão do Circuito (nessa época, o projeto ainda não era co-gerido pelo ICSM), bem como os gestores e assessores de cada equipamento cultural já implantado ou ainda a implantar. Também participaram dos seminários, representantes da SEC, do Iepha, da Companhia Mineira de Promoções (Prominas) e da Secretaria de Estado Extraordinária da Copa do Mundo (Secopa) (PLANEJAMENTO, 2012).

Os trabalhos para elaboração do Planejamento Estratégico foram coordenados e desenvolvidos por uma consultoria externa contratada e visavam propor subsídios

conceituais e técnicos, de natureza museológica, que permitissem às instituições participantes redefinirem juntas a proposição do Circuito, as potencialidades do trabalho em rede, as sinergias do Projeto, bem como requalificar as ações em grupo, visando às possibilidades de parceria e colaboração.

Foram realizados quatro encontros divididos em: apresentação teórica, estudos de caso, orientações para a redação conjunta e colaborativa das estratégias do Circuito, e fundamentos da atuação do Circuito. As avaliações realizadas ao final de cada módulo do seminário evidenciavam a relevância dos conteúdos discutidos, o envolvimento e a integração que se estabeleceu entre os participantes (PLANEJAMENTO, 2012).

Os seminários de planejamento estratégico foram a primeira vez em que todos os atores e instituições diretamente envolvidas na implantação e manutenção do Circuito foram colocados juntos, para se pensar estratégias e tomar decisões coletivas, sendo também o momento de elaboração do Regimento Interno. Apesar da importância da iniciativa, cabe destacar que o encontro de todos os gestores dos espaços, bem como dos órgãos públicos diretamente envolvidos no Circuito, ocorreu apenas seis anos após a definição do modelo de gestão no Plano Geral.

Foi apenas nesse momento em que foram definidas a visão e a missão institucionais, bem como os seguintes objetivos estratégicos do Circuito:

- Atuar em rede, de forma integrada e colaborativa.
- Valorizar a diversidade das instituições, dos acervos e de suas ações.
- Desenvolver ações que promovam junto à população o acesso e o pertencimento ao Circuito.
- Favorecer a inclusão e a acessibilidade aos espaços e aos conteúdos do Circuito.
- Promover a difusão cultural e formação de público, por meio de programas científicos, culturais e educacionais de excelência.
- Estabelecer relações permanentes com a produção artístico-cultural local.
- Dialogar com os órgãos públicos municipais, estaduais e federais, visando à melhoria e à manutenção permanente do entorno – preservação patrimonial, segurança, acessibilidade e mobilidade urbana (PLANEJAMENTO, 2012).

Para chegar a essas definições, foram pensados primeiramente como era a realidade, quais eram os desejos e as possíveis sinergias do Circuito, em um cenário local, regional, nacional e internacional. Em todos os casos, se pensou em várias possibilidades de parceria e colaboração. Em um contexto local, por exemplo, foram destacados: o intercâmbio com instituições públicas e privadas; parcerias e maior integração com escolas, universidades e equipamentos culturais do entorno;

no cenário regional, foram propostas parcerias e atuações com organizações municipais e regionais, com outros circuitos culturais e artísticos e com o turismo interestadual para Minas Gerais; para o cenário nacional, pensou-se na atuação em redes sociais e internet, em parcerias com espaços culturais de outros Estados; e no cenário internacional, poderiam ser realizados intercâmbios/convênios técnicos com outros países, nos quais o Circuito atuaria como agenciador/intermediador; o estreitamento de relações com instituições culturais internacionais; parcerias com museus, arquivos, bibliotecas e outros órgãos internacionais; a abertura de canais de intercâmbio junto aos órgãos para troca de experiências com especialistas internacionais (PLANEJAMENTO, 2012).

Percebe-se que grande parte dos objetivos definidos no planejamento estratégico enfatiza a busca pela colaboração dos envolvidos, pela integração das ações, pela atuação em rede, e pelo contato com outros atores públicos e privados, todas essas características presentes no conceito de governança em rede (RHODES, 1996; VIGODA, 2002; BINGHAM, 2005; KLIJN, 2007). Não foi à toa, portanto, que o planejamento estratégico foi apontado pelos representantes dos espaços culturais como o instrumento que mais contribuiu para a governança do Circuito. Apenas um dos nove respondentes não o colocou como uma das três estratégias que mais contribuíram para a integração das ações do Circuito.

Para além da definição do perfil institucional do Circuito – visão, missão e objetivos – um dos principais resultados dos seminários para o planejamento estratégico foi a criação do Comitê Gestor, grupo representativo composto pelos gestores ou representantes dos espaços culturais e pelo gerente e outros representantes do Núcleo Articulador. As funções do Comitê Gestor são: ser o guardião da visão e da missão do Circuito; propor estratégias; acompanhar e validar os outros comitês; funcionar como um núcleo de resolução de questões extraordinárias, impasses e conflitos dos demais comitês e das instituições.

O Comitê Gestor atua como instância deliberativa nas questões de interesse comum do Circuito e tem a finalidade de discutir questões que afetam a coletividade, democratizar as discussões e concretizar a cooperação entre os seus integrantes. Nas reuniões do Comitê Gestor são discutidas questões tanto de natureza institucional, como a consolidação do Regimento Interno do Circuito, quanto de cunho prático, como a participação em grandes eventos de Belo Horizonte. Algumas vezes, entidades e/ou profissionais também são convidados às reuniões, para expor e tratar de assuntos de interesse comum, como, por exemplo, sobre possíveis abordagens sociais com os moradores em situação de rua do entorno do Circuito e sobre a possibilidade de parcerias com agências de turismo para a formação de serviços receptivos.

O Comitê Gestor foi o segundo instrumento de gestão em rede mais assinalado pelos respondentes da pesquisa no que tange à contribuição para a integração do projeto. Como as reuniões do Comitê ocorrem com uma frequência constante, este pode ser considerado o momento oportuno e um instrumento fundamental para uma gestão em rede efetiva do Circuito, democratizando as discussões e concretizando a cooperação entre os seus integrantes, bem como a mediação de conflitos conforme prevê a literatura de Governança em Rede (RADIN, 2010). A utilização de uma espécie de comissão (como é o caso do Comitê Gestor) já havia sido apontada por Radin (2010) como um importante instrumento estrutural de integração horizontal para relações interorganizacionais.

Ainda com base no Planejamento Estratégico, foi elaborada a Política de Ocupação Cultural e Educativa do Circuito, com o objetivo de promover ações transversais, experiência de Circuito para o público a partir da articulação entre acervos e eventos compartilhados, e canais de colaboração com o setor cultural. A política visava possibilitar que os espaços, embora possuíssem equipes próprias de ação educativa e propostas culturais distintas, realizassem uma abordagem integrativa, dialogando com os demais serviços educativos, consolidando a identidade do Circuito e respeitando, portanto, o caráter de rede, característico do projeto. Propunha-se tratar da colaboração e participação realmente ativa e direta dos atores envolvidos no Circuito para a definição de estratégias em um projeto único, que gerassem experiências genuínas de um circuito integrado. Tendo em vista que até a realização da pesquisa poucas ações haviam sido realizadas com base nessa Política de Ocupação ⁷, as “ações culturais em rede” não receberam uma votação tão expressiva pelos gestores, com relação aos instrumentos/estratégias que contribuíam para a integração do Circuito.

As ações de comunicação e marketing, indicadas como a terceira estratégia que mais contribuiu para a integração do Circuito, também podem ser vistas como estratégias para garantir a Governança em Rede, já que auxiliam na apresentação ao público do Circuito como um todo, transmitindo um caráter integrado e permitindo a consolidação do projeto. Entre outras ações, destacam-se: o portal eletrônico, principal fonte de divulgação de informações do Circuito; o aplicativo *mobile* para celular ou *smartphone* como uma extensão do portal eletrônico; demais redes sociais do Circuito, como a página do *Facebook*, o *Instagram* e o *Twitter*; e o *toten* informativo presente em todos os espaços. Podemos destacar ainda o Centro de

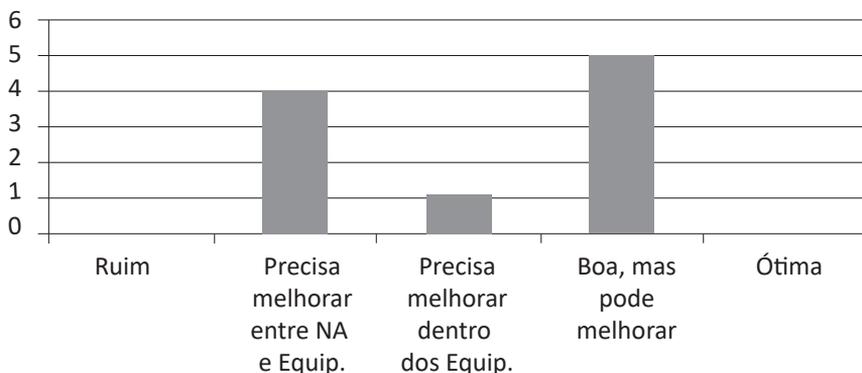
⁷ A Política de Ocupação Cultural e Educativa do Circuito, no entanto, balizou todas as ações de educação e programação do Circuito no ano que se seguiu (2014), enquanto o projeto ainda era cogido pelo ICSM, tendo produzido um grande evento em rede entre todos os espaços do Circuito. Tratou-se do Circuito Literário, realizado em novembro de 2014, Este formou uma equipe educativa gerida pelo Núcleo Articulador que realizava atividades mediadas na própria Praça da Liberdade e dialogava com as equipes educativas de todos os espaços.

Informação ao Visitante, que visa atender aos visitantes de todo o Circuito.

A comunicação é classificada por Radin (2010) como uma importante ferramenta comportamental de gestão das relações interorganizacionais. Seguindo essa diretriz, foi desenvolvido o Plano de Comunicação do Circuito, com o objetivo de garantir uma comunicação aplicável a todos os espaços, a partir do estabelecimento de alguns processos padronizados. Em conjunto também foi criado o Manual de Marcas do Circuito, que contribuiria para o alinhamento da comunicação interna e externa, bem como das ações de divulgação e marketing.

Ainda com relação à comunicação, o questionário aplicado avaliou qual a opinião dos gestores quanto à comunicação interna do Circuito, considerando os seguintes atores: Estado, ICSM, Espaços e equipes internas, conforme Gráfico 3. Quatro gestores assinalaram que a comunicação **precisa melhorar entre o Estado/ ICSM (Núcleo Articulador) e os Espaços**, sendo que um desses também sinalizou que a comunicação **precisa melhorar dentro dos espaços**. E os outros cinco representantes responderam que a comunicação é **boa, mas pode melhorar em alguns aspectos**.

Gráfico 2 – Avaliação da comunicação interna do Circuito

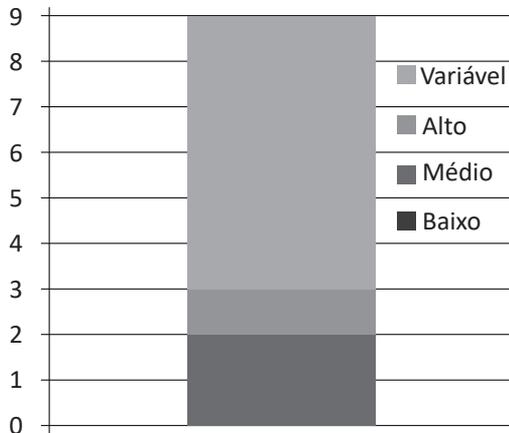


Fonte: elaboração própria

Esses problemas de comunicação entre os espaços foram reafirmados pelo nível de conhecimento que cada um dos gestores tem a respeito dos demais espaços (equipe, estrutura, funcionamento, programação). Apenas um gestor afirmou que possuía alto nível de conhecimento, sendo que dois gestores consideraram ter um conhecimento médio sobre os demais espaços, e os demais afirmaram que o seu nível de conhecimento variava de espaço para espaço. A necessidade da adoção de mais estratégias de comunicação interna foi reforçada, no entanto, quando os gestores foram questionados sobre o nível de conhecimento que acreditavam que

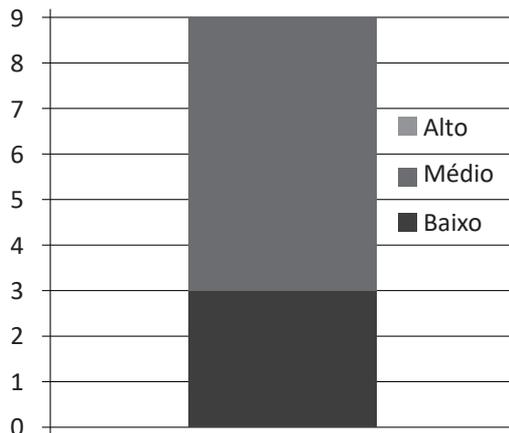
suas respectivas equipes apresentavam quanto à proposta e estrutura do Circuito. Seis gestores avaliaram que os funcionários de seu espaço apresentavam um conhecimento médio e três gestores avaliaram o nível de conhecimento dos seus funcionários como baixo. Os resultados podem ser vistos, respectivamente, nos Gráficos 4 e 5.

Gráfico 3 – Nível de conhecimento dos gestores sobre os demais equipamentos



Fonte: elaboração própria

Gráfico 4 – Nível de conhecimento dos funcionários sobre o Circuito, segundo a percepção dos gestores



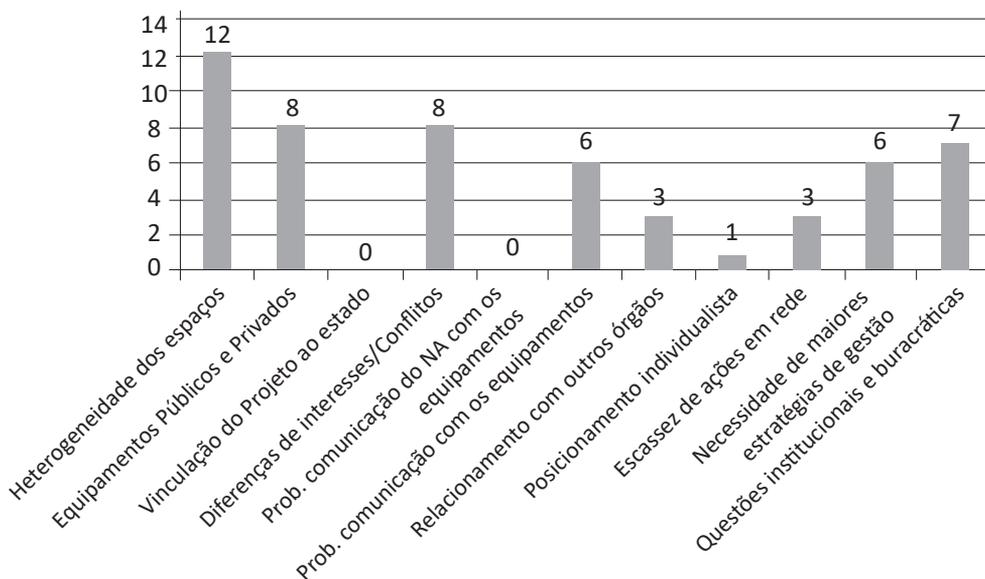
Fonte: elaboração própria

Considerando que a governança em rede pressupõe a interlocução entre diferentes atores, tem-se que o conhecimento mútuo é a base para esse modelo de

gestão. É precária a articulação em rede entre diferentes atores que não conhecem de maneira adequada todos os atores envolvidos em um projeto. A situação apresentada pelos Gráficos 3 e 4 pode indicar que, mesmo que o Circuito adote estratégias de gestão em rede, essas estão atingindo apenas, e parcialmente, o nível mais estratégico/gerencial do projeto.

Os gestores dos espaços foram ainda questionados com relação à percepção dos fatores que poderiam influenciar negativamente a integração do projeto, prejudicando a perspectiva de Governança em Rede. Os fatores que mais dificultam o fortalecimento da identidade do Circuito e a sua integração destacados pelos gestores foram: a **heterogeneidade dos espaços**, **as diferenças de interesse/conflitos entre os atores envolvidos** e a **existência de espaços públicos e privados**, conforme pode ser visto no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Quais fatores mais dificultam a integração do Circuito e o fortalecimento de sua identidade?



Fonte: elaboração própria

Cabe ressaltar que os três fatores que mais dificultam a integração do Circuito relacionam-se à diversidade, elemento inerente à concepção do Circuito, inclusive pela atuação do setor privado, justificada para atender melhor as diretrizes da governança em rede, ao proporcionar à sociedade, o acesso e a manutenção dos espaços públicos a um custo menor (PLANO GERAL, 2005; OLIVEIRA, 2008). Essa diversidade justifica a adoção de um modelo de governança do tipo NAO, conforme

definido por Provan e Kenis (2007), tendo em vista que esse modelo é adequado para os casos em que o nível de confiança e o consenso de metas são moderados e a interdependência das atividades é alta, exigido um alto nível de competência de rede.

Grande diversidade é apresentada no modelo de gestão e financiamento adotado pelo Circuito, esboçado em seu Plano Geral (2005). Nesse Plano, previa-se já a gestão central do projeto por uma entidade específica, com a atribuição de administrar os serviços e atividades comuns do conjunto, mas se designava que cada equipamento seria administrado por uma entidade gestora própria, estabelecida por convênio e/ou concessão com o Governo de Minas Gerais, ficando responsável pela manutenção e financiamento de seus espaços, cedidos pelo estado.

Essa concepção de financiamento e gestão é essencial para garantir não só os recursos e o dinamismo desejados, mas também a integridade física e simbólica da região, bem como amplas oportunidades de participação, e a necessária pluralidade de visões, de tendências e de preferências no que diz respeito às atividades e às programações desenvolvidas (PLANO GERAL, 2005).

O financiamento e a gestão do Circuito deveriam contemplar e buscar ativamente, em todas as suas etapas, a participação da comunidade, das empresas e dos diversos níveis de governo através do estabelecimento de parcerias dos tipos público-público (com outras esferas do governo), público-privado (com empresas e entidades da sociedade civil) e de cooperação internacional. Os modelos de parceria poderiam variar de acordo com as peculiaridades de cada caso, gerando, assim, já em sua origem, particularidades que dificultariam a posterior gestão em rede do Circuito.

Os documentos firmados com os espaços são, pois, diferentes entre si. Como exemplo, o Memorial Minas Gerais Vale, o Museu das Minas e do Metal, e o Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB) funcionam a partir de um termo de convênio, enquanto a Cemig e a UFMG realizam a gestão, respectivamente, do Centro de Arte Popular e do Espaço do Conhecimento, a partir de um Convênio de Cooperação Técnica e Financeira. E até mesmo quando consideramos equipamentos que assinaram o mesmo tipo de instrumento jurídico, não há um padrão único, havendo diferenças entre as cláusulas.

Como resultado dessa diversidade presente no Circuito Liberdade, o Estado de Minas Gerais, por meio da SEC, passou a se encontrar no topo de relações público-privadas complexas cujas dimensões ainda não são claras. Nesse tipo de relação, as conexões são mais flexíveis, sendo a administração pública responsável por um sistema sobre o qual se tem pouco controle real; e quanto mais as redes aumentam, maior é a vulnerabilidade da capacidade de gestão do núcleo central (RHODES, 1996).

Essa é a situação percebida no Circuito, cujo maior desafio de gestão está relacionado justamente ao alinhamento e à articulação de todos os atores envolvidos, mobilizando-os para manter a unidade proposta pelo projeto (ALVES, 2009). Além disso, como já exposto, a necessidade de estratégias relacionadas a uma governança em rede, que permita uma maior integração dos espaços que compõem o Circuito é, de certa forma, uma demanda recente. A proposta precursora de Francelino Pereira, em 1998, e o Plano Geral do Circuito, em 2005, haviam apenas esboçado diretrizes gerais de gestão do Circuito, estabelecendo a existência de uma entidade coordenadora central e entidades gestoras próprias para cada espaço cultural.

Nesse contexto diversificado, tem-se a importância de aplicação de incentivos e instrumentos que visem à integração das políticas (O'TOOLE, 2010; RADIN, 2010), mas se sabe que nenhum conjunto de normas e incentivos planejado é autoaplicável, necessitando de certo grau de liderança e habilidade do núcleo central, capacidade de identificar alternativas de barganha, e, principalmente, a utilização de estratégias específicas de cooperação (O'TOOLE, 2010).

Talvez a efetiva implementação dessas ações, características da perspectiva de governança em rede, ainda seja prejudicada pelo apego às questões formais e burocráticas. Isso, pois, conforme pode ser visto no Gráfico 5, o quarto fator visto como dificultador para a integração do Circuito refere-se às questões burocráticas e institucionais – típicas de uma estrutura tradicional de administração pública, que impacta na celeridade de contratações, compras, divulgação etc., atividades fundamentais, por exemplo, para uma comunicação e programação cultural dinâmicas, como exigido pela proposta do Circuito Liberdade. Percebe-se, portanto, a coexistência de uma dinâmica de ação governamental que pretende ser avançada, utilizando-se de mecanismos de rede com atores bastante diversificados, com uma administração burocrática, mais formal e engessada. Tal coexistência certamente impacta a eficácia da gestão em rede do Circuito Liberdade.

Ressaltam-se também os desafios relacionados ao envolvimento do Núcleo Articulador e dos gestores dos espaços com outros órgãos e entidades, e com outras esferas da sociedade, que apenas são consideradas em ações isoladas. Quando questionados sobre quais elementos do Circuito gostariam de compreender melhor, seis dos nove gestores afirmaram que gostariam de **compreender melhor o relacionamento com outros órgãos/entidades**, tais como Iepha-MG, Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana (SMARU) e PBH, ao passo que um gestor classificou o **relacionamento com outros órgãos/entidades** como um fator que dificulta a integração do Circuito e o fortalecimento de sua identidade.

Outro ponto a ser destacado é o pouco compartilhamento das metas e produtos com os gestores dos espaços culturais. O fato de apenas dois dos nove gestores

apontarem que gostariam de compreender melhor as **metas, marcos e produtos do Circuito para com o Estado** não indica que os demais já o compreendem bem, mas sim, como pode ser percebido pela observação direta, que os gestores, em geral, não têm conhecimento e nem compreendem a dimensão do acordo que o Circuito apresenta para com o Estado.

De todos os indicadores, metas e produtos definidos para o Circuito, apenas os números de visitantes são repassados para os espaços. Apesar de existirem metas mensais e anuais de visitação do Circuito que devem ser informadas ao Estado, não há nenhum compartilhamento de metas com os espaços culturais, que apenas informam os dados coletados, sem nenhum compromisso nesse sentido.

Em contextos de rede, o governo deve desempenhar, na verdade, um papel de facilitador, não procurando atingir diretamente seus próprios objetivos, mas ajudando para que os objetivos comuns da rede sejam alcançados (RHODES, 1996, PROVAN; KENIS, 2007). O papel de facilitador, no caso do Circuito, pode ser atribuído não apenas ao Governo, mas sim ao Núcleo Articulador como um todo. Essa estrutura, porém, ainda parece um pouco confusa para os gestores dos espaços culturais, uma vez que cinco gestores **gostariam de compreender melhor o papel da equipe do Estado**. Além disso, um dos gestores informou que deveria deixar cada vez mais clara qual a autonomia dos espaços e qual a relação com o Estado.

Tais defasagens poderiam ser sanadas, por exemplo, por meio das reuniões do Comitê Gestor, organizadas e mediadas pelo Núcleo Articulador. Quando perguntados sobre a importância e utilidade do Comitê Gestor, todos os representantes dos espaços responderam ser **muito importante/útil** (quatro dos nove respondentes) ou que **é fundamental** (os outros cinco gestores). Dado que, diferentemente do Planejamento Estratégico (item mais votado), as reuniões do Comitê ocorrem com uma frequência constante (mensal), este pode ser considerado o momento oportuno e um instrumento fundamental para uma gestão em rede efetiva do Circuito. Para tanto, é necessário o estabelecimento adequado de fluxos de informação, prioridades e responsabilidades para o desenvolvimento dos trabalhos.

Contudo, ao avaliar o funcionamento e eficácia das reuniões de Comitê Gestor, as respostas não apresentaram tal positividade. Seis gestores responderam que o Comitê **atende bastante ao que se propõe**, mas os demais (três) assinalaram que **atende razoavelmente ao que se propõe**. Esse resultado indica que aperfeiçoamentos precisam ser empregados no funcionamento do Comitê Gestor, principalmente, como pode ser percebido na observação participante, no sentido de uma maior atuação deliberativa dos gestores; as reuniões acabam sendo

majoritariamente expositivas, nas quais a coordenação geral repassa informações, alinhamentos ou solicitações para os gestores.

No que se refere à relação Estado-sociedade no Circuito Liberdade, foram pensadas, e até mesmo executadas, algumas ações voltadas para outros atores da rede que compõem o Circuito, que vão além dos gestores dos espaços culturais. Pode-se destacar, por exemplo, o Projeto Vizinhança, no qual se buscou uma relação mais estreita com os moradores dos edifícios residenciais do entorno da Praça.

O envolvimento da população em projetos de governança em rede é outro ponto bastante considerado em qualquer referencial teórico sobre a nova abordagem da governança, ao garantir o desenvolvimento da cidadania e participação popular (RHODES, 1996; DENHARDT; DENHARDT, 2000; PAULA, 2005; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). A participação da população no Circuito, porém, se limita a algumas pesquisas de opinião realizadas ao longo dos anos⁸, além da interação entre visitante e acervo ou programação que ocorre em todos os espaços culturais.

Conforme expresso no Planejamento Estratégico do Circuito, deveriam ser considerados como pontos fundamentais: as ações democráticas, a interdisciplinaridade, a participação pública dos cidadãos, fóruns abertos de apresentação e participação dos trabalhos à população, e a participação de entidades da sociedade civil organizada. Mecanismos de participação ativa apenas poderão ser mais bem desenvolvidos na medida em que as demais estratégias de Governança em Rede do Circuito se consolidarem integralmente. Apesar das dificuldades, não se pode desconsiderar o trabalho realizado e o empenho do Núcleo Articulador para a gestão em rede do Circuito. Quatro gestores afirmaram que **estão sendo adotados estratégias/ações para melhorar a integração do Circuito**. Esse resultado

⁸ Em 2004, quando o projeto do Circuito ainda estava sendo planejado, a empresa Vox Populi foi contratada pelo Estado para realizar uma pesquisa (quantitativa e qualitativa) de público, com os objetivos de: determinar opiniões, expectativas e sugestões acerca da proposta de transformação da região da Praça da Liberdade em um Complexo Cultural e avaliar o impacto que tal projeto traria sobre a vida cultural e social de Belo Horizonte. Os resultados da pesquisa basearam muitas das ações que foram adotadas para a elaboração e a implantação do Circuito, dando origem inclusive ao Plano Geral de 2005.

Uma nova pesquisa de público da Vox Populi foi contratada em 2012 pelo ICSM com o objetivo principal de *avaliar o conhecimento, as percepções e opiniões da população sobre o Circuito*, além da *importância do projeto para Belo Horizonte, o reconhecimento da marca do Circuito e o que as pessoas esperam de um Circuito Cultural*. A pesquisa foi repetida em 2014, antes do ICSM deixar a cogestão, de modo a permitir uma análise da evolução do Circuito nos anos de sua gestão.

A partir de 2016, foi criada a Pesquisa de Público do Circuito Liberdade, elaborada internamente, com o objetivo geral de *identificar o perfil do usuário do Circuito Liberdade e a qualidade da infraestrutura e dos serviços prestados pelos espaços*, e aplicada anualmente (3ª edição realizada em 2018). Essa pesquisa se diferenciou das anteriores por ser feita apenas com os visitantes do Circuito e não com a população de Belo Horizonte de uma forma geral.

é reflexo das reuniões de Comitê Gestor, das ações de comunicação e programação cultural, e de todos os outros instrumentos e estratégias utilizados.

Anteriormente à realização deste trabalho, pensava-se que os gestores dos espaços teriam a dificuldade de entender que fazem parte de um Projeto Estratégico, quais as implicações disso e qual o papel de cada um nesse contexto, apresentando certa resistência diante de intervenções por parte do Governo. No entanto, oito dos nove gestores que responderam ao questionário, afirmaram que **compreendem totalmente o que significa fazer parte do Projeto Estratégico Circuito Cultural Praça da Liberdade**; apenas um respondeu **compreendo razoavelmente / em parte**; e em outra pergunta, também apenas um gestor marcou que **gostaria de compreender melhor o significado de Projeto Estratégico**.

Ao serem questionados acerca de como cada espaço contribui ou poderia contribuir para a integração do Circuito, os gestores responderam: **por meio da realização e desenvolvimento de projetos e atividades em conjunto; compartilhando expertises e experiências; participando efetivamente dos Comitês e/ou em outras ações em rede**.

A percepção de unidade entre os gestores dos espaços culturais também pode ser percebida em suas respostas com relação aos diversos benefícios, para os seus respectivos espaços, de fazer parte do Circuito, destacando questões como: **a interação e o fortalecimento do grupo, a sinergia de ações, e a possibilidade de participação e de parcerias para realização de atividades e ações**. A maior visibilidade foi, inclusive, o benefício mais apontado pelos gestores. O **compartilhamento / intercâmbio de conhecimentos, experiências e expertises** também foi bastante citado sob diversas formas. Ao mesmo tempo, o **compartilhamento de conhecimentos e experiências** também é apontado por alguns espaços como uma forma de contribuir para o fortalecimento da identidade do Circuito como um todo.

No espaço disponibilizado no questionário para comentar algo que considerassem relevante para o tema, alguns gestores deixaram contribuições para a análise deste trabalho, conforme pode ser vista na seguinte transcrição:

Acredito muito no projeto, percebo que desde que comecei a participar, o grupo está mais coeso, mas penso que deve ser mais trabalhado a questão: 'Equipe Circuito' (Respondente 3).

Dessa forma, por mais que, segundo a percepção geral dos gestores, o Núcleo Articulador tenha adotado estratégias para a integração do Circuito, ainda seriam necessárias mais estratégias e aperfeiçoamentos no sentido de uma governança em rede, já que ainda predominam ações e iniciativas isoladas.

Considerações finais

O Circuito Liberdade foi desenvolvido como um projeto estratégico do Governo de Minas Gerais, cuja estrutura de financiamento e gestão previu o estabelecimento de parcerias entre instituições públicas, privadas e do terceiro setor, seguindo uma tendência de desenvolvimento de uma governança em rede. No entanto, diante da complexidade que caracteriza esse sistema que foi gerado, o maior desafio do Circuito é justamente a gestão dos espaços culturais heterogêneos que o compõem, relacionado ao alinhamento e à articulação de todos os atores envolvidos, mobilizando-os para manter a sua unidade proposta. A consolidação do projeto exige uma atenção especial à sua gestão integrada e à intensificação e continuidade de estratégias de gerenciamento em rede, não desconsiderando as importantes particularidades de cada parceiro.

Cabe destacar que o Circuito é um projeto relativamente novo, e que as preocupações com a sua gestão são ainda mais recentes, tendo como marco o final de 2011, com a realização dos seminários de planejamento estratégico. Desde então, mais ações foram adotadas com vistas à gestão do Circuito como um todo. Desde sua inauguração, a visitação do Circuito cresceu de 463.338 em 2010 para 1.614.250 em 2017 (348,4% de aumento)⁹, não apenas pela maior divulgação de cada um dos espaços, mas também pela atratividade do projeto como um todo. Por fazerem parte de uma rede, os membros acabam por atrair público não apenas para os seus espaços, mas também para os demais, trazendo benefícios para todos os envolvidos.

À época de realização desta pesquisa, muitos dos instrumentos de governança, aqui denominados governança em rede, por envolverem redes auto-organizadas de atores governamentais e não governamentais em torno de interesses e objetivos comuns, estavam ainda sendo consolidados. Entretanto, no que diz respeito à contribuição deste trabalho para a gestão do Circuito Liberdade, observou-se que os gestores dos espaços culturais reconhecem esses avanços e benefícios de se fazer parte da referida rede, mas que ainda seriam necessárias novas estratégias de integração.

Nesse contexto, tem-se que as principais estratégias no âmbito da governança em rede identificadas no Circuito foram: Planejamento Estratégico, Comitê Gestor, Regimento Interno, Política de Ocupação Cultural e Educativa do Circuito, e Ações de Comunicação e Marketing.

⁹ Seguem dados gerais anuais de visitação do Circuito Liberdade: 2010 – 463.338; 2011 – 545.640; 2012 – 720.994; 2013 – 800.367; 2014 – 1.464.626; 2015 – 1.371.946; 2016 – 1.539.492; 2017 - 1.614.250.

Sob uma nova gestão em 2015, algumas estratégias foram mantidas, como o Comitê Gestor, os Comitês específicos, a sinalização externa e o Centro de Informação ao Visitante, enquanto outras foram interrompidas, como o Regimento Interno, o Manual de padronização de marca e a Política de Ocupação Cultural, bem como algumas ações de comunicação e marketing (aplicativo para *smartphones*, *toten* informativo etc).

O Planejamento Estratégico, considerado principal ação de governança pelos gestores do Circuito, não foi revisto ou substituído, estando teoricamente ainda vigente, mas, na prática, não chegou a ser utilizado na nova gestão. Novas ações de integração foram realizadas, especialmente eventos em conjunto, nos quais os espaços oferecem salas, programação ou pessoal para participação em eventos definidos pela gestão central, mas sem grandes deliberações.

Posteriormente à observação participante via estágio por um dos autores, este foi efetivado no Circuito, estando presente até o momento (1º semestre de 2018). A experiência de mais de 4 anos na organização permitiu mudanças na percepção em relação ao projeto do Circuito, à sua gestão e aos resultados da referida pesquisa. Percebe-se que com a saída de um dos atores (ICSM), a rede se tornou menos complexa, mas se acentuaram as características tradicionais de gestão pública de centralização e verticalização de ações e decisões, mudando a configuração da integração. Se antes havia mais um ator, que de certa forma fazia uma mediação entre os interesses do Estado e uma maior compreensão dos interesses dos parceiros privados, na nova gestão os interesses públicos e privados convivem de forma mais direta, acirrando-se com uma maior necessidade de controle e proteção dos mesmos. Caberia aqui, pois, novas pesquisas e análises para a gestão do Circuito desde então, para analisar a qualidade da governança em rede.

De todo modo, um desafio que se mantém desde a época da pesquisa realizada se refere a disseminar para além do nível estratégico do Circuito, a perspectiva de unidade e integralidade do Projeto. Apenas os gestores dos espaços culturais conseguem perceber essa dimensão, enquanto entre os demais funcionários de suas equipes ainda prevalece a desinformação sobre o Circuito como um todo e não há uma sensação de pertencimento. Como pode ser observado pela participação em reuniões dos Comitês específicos, o Circuito não é visto como um projeto conjunto, mas como um ente à parte (no caso, a equipe do Iepha-MG, que realiza a gestão geral), que realiza demandas para além das tarefas diárias de cada espaço individualmente.

Sendo assim, quando se fala de governança em rede é preciso avançar para além da implementação de ações formais de integração, sendo necessário criar de fato um maior nível de confiança e de consenso de metas, principalmente, no caso do Circuito em que há grande diversidade entre os membros.

Adicionalmente, observam-se ainda poucas ações e estratégias na direção de uma maior integração com os demais atores envolvidos, mesmo que indiretamente, como por exemplo, a própria sociedade civil. Um elemento bastante considerado na nova abordagem da governança em rede é justamente o desenvolvimento da participação popular, do controle social e da cidadania, aspectos ainda pouco explorados no Circuito.

Desde 2015, na nova gestão, foi criado um evento chamado Observatório do Circuito Liberdade com o objetivo de estimular a participação do público, no qual são convidados palestrantes para tratar de algum tema e, ao final, é aberto um espaço para questionamentos e dúvidas dos presentes. Tal ação, que ocorre por volta de 3 (três) vezes ao ano, acaba não alcançando o que se propõe, pela limitação do público que se apresenta (entre 15 a 30 pessoas) e pela baixa flexibilidade de fato para o público contribuir para a gestão governamental. Trata-se, mais uma vez, de uma ação formalmente instituída, mas que possui resistências à efetiva busca de participação.

Percebe-se, portanto, que um dos grandes desafios para a operacionalização de uma perspectiva de governança em rede consiste na coexistência de mecanismos de uma velha administração com uma nova administração. A realização efetiva de uma gestão em rede no setor público exige que o Estado abra mão de seu poder hierárquico e centralizador na formulação e implementação de políticas públicas, que na prática encontra resistências.

Diante do exposto e retomando o objetivo desta pesquisa, conclui-se que o Circuito Liberdade se trata de um projeto ousado que prevê uma complexa rede de atores governamentais e não-governamentais, seguindo as expectativas de uma Governança em Rede, que pode ser utilizado como exemplo para outras experiências pelas estratégias de integração já empregadas e pelos benefícios de rede já alcançados e confirmados em pesquisa realizada com os gestores dos espaços culturais.

É possível aprender também com os desafios aqui analisados e que persistem na experiência do Circuito. A reflexão sobre tais desafios constitui ainda a possibilidade de aprendizado para o próprio Circuito Liberdade, no sentido de implementar estratégias que efetivamente garantam uma gestão mais democrática e participativa do projeto.

Reafirma-se ainda a necessidade de novas pesquisas e análises atualizadas sobre a governança em rede do Circuito Liberdade para além do presente artigo.

Referências bibliográficas

ALVES, Laís Fonseca. *Estruturas organizacionais inovadoras na gestão pública: o caso do Projeto Estruturador Centro da Juventude de Minas Gerais – Plug Minas*. 94f. Monografia (Curso de Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2009.

BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O’LEARY, Rosemary. The New Governance: practises and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. In: *Public Administration Review*. Set/Out 2005, v. 65, n. 5, p. 547-558, 2005.

BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del Clad Reforma y Democracia*. Caracas. n. 29, 2004.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Texto para discussão 1686. Brasília: Ipea, 2011.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The New Public Service: Serving Rather than Steering. In: *Public Administration Review*. Arizona State University, v. 60, n. 6, p.549-559, 2000.

FONSECA, Mireille Cássia. *Da Praça do Poder à Praça da Cultura: um Estudo sobre o Circuito Cultural Praça da Liberdade*. 118f. Monografia (Conclusão do Curso de Turismo) – Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte. 2009.

KLIJN, Erik-Hans; SKELCHER, Chris. Democracy and Governance Networks: Compatible or not? In: *Public Administration*, v. 85, n. 3, p. 587-608, 2007.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 43.263, de 11 de abril de 2003*. Institui Comissão Especial de Estudos do Centro Cultural da Praça da Liberdade e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 06 Nov. 2014.

MINAS GERAIS. *Plano Geral do Circuito Cultural Praça da Liberdade*. Belo Horizonte, 2005.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Cultura. Termo de Parceria nº 032/2012. Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020. Belo Horizonte, 2003.

OLIVEIRA, Isa Maria Marques de Oliveira. *Política de proteção do patrimônio cultural: Análise da concepção e posicionamento dos principais atores envolvidos na implementação do Projeto Estruturador Circuito Cultural da Praça da Liberdade*. 106f. Monografia (Curso de Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte. 2008.

O’TOOLE, Laurence J. Relações Interorganizacionais no Processo de Implementação. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (Org.). *Administração Pública Coletânea*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília, DF: Enap. Cap. 10, p. 229-248, 2010.

PAULA, A.P.P. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: EdFGV, 2005.

PEREIRA, Francelino. Espaço Cultural da Liberdade: Praça da Liberdade – Belo Horizonte: capital do século: 12/12/1897-12/12/1997. Brasília: Senado Federal, Gabinete do Senador Francelino Pereira, 1998.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. Belo Horizonte: Circuito Cultural Praça da Liberdade, 2011-2012.

POLÍTICA CULTURAL E EDUCATIVA do Circuito. Belo Horizonte: ICSM, 2013.

PROVAN, K. G.; FISH, A.; SYDOW, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, v. 33, n. 3, p. 479-516.

PROVAN, K.G.; KENIS, P. (2007). Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research & Theory*, v.18, n. 2, p.229-252.

RADIN, Beryl A. Os Instrumentos da Gestão Intergovernamental. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (Org.). *Administração Pública Coletânea*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília, DF: Enap, Cap. 27, p. 597-618, 2010.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government in political studies. University of Newcastle-upon-Tyne, XLIV. p. 652-667, 1996.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; FILHO, Francisco Tavares; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

SMITH, Andy. Governança de Múltiplos Níveis: O que é e como pode ser estudada. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (Org.). *Administração Pública Coletânea*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília, DF: Enap, Cap. 28, p. 619-635, 2010.

STOKER, Gerry. *Governance as theory: five propositions*. Oxford: Blackwell Publishers. Unesco, p. 17-28, 1998.

VIGODA, Eran. From Responsiveness to collaboration: governance, citizens and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, Set-Out 2002, v. 62, n. 5. p. 527-540, 2002.

Vinícius Henrique Campos Senra

Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Kamila Pagel Oliveira

Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários

Denise de Carvalho Pires Fulton

Universidade de Brasília (UnB)

Josivania Silva Farias

Universidade de Brasília (UnB)

Solange Alfinito

Universidade de Brasília (UnB)

Juliana Pascualote Lemos de Almeida

Universidade de Brasília (UnB)

Este estudo investiga a atitude de usuários em relação ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), adotado pelo Ministério da Justiça (MJ) do Brasil, baseando-se em dimensões de adoção de tecnologia segundo Moore e Benbasat (1991). Aplicaram-se questionários entre usuários do SEI (N=208), incluindo a verificação de evidências de validade da escala por análise fatorial exploratória. Como resultados, verificou-se que: há confiabilidade dos fatores e os itens das dimensões de vantagem relativa e compatibilidade compuseram um só fator; há atitude favorável ao SEI; grupos de usuários que utilizam o SEI há mais tempo diferiram em relação aos iniciantes quanto a vantagem relativa, compatibilidade e testabilidade do sistema; pessoas mais velhas valorizaram facilidade de uso e testabilidade, enquanto as mais jovens valorizam demonstrabilidade de resultados. O estudo recomenda reflexões sobre a variável vantagem relativa, por ter incorporado outro fator, e também sobre novas aplicações do instrumento em outros órgãos públicos adotantes do SEI.

Palavras-chave: avaliação tecnológica – usuário, tecnologia da informação, modernização administrativa, administração pública - estudo de caso

[Artigo recebido em 30 de novembro de 2016. Aprovado em 15 de agosto de 2018.]

Adopción del Sistema de Información Electrónica (SEI) por el Ministerio de Justicia: una evaluación desde el punto de vista de los usuarios

Este estudio investiga la actitud de los usuarios en relación con el Sistema Electrónico de Información (SEI), aprobado por el Ministerio de Justicia (MJ) de Brasil, basado en la tecnología de las dimensiones de adopción de acuerdo con Moore y Benbasat (1991). Fueron aplicados cuestionarios entre los usuarios de SEI (N = 208), incluyendo la verificación de validez de la escala mediante análisis factorial exploratorio. Como resultado, se encontró que: existe confiabilidad de las mediciones y los elementos de las dimensiones de ventaja relativa y compatibilidad se incluyeron un solo factor; hay actitud favorable a SEI; grupos de usuarios utilizando el SEI hace más tiempo diferían en relación a los principiantes en ventaja relativa, compatibilidad y capacidad de prueba del sistema; las personas mayores aprecian la facilidad de uso y la capacidad de prueba, mientras que los más jóvenes aprecian la demostrabilidad de resultados. El estudio recomienda reflexiones sobre las variables de ventaja relativa, mediante la incorporación de otro factor, y también sobre nuevas aplicaciones del instrumento en otros organismos públicos adoptantes del SEI.

Palabras clave: evaluación tecnológica - usuario, tecnología de la información, modernización administrativa, administración pública - estudio de caso

Adoption of Electronic Information System (SEI) by the Ministry of Justice: An assessment in the user perspective

This study investigate the attitude of users regarding the Electronic Information System (SEI), adopted by the Ministry of Justice (MJ) of Brazil, based on technology adoption dimensions according to Moore and Benbasat (1991). Questionnaires were applied among users of SEI (N=208), including verification of scale validity evidences by exploratory factor analysis. The results include: the reliability of the factors and the items of the dimensions of relative advantage and compatibility merged in only one factor; there is favorable attitude toward the SEI; user groups using the SEI for a longer period differ in relation to beginners, regarding relative advantage, compatibility and trialability of the system; older people valued ease of use and trialability, while younger ones valued result demonstrability. The study recommends reflections concerning to relative advantage variable, which incorporated other factor, and also indicates new applications of the instrument in other public organizations that adopt SEI.

Keywords: technology assessment - user, information technology, administrative modernization, public administration - case study

Introdução

A inserção de novos sistemas no ambiente organizacional representa mudança de rotinas e objetiva tornar a execução dos processos de trabalho mais eficaz, além de facilitar a interface dos atores envolvidos (KLERING; ANDRADE, 2006). Abrange um aspecto importante de inovação e adoção de tecnologia, como aponta Rogers (1983), com sua Teoria da Difusão da Inovação (TDI), que instrui que a adoção e a difusão de inovações sejam motivadas pelo aumento da eficiência e desempenho organizacional, também conhecida como perspectiva de escolha estratégica (DOS SANTOS, 2007).

Pela TDI, o processo decisório de inovação se dá por seis estágios: condições prévias; conhecimento; persuasão; decisão; implementação; e confirmação. Especialmente na fase da persuasão, alguns atributos inerentes a uma inovação tendem a facilitar a sua difusão, a saber: vantagem relativa; compatibilidade; complexidade; testabilidade; e observabilidade (ROGERS, 1983).

Moore e Benbasat (1991), a partir dos atributos de Rogers (1983), consideram cinco dimensões avaliativas da adoção de tecnologia: vantagem relativa; compatibilidade; facilidade de uso; testabilidade; e demonstrabilidade dos resultados. Esses atributos são o foco de estudo desta pesquisa no que se refere ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), implantado no Ministério da Justiça (MJ) do Brasil, para a gestão de documentos e processos eletrônicos e a fim de melhorar a eficiência administrativa no órgão. Diante disso, o objetivo da pesquisa é investigar a atitude de usuários em relação ao sistema SEI adotado no MJ, com base nas dimensões de adoção de tecnologia propostas por Moore e Benbasat (1991). Considerando ainda a aplicação de um instrumento adaptado desses autores, verifica-se, adicionalmente, a aplicabilidade das medidas adotadas no instrumento de coleta que foi construído à luz do instrumento original utilizado pelos autores, considerando-se os cinco atributos da inovação de Rogers (1983).

Nesse sentido, a pesquisa oferece contribuição teórica e empírica no que se refere ao estudo de adoção e difusão de tecnologias. A aplicação in loco do questionário adaptado do instrumento proposto por Moore e Benbasat (1991) amplia a discussão teórica do modelo já aplicado e com evidências de validade – sendo que o instrumento encontrou apoio também em outros estudos, como os de Agarwal e Prasad (1997, 1998), Karahanna, Straub e Chervany (1999) e Plouffe, Hulland e Vandenbosch (2001). Ademais, a perspectiva de usuários sobre o processo de adoção de um sistema no MJ gera insumos para que os gestores possam analisar cenários semelhantes ao deste estudo de caso e aperfeiçoar suas decisões relacionadas à adoção de sistemas gerenciais em organizações públicas.

Referencial teórico

Esta seção apresenta breve panorama da discussão teórica sobre a tecnologia da informação nas organizações, a aceitação de tecnologias e os atributos da inovação e, por fim, destaca alguns estudos desenvolvidos a partir da abordagem de adoção de tecnologias de Moore e Benbasat (1991), autores centrais deste trabalho.

Segundo Bouwman *et al.* (2005), a tecnologia tem um papel fundamental no alcance dos objetivos de qualquer organização, pois ela ajuda a torná-los explícitos, a propagá-los e a medi-los. A tecnologia colabora com o aumento da eficiência e da eficácia organizacional ao cortar, por exemplo, custos de pessoal, encurtar o tempo de realização de um processo de trabalho e, ainda, criar novas formas de relação entre organização, fornecedores e clientes (BOUWMAN *et al.*, 2005).

Ribeiro Neto (1999) lembra que o impacto de novas tecnologias nas organizações pode ser percebido como mudanças em diferentes variáveis, tais como: conteúdo e natureza das tarefas, aptidão requerida, pressões e ritmo de trabalho, interação entre os funcionários, quantidade de funcionários e duração das jornadas de trabalho. Rodrigues (1988) destaca importantes efeitos da tecnologia da informação (TI) sobre as rotinas de trabalho e funcionários, como, por exemplo, a mudança das relações do funcionário com suas atividades e a possibilidade de provocar impacto sobre o nível de emprego, estresse e satisfação com o trabalho, além de exigir novas habilidades do funcionário. Já para Miranda *et al.* (2016), a adoção de sistemas nas organizações sem fins lucrativos pode resultar em melhorias relatadas como “otimização” de processos, referindo-se ao menor esforço causado pela redução de tarefas manuais e aumento de tarefas automatizadas que resultaram em velocidade no desempenho das tarefas. Participantes da pesquisa dessas autoras destacaram a melhoria dos processos por meio da agilidade. Ao buscar aperfeiçoamento e melhorias, as organizações vislumbram na reorganização de seus processos uma saída para acatar as pressões por corte de custos e incremento do uso de recursos internos.

No setor público, adquirir novas tecnologias e implementar novos sistemas tende a ser mais complicado do que em organizações privadas, como demonstrado por Colville e Carter (2013). Nos resultados de seu estudo, verificam-se os principais obstáculos mencionados pelos usuários: políticas e procedimentos muito rígidos, falta de incentivos e sistemas ineficientes de trabalho. Isso resulta em uma má *performance* da organização e na realização de muitas reformas organizacionais de curto prazo, que são alteradas antes mesmo de serem totalmente implementadas e estabelecidas, o que gera instabilidade à estratégia do órgão e muitos projetos acabam sendo prejudicados ou abandonados (COLVILLE; CARTER, 2013).

A adoção de tecnologias no setor público pode trazer alguns benefícios importantes para o aumento da eficiência e melhoria da relação organização-ambiente, como aqueles levantados em estudo realizado por Deus e Farias (2015) acerca da adoção do sistema e-TCU pelo TCU: melhor controle do tempo, pela agilidade promovida pelo sistema; controle de custos; melhor controle da informação, do trabalho, da localização, do espaço, da imagem institucional e do controle ambiental. Deve-se ainda considerar o que os sujeitos, gestores do TCU, relataram sobre os atributos facilitadores de adoção da inovação naquele órgão, e que são propostos por Rogers (2003), a saber: vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, testabilidade e observabilidade – fatores sempre relacionados positivamente com a tecnologia adotada, o que pode ter contribuído para o sucesso do processo de adoção e implantação do e-TCU.

A adoção de tecnologias já vem sendo estudada há algumas décadas, com o emprego de diferentes modelos teóricos que se propõem a explicar o processo de adoção no nível individual e organizacional (DOS SANTOS, 2007). Segundo Venkatesh, Morris e Davis (2003), estudos que envolvem a aceitação de novas tecnologias pelo usuário são frequentemente descritos como uma das áreas de pesquisa mais maduras na literatura de sistemas de informação, pois já há muito tempo pesquisas buscam responder como e por que indivíduos adotam novas tecnologias da informação. Assim, enseja-se a necessidade de trazer à discussão a questão atitudinal e comportamental dos indivíduos.

Segundo Eagly e Chaiken (1998), atitude é uma tendência psicológica que se expressa através da avaliação de uma situação particular de forma favorável ou desfavorável. Neste estudo, assume-se que identificar a atitude de usuários frente à adoção de um sistema é fundamental para estudar aspectos relativos à aceitação de tecnologias nas organizações.

A Teoria da Difusão da Inovação (TDI) tem Everett Rogers como referência, quando da publicação do livro *Diffusion of Innovations* em 1962. Segundo o autor, difusão é o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social. Constitui um tipo especial de comunicação, em que as mensagens estão relacionadas com novas ideias (ROGERS, 1983). A nova ideia discutida neste trabalho é a adoção de TI em uma organização pública do setor executivo brasileiro. Este sistema de informação (SEI) estava em fase inicial de adoção quando da realização deste estudo em 2015.

A TDI de Rogers (1983) traz quatro aspectos que devem ser observados para entender as condições prévias da adoção da inovação, a saber: práticas anteriores, problemas/necessidades percebidas, grau de inovação e as normas do sistema social. Segundo o autor, o sistema social deve ser entendido como o contexto em

que ocorre o processo de difusão. Após entender as condições prévias, o processo passa, então, por cinco estágios:

1. **Conhecimento:** ocorre quando o indivíduo ou unidade decisória é exposto a uma inovação e toma conhecimento de como ela funciona. A busca por informação acerca de uma inovação é feita essencialmente nesta fase, quando a organização e seus membros procuram saber de suas vantagens e desvantagens.
2. **Persuasão:** ocorre quando o indivíduo ou unidade decisória forma uma atitude favorável ou desfavorável em relação à inovação. Nesta etapa, os membros da organização já estão mais familiarizados com a inovação e passam a buscar novas informações de forma mais ativa e espontânea. Saber de atributos como vantagem relativa, compatibilidade e complexidade da tecnologia é extremamente importante neste estágio. É aqui que será feita uma projeção do futuro e um planejamento das ações vindouras.
3. **Decisão:** ocorre quando o indivíduo ou unidade decisória toma atitudes que irão culminar na decisão de adotar ou não a inovação. É nesta fase que geralmente ocorrem os testes e verificações da nova tecnologia, que ajudam a reduzir o grau de incerteza do usuário. Nos casos em que não é possível realizar testes prévios, a adoção tende a ser lenta, inclusive com mais chances de rejeição. Rogers (1983) argumenta que quanto maior a vantagem relativa da inovação, mais cedo ela será adotada.
4. **Implementação:** ocorre quando o indivíduo ou unidade decisória coloca em uso a inovação. Até este estágio, o processo de adoção de tecnologia é estritamente mental, mas aqui se faz necessária uma mudança comportamental, pois é quando a nova ideia é colocada em prática.
5. **Confirmação:** ocorre quando o indivíduo ou unidade decisória reforça a adoção da tecnologia. Mas essa decisão pode mudar caso surjam conflitos questionando essa tecnologia. O estágio de confirmação continua mesmo depois da decisão de adotar ou não, por um período indeterminado de tempo.

Rogers (1983) sugere cinco características pelas quais uma inovação pode ser descrita ou avaliada, a partir da verificação das atitudes dos indivíduos em relação a atributos, a saber:

1. **Vantagem relativa:** que é quanto uma inovação é percebida como sendo melhor do que a ideia que ela substitui. A vantagem relativa de uma inovação, como percebida pelos membros de um sistema social, é positivamente relacionada com a sua taxa de adoção.

2. **Compatibilidade:** que é quanto uma inovação é percebida como consistente com os valores existentes, experiências passadas e as necessidades de potenciais usuários. A compatibilidade de uma inovação, assim como a vantagem relativa, é positivamente relacionada com a sua taxa de adoção.
3. **Complexidade:** que é quanto uma inovação é percebida como difícil de entender e de usar. A complexidade de uma inovação, como percebida pelos membros de um sistema social, é negativamente relacionada com a sua taxa de adoção.
4. **Testabilidade:** que é quanto uma inovação pode ser testada. Quanto maior o nível de testabilidade, maior será a taxa de adoção da inovação.
5. **Observabilidade:** que é quanto os resultados da inovação são visíveis para os indivíduos. A observabilidade de uma inovação é positivamente relacionada à sua taxa de adoção.

A taxa de adoção é a velocidade relativa com que uma inovação é adotada por membros de um sistema social (ROGERS, 1983, p. 232). Geralmente ela é medida pelo número de indivíduos que adotam uma nova ideia em um determinado período de tempo. O processo de difusão de Rogers (1983) é permeado por fatores organizacionais e individuais que vão dificultar ou contribuir para o sucesso e fluidez do processo e sua posterior consolidação.

Moore e Benbasat (1991) testaram empiricamente os cinco atributos da inovação em uma pesquisa cujo objetivo era desenvolver uma escala para medir as várias atitudes frente ao uso de computadores. A intenção dos autores era criar uma escala que pudesse ser aplicada em uma grande variedade de inovações, especialmente quando relacionadas à tecnologia da informação. Como resultado, o instrumento da referida pesquisa pôde ser usado, com algumas adaptações, em vários estudos sobre difusão de inovações.

Para este estudo, foi seguido o modelo de Moore e Benbasat (1991), que aborda os construtos de vantagem relativa; compatibilidade; facilidade de uso; demonstrabilidade dos resultados; e testabilidade. Dessa forma, como já explicitado na introdução do artigo, este estudo propõe, como um objetivo secundário, aplicar questionário adaptado daquele proposto por Moore e Benbasat (1991), ou seja, verificar a aplicabilidade das medidas adotadas no instrumento de coleta que foi construído à luz do instrumento original utilizado por esses autores. Assim, foi possível verificar quão confiáveis e consistentes se apresentam as medidas utilizadas à aplicação no lócus escolhido para esta pesquisa.

Como o trabalho enfocou a contribuição inicial de Moore e Benbasat (1991), visando trabalhar com o instrumento original adaptado dos autores, os parágrafos

seguintes elucidam um pouco mais o nível de utilização e pertinência do uso do instrumento desses precursores em pesquisas que tratam da adoção de tecnologias. Sendo assim, alguns estudos são destacados a seguir, com a ressalva de que a abordagem é quantitativa ou qualitativa, embora utilizem as dimensões de análise de Rogers (1983) e de Moore e Benbasat (1991) no processo de análise das evidências empíricas.

Em sua pesquisa, Leal (2012) teve como objetivo identificar fatores que determinam o uso de inovação tecnológica na educação a distância, na percepção de docentes atuantes em cursos na área de negócios. Com o instrumento desenvolvido a partir do modelo de Moore e Benbasat (1991), porém sob influência de vários outros teóricos, o estudo testou a validade e confiabilidade dos seguintes construtos: vantagem relativa, compatibilidade, facilidade de uso, experimentação, visibilidade, imagem, demonstração de resultado e uso voluntário, sendo o objetivo principal verificar o quanto essas variáveis influenciavam o uso da inovação tecnológica estudada. Como resultado, constatou-se que os atributos que afetam diretamente o uso dos ambientes virtuais de aprendizagem são a compatibilidade, a vantagem relativa e a demonstração de resultado (LEAL, 2012).

Pinsky (2009) realizou um *survey* com 271 professores de duas faculdades, optando por se basear no instrumento de Moore e Benbasat (1991), alegado como o mais adequado à sua pesquisa, que teve como objetivo identificar diferenças de percepções sobre a adoção do livro didático eletrônico entre professores universitários e profissionais de editoras (PINSKY, 2009). No referido estudo, concluiu-se que, no geral, os professores não apresentam diferenças significativas de percepção quanto ao livro eletrônico, quando comparados com grupos de docentes da USP e da Mackenzie. Ainda assim, para cinco das variáveis estudadas, houve diferenças entre grupos. Considerando-se 29 itens do instrumento, em 14 deles se verificaram diferenças entre grupos, quando utilizadas as variáveis propostas no estudo seminal de Moore e Benbasat (1991), a saber: vantagem relativa, compatibilidade, experimentação, facilidade de uso, imagem, uso voluntário, visibilidade e demonstração de resultados.

O trabalho qualitativo desenvolvido por Perez *et al.* (2010) teve como objetivo responder à pergunta de pesquisa: “Quais fatores percebidos pelos usuários contribuem para a adoção de sistemas de informações na área de saúde?”, definindo-se como tecnologia estudada o prontuário eletrônico de um pronto-socorro infantil e um sistema de apoio ao ensino pela *web* em uma faculdade de medicina. Os pesquisadores verificaram que os respondentes mostraram atitude positiva com relação aos aspectos relacionados ao sistema social e às variáveis identificadas por Rogers (2003). Em um esforço de análise da adequação de um modelo de escala

multi-itens, visando avaliar fatores que determinavam o uso de inovação tecnológica na educação a distância na percepção de docentes de Administração e de Ciências Contábeis, Leal e Albertin (2015) realizaram uma análise fatorial confirmatória, utilizando-se dos construtos propostos por Rogers (1983), a saber: vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, experimentação e observabilidade. Quanto ao atributo complexidade, houve sua substituição por facilidade de uso, e de observabilidade por visibilidade, evidenciando-se, já, a influência de Moore e Benbasat (1991). Posteriormente, em um grupo 2 (modelo 2), os autores incluíram mais cinco construtos, sendo três de Moore e Benbasat (1991): imagem, uso voluntário (voluntariedade) e demonstração de resultado. Por fim, os outros dois construtos incluídos foram: o domínio tecnológico e uso de inovação tecnológica. Segundo os autores, o trabalho alcançou a validade convergente e discriminante, e todos os construtos investigados se mostraram consistentes e confiáveis.

Finalizando a discussão teórica, esclarece-se que o que os autores aqui citados denominam como experimentação, nesta pesquisa ora apresentada preferiu-se aproximar do termo *trialability* por meio de neologismo, adotando-se a palavra **testabilidade**.

Método

A pesquisa teve uma abordagem quantitativa com perspectiva transversal e natureza descritiva, em que houve a preocupação de verificar a atitude de servidores do Ministério da Justiça (MJ) quanto à adoção de tecnologias, sendo que a tecnologia estudada foi o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Todos os servidores já possuíam *login* e senha para acesso ao SEI, plataforma *web* onde produzem documentos eletrônicos, assinam digitalmente, tramitam entre diferentes unidades e arquivam eletronicamente, quando da finalização do processo. Ou seja, mais do que um sistema de tramitação de documentos, o SEI é uma ferramenta de trabalho, pois todos os documentos oficiais são produzidos no próprio sistema. Com a adoção do SEI no MJ, todos os processos criados a partir de 2015 passaram a ser exclusivamente eletrônicos, o que reduziu enormemente a utilização de papel na organização e representou uma mudança de paradigma no órgão.

Todos os 600 usuários do SEI no MJ foram convidados a participar da pesquisa. A taxa de resposta foi de 34,7%, atingindo-se 208 respondentes ao instrumento de pesquisa. Destes, 52,4% eram servidores no MJ há mais de três anos e 60,1% usavam o sistema há pelo menos cinco meses. Cabe salientar que à época da coleta dos dados o SEI estava em execução no MJ há seis meses. Os usuários tinham idade entre 17 e 64 anos, com média de 36,16 anos (DP=10,13), 51,0% eram do sexo feminino e a maioria possuía nível superior completo (79,2%).

Para a aplicação da pesquisa foi utilizado um instrumento com a escala de Moore e Benbasat (1991), traduzida para o português, com 26 itens apresentados em estrutura tipo-Likert de concordância, com sete pontos. A estrutura original da escala aplicada em inglês no Canadá apresentou retenção de cinco fatores com alfas de Cronbach de 0,92 para vantagem relativa (VR), 0,83 para compatibilidade (CP), 0,80 para facilidade de uso (FU), 0,77 para demonstrabilidade dos resultados (DR) e 0,71 para testabilidade (TE). Adicionalmente, houve cinco questões sócio demográficas que compreenderam o levantamento de: tempo de uso do SEI, tempo de trabalho no MJ, idade, sexo e escolaridade dos respondentes.

Para a coleta dos dados, foi formalizado um pedido dos pesquisadores junto ao Ministério da Justiça, no qual se retratava o interesse de estudar o SEI naquela organização. Após a autorização do MJ, o questionário foi aplicado, em parceria com o Grupo de Trabalho do SEI instituído pelo MJ para atuar na implantação do sistema. Os dados foram coletados por intermédio de um questionário *online*, elaborado e disponibilizado na plataforma *Google Forms*. Esse questionário foi enviado por *e-mail* aos usuários do SEI com um *link* convidando-os a participar da pesquisa. A coleta ocorreu ao longo do mês de maio de 2015.

Resultados

Para investigar a atitude de usuários em relação ao sistema SEI adotado no MJ, os resultados foram subdivididos em duas etapas. Na primeira etapa, foi executada uma análise fatorial exploratória (AFE) da escala adaptada de Moore e Benbasat (1991), com a finalidade de identificar evidências de validade da escala para o Brasil. Na segunda etapa, considerando a não normalidade dos dados, foram conduzidos testes não paramétricos de comparação entre grupos, com a finalidade de avaliar a adoção de tecnologia em relação às características sociodemográficas dos usuários do sistema.

Como parte da AFE, a extração inicial dos dados pelo método de componentes principais identificou um KMO de 0,94. O método do gráfico de sedimentação (teste scree de Cattell), pelo critério de análise dos autovalores, sugeriu a retenção de quatro a cinco fatores. Foram testadas diversas extrações pelo método dos eixos principais (PAF) com rotação oblíqua direta e oblíqua promax, bem como com rotação ortogonal varimax. Esta última seguindo a análise conduzida no estudo de Moore e Benbasat (1991). A melhor solução foi com rotação oblíqua promax, para quatro fatores, explicando ao todo 71,46% da variância. Quatro itens não compuseram nenhum fator por apresentarem carga fatorial abaixo de 0,45, seguindo orientações sugeridas por Churchill (1979) e Lee e Hooley (2005), ou por apresentarem comunalidade abaixo de 0,50 (HAIR et al., 2005). Assim, a escala,

para a amostra analisada, totalizou 22 itens. Sendo que os itens de vantagem relativa (VR) e compatibilidade (CP) se misturaram fortemente e compuseram um único fator. Os demais fatores obedeceram a estrutura teórica sugerida por Moore e Benbasat (1991).

Os quatro fatores foram denominados como: (1) VRCP ($\alpha = 0,97$), com 12 itens relacionados aos aspectos de vantagem relativa e compatibilidade; (2) FU ($\alpha = 0,78$), com quatro itens relacionados aos aspectos de facilidade de uso; (3) TE ($\alpha = 0,85$), com quatro itens relacionados aos aspectos de testabilidade; (4) DR ($\alpha = 0,87$), com dois itens relacionados aos aspectos de demonstrabilidade dos resultados. Assim, a estrutura fatorial final da escala de adoção de tecnologia em relação ao SEI/MJ está apresentada no Quadro 1, com os itens e respectivas cargas fatoriais ordenadas por fator.

Quadro 1 – Escala de adoção de tecnologia em relação ao SEI/MJ

| FATOR | ITEM | Carga Fatorial |
|--|---|----------------|
| Vantagem relativa e compatibilidade (VRCP) | VR2. O uso do SEI melhora a qualidade do meu trabalho | 0,95 |
| | VR8. O uso do SEI aumenta a minha produtividade | 0,91 |
| | VR6. O uso do SEI melhora minha eficiência no trabalho | 0,90 |
| | CP10. O uso do SEI é totalmente compatível com a situação na qual me encontro | 0,90 |
| | VR1. O uso do SEI permite realizar minhas tarefas mais rapidamente | 0,88 |
| | VR4. O uso do SEI melhora meu desempenho no trabalho | 0,87 |
| | CP11. Acho que o uso do SEI se encaixa bem com o modo como gosto de trabalhar | 0,84 |
| | VR5. No geral, acho que o uso do SEI é vantajoso para o meu trabalho | 0,83 |
| | CP9. O uso do SEI é compatível com todos os aspectos do meu trabalho | 0,83 |
| | CP12. O uso do SEI se encaixa ao meu estilo de trabalho | 0,81 |
| | VR3. O uso do SEI permite que realize meu trabalho mais facilmente | 0,78 |
| | VR7. O uso do SEI me dá maior controle sobre o meu trabalho | 0,76 |

| FATOR | ITEM | Carga Fatorial |
|---|---|----------------|
| Facilidade de uso (FU) | FU14. Preciso de muito esforço mental quando estou usando o SEI | 0,85 |
| | FU13. Acho o SEI difícil de usar | 0,66 |
| | FU15. O uso do SEI é frequentemente frustrante | 0,60 |
| | FU17. No geral, acho que o SEI é fácil de usar | 0,50 |
| Testabilidade (TE) | TE25. O SEI esteve disponível para mim para assim poder testar adequadamente suas funcionalidades | 0,88 |
| | TE26. Antes de decidir quando utilizar algumas das funcionalidades do SEI, pude testá-las apropriadamente | 0,80 |
| | TE24. Eu sei o que devo fazer para poder testar as várias utilidades do SEI | 0,77 |
| | TE23. Eu tive a oportunidade de testar várias funcionalidades do SEI | 0,61 |
| Demonstrabilidade de resultados (DR) | DR20. Acredito que poderia compartilhar com os outros as consequências de usar o SEI | 0,79 |
| | DR19. Eu não teria dificuldade em falar para os outros sobre os resultados causados pelo uso do SEI | 0,67 |

Fonte: elaboração própria.

Comparando a pesquisa original desenvolvida por Moore e Benbasat (1991), com cada alfa (α) obtido nesta pesquisa, é possível concluir que as medidas adotadas no instrumento adaptado à aplicação no Brasil para esta pesquisa possuem significativa convergência com o trabalho original, pois os valores de alfa são bastante aproximados ou superiores àqueles do instrumento de Moore e Benbasat (1991). Isso pode ser constatado na Tabela 1.

Tabela 1 – Alfa de Cronbach das medidas relativas aos construtos

| | Alfa de Cronbach desta pesquisa (2015) | Alfa Cronbach da pesquisa original (MOORE; BENBASAT, 1991) | Nº de itens por fator |
|---|--|--|-----------------------|
| VR = Vantagem relativa | - | 0,92 | - |
| CP = Compatibilidade | - | 0,83 | - |
| FU = Facilidade de uso | 0,83 | 0,80 | 4 |
| DR = Demonstrabilidade dos resultados | 0,87 | 0,77 | 2 |
| TE = Testabilidade | 0,85 | 0,71 | 4 |
| VRCP = Junção ocorrida neste estudo entre os dois fatores VR+CP | 0,97 | - | 12 |
| TOTAL | - | - | 22 |

Fonte: elaboração própria.

Com relação à avaliação que os usuários do MJ fazem do SEI, foi identificado que, de maneira geral, eles concordam menos com as assertivas ligadas ao fator testabilidade e concordam mais com os fatores relacionados à facilidade de uso, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Análise descritiva dos fatores de adoção de tecnologia em relação ao SEI/MJ

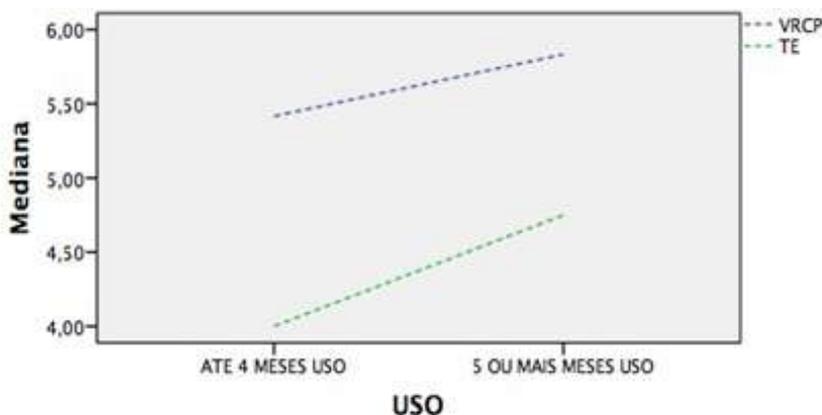
| | Média | Mediana | DP | Min | Max |
|------|-------|---------|------|------|------|
| VRCP | 5,37 | 5,75 | 1,52 | 1,00 | 7,00 |
| FU | 5,53 | 5,75 | 1,29 | 1,00 | 7,00 |
| TE | 4,49 | 4,50 | 1,51 | 1,00 | 7,00 |
| DR | 5,55 | 6,00 | 1,41 | 1,00 | 7,00 |

Fonte: elaboração própria.

Em seguida, considerando variáveis sociodemográficas levantadas no estudo – sexo do respondente, escolaridade, tempo de uso do SEI, idade do usuário e tempo de trabalho no MJ –, foi executada análise de comparação entre grupos. Assim, aplicando o teste não paramétrico de Mann-Whitney (U), não se verificaram diferenças quanto à avaliação do SEI para a variável sexo. O mesmo aconteceu quando considerada a variável escolaridade, usando o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis.

Para avaliar a adoção de tecnologia pelos usuários em relação ao tempo de uso do SEI, foram criados dois grupos: aqueles que utilizavam o SEI há pelo menos 5 meses (N=125) e, portanto, com contato mais amplo com o sistema; e aqueles com até 4 meses de uso do sistema (N=83). É importante lembrar que esse corte temporal se deveu ao fato de o SEI ter sido implementado há apenas seis meses, à época da coleta dos dados. Nesse sentido, pelo teste de Mann-Whitney U, os resultados foram significativos apenas para as variáveis VRCP (U=6.037,00, $p<0,05$) e TE (U=6.054,50, $p<0,05$). A variação da mediana dos fatores VRCP e TE em relação ao tempo de uso do SEI pode ser visualizada na Figura 1.

Figura 1 – Variação da mediana dos fatores VRCP e TE em relação ao tempo de uso do SEI



Fonte: elaboração própria.

Com relação à idade do usuário, foram criadas três faixas etárias, balanceadas pela distribuição da amostra. Assim, foi obtida uma faixa de usuários com idade até 30 anos (N=70), entre 31 e 40 anos (N=81), e mais de 40 anos (N=57). Para essas faixas, pelo teste de Kruskal-Wallis, houve diferença significativa para todos os fatores, exceto VRCP. Os resultados significativos na análise podem ser observados

na Tabela 3.

Tabela 3 – Comparação dos fatores de adoção da tecnologia em relação à faixa etária dos usuários

| Fator | Kruskal-Wallis | p | Faixa etária | Mediana | Análise post hoc* | |
|-------|----------------|-------|--------------|---------|-------------------|--------------|
| | | | | | 31 a 40 anos | Mais 40 anos |
| FU | 9,49 | 0,009 | Até 30 anos | 5,62 | 0,023 | - |
| | | | 31 a 40 anos | 6,25 | - | 0,031 |
| | | | Mais 40 anos | 5,50 | - | - |
| TE | 8,48 | 0,014 | Até 30 anos | 4,50 | - | - |
| | | | 31 a 40 anos | 5,00 | - | - |
| | | | Mais 40 anos | 4,00 | - | 0,011 |
| DR | 8,60 | 0,014 | Até 30 anos | 5,50 | 0,029 | - |
| | | | 31 a 40 anos | 6,00 | - | - |
| | | | Mais 40 anos | 6,00 | - | - |

Fonte: elaboração própria.

Nota. (*) Apenas valores significativos, com a aplicação da correção de Bonferroni.

Por fim, analisaram-se os fatores de adoção da tecnologia em relação ao tempo de trabalho do usuário no MJ. Obedecendo ao mesmo critério de criação das faixas de tempo balanceadas pela distribuição da amostra, tem-se: usuários com até um ano de trabalho no MJ (N=45), usuários com 1 a 3 anos de trabalho (N=54), usuários com 3 a 5 anos (N=57) e usuários com mais de 5 anos (N=52). Entre as faixas de tempo de trabalho, apenas foram identificadas diferenças significativas para os fatores VRCP (H=7,83, $p < 0,05$) e FU (H=11,36, $p < 0,05$). Na análise *post hoc*, apenas os grupos de 1 a 3 anos *versus* o grupo de 3 a 5 anos apresentaram diferença significativa.

Discussão

Como se pôde notar na Tabela 1, somente neste estudo os itens de vantagem relativa (VR) e compatibilidade (CP) se mesclaram intensamente, compondo um só fator (VRCP). Os demais fatores obedeceram à estrutura teórica sugerida por Moore e Benbasat (1991). Isso pode sinalizar a necessidade de duas reflexões a serem feitas em estudos posteriores: 1) pode ter havido problemas semânticos na construção das assertivas relativas aos itens componentes das duas dimensões VR e CP, o que as fez, neste trabalho, agruparem-se; 2) a variável compatibilidade (CP) integrou-se à vantagem relativa (VR), pois, talvez, tenha se tornado uma subcategoria, visto que, ao analisar vantagens da adoção de uma tecnologia, é compreensível que o adotante possa analisar, entre os atributos, a compatibilidade. Resta explorar essa reflexão a posteriori, buscando reavaliar quão abrangente seria a variável VR diante das outras, com vistas à identificação de eventual subordinação das demais. No estudo de Hung et al. (2010), observou-se que, ao estudarem as características de um customer relationship management system (CRMS) em hospitais e definir variáveis influenciadoras de sua adoção, os autores consideraram apenas duas variáveis diante do conjunto proposto por Rogers (1983), a saber: vantagem relativa e complexidade. A variável compatibilidade não aparece no modelo dos autores como uma variável adicional. Simplesmente não foi considerada no modelo preditivo. Abre-se aqui uma oportunidade ao aprofundamento de reflexões sobre o quanto a variável VR pode ser uma espécie de variável abarcadora dos demais atributos ou características de inovações propostos em 1963 por Rogers e adotados, posteriormente, por Moore e Benbasat (1991) e por vários outros pesquisadores até a atualidade.

A respeito dos resultados relativos à atitude de usuários do SEI que participaram da pesquisa, concernente aos atributos da tecnologia analisada, o fato de a Tabela 2 demonstrar que os sujeitos concordam menos com as assertivas ligadas ao fator testabilidade e concordam mais com os fatores relacionados à facilidade de uso pode ser explicado por uma espécie de ação recorrente de organizações quando decidem implantar novos sistemas. A decisão, muitas vezes, é mandatória e com pouco prazo para a efetiva implantação. O processo de adoção não é um processo sequencial, linear, em que se dedique um tempo maior para o treinamento e/ou testes exaustivos antes da adoção da tecnologia. Tornatzky e Fleischer (1990) destacam a característica de iteratividade e não linearidade do processo de adoção de tecnologias. Assim, embora fácil de utilizar, é compreensível que as pessoas destaquem o pouco tempo dedicado ao preparo (testes etc.) para o uso do sistema.

Quanto à média das variáveis, facilidade de uso (FU) apresentou a maior média. Portanto, as assertivas referentes a essa variável captaram maior grau de

concordância entre os respondentes, o que reflete uma atitude positiva de usuários do SEI frente à vantagem comparativa do sistema. Com exceção de testabilidade (TE), todas as variáveis apresentaram média acima de 5. Ainda quanto à variável testabilidade (TE), cuja média foi a menor dentre todas, quando se analisou o Alfa de *Cronbach*, conforme se visualiza na Tabela 1, houve grande discrepância do alfa extraído da análise do instrumento original de Moore e Benbasat (1991). Portanto, pode ser pouco provável que o problema tenha relação com problemas semânticos dos itens, visto que o alfa foi superior ao da pesquisa original.

Adicionalmente, é importante destacar que o trabalho original de Moore e Benbasat (1991) adotou uma solução fatorial com rotação ortogonal, que é indicada para fatores com baixa ou nenhuma correlação entre si, como esclarece Pasquali (2012). No entanto, os fatores que compõem a estrutura da escala de adoção de tecnologia são extremamente correlacionados e exigem o uso de rotação oblíqua, que foi exatamente a melhor solução encontrada no presente estudo, com alfas também melhores.

Outras análises foram conduzidas com o intuito de melhor conhecer os sujeitos do estudo e eventuais diferenças entre grupos. Para tanto, procedeu-se, conforme apresentado na seção de resultados (Figura 1 e Tabela 3), a alguns testes de comparações múltiplas que serão comentados a seguir.

Agarwal e Prasad (1999) sugerem que as diferenças individuais tais como gênero, idade, nível de escolaridade e experiência podem ser utilizadas para construir um perfil dos indivíduos mais receptivos às novas tecnologias. Tais autores ainda indicam que a aceitação pode ser facilitada pela utilização de outras intervenções que afetam diretamente a atitude dos sujeitos, como a formação e o desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem na organização. Também Venkatesh, Thong e Xu (2012) destacam as variáveis gênero, idade e experiência com tecnologias – verificada a partir da frequência de uso – como preponderantes na moderação das relações entre intenção de usar, comportamento de uso e suas variáveis influenciadoras diretas, a exemplo da expectativa de *performance*, expectativa de esforço, entre outras. Assim, não se devem desprezar variáveis demográficas em estudos sobre adoção de tecnologias, especificamente quando se estuda a atitude dos sujeitos envolvidos.

Com relação à experiência, os resultados alcançados com o teste de Mann-Whitney U e demonstrados na seção de resultados, bem como a variação da mediana dos fatores VRCP e TE em relação ao Tempo de Uso do SEI, visualizada na Figura 1, revelaram que há diferenças significativas apenas em relação às variáveis VRCP (vantagem relativa + compatibilidade) e TE (testabilidade), quando considerados usuários há pelo menos cinco meses e usuários com até quatro meses de uso do SEI.

O tempo de uso de uma ferramenta tecnológica é discutido por Venkatesh, Thong e Xu (2012) como uma variável denominada experiência. Esta pode moderar a intenção e o comportamento humano no uso da tecnologia. Rogers (1983) afirma que um fator importante que impacta a taxa de adoção de qualquer inovação é a sua compatibilidade com os valores, crenças e experiências presentes no sistema social. Venkatesh e Bala (2008) acrescentam que, com o aumento da experiência, o efeito da variável facilidade de uso sobre a utilidade percebida tende a ser maior, ou seja, com o uso frequente de uma inovação por um indivíduo, é provável que ele gradativamente ache seu uso mais fácil e útil. Dessa maneira, nesta pesquisa, é possível concluir que os usuários que utilizam o sistema SEI há mais tempo diferem dos usuários mais recentes em termos de percepção de sua vantagem relativa (VR), compatibilidade (CP) e testabilidade (TE).

Venkatesh, Thong e Xu (2012) também discutem a importância de comparar fatores de adoção de tecnologia em relação à faixa etária dos usuários. A Tabela 3 que se encontra na seção anterior demonstrou que diferentes grupos por faixa etária manifestam diferenças de percepção em relação a três variáveis estudadas (FU, TE, DR). Pessoas mais jovens tendem a valorizar mais os resultados demonstráveis com o uso da ferramenta adotada (DR), enquanto pessoas mais velhas valorizam aspectos da facilidade de uso (FU) e as possibilidades de teste da tecnologia (TE). Grande quantidade de estudos já comprovou que a idade é fator que não pode ser desprezado em estudos sobre a adoção de tecnologias (VENKATESH *et al.*, 2003; EMANI *et al.*, 2012; LU; DENG; WANG, 2010; WATTAL; RACHERLA; MANDVIWALLA, 2010; VENKATESH; SYKES; VENKATRAMAN, 2014). Assim, os resultados deste estudo reforçam a importância de manter esta variável em pesquisas futuras.

Considerações finais

O objetivo central deste trabalho foi investigar a atitude de usuários em relação ao sistema SEI adotado no Ministério da Justiça, com base nas dimensões de adoção de tecnologia propostas por Moore e Benbasat (1991). Adicionalmente, considerando o emprego de um instrumento adaptado desses autores, buscou-se verificar a aplicabilidade das medidas adotadas no instrumento de coleta que foi construído à luz do instrumento original utilizado pelos autores, considerando-se também os cinco atributos da inovação de Rogers (1983).

Confirmou-se a confiabilidade das medidas adotadas na elaboração dos construtos utilizados no instrumento de pesquisa – vantagem relativa, compatibilidade, facilidade de uso, demonstrabilidade dos resultados e testabilidade – uma vez que todos apresentaram um *Alfa de Cronbach* superior a 0,7, evidenciando a adequação das medidas do instrumento proposto por Moore e Benbasat (1991)

em estudos sobre adoção e difusão de inovações ligadas às tecnologias da informação. Entretanto, importa destacar que os itens relativos às dimensões vantagem relativa (VR) e compatibilidade (CP) juntaram-se, compondo um só fator (VRCP), recomendando-se na discussão que se aprofundem as investigações sobre a ocorrência de tal convergência.

No geral, a atitude dos sujeitos da pesquisa é favorável à adoção do SEI. De maneira mais específica, com a comparação entre grupos, foi possível concluir que usuários que utilizam o sistema SEI há mais tempo diferem de usuários iniciantes, quando avaliadas a vantagem relativa (VR), a compatibilidade (CP) e a testabilidade (TE) da tecnologia adotada.

Também foi possível confirmar o que a vasta literatura sobre a intenção e o comportamento de uso de tecnologias defende sobre a questão da idade. Pessoas mais velhas valorizam a facilidade de uso e a oportunidade de testar uma tecnologia, enquanto sujeitos mais jovens estão focalizados na demonstrabilidade de resultados da solução tecnológica adotada.

A expectativa, antes de iniciar o estudo, foi de que o sistema SEI fosse bem aceito pelos usuários e isso, de fato, confirmou-se nos resultados, pois o sistema foi bem recepcionado pelos usuários – mesmo entre os mais velhos, grupo em que normalmente há uma maior barreira à aceitação de inovações.

Fato relevante do estudo foi constatar que a transição do processo físico para o processo eletrônico representou uma mudança de paradigma na organização estudada e, surpreendentemente, tal processo não foi traumático. Observou-se que os usuários rapidamente se “desapegaram” dos documentos físicos, aceitando a nova forma de trabalho de maneira natural e acreditando que o SEI seria um aliado na desburocratização da máquina pública.

Para estudos futuros, recomenda-se um aprofundamento com vista a esclarecer por que duas variáveis convergiram a uma só neste estudo. Recomenda-se, ainda, a ampliação da aplicação do instrumento de pesquisa a outros órgãos públicos que estão adotando o SEI, visto que, embora na literatura o assunto esteja amadurecido quando se discute o objeto em organizações privadas, no Brasil, estudos dessa natureza no setor público e no governo ainda são escassos.

Quando considerados os âmbitos federal, estadual, municipal e estatal, tem-se 363 instituições públicas que resolveram adotar o SEI, das quais, até 2018, apenas 113 adotaram e já utilizam a tramitação eletrônica de documentos/processos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018). Sendo assim, aproximadamente 70% ainda estão em processo de implantação do SEI, sendo que o prazo estabelecido no Decreto nº 8.539/2015 para os órgãos da administração pública federal (APF) foi de dois anos para a adesão dos órgãos (pelo menos APF) à

ferramenta tecnológica SEI ou qualquer outra que substituísse em definitivo o papel por sistemas informatizados utilizados no trato com os processos administrativos nos órgãos da APF. Sendo assim, a adoção do SEI continua sendo um tema que necessita de mais estudos, inclusive para que sejam levantados os desafios e barreiras à sua implementação no setor público.

Nesta pesquisa, foram ouvidos os usuários do SEI no MJ. Porém, dando continuidade ao projeto, também se levantou a percepção dos gestores envolvidos com a adoção e implementação do SEI naquele Ministério, em trabalho que se encontra em elaboração para publicação. Fatores relacionados com tecnologia, custos, infraestrutura e legitimação (apoio da alta gestão) também merecem um olhar de pesquisadores do tema, no âmbito da implantação do SEI na APF brasileira, uma vez que o assunto é complexo, multifacetado e ainda se pode considerar incipiente a iniciativa de estudos de adoção de tecnologias no setor público. Por essa razão, entende-se que a adoção do SEI no âmbito público ainda é tema que necessita de ampliação do número de estudos neste país.

Referências bibliográficas

AGARWAL R.; PRASAD J. Are individual differences germane to the acceptance of new information technologies? *Decision Sciences*, v. 30, n. 2, p. 361-391, 1999.

_____. A conceptual and operational definition of personal innovativeness in the domain of information technology. *Information Systems Research*, v. 9, n. 2, p. 204-215, 1998.

_____. The role of innovation characteristics and perceived voluntariness in the acceptance of information technologies. *Decision Sciences*, v. 28, n. 3, p. 557-582, 1997.

BOUWMAN, H.; HOOFF, B. van den; WIJNGAERT, L. van de; DICK, J. van. *Information and communication technology in organizations*. Londres: Sage, 2005.

BRASIL. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal. 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm>. Acesso em: 23/08/2018.

CHURCHILL, G. A. Jr. A paradigm for developing better measures of marketing constructs. *Journal of Marketing Research*, v. 16, p. 64-73, 1979.

COLVILLE, I.; CARTER, M. Innovation as the practice of change in the public sector. In: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Eds.). *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham, UK: Mpg Books Group, 2013. p. 91-106.

DEUS, L.; FARIAS, J. A adoção do processo eletrônico de controle externo (E-TCU) no Tribunal de Contas da União: a experiência dos gestores envolvidos. *Revista de Administração e Inovação*, v. 12, n. 3, p. 269-291, 2015.

- DOS SANTOS, A. M. Fatores influenciadores da adoção e infusão de inovações em TI. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 4., Resende, Pôster. 2007.
- EAGLY, A.; CHAIKEN, S. Attitude structure and function. In: GILBERT, D. T.; FISKE, S. T.; LINDZEY, G. (Eds.). *The handbook of social psychology*. Volume 1, 4. ed. . Boston, MA: McGraw-Hill. 1998. p. 269-322.
- EMANI, Srinivas *et al.* Patient perceptions of a personal health record: a test of the diffusion of innovation model. *Journal of medical Internet research*, v. 14, n. 6, p. e150, 2012.
- HAIR JR., J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. *Análise multivariada de dados*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HUNG, S.; HUNG, W.; TSAI, C.; JIANG, S. Critical factors of hospital adoption on CRM system: organizational and information system perspectives. *Decision support systems*, v. 48, n. 4, p. 592-603, 2010.
- KARAHANNA, E.; STRAUB, D. W.; CHERVANY, N. L. Information technology adoption across time: a cross-sectional comparison of pre-adoption and post-adoption beliefs. *MIS Quarterly*, v. 23, n. 2, p. 183-213, 1999.
- KLERING, L. R.; ANDRADE, J. A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. *Inovação no campo da gestão pública local, novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- LEAL, E. *Fatores determinantes do uso de inovação tecnológica na educação à distância: um estudo com docentes dos cursos na área de negócios*. 2012, 141 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. São Paulo, 2012.
- LEAL, E. A.; ALBERTIN, A. L. Construindo uma escala multi-itens para avaliar os fatores determinantes do uso de inovação tecnológica na educação a distância. *Revista de Administração e Inovação*, v. 12, p. 315-341, 2015.
- LEE, N.; HOOLEY, G. The evolution of “classical mythology” within marketing measure development. *European Journal of Marketing*, v. 39, n. 3/4, p. 365-385, 2005.
- LU, Y.; DENG, Z.; WANG, B. Exploring factors affecting Chinese consumers’ usage of short message service for personal communication. *Information Systems Journal*, v. 20, n. 2, p. 183-208, 2010.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Processo Eletrônico Nacional (PEN) – Sistema Eletrônico de Informações (SEI)*. 2018. Recuperado de: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei/adesao-ao-processo-eletronico-nacional-pen>>. Acesso em 23/08/2018.
- MIRANDA, M. Q.; FARIAS, J. S.; SCHWARTZ, C. A.; ALMEIDA, J. P. L. Technology adoption in diffusion of innovations perspective: introduction of an ERP system in a non-profit organization. *Revista de Administração e Inovação (RAI)*, v.13, n. 1, p. 48-57, 2016.
- MOORE, G. C.; BENBASAT, I. Development of an instrument to measure the perceptions of adopting an information technology innovation. *Information Systems Research*, v. 2, p. 192-222, 1991.
- PASQUALI, L. *Análise Fatorial para pesquisadores*. Brasília: LabPAM Saber e Tecnologia, 2012. 267 p.

PEREZ, G.; ZWICKER, R.; ZILBER, M. A.; MEDEIROS JR., A. Adoção de inovações tecnológicas na área de saúde: um estudo sobre sistemas de informação sob a ótica da teoria de difusão. *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação*, v. 7, n. 1, p. 71-94, 2010.

PINSKY, D. *O uso do livro eletrônico no ensino superior sob a ótica dos professores universitários e profissionais de editoras*. 2009. 141 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PLOUFFE, C. R.; HULLAND, J. S.; VANDENBOSCH, M. Research report: richness versus parsimony in modeling technology adoption decisions – understanding merchant adoption of a smart card-based payment system. *Information Systems Research*, v. 12, n. 2, p. 208-222, 2001.

RIBEIRO NETO, L. G. Os impactos da tecnologia de informação nas organizações: uma visão política. *R. Un. Alfenas*, Alfenas, v. 5, p. 95-101, 1999.

RODRIGUES, S. B. A informática na organização e no trabalho. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 3, n. 29, p. 43-50, 1988.

ROGERS, E. M. *Diffusion of innovations*. New York: The free press, 1983.

TORNATZKY, L.; FLEISCHER, M. *The process of technology innovation*. Lexington: Lexington Books, 1990.

VENKATESH, V.; BALA H. Technology acceptance model 3 and a research agenda on interventions. *Decision sciences*, v. 39, n. 2, p. 273-315, 2008.

VENKATESH, V.; MORRIS, M. G.; DAVIS, G. B.; DAVIS, F. D. User acceptance of information technology: toward a unified view. *MIS Quarterly*, v. 27, n. 3, p. 425-478, 2003.

VENKATESH, V.; THONG, J.; XU, X. Consumer acceptance and use of information Technology: Extending the unified theory of acceptance and use of technology. *MIS Quarterly*, v. 36, n. 1, p.157-178, 2012.

VENKATESH, V.; SYKES, T. A.; VENKATRAMAN, S. Understanding e-Government portal use in rural India: role of demographic and personality characteristics. *Journal of Information Systems*, v. 24, n. 3, p. 249-269, 2014.

WATTAL, S.; RACHERLA, P.; MADVIWALLA, M. Network Externalities and Technology Use: A Quantitative Analysis of Intraorganizational Blogs. *Journal of Management Information Systems*, v. 27, n. 1, p. 145-173, 2010.

Denise de Carvalho Pires Fulton

Universidade de Brasília (UnB). Contato: deniseopl@gmail.com

Josivania Silva Farias

Universidade de Brasília (UnB). Contato: josivania.mkt@gmail.com

Solange Alfinito

Universidade de Brasília (UnB). Contato: solange.alfinito@gmail.com

Juliana Pascualote Lemos de Almeida

Universidade de Brasília (UnB). Contato: juliana.pascualote@gmail.com

Resenha

Alex da Silva Xavier

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios

Ronald do Amaral Menezes / Antonio Semeraro Rito Cardoso (Orgs.)

Brasília: Ipea, 2016. 231

ISBN 978-85-7811-272-1

O livro trata do cenário da ouvidoria pública brasileira no contexto atual e levanta os principais debates do campo, especialmente no que diz respeito ao horizonte e desafios dessa agência na mediação dos conflitos entre o poder público e os particulares. A obra é direcionada aos profissionais que atuam em ouvidorias e aos estudiosos do tema. A mesma é organizada por Antonio Semeraro Rito Cardoso, que implementou a Ouvidoria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e exerceu três mandatos intercalados de Ouvidor, entre os anos de 2004 e 2014, e Ronald do Amaral Menezes, que exerce a função de Ouvidor do Ipea desde 2014. Ambos os organizadores são funcionários de carreira do instituto.

A apresentação da obra é realizada por Jessé de Souza, Presidente do Ipea na ocasião da publicação da mesma, com prefácio dos organizadores, e dividido em 11 capítulos. Estes estão dispostos de forma que nos cinco primeiros são problematizados conceitos relativos à ouvidoria pública, enquanto nos demais são apresentadas ao leitor experiências de ouvidorias públicas no âmbito federal.

No **Capítulo 1**, *Modelos de ouvidorias públicas no Brasil*, Manuel Eduardo Alves Camargo e Gomes, a partir do reconhecimento da diversidade de formatos e modelos de ouvidorias nas três esferas de governo e nos três poderes que formam o Estado brasileiro e da inexistência até então de modelo metodológico que permita agrupá-las, propõe a classificação das mesmas, pautado em dois pressupostos: a) toda ouvidoria possui um conjunto de elementos que devem ser considerados em sua totalidade enquanto característica; b) a existência de uma tipologia ideal para a ouvidoria, conforme lógica Weberiana. Nesse sentido, o recurso

[Resenha recebida em 20 de junho de 2017. Aprovada em 9 de maio de 2018.]

metodológico utilizado pelo autor refere-se aos critérios estrutural, funcional e unificador, este último apresentado como sinônimo de uma tipologia ideal que permite identificar o modelo a ser classificado. Assim, constrói a possibilidade de agrupar os diversos formatos de ouvidoria em quatro modelos, a saber: ouvidoria interna – esta dividida no subgrupo com autonomia, ou ainda, com participação da sociedade civil; ouvidoria de entidade de controle; ouvidoria interorgânica; e ouvidoria extraorgânica.

O **Capítulo 2**, *Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania*, traz a reflexão de Bruno Konder Comparato, que retoma a ideia de participação social no Brasil e no mundo entre as décadas de 1960 e 1980, lendo a mesma como instrumento fundamental para o fortalecimento da democracia. Ao revelar o questionamento da forma tradicional de gerenciamento das políticas públicas pelo Estado, propõe solução a partir da participação popular e introduz as ouvidorias públicas como esse instrumento capaz de efetivar a participação social na implementação de políticas. Nesse sentido, supõe, como fatores que contribuem para justificar o aumento exponencial da ouvidoria nos últimos 50 anos: o aumento da atividade governamental no pós 2ª guerra, a necessidade de garantir direitos humanos, o acesso a informação, a discricionariedade dos burocratas de nível de rua e o incentivo à participação. Dessa forma, reconhece o acesso à informação como um direito fundamental e atrela o mesmo à participação social, de modo que associa a existência da ouvidoria à implementação do direito à informação e consequentemente à possibilidade de as pessoas informadas exercerem o controle social, aliando a transparência pública e o combate à corrupção ao aperfeiçoamento da democracia. Não obstante, evidencia uma fragilidade dos demais instrumentos de participação (orçamento participativo, conselhos de políticas e as conferências) na fase de implementação de políticas públicas, e coloca a ouvidoria no centro, como equipamento de monitoramento, avaliador de processo, em se tratando de implementação de políticas públicas.

No **Capítulo 3**, *Ouvidorias públicas e conselhos de políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade*, Fernando Lima Neto e Paulo Renato Flores Durán apresentam os conselhos de políticas e as ouvidorias públicas como instituições políticas potentes no cenário de redemocratização no Brasil. Apontando os mesmos como instrumentos capazes de contribuir para efetivação da democracia, dessa maneira, buscam responder em que medida ambas as instituições avançaram e quais limitações lhes foram impostas, quanto à relação entre o Estado e sociedade.

Os autores partem do princípio de que a ouvidoria no Brasil (esfera federal, estadual e municipal) está institucionalizada, porém existem poucas informações a respeito, aqui considerando o cenário acadêmico e estatal burocrático. Quanto às ouvidorias, relatam limitações à sua atuação relativas especialmente à inexistência ou baixa autonomia do ouvidor, e isso em consequência do processo de escolha dos mesmos, que geralmente é realizado pela autoridade máxima do órgão ao qual controla. Entendem que a autonomia é elemento-chave para pensar a ouvidoria como possibilidade de instrumento de aperfeiçoamento da democracia. Através de pesquisa realizada pelo Ipea com ouvidorias públicas federais, demonstram que a maioria das ouvidorias possui a autonomia comprometida (técnica e politicamente), seja por escolha interna do ouvidor, seja pela inexistência de poder vinculante.

Em relação aos conselhos, admitem a institucionalização dos mesmos e sua importância para a democracia brasileira, todavia, trazem reflexões quanto à relação entre o trabalho dos conselheiros representantes da sociedade civil e os gestores de governo. Através de revisão bibliográfica, demonstram que a realidade de despreparo dos conselheiros é latente, especialmente daqueles que organicamente representam a sociedade. Avançam na construção da tese de que existe uma fragilidade dos conselhos na contribuição ao processo de democratização, dada a limitação imposta à participação social nas tomadas de decisões e a limitação ao caráter fiscalizatório. Daí defendem a necessidade de reconhecimento dos conselhos como sujeitos políticos de caráter fundamental para o processo democrático e não como benesse do Estado às classes subalternas.

Nessa perspectiva, percebem um avanço das ouvidorias quando adotam posturas proativas e medeiam conflitos entre Estado e sociedade, na direção de um aprofundamento da democracia participativa. Comparativamente, avaliam existir uma distância e uma diferenciação entre o papel e as funções desempenhadas pela ouvidoria e conselhos. A dificuldade referente ao funcionamento da ouvidoria está diretamente ligada à sua base normativa, que limita sua autonomia, entre outras questões, enquanto os conselhos de políticas possuem uma normatização mais efetiva, além de estarem capilarizados nas três esferas de governo, todavia sua limitação na interação prática ainda se apresenta como desafio a ser superado. Enfim, destacam a centralidade desses dois órgãos como instrumentos legítimos de potencial para aperfeiçoamento da democracia, colocando-os como arena de mediação de conflitos políticos e/ou sociais.

No **Capítulo 4**, *As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil*, Ronald do Amaral Menezes, Fernando Cardoso Lima Neto e Antonio Semeraro Rito Cardoso tratam de uma discussão pautada em atos normativos, em que retomam

em análise um conjunto de marcos legais que criam 93 ouvidorias públicas federais, e destes propõem um modelo ideal-possível. Na perspectiva da construção desse modelo, introduzem o tema aprofundando a historicidade da ouvidoria no Brasil e detalham as normatizações dessas ouvidorias no âmbito federal, por intermédio de temas centrais, o que de certa forma complementa essa abordagem já iniciada por Bruno Konder Comparato, no Capítulo 2, e por Fernando Lima Neto e Paulo Renato Flores Durán, no Capítulo 3 do mesmo livro. Assim, a inovação que esse capítulo traz à obra é a construção de um modelo “ideal-possível” que parte da valorização do que cada normatização tem de positivo, considerado o processo de maturidade de políticas públicas, quando se refere aos temas autonomia, mandato, *accountability* e outros. Um argumento central do capítulo aponta para a necessidade de compreender a construção de um modelo que aciona a lógica de justaposição, em que o ideal é pensado por intermédio de difusão de partes estratégicas de diferentes normatizações.

No **Capítulo 5**, *Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança*, Rubens Pinto Lyra inicia destacando a singularidade da ouvidoria pública brasileira como órgão que possui caráter unipessoal, todavia, problematizando o modelo de escolha de ouvidor e a magistratura de persuasão do ouvidor, assim como as respectivas consequências desse modelo para o cidadão em relação ao serviço prestado pelo Estado.

Em seguida o autor expõe, através de sete exemplos de ouvidorias brasileiras, todas de atuação em esferas subnacionais, desenhos institucionais paradigmáticos, revelando uma ferramenta de classificação que se atrela de maneira clara à sua defesa por uma constituição de órgão externo ao ente ao qual controla. O autor defende o pressuposto da preponderância de uma racionalidade dialógica nas ouvidorias públicas, além da necessidade de criação de um sistema nacional de ouvidorias que estabeleça um perfil com padrão mínimo para as mesmas. Segue explorando a contradição na defesa de ouvidorias submissas ao governo, quando as mesmas necessitam de autonomia e independência para dar conta de seu objetivo final: o controle social.

Levanta pontos positivos do Projeto de Lei nº 14/2014, destacando inovações quando comparado com as propostas de legislações anteriores.

Não há dúvidas de que nesse capítulo o leitor encontra o maior crítico brasileiro da ouvidoria pública, tal como essa se encontra estruturada no Brasil. Lyra, com muita propriedade, constrói a tese de ouvidoria pública como instrumento de controle social e aprimoramento da democracia participativa, ademais estabelece críticas diretas não apenas aos governantes que possuem interesse na manutenção do que chama de ouvidorias subordinadas e obedientes, mas também à parte

considerável de ouvidores e às associações de ouvidores que comungam em boa medida com essa proposta.

Na construção do **Capítulo 6**, *Os dez anos da ouvidoria do Ipea*, Ronald do Amaral Menezes e Antonio Semeraro Rito Cardoso expõem, por intermédio dos estágios do desenvolvimento organizacional de Lippitt (1969), o ciclo de vida da ouvidoria no Ipea. Isso permite que, na mesma medida em que apresentam o histórico, também refletem os desafios e potencialidades da experiência, oferecendo ao leitor uma contribuição prática para pensar o desenho institucional e as funcionalidades de uma instituição de controle e participação social. Nesse capítulo, a despeito de se tratar de um relato de experiência, é possível observar uma construção de ouvidoria que a todo tempo refere-se a uma bagagem teórica, traduzindo um processo de construção reflexivo do próprio órgão. Por fim, são apresentados alguns números que trazem ao leitor parâmetros quantitativos do trabalho realizado.

No **Capítulo 7**, *A importância da ouvidoria para o serviço público: o caso da Previdência Social*, Francisco Assis Santos Mano Barreto e Garibaldi Alves Filho em grande medida constroem um histórico da Ouvidoria-Geral da Previdência Social (OGPS), desdobrando entre os anos de 1998 e 2014 algumas ações de destaque, desde sua criação, passando por construção de sistema eletrônico, carta de serviço, até criação de grupo para resolução de manifestações pendentes. Em seguida descrevem a estrutura e funcionamento do serviço, através da apresentação de números de manifestações, e outros dados.

Contudo, apesar de afirmarem na parte final do capítulo a existência de algumas lições aprendidas e desafios – tais como o fato de não apenas mediar conflitos, mas de acolher novas necessidades e tendências da Previdência Social, o que justifica a expectativa atribuída ao título do capítulo –, as reflexões apontam para uma agenda futura de estudos e acesso a detalhes de tais lições e desafios e para a forma que a OGPS e outras ouvidorias os têm tratado.

O **Capítulo 8**, *A Ouvidoria do Serviço Florestal Brasileiro*, de Fernanda da Silveira Campos, apresenta o cenário de criação da ouvidoria no Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e a partir disso constrói uma avaliação do serviço pautada em três estágios de implementação, cuja referência evidencia os três momentos diferentes quanto aos mandatos do ouvidor. Cabe destacar, que o primeiro momento é iniciado em 2010, ano que a ouvidoria inicia seu funcionamento, ainda que sua formulação tenha ocorrido desde 2006, através da mesma lei que criou o SFB. O segundo momento entre abril e dezembro de 2011, é apresentado como lapso do serviço de ouvidoria, considerando a ausência de um ouvidor nomeado. Já no terceiro estágio, a ouvidoria retoma suas atividades de forma efetiva. A autora segue apresentando a ouvidoria demonstrando em números sua trajetória, além de retomar a questão da

avaliação do serviço prestado por intermédio da pesquisa de avaliação realizada. Já no caminho para finalização do capítulo, são apresentados 13 destaques, referentes à participação da ouvidoria. Dentre esses destaques, a implementação da Lei de Acesso à Informação ocupou o maior espaço de reflexão, considerado o papel ativo e a responsabilidade de implementação.

A exposição realizada nesse capítulo, na mesma medida em que demonstra uma experiência importante no que diz respeito à conquista de espaço da ouvidoria e aos desafios para sua implementação e continuidade, também deixa claro a fragilidade da manutenção do serviço de ouvidoria, quando o seu desenho institucional não provê um processo claro de escolha do ouvidor e uma garantia de mandato. Isso corrobora os riscos ressaltados por Lyra (2004), em relação ao modelo predominante de ouvidoria no Brasil.

No **Capítulo 9**, *A efetividade da Ouvidoria-Geral da União*, José Eduardo Elias Romão aborda elementos que buscam responder em que medida a Ouvidoria-Geral da União (OGU), no quadriênio 2011-2014, contribuiu para a promoção de processos de participação social que tenham provido melhorias no funcionamento do governo, na estruturação de políticas públicas e conseqüentemente na qualidade de vida e acesso das pessoas às ações e serviços públicos. Para responder a essa ambiciosa questão, o autor retoma cada passo do caminho histórico e metodológico trilhado para construção do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal. No texto é possível acompanhar os embates e interesses em disputa em torno da formulação da política pública de ouvidoria, e, por fim, concluir como se deram os avanços e retrocessos considerada tal trajetória política. Conforme Arretche (2005) e Menicucci (2007), fica clara a não linearidade da implementação da política e os conflitos de interesse (técnicos e políticos) em disputa, expondo-se o dinamismo do processo.

No **Capítulo 10**, *Ouvidorias públicas no contexto do novo serviço público: o caso da Ouvidoria da Receita Federal do Brasil – 1ª Região Fiscal*, Marcia Christina dos Santos Rabelo e Joana Luiza Oliveira Alencar partem do referencial do novo serviço público para justificar a existência da ouvidoria na perspectiva de instrumento de diálogo e troca entre o cidadão e o Estado. Dessa forma, se debruçam sobre o conceito e seis princípios do novo serviço público para, a partir de então, abordar a ouvidoria pública. Por fim, trazem a experiência da ouvidoria virtual da Receita Federal do Brasil, justificando com a experiência vivida a possibilidade de boa interlocução entre indivíduos e Estado por intermédio do ciberespaço, mesmo se tratando de mediações de ouvidoria.

O **Capítulo 11**, *Projeto Coleta OGU 2014: um retrato das ouvidorias federais brasileiras*, de Ronald do Amaral Menezes, apresenta o projeto cujo objetivo foi

conhecer a atuação e funcionamento das ouvidorias públicas, especialmente as que atuam em âmbito federal, para construção de elementos capazes de desenhar o Sistema Federal de Ouvidorias Públicas e formular políticas públicas para o mesmo. O projeto reuniu dados de 163 ouvidorias federais e possibilita uma radiografia inicial das ouvidorias no cenário federal, trazendo respostas importantes no sentido de apontar como tem avançado a implementação das ouvidorias naquela esfera. Assim, aborda o comportamento quanto à normatização, estrutura organizacional, perfil sociodemográfico dos ouvidores, experiência dos ouvidores na função, estrutura de pessoal e processo de escolha do ouvidor. É possível ainda verificar como se organiza a gestão dos processos de trabalho das ouvidorias, se trabalham com divulgação de relatórios e pesquisa de satisfação, planos de metas e outros. Bem como é possível verificar informações quanto à atuação das ouvidorias, revelando os canais de entrada utilizados, tipos e número de manifestações e resolução das mesmas, além de dificuldades para promover a participação social.

A escolha das experiências colocadas no debate propicia à obra uma especificidade em relação à abordagem da ouvidoria genuinamente pública, a saber, essas experiências são abordadas por autores que vivem os desafios cotidianos dos respectivos serviços. Na primeira parte do livro – entre os capítulos 1 e 5 –, em que os organizadores se propõem realizar discussões conceituais sobre ouvidoria pública, são trazidos um conjunto de autores com grande formação e experiência acadêmica, além da experiência prática no campo da ouvidoria. Merece destaque nesse sentido o Prof. Dr. Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes, autor do Capítulo 1, que em 1986 assumiu a função de Ouvidor do Município de Curitiba, primeira ouvidoria pública do país. Além de primeiro ouvidor, Manoel Eduardo seguiu a vida acadêmica demonstrando interesse pelo tema e construiu no doutorado a tese intitulada *O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional*, defendida em 2001. Destaca-se também o Capítulo 5, do Prof. Dr. Rubens Pinto Lyra, que reúne uma quantidade muito expressiva de publicações específicas a respeito de ouvidoria pública, e também ocupou o cargo de Ouvidor Geral da Universidade Federal da Paraíba entre os anos de 1999 e 2003.

Já na segunda parte – entre os capítulos 6 e 11 –, dedicada ao cotidiano dos serviços de ouvidoria, a exposição é realizada, em sua maior parte, pelos próprios ouvidores das respectivas instituições. Aqui é importante apontar a participação do Dr. José Eduardo Elias Romão, que foi Ouvidor-Geral da União entre 2011 e 2015, período de intenso debate para formulação de um sistema nacional de ouvidorias.

Na obra, o autor mais citado nos capítulos é Rubens Pinto Lyra. Ainda que se considere às vezes que a citação consiste em uma crítica, na maioria das vezes a

referência faz menção à concordância com os seus estudos. Entre os 11 capítulos, apenas 2 – o capítulo 7 e o 10 – não fazem menção em momento algum a Lyra, o que demonstra em grande medida a força das críticas por ele defendidas, em relação à ouvidoria pública brasileira. Podemos observar ainda várias referências aos trabalhos de Manuel Eduardo Alves Camargo e Gomes e, de forma um pouco mais tímida, todavia considerável, as citações a Leonardo Avritzer. Essas estão presentes especialmente na primeira parte do livro, mais teórica, o que revela a íntima relação que o tema ouvidoria possui com a teoria democrática e da participação.

No que diz respeito à proposta de abordar a ouvidoria pública brasileira, claramente o livro privilegia a experiência da ouvidoria no âmbito do Executivo federal, dado que, mesmo na primeira parte, em que os autores buscam um recorte mais teórico, é possível verificar nos capítulos 3 e 4 um enfoque nas experiências do Executivo federal. No mais, a segunda parte da obra foca nas vivências de instituições circunscritas também à esfera do Executivo central, e não avança no sentido de trazer ao leitor experiências vivenciadas no âmbito subnacional dos estados e municípios, ou ainda dos demais Poderes: Legislativo e Judiciário. A citação de algumas experiências municipais fica restrita a exemplos que ajudam a compreensão da classificação de modelos abordados apenas no primeiro capítulo. Cabe aqui deixar claro que tal constatação não diminui em nada a riqueza do conteúdo do livro e as contribuições que o mesmo traz aos seus leitores, mas tem por objetivo apontar que, ao abordar a ouvidoria pública brasileira, tal qual se propõe no título, o livro traz o desafio de colocar na agenda de pesquisas a questão também nas esferas estadual e municipal, haja vista a relevância do pacto federativo brasileiro para os contornos e desenhos das políticas públicas nacionais ou locais.

A obra colabora para preencher uma lacuna quanto à existência de uma classificação que permita agrupar a variedade de desenhos institucionais desses órgãos. Definitivamente trata-se de um livro de importância ímpar na abordagem da ouvidoria pública no Brasil. Apesar de tratar especificamente da ouvidoria pública no Executivo federal, com exceção ao capítulo do Rubens Lyra, que aborda ouvidorias em outros poderes ou esferas de governo, a obra apresenta de forma rica a ouvidoria como um importante instrumento de controle/participação social. Coloca no centro a discussão a respeito do desenho institucional, escolha e mandato do ouvidor, autonomia e poder vinculante do instituto, além de levantar um histórico da política pública de ouvidoria no Brasil.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta. A política da Política de Saúde no Brasil. In: LIMA, Nísia Trindade; GERSCHMAN, Silvia; EDLER, Flavio Coelho; SUAREZ, Julio Manuel. (Orgs.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

LIPPITT, G. *Organization renewal*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1969.

LYRA, R. P. Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora UFP, 2004. p. 172.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-179, fev. 1984.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs.). *Políticas públicas de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In. PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *et al. Controlando la política*. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002.

Alex da Silva Xavier

Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e doutorando em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Contato: xavier_fisio@yahoo.com.br

RSP

Nossos pareceristas

A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações

- Adalmir Oliveira Gomes - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Agatha Justen Gonçalves Ribeiro - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Aleksandra Pereira Santos - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Alexandre Sampaio Ferraz - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, DIEESE, São Paulo-SP, Brasil.
- Alvaro Martim Guedes - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Araraquara-SP, Brasil.
- Ana Cláudia Niedhardt Capella - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Araraquara-SP, Brasil.
- André Luís Bertassi - Universidade Federal de São João Del-Rei, UFSJ, São João del-Rei-MG, Brasil.
- André Luiz Marengo dos Santos - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre-RS, Brasil.
- Annita Valléria Calmon Mendes - Fundação Alexandre de Gusmão, FUNAG, Brasília-DF, Brasil.
- Antônio Fernando Vieira Ney - Faculdade UnYleYa, UNYLEYA, Brasília-DF, Brasil.
- Antônio Sérgio Araújo Fernandes - Universidade Federal da Bahia - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, UFBA, Salvador-BA, Brasil.
- Arilson da Silva Favareto - Universidade Federal do ABC, UFABC, Santo André-SP, Brasil.
- Barbara Popp - Tribunal de Contas do Município de São Paulo, São Paulo-SP, Brasil.
- Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC-MINAS, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Carlos Eduardo Cardoso de Oliveira - Universidade Estadual de Feira de Santana, UEFS, Feira de Santana-BA, Brasil.

- Carlos Wellington Leite de Almeida - Tribunal de Contas da União, TCU, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Cássia do Carmo Pires Fernandes – Instituto Federal de Minas Gerais, IFMG, Ponte Nova-MG, Brasil.
- Christina Windsor Andrews - Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP, Guarulhos-SP, Brasil.
- Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, UNILAB, Brasil.
- Cipriano Maia de Vasconcelos - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Natal-RN, Brasil.
- Ciro Campos Christo Fernandes – Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasília-DF, Brasil.
- Claudio André Gondim Nogueira - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, IPECE, Fortaleza-CE, Brasil.
- Clezio Saldanha dos Santos - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre-RS, Brasil.
- Cristiane da Silva Santos Villela - Câmara dos Deputados, CÂMARA FEDERAL, Brasília-DF, Brasil.
- Dayane Gomes da Silva Rodrigues - Universidade Federal da Paraíba, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil.
- Debora Cristina Rezende Almeida - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Denilson Bandeira Coêlho - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Diogo Ribeiro da Fonseca - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Everton das Neves Gonçalves - Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis-SC, Brasil.
- Fábio Lotti Oliva - Universidade de São Paulo, USP, São Paulo-SP, Brasil.
- Flávia de Paula Duque Brasil - Fundação João Pinheiro, FJP, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Flávia Regina Czarneski - Universidade Federal do Rio Grande, FURG, Rio Grande-RS, Brasil.
- Francisco de Assis Oliveira Campos - Controladoria-Geral da União, CGU/PR, Fortaleza-CE, Brasil.
- Francisco Ricardo Duarte - Universidade Federal do Vale do São Francisco, UNIVASF, Juazeiro-BA, Brasil.

- Gabriela Spanghero Lotta - Universidade Federal do ABC, UFABC, São Bernardo do Campo-SP, Brasil.
- Georgia Tiepolo Schmidt Rogel - Centro Universitário FECAP, FECAP, São Paulo-SP, Brasil.
- Geralda Luiza de Miranda - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Gildete Dutra Emerick - Ministério da Educação, MEC, Brasília-DF, Brasil.
- Hemerson Luiz Pase - Universidade Federal do Rio Grande, FURG, Rio Grande-RS, Brasil.
- Henrique Flávio Rodrigues da Silveira – Banco Central do Brasil, BCB, Brasília-DF, Brasil.
- Ivan Beck Ckagnazaroff - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Jeferson Luis Lopes Goularte - Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Sant’Ana do Livramento-RS, Brasil.
- João Luiz Pereira Marciano - Câmara dos Deputados, CÂMARA FEDERAL, Brasília-DF, Brasil.
- José Antônio Gomes De Pinho - Universidade Federal da Bahia, UFBA, Salvador-BA, Brasil.
- Jose Antônio Puppim Oliveira - Fundação Getulio Vargas (FGV), FGV/EAESP, , Sao Paulo-SP, Brasil.
- José Geraldo Leandro - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- José Roberto Pimenta Ferretti da Costa - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Juliana de Fátima Pinto - Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Vitória-ES, Brasil.
- Júlio Cesar Andrade de Abreu - Universidade Federal Fluminense, UFF, Volta Redonda-RJ, Brasil.
- Leticia Bartholo – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília-DF, Brasil.
- Lindomar Pinto da Silva - Universidade Salvador, UNIFACS, Salvador-BA, Brasil.
- Luciana Leite Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre-RS, Brasil.

- Marcelo Gomes Larratea - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Porto Alegre-RS, Brasil.
- Márcia Miranda Soares - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Marco Antonio Carvalho Teixeira – Fundação Getulio Vargas, FGV, São Paulo-SP, Brasil.
- Maria Rita Loureiro – Fundação Getulio Vargas, FGV, São Paulo, Brasil.
- Mariana Batista da Silva – Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Recife-PE, Brasil.
- Mariana Guerra – Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Martin Francisco de Almeida Fortis – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília-DF, Brasil.
- Mauro Mastella - Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre, UFCSPA, Porto Alegre-RS, Brasil.
- Michelle Graciela Morais de Sá e Silva - University of Oklahoma, Norman, Estados Unidos.
- Natália de Oliveira Fontoura - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, Brasília-DF, Brasil.
- Paula Chies Schommer - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis-SC, Brasil.
- Pedro Célio Alves Borges - Universidade Federal de Goiás, Goiânia-GO, Brasil.
- Pedro Palotti – Escola Nacional de Administração Pública, Enap, Brasília-DF, Brasil.
- Pedro Paulo Murce Meneses - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Rafael Silveira e Silva – Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Ricardo Chaves de Rezende Martins – Universidade da Amazônia, Unama, Belém-PA, Brasil.
- Ricardo Corrêa Gomes – Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Rita de Cássia Marques Lima de Castro - Universidade Mogi das Cruzes, São Paulo-SP, Brasil.
- Rodrigo Antônio Silveira dos Santos - Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Rodrigo Rezende Ferreira - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Rodrigo Rodrigues - Universidad de Salamanca, Salamanca, Espanha.

- Rogério Tadeu da Silva - Instituto Federal de São Paulo, São Roque-SP, Brasil.
- Sheila Cristina Tolentino Barbosa - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Tania Margarete Mezzomo Keinert - Instituto de Saúde, Centro de Pesquisa, São Paulo-SP, Brasil.
- Telma Maria Gonçalves Menicucci - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Temístocles Murilo Oliveira Júnior - Universidade Federal Fluminense, UFF, Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Tomás de Aquino Guimarães - Universidade de Brasília, UnB, Brasília-DF, Brasil.
- Vanessa Elias de Oliveira - Universidade Federal do ABC, Santo André-SP, Brasil.
- Victor Claudio Paradela Ferreira - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora-MG, Brasil.
- Walmer Faroni - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, Brasil.

RSP

Índice alfabético – Vol. 69

Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos

Índice alfabético – autor

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues; SOUZA, Marcos Aparecido de; GIMENES, Éder Rodrigo. Percepções sobre (des)igualdade de gênero: estudo comparativo entre civis e policiais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 239-263.

ALVARES, Merlyn Alvares Ambrosio; BRANCO, Marcello Simão. Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste metropolitana de São Paulo (Cioeste). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 605-630, jul./set. 2018.

BARZELAY, Michael. The study of public management: conceptualizing a design-oriented social Science. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 33-56, jan./mar. 2018.

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 111-144, jan./mar. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Direitos republicanos e a captura “legal” do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 15-29, dez. 2018.

BRITO, Alexandro Sousa. Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 631-654, jul./set. 2018.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

CARVALHO, Daniel Izaías de. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 85-109, jan./mar. 2018.

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 151-180, dez. 2018.

COSTA, Alan Carlos Pereira da et al. Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 741-771, jul./set. 2018.

COSTA, Frederico Lustosa da. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 31-51, dez. 2018.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; BIJOS, Danilo; RIBEIRO, Henrique Marques. O estado da arte das discussões sobre migrações internacionais e políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 116-144, abr./jun. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 53-83, dez. 2018.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 123-149, dez. 2018.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei n. 13.303/2016). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 209-237, dez. 2018.

FULTON, Denise de Carvalho Pires et al. Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 1015-1036, out./dez. 2018.

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. Difusão de políticas soba abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa Leader europeu para o contexto latino-americano. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 875-896, out./dez. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 85-121, dez. 2018.

KRIIGER, Célia Cristina Pacini Von et al. Desafios à implantação de modelos de gestão por competências em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 707-739, jul./set. 2018.

LARA, Rodrigo Diniz; GOSLING, Marlusa; RODRIGUES, Izabela França. Mobile government: uma análise dos aplicativos estaduais como mediadores do relacionamento entre os cidadãos e os governos estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 62-88, abr./jun. 2018.

LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 817-848, out./dez. 2018.

LIMA-SILVA, Fernanda; LOUREIRO, Maria Rita. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 529-557, jul./set. 2018.

LOPES, Gabriela Brandão et al. Materialização da reforma contábil no setor público: análise de municípios de pequeno e médio porte da Zona da Mata Mineira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 655-675, jul./set. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 779-809, out./dez. 2018.

LUZ, Luciana Cristina Silva da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Fatores que explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório em uma instituição pública federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 677-705, jul./set. 2018.

MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 57-83, jan./mar. 2018.

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 35-61, abr./jun. 2018.

MARTINS, Mary Anne Fontenele et al. Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 07-31, jan./mar. 2018.

MELO, Gerlanne Luiza Santos de; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 559-583, jul./set. 2018.

MENEZES, Monique. Governança das entidades de fiscalização superior no Brasil e no México. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 192-225, abr./jun. 2018.

MESSIAS, Diego; FERREIRA, Júlio César; SOUTES, Dione Olesczuk. Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 585-604, jul./set. 2018.

MIRANDA, Geralda Luiza de; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 145-177, jan./mar. 2018.

NAZARETH, Paula Alexandra. Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no estado do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 209-237, jan./mar. 2018.

NEVES, César Augusto; FERREIRA, Patrícia Aparecida; TONELLI, Dany Flávio. Programa de reestruturação e contratualização dos hospitais filantrópicos no SUS: uma avaliação do eixo de financiamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 849-874, out./dez. 2018.

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcanti. Desafios no direcionamento e na priorização das intervenções das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 921-950, out./dez. 2018.

OLIVEIRA, José A. Puppim de; GOMES, Ricardo Corrêa. Repensando o Estado brasileiro: em busca de um modelo sustentável. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 5-13, dez. 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 181-208, dez. 2018.

SANTOS, Aleksandra Pereira. Escala de competências para os Analistas em Tecnologia da Informação (ATI): desenvolvimento e evidências de validade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 145-162, abr./jun. 2018.

SANTOS, Andersson Pereira dos; DIANA, Gilson Matilde. O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 951-981, out./dez. 2018.

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 226-249, abr./jun. 2018.

SENRA, Vinícius Henrique Campos; OLIVEIRA, Kamila Pagel. Os desafios da governança em rede no âmbito do Circuito Liberdade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 983-1014, out./dez. 2018.

SILVA, Bruna Ribeiro da; COSTA, Helena Araújo. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 89-115, abr./jun. 2018.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 179-208, jan./mar. 2018.

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 7-34, abr./jun. 2018.

Índice alfabético – assunto

Ação Afirmativa

SANTOS, Andersson Pereira dos; DIANA, Gilson Matilde. O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 951-981, out./dez. 2018.

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 7-34, abr./jun. 2018.

Accountability

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 111-144, jan./mar. 2018.

COSTA, Alan Carlos Pereira da et al. Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 741-771, jul./set. 2018.

Acesso à Educação

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 7-34, abr./jun. 2018.

Acesso à Informação

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 123-149, dez. 2018.

Administração Estadual

LARA, Rodrigo Diniz; GOSLING, Marlusa; RODRIGUES, Izabela França. Mobile government: uma análise dos aplicativos estaduais como mediadores do relacionamento entre os cidadãos e os governos estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 62-88, abr./jun. 2018.

Administração Estratégica

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

Administração Federal

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

KRIIGER, Célia Cristina Pacini Von et al. Desafios à implantação de modelos de gestão por competências em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 707-739, jul./set. 2018.

SANTOS, Aleksandra Pereira. Escala de competências para os Analistas em Tecnologia da Informação (ATI): desenvolvimento e evidências de validade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 145-162, abr./jun. 2018.

Administração Hospitalar

NEVES, César Augusto; FERREIRA, Patrícia Aparecida; TONELLI, Dany Flávio. Programa de reestruturação e contratualização dos hospitais filantrópicos no SUS: uma avaliação do eixo de financiamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 849-874, out./dez. 2018.

Administração Municipal

ALVARES, Merlyn Alvares Ambrosio; BRANCO, Marcello Simão. Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste metropolitana de São Paulo (Cioeste). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 605-630, jul./set. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 85-121, dez. 2018.

LOPES, Gabriela Brandão et al. Materialização da reforma contábil no setor público: análise de municípios de pequeno e médio porte da Zona da Mata Mineira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 655-675, jul./set. 2018.

NAZARETH, Paula Alexandra. Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no estado do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 209-237, jan./mar. 2018.

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcanti. Desafios no direcionamento e na priorização das intervenções das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 921-950, out./dez. 2018.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 179-208, jan./mar. 2018.

Administração por Objetivos

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

Administração Pública

BARZELAY, Michael. The study of public management: conceptualizing a design-oriented social Science. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 33-56, jan./mar. 2018.

COSTA, Alan Carlos Pereira da et al. Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 741-771, jul./set. 2018.

COSTA, Frederico Lustosa da. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 31-51, dez. 2018.

FULTON, Denise de Carvalho Pires et al. Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 1015-1036, out./dez. 2018.

LUZ, Luciana Cristina Silva da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Fatores que explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório em uma instituição pública federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 677-705, jul./set. 2018.

MESSIAS, Diego; FERREIRA, Júlio César; SOUTES, Dione Olesczuk. Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 585-604, jul./set. 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 181-208, dez. 2018.

Agência Reguladora

MARTINS, Mary Anne Fontenele et al. Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 07-31, jan./mar. 2018.

Agenda

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Direitos republicanos e a captura “legal” do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 15-29, dez. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 779-809, out./dez. 2018.

Agenda Pública

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 151-180, dez. 2018.

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 7-34, abr./jun. 2018.

Agente Público

SANTOS, Andersson Pereira dos; DIANA, Gilson Matilde. O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 951-981, out./dez. 2018.

América Latina

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. Difusão de políticas sob a abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa Leader europeu para o contexto latino-americano. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 875-896, out./dez. 2018.

Análise Comparativa

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues; SOUZA, Marcos Aparecido de; GIMENES, Éder Rodrigo. Percepções sobre (des)igualdade de gênero: estudo comparativo entre civis e policiais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 239-263.

Assistência Social

LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas

Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 817-848, out./dez. 2018.

MIRANDA, Geralda Luiza de; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 145-177, jan./mar. 2018.

Auditoria

MELO, Gerlanne Luiza Santos de; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 559-583, jul./set. 2018.

Avaliação de Desempenho

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

LUZ, Luciana Cristina Silva da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Fatores que explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório em uma instituição pública federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 677-705, jul./set. 2018.

Avaliação de Políticas Públicas

NEVES, César Augusto; FERREIRA, Patrícia Aparecida; TONELLI, Dany Flávio. Programa de reestruturação e contratualização dos hospitais filantrópicos no SUS: uma avaliação do eixo de financiamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 849-874, out./dez. 2018.

Avaliação Tecnológica

FULTON, Denise de Carvalho Pires et al. Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 1015-1036, out./dez. 2018.

Bibliometria

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; BIJOS, Danilo; RIBEIRO, Henrique Marques. O estado da arte das discussões sobre migrações internacionais e políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 116-144, abr./jun. 2018.

Brasil

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Direitos republicanos e a captura “legal” do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 15-29, dez. 2018.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 151-180, dez. 2018.

COSTA, Frederico Lustosa da. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 31-51, dez. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 53-83, dez. 2018.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei n. 13.303/2016). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 209-237, dez. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 85-121, dez. 2018.

LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 817-848, out./dez. 2018.

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 35-61, abr./jun. 2018.

MELO, Gerlanne Luiza Santos de; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 559-583, jul./set. 2018.

LARA, Rodrigo Diniz; GOSLING, Marlusa; RODRIGUES, Izabela França. Mobile government: uma análise dos aplicativos estaduais como mediadores do relacionamento entre os cidadãos e os governos estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 62-88, abr./jun. 2018.

LIMA-SILVA, Fernanda; LOUREIRO, Maria Rita. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 529-557, jul./set. 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 181-208, dez. 2018.

SANTOS, Aleksandra Pereira. Escala de competências para os Analistas em Tecnologia da Informação (ATI): desenvolvimento e evidências de validade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 145-162, abr./jun. 2018.

SANTOS, Andersson Pereira dos; DIANA, Gilson Matilde. O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 951-981, out./dez. 2018.

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 226-249, abr./jun. 2018.

SILVA, Bruna Ribeiro da; COSTA, Helena Araújo. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 89-115, abr./jun. 2018.

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 7-34, abr./jun. 2018.

Burocracia

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

MIRANDA, Geralda Luiza de; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 145-177, jan./mar. 2018.

Capacidade Estatal

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 85-121, dez. 2018.

MIRANDA, Geralda Luiza de; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 145-177, jan./mar. 2018.

Ceará

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcanti. Desafios no direcionamento e na priorização das intervenções das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 921-950, out./dez. 2018.

Ciências Sociais

BARZELAY, Michael. The study of public management: conceptualizing a design-oriented social Science. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 33-56, jan./mar. 2018.

Circuito Liberdade

SENRA, Vinícius Henrique Campos; OLIVEIRA, Kamila Pagel. Os desafios da governança em rede no âmbito do Circuito Liberdade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 983-1014, out./dez. 2018.

Competência

SANTOS, Aleksandra Pereira. Escala de competências para os Analistas em Tecnologia da Informação (ATI): desenvolvimento e evidências de validade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 145-162, abr./jun. 2018.

Concurso Público

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 151-180, dez. 2018.

Conselho de Administração

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 179-208, jan./mar. 2018.

Consórcio Público

ALVARES, Merlyn Alvares Ambrosio; BRANCO, Marcello Simão. Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste metropolitana de São Paulo (Cioeste). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 605-630, jul./set. 2018.

BRITO, Alessandro Sousa. Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 631-654, jul./set. 2018.

Contabilidade de Custos

MESSIAS, Diego; FERREIRA, Júlio César; SOUTES, Dione Olesczuk. Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 585-604, jul./set. 2018.

Contabilidade Pública

LOPES, Gabriela Brandão et al. Materialização da reforma contábil no setor público: análise de municípios de pequeno e médio porte da Zona da Mata Mineira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 655-675, jul./set. 2018.

Contrato Público

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 226-249, abr./jun. 2018.

Controle

LIMA-SILVA, Fernanda; LOUREIRO, Maria Rita. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 529-557, jul./set. 2018.

Controle Externo

MELO, Gerlanne Luiza Santos de; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 559-583, jul./set. 2018.

MENEZES, Monique. Governança das entidades de fiscalização superior no Brasil e no México. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 192-225, abr./jun. 2018.

Controle Social

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 123-149, dez. 2018.

Cooperação Internacional

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. Difusão de políticas sob abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa Leader europeu para o contexto latino-americano. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 875-896, out./dez. 2018.

Corrupção

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Direitos republicanos e a captura “legal” do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 15-29, dez. 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 181-208, dez. 2018.

Delegação

LIMA-SILVA, Fernanda; LOUREIRO, Maria Rita. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 529-557, jul./set. 2018.

Democracia

BRITO, Alexsandro Sousa. Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 631-654, jul./set. 2018.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 179-208, jan./mar. 2018.

Desenvolvimento Sustentável

NAZARETH, Paula Alexandra. Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no estado do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 209-237, jan./mar. 2018.

Efetividade

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 111-144, jan./mar. 2018.

LUZ, Luciana Cristina Silva da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Fatores que explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório em uma

instituição pública federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 677-705, jul./set. 2018.

Eficácia

MIRANDA, Geralda Luiza de; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 145-177, jan./mar. 2018.

Empresa Pública

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei n. 13.303/2016). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 209-237, dez. 2018.

Ensino Médio

MELO, Gerlanne Luiza Santos de; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 559-583, jul./set. 2018.

Ensino Superior

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 7-34, abr./jun. 2018.

Estabilidade Econômica

CARVALHO, Daniel Izaías de. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 85-109, jan./mar. 2018.

Estado e Sociedade

COSTA, Frederico Lustosa da. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 31-51, dez. 2018.

LARA, Rodrigo Diniz; GOSLING, Marlusa; RODRIGUES, Izabela França. Mobile government: uma análise dos aplicativos estaduais como mediadores do relacionamento entre os cidadãos e os governos estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 62-88, abr./jun. 2018.

Estágio Probatório

LUZ, Luciana Cristina Silva da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Fatores que explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório em uma instituição pública federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 677-705, jul./set. 2018.

Estrutura Organizacional

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 123-149, dez. 2018.

Estudo de Caso

FULTON, Denise de Carvalho Pires et al. Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 1015-1036, out./dez. 2018.

LIMA-SILVA, Fernanda; LOUREIRO, Maria Rita. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 529-557, jul./set. 2018.

SILVA, Bruna Ribeiro da; COSTA, Helena Araújo. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 89-115, abr./jun. 2018.

Execução Orçamentária

CARVALHO, Daniel Izaías de. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 85-109, jan./mar. 2018.

Federalismo

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 85-121, dez. 2018.

MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 57-83, jan./mar. 2018.

MELO, Gerlanne Luiza Santos de; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 559-583, jul./set. 2018.

Financiamento

NEVES, César Augusto; FERREIRA, Patrícia Aparecida; TONELLI, Dany Flávio. Programa de reestruturação e contratualização dos hospitais filantrópicos no SUS: uma avaliação do eixo de financiamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 849-874, out./dez. 2018.

Fiscalização

MENEZES, Monique. Governança das entidades de fiscalização superior no Brasil e no México. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 192-225, abr./jun. 2018.

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 226-249, abr./jun. 2018.

Gênero

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 35-61, abr./jun. 2018.

Gestão de Contratos

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 226-249, abr./jun. 2018.

Gestão de Crise

SILVA, Bruna Ribeiro da; COSTA, Helena Araújo. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 89-115, abr./jun. 2018.

Gestão de Pessoas

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 151-180, dez. 2018.

KRIIGER, Célia Cristina Pacini Von et al. Desafios à implantação de modelos de gestão por competências em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 707-739, jul./set. 2018.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

Gestão de Políticas Públicas

MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 57-83, jan./mar. 2018.

Gestão de Processos

COSTA, Alan Carlos Pereira da et al. Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 741-771, jul./set. 2018.

Gestão de Riscos

MARTINS, Mary Anne Fontenele et al. Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 07-31, jan./mar. 2018.

Gestão por Competência

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

KRIIGER, Célia Cristina Pacini Von et al. Desafios à implantação de modelos de gestão por competências em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 707-739, jul./set. 2018.

Gestão Pública

SENRA, Vinícius Henrique Campos; OLIVEIRA, Kamila Pagel. Os desafios da governança em rede no âmbito do Circuito Liberdade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 983-1014, out./dez. 2018.

Governabilidade

LIMA-SILVA, Fernanda; LOUREIRO, Maria Rita. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 529-557, jul./set. 2018.

Governança

COSTA, Alan Carlos Pereira da et al. Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em

uma universidade federal da Amazônia Oriental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 741-771, jul./set. 2018.

LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 817-848, out./dez. 2018.

MENEZES, Monique. Governança das entidades de fiscalização superior no Brasil e no México. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 192-225, abr./jun. 2018.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 179-208, jan./mar. 2018.

Governança Corporativa

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei n. 13.303/2016). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 209-237, dez. 2018.

MARTINS, Mary Anne Fontenele et al. Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 07-31, jan./mar. 2018.

Governança em Rede

SENRA, Vinícius Henrique Campos; OLIVEIRA, Kamila Pagel. Os desafios da governança em rede no âmbito do Circuito Liberdade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 983-1014, out./dez. 2018.

Governo Eletrônico

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 111-144, jan./mar. 2018.

LARA, Rodrigo Diniz; GOSLING, Marlusa; RODRIGUES, Izabela França. Mobile government: uma análise dos aplicativos estaduais como mediadores do relacionamento entre os cidadãos e os governos estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 62-88, abr./jun. 2018.

História

COSTA, Frederico Lustosa da. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 31-51, dez. 2018.

Igualdade de Gênero

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues; SOUZA, Marcos Aparecido de; GIMENES, Éder Rodrigo. Percepções sobre (des)igualdade de gênero: estudo comparativo entre civis e policiais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 239-263.

Impessoalidade

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 163-191, abr./jun. 2018.

Implantação

KRIIGER, Célia Cristina Pacini Von et al. Desafios à implantação de modelos de gestão por competências em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 707-739, jul./set. 2018.

Implementação

COSTA, Alan Carlos Pereira da et al. Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 741-771, jul./set. 2018.

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. Difusão de políticas sob abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa Leader europeu para o contexto latino-americano. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 875-896, out./dez. 2018.

LOPES, Gabriela Brandão et al. Materialização da reforma contábil no setor público: análise de municípios de pequeno e médio porte da Zona da Mata Mineira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 655-675, jul./set. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 779-809, out./dez. 2018.

MARTINS, Mary Anne Fontenele et al. Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 07-31, jan./mar. 2018.

MESSIAS, Diego; FERREIRA, Júlio César; SOUTES, Dione Olesczuk. Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 585-604, jul./set. 2018.

Inclusão Social

SANTOS, Andersson Pereira dos; DIANA, Gilson Matilde. O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 951-981, out./dez. 2018.

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 7-34, abr./jun. 2018.

Inovação

LOPES, Gabriela Brandão et al. Materialização da reforma contábil no setor público: análise de municípios de pequeno e médio porte da Zona da Mata Mineira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 655-675, jul./set. 2018.

Institucionalização

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 53-83, dez. 2018.

CARVALHO, Daniel Izaías de. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 85-109, jan./mar. 2018.

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados

mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 35-61, abr./jun. 2018.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 179-208, jan./mar. 2018.

Mapeamento por Competência

SANTOS, Aleksandra Pereira. Escala de competências para os Analistas em Tecnologia da Informação (ATI): desenvolvimento e evidências de validade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 145-162, abr./jun. 2018.

Ministério do Turismo

SILVA, Bruna Ribeiro da; COSTA, Helena Araújo. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 89-115, abr./jun. 2018.

Modernização Administrativa

FULTON, Denise de Carvalho Pires et al. Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 1015-1036, out./dez. 2018.

Migrações

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; BIJOS, Danilo; RIBEIRO, Henrique Marques. O estado da arte das discussões sobre migrações internacionais e políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 116-144, abr./jun. 2018.

Modelo de Gestão

KRIIGER, Célia Cristina Pacini Von et al. Desafios à implantação de modelos de gestão por competências em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 707-739, jul./set. 2018.

Mulher

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 35-61, abr./jun. 2018.

Orçamento Público

CARVALHO, Daniel Izaías de. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 85-109, jan./mar. 2018.

Participação Social

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 111-144, jan./mar. 2018.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 123-149, dez. 2018.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 179-208, jan./mar. 2018.

Patrimônio Público

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Direitos republicanos e a captura “legal” do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 15-29, dez. 2018.

Pesquisa

BARZELAY, Michael. The study of public management: conceptualizing a design-oriented social Science. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 33-56, jan./mar. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Direitos republicanos e a captura “legal” do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 15-29, dez. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 779-809, out./dez. 2018.

Planejamento

NAZARETH, Paula Alexandra. Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no estado do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 209-237, jan./mar. 2018.

Planejamento Territorial

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. Difusão de políticas sob a abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa Leader europeu para o contexto latino-americano. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 875-896, out./dez. 2018.

Pobreza

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcanti. Desafios no direcionamento e na priorização das intervenções das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 921-950, out./dez. 2018.

Poder Executivo

LIMA-SILVA, Fernanda; LOUREIRO, Maria Rita. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 529-557, jul./set. 2018.

Política Ambiental

NAZARETH, Paula Alexandra. Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no estado do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 209-237, jan./mar. 2018.

Política de Saúde

LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 817-848, out./dez. 2018.

Política Organizacional

MARTINS, Mary Anne Fontenele et al. Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 07-31, jan./mar. 2018.

Política Social

MIRANDA, Geralda Luiza de; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 145-177, jan./mar. 2018.

Política Urbana

NAZARETH, Paula Alexandra. Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no estado do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 209-237, jan./mar. 2018.

Políticas Públicas

BARZELAY, Michael. The study of public management: conceptualizing a design-oriented social Science. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 33-56, jan./mar. 2018.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; BIJOS, Danilo; RIBEIRO, Henrique Marques. O estado da arte das discussões sobre migrações internacionais e políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 116-144, abr./jun. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 53-83, dez. 2018.

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. Difusão de políticas sob abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa Leader europeu para o contexto latino-americano. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 875-896, out./dez. 2018.

LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 817-848, out./dez. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 779-809, out./dez. 2018.

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 35-61, abr./jun. 2018.

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcanti. Desafios no direcionamento e na priorização das intervenções das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 921-950, out./dez. 2018.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 179-208, jan./mar. 2018.

Prestação de Serviços

LARA, Rodrigo Diniz; GOSLING, Marlusa; RODRIGUES, Izabela França. Mobile government: uma análise dos aplicativos estaduais como mediadores do relacionamento entre os cidadãos e os governos estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 62-88, abr./jun. 2018.

Programa

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. Difusão de políticas sob abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa Leader europeu para o contexto latino-americano. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 875-896, out./dez. 2018.

Raça

SANTOS, Andersson Pereira dos; DIANA, Gilson Matilde. O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 951-981, out./dez. 2018.

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 7-34, abr./jun. 2018.

Reforma

LOPES, Gabriela Brandão et al. Materialização da reforma contábil no setor público: análise de municípios de pequeno e médio porte da Zona da Mata Mineira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 655-675, jul./set. 2018.

Recrutamento de Pessoal

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 151-180, dez. 2018.

Reforma Administrativa

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 226-249, abr./jun. 2018.

Relações Intergovernamentais

BRITO, Alexsandro Sousa. Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 631-654, jul./set. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 85-121, dez. 2018.

LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 817-848, out./dez. 2018.

MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 57-83, jan./mar. 2018.

Revisão de Literatura

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 53-83, dez. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 779-809, out./dez. 2018.

Seleção de Pessoal

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 151-180, dez. 2018.

Serviço Público

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues; SOUZA, Marcos Aparecido de; GIMENES, Éder Rodrigo. Percepções sobre (des)igualdade de gênero: estudo comparativo entre civis e policiais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 239-263.

Setor Público

SILVA, Bruna Ribeiro da; COSTA, Helena Araújo. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 2, p. 89-115, abr./jun. 2018.

Sistema Único de Saúde

NEVES, César Augusto; FERREIRA, Patrícia Aparecida; TONELLI, Dany Flávio. Programa de reestruturação e contratualização dos hospitais filantrópicos no SUS: uma avaliação do eixo de financiamento. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 849-874, out./dez. 2018.

Sociedade Civil

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues; SOUZA, Marcos Aparecido de; GIMENES, Éder Rodrigo. Percepções sobre (des)igualdade de gênero: estudo comparativo entre civis e policiais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 239-263.

Tecnologia da Informação

FULTON, Denise de Carvalho Pires et al. Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 1015-1036, out./dez. 2018.

Tomada de Decisão

LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 817-848, out./dez. 2018.

Transferência

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. Difusão de políticas sob abordagem territorial: uma análise dos pontos sensíveis de replicação do Programa Leader europeu para o contexto latino-americano. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 875-896, out./dez. 2018.

Transferência de Recursos

ALVARES, Merlyn Alvares Ambrosio; BRANCO, Marcello Simão. Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio

Intermunicipal da Região Oeste metropolitana de São Paulo (Cioeste). **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 605-630, jul./set. 2018.

Transferência Intergovernamentais

MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 57-83, jan./mar. 2018.

Transparência Governamental

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 1, p. 111-144, jan./mar. 2018.

COSTA, Alan Carlos Pereira da et al. Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 3, p. 741-771, jul./set. 2018.

Tribunal de Contas

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, Edição Especial, p. 123-149, dez. 2018.

Usuário

FULTON, Denise de Carvalho Pires et al. Adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo Ministério da Justiça: uma avaliação na ótica de usuários. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: Enap, v. 69, n. 4, p. 1015-1036, out./dez. 2018.