

RSP

# Revista — do — Serviço Público

Vol. 70, nº 4  
Out/Dez 2019  
ISSN: 0034-9240  
E-ISSN: 2357-8017

## **Governança pública: uma revisão conceitual**

*Alex Fabiane Teixeira, Ricardo Corrêa Gomes*

## **Bolsa Família, informação e preconceito: uma análise com o uso de experimentos**

*Pedro Santos Mundim, Robert Vidigal, Fernando Canto Michelotti e André Jácomo de Paula Pinto*

## **Avaliação da independência das agências reguladoras dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo no Brasil**

*José Nilton de Souza Vieira, Ricardo Corrêa Gomes e Edson Ronaldo Guarido Filho*

## **Fatores críticos de sucesso na implantação da governança da tecnologia da informação na administração pública federal**

*André Luiz Nascimento Reis e João Souza Neto*

## **O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã**

*Aline Regina Santos, Jane Iara Pereira da Costa, Fabrício Burger e Rafael Tezza*

## **Eficiência da utilização dos recursos renováveis nas universidades federais**

*Maria Aparecida Curi, Gideon Carvalho de Benedicto, Francisval de Melo Carvalho e Adriano Antonio Nuintin*

## **Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016)**

*Rafael Cardoso Sampaio, Sérgio Braga, Marcio Cunha Carlomagno, Djiovanni Jonas França Marioto, Murilo Brum Alison e Tiago Phillipini Ferreira Borges da Silva*

## **No olho do furacão: protagonismo e incerteza nas Jornadas de Junho de 2013**

*Ricardo Fabrino Mendonça, Júlia Moreira de Figueiredo*

Enap



Brasília – 2019

### 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:* Diogo Godinho Ramos Costa

*Diretor de Seleção e Formação de Carreiras:* Rodrigo Torres

*Diretor de Educação Continuada:* Paulo Marques

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

*Diretora de Pesquisa e Pós-Graduação:* Diana Coutinho

*Diretor 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).

*Corpo Editorial Científico:* Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Fundação Getúlio Vargas); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Claudio Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); 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-chefe:* Diana Coutinho. *Editor-Adjunto:* Claudio Djissey Shikida. *Editores-Executivos:* Mila Lopes Mesquita e Bruno Gaspar Garcia. *Colaboradora:* Carolina da Cunha Rocha. *Revisão:* Adriana Vieira Braga, Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Editoração eletrônica:* Amanda Soares Moreira. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Capa:* Alice Prina. (Servidores da Enap).

---

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

v.: il.; 25,5 cm.

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

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

ISSN:0034-9240

E-ISSN: 2357-8017

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

CDU: 35 (051)

---

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – Enap



Enap, 2019

Os números anteriores da RSP Revista do Serviço Público estão disponíveis na íntegra em: [revista.enap.gov.br](http://revista.enap.gov.br)

Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A  
70610-900 – Brasília, DF  
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186  
[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
[publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.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

<b>Governança pública: uma revisão conceitual</b>	
<b>Public governance: a conceptual review</b>	<b>520</b>

*Alex Fabiane Teixeira, Ricardo Corrêa Gomes*

<b>Bolsa Família, informação e preconceito: uma análise com o uso de experimentos</b>	
<b>Bolsa Família, information and prejudice: an analysis using experiments</b>	<b>552</b>

*Pedro Santos Mundim, Robert Vidigal, Fernando Canto Michelotti e André Jácomo de Paula Pinto*

<b>Avaliação da independência das agências reguladoras dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo no Brasil</b>	
<b>Assessment of the independence of regulatory agencies of the electric power, telecommunications and oil sectors in Brazil</b>	<b>577</b>

*José Nilton de Souza Vieira, Ricardo Corrêa Gomes e Edson Ronaldo Guarido Filho*

<b>Fatores críticos de sucesso na implantação da governança da tecnologia da informação na administração pública federal</b>	
<b>Critical success factors in implementing information technology governance in federal public administration</b>	<b>609</b>

*André Luiz Nascimento Reis e João Souza Neto*

<b>O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã</b>	
<b>The public's ombudsman role: an analysis from functional, managerial, and citizen dimensions</b>	<b>631</b>

*Aline Regina Santos, Jane Iara Pereira da Costa, Fabrício Burger e Rafael Tezza*

**Eficiência da utilização dos recursos renováveis nas universidades federais**

**Efficiency in the use of renewable resources at the federal universities 659**

*Maria Aparecida Curi, Gideon Carvalho de Benedicto, Francisval de Melo Carvalho e Adriano Antonio Nuintin*

**Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016)**

**State of the art of e-democracy in Brazil: offer and survival of initiatives (1999-2016) 694**

*Rafael Cardoso Sampaio, Sérgio Braga, Marcio Cunha Carlomagno, Djiovanni Jonas França Marioto, Murilo Brum Alison e Tiago Philippini Ferreira Borges da Silva*

**No olho do furacão: protagonismo e incerteza nas Jornadas de Junho de 2013**

**In the eye of the hurricane: protagonism and uncertainty in the 2013 June Journeys 736**

*Ricardo Fabrino Mendonça, Júlia Moreira de Figueiredo*

O quarto número do septuagésimo volume da *Revista do Serviço Público* encerra o ano com oito artigos tratando de temas diversificados que, esperamos, tragam respostas e incentivem novos questionamentos acerca das diversas facetas do serviço público brasileiro.

No primeiro artigo, Alex Fabiane Teixeira e Ricardo Corrêa Gomes apresentam um apanhado de 36 artigos sobre governança pública publicados no período 1996-2018, na busca de entender se, de fato, trata-se de um ou vários conceitos. Adicionalmente, apontam o conceito adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como referencial básico no caso brasileiro. Diga-se de passagem, a *Revista do Serviço Público* abriu chamada para uma edição especial sobre este tema, a ser publicada em 2020.

Existe preconceito com relação ao Programa Bolsa Família (PBF)? Pelo menos para a amostra do artigo de Pedro S. Mundim, Robert Vidigal, Fernando C. Michelotti e André Jacomo de Paula Pinto, a resposta é negativa. Com base em experimentos de lista e de informação desenhados a partir de uma amostragem de 2002 indivíduos de 16 anos ou mais, os autores acreditam que problemas relacionados à pobreza e à desigualdade social são vistos como importantes pela sociedade.

A governança é novamente alvo de pesquisa, desta feita, no que diz respeito às agências reguladoras. José Nilton de Souza Vieira, Ricardo Corrêa Gomes e Edson Ronaldo Guarido Filho calcularam índices de independência para a Aneel, a Anatel e para a ANP, agências ligadas, respectivamente, à regulação dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo. Os autores tomaram como base dados do período 1998-2017 e encontraram valores de independência *de facto* menores do que de independência formal.

No quarto artigo, André L. Nascimento Reis e João Souza Neto discutem um tema muito em voga atualmente: o governo digital. Especificamente, o trabalho investiga os fatores críticos de sucesso na implantação de governança para a tecnologia da informação no âmbito da administração pública federal, concluindo que o engajamento da alta administração é essencial.

O papel da ouvidoria pública em Santa Catarina é investigado por meio de análise fatorial no quinto artigo deste número, por Aline R. Santos, Jane I. Pereira da Costa, Fabrício Burger e Rafael Tezza, usando uma amostra de 156 ouvidores daquele estado. Como resultado, percebe-se a importância de duas dimensões no papel da ouvidoria pública: a dimensão funcional e a gerencial-cidadã, sendo que a maior incidência de atividades diz respeito à primeira.

No sexto artigo, Maria A. Curi, Gideon Carvalho de Benedicto, Francisval de Melo Carvalho, Adriano A. Naitin e Leandro Rivelli Teixeira Nogueira usam a análise de envoltória de dados (*data envelopment analysis*) para estudar a eficiência do uso de três insumos por parte das universidades federais brasileiras: água, energia elétrica e papel, em amostra com dados anuais para 2011-2013. Uma extensão possível do trabalho incluiria a extensão do painel, bem como um estudo mais aprofundado dos fatores que afetam a distância do desempenho da universidade federal em relação à fronteira por meio da extensão do vetor de variáveis em uma abordagem de fronteira estocástica.

Gestores públicos muitas vezes propugnam soluções de democracia digital. Contudo, quantas delas sobrevivem ao teste do tempo? O sétimo artigo deste número, de autoria de Rafael C. Sampaio, Sérgio Braga, Marcio Cunha Carlomagno, Djiovanni J. França Marioto, Murilo Brum Alison e Tiago Philippini Ferreira Borges da Silva, utiliza um banco de dados de 125 iniciativas deste tipo, coletadas no período 1999-2016. Algumas de suas conclusões são: (a) o poder executivo é protagonista no lançamento dessas iniciativas, mas, ao mesmo tempo; (b) elas tendem a ser abandonadas em até três anos.

No oitavo artigo, Ricardo F. Mendonça e Julia M. de Figueiredo trabalham com uma amostra de 50 entrevistados, selecionados a partir de uma disciplina universitária e uma lista de contatos de um dono de restaurante, para discutir os protestos ocorridos em junho de 2013. Segundo os autores, o artigo ajuda a compreender a centralidade dos atores políticos nos protestos citados.

Tendo chegado ao fim desta edição, vale ressaltar o trabalho da equipe editorial que sempre se esforça muito desde o recebimento dos artigos até a sua publicação. Além disso, a *Revista do Serviço Público* não teria o ótimo prestígio que tem não fossem os autores que submetem seus artigos e os leitores, que encontram, nestes, fonte para reflexões e novas ideias.

*Last but not least*, a *Revista do Serviço Público* gostaria de agradecer imensamente a colaboração dos pareceristas – abaixo listados em ordem alfabética –, que tanto ajudaram o processo editorial no ano de 2019. Complementarmente ao nosso Corpo Editorial Científico, seu trabalho representa o coração da qualidade que a revista tem buscado elevar ao longo dos anos.

Acir Almeida, Adalmir Gomes, Agatha Justen Gonçalves Ribeiro, Alberto Luiz Albertin, Aleksandra Santos, Alessandra de Linhares Jacobsen, Alexandre Cateb, Alexandre Laval Silva, Alexandre Sampaio Ferraz, Aline Lourenço de Oliveira, Alvaro Martim Guedes, Alvaro Martim Guedes, Ana Carolina Giuberti, Ana Claudia Moreira Cardoso, Ana Cláudia Niedhardt Capella, Ana Júlia Possamai, Ana Karruz, André Carraro, André de Oliveira, André Lugon, André Luís Bertassi, André Luiz Reis, André

Marenco, Anete Brito Leal Ivo, Annita Calmon Mendes, Antonio Augusto Pereira Prates, Antonio Claret, Antonio Fernando Vieira Ney, Antonio Luiz Martins dos Reis, Ari Francisco de Araújo Jr, Assuero Ximenes, Benjamin Tabak, Biancca Scarpeline de Castro, Caio Rostirolla, Carlos Eduardo Cardoso de Oliveira, Carlos Wellington Leite de Almeida, Carolina Rocha, Carolina Tokarski, Cecília Olivieri, Christian Mendes, Ciro Fernandes, Claudio Burian Wanderley, Cláudio Gonçalves Couto, Claudio Luis de Camargo Penteado, Cledinaldo Dias, Clezio Saldanha dos Santos, Cristiane Bernardes, Cristiano Rocha Heckert, Daniel Oppermann, Daniela Peixoto Ramos, Dayane Gomes da Silva, Debora Cristina Rezende Almeida, Douglas Mendosa, Durval Lucas dos Santos Júnior, Edson Arlindo Silva, Eduardo Gomes, Elaine de Jesus Souza, Eleonora Schettini Martins Cunha, Elisabete Ferrarezi, Enrique Natalino, Erivelton Pires Guedes, Everton das Neves Gonçalves, Fabiano Maury Raupp, Fábio Grigoletto, Fábio Lotti Oliva, Fátima Bayma de Oliveira, Felipe Ribeiro Garcia, Felipe Silveira Marques, Felix Lopes, Fernando de Souza Coelho, Fernando Filgueiras, Flávia Mori Sarti, Flávia Regina Czarneski, Gabriela Lotta, Galba Moita, Gemael Chaebó, Geovana Prante Gasparotto, Geralda Luiza de Miranda, Gibran Teixeira, Gildete Dutra Emerick, Gilson Ditzel Santos, Heitor Frúgoli Junior, Helder Henrique Martins, Hélio Janny Teixeira, Ítalo de Paula Casemiro, Ivan Antônio Pinheiro, Ivan Beck Ckagnazaroff, Ivan Rocha Neto, Jacqueline Echeverría Barrancos, Jairo Eduardo Borges-Andrade, Janilson Antonio da Silva Suzart, Jeferson Goularte, Jefferson Lopes La Falce, João Estevão Barbosa Neto, Joaquim Rubens Fontes Filho, José Antonio Gomes de Pinho, José Carlos Martines Belieiro Junior, José Dantas, José de Oliveira, José Henrique Artigas de Godoy, José Geraldo Leandro, José Mancinelli Ledo do Nascimento, José Veríssimo Romão Netto, Júlia Rodrigues, Júlio Cesar Andrade de Abreu, Keicielle Schimidt de Oliveira, Laura Ibiapina Parente, Leandro Molhano Ribeiro, Leila Giandoni Ollaik, Leon Victor de Queiroz Barbosa, Leonardo Barbosa e Silva, Leonardo Bezerra, Leonardo Monteiro Monasterio, Leonel Oliveira, Leticia Bartholo, Lidiane Nazaré da Silva Dias, Lindomar Pinto da Silva, Lizandra Serafim, Lúcia de Fátima Nascimento de Queiroz, Luciana de Barros Jaccoud, Luciana Leite Lima, Luciana Stocco Betiol, Luciana Yeung, Luiz Alberto dos Santos, Luiz Antonio Abrantes, Luiz Carlos Fumiaki Miwa, Malena Rehbein Rodrigues, Marcelo Larratea, Marcia Alemão, Márcia Miranda Soares, Marco Antonio Alves, Marcos Gonçalves da Silva, Marcos Rosa, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, Maria Beatriz Bettencourt, Maria do Carmo de Albuquerque Braga, Maria Luiza Levi Pahim, Maria Marconiete Fernandes Pereira, Maria Reis, Mariana Guerra, Marília Ramos, Marina Félix de Melo, Marizaura Camões, Marta Maria Assumpção Rodrigues, Marta Zorzal e Silva, Martin Francisco de Almeida Fortis, Martin Wissmann, Maurício Soares Bugarin, Maurício de Faria, Maurício Michel Rebello, Mauro Silva, Michelle Graciela Morais de Sá e Silva, Miguel Loureiro, Milton Cordeiro Farias Filho, Mirela Castro Santos

Camargos, Mirelle Cristina de Abreu Quintela, Monique Menezes, Monize Visentini, Natália de Oliveira Fontoura, Natália Guimarães Duarte Sátyro, Natália Massaco Koga, Nathalia Albuquerque, Osmany Porto de Oliveira, Oswaldo Gonçalves Junior, Otavio Prado, Patricia Amelia Tomei, Paula Chies Schommer, Pedro Célio Alves Borges, Pedro Masson, Pedro Paulo Murce Meneses, Pedro Resende Junior, Pery Francisco Assis Shikida, Philipe Marques, Rafael Kruter Flores, Rafael Silveira e Silva, Raphael Schlickmann, Regina Luna de Souza, Regis Augusto Ely, Rejane Sartori, Renata Bichir, Ricardo Antonio de Souza Karam, Ricardo de João Braga, Ricardo Gomes, Ricardo Mendonça, Rita de Cássia Marques Lima de Castro, Roberto Miranda, Roberto Pires, Robson Sávio Reis Souza, Rochelle de Souza, Rodrigo Nobre Fernandez, Rodrigo Rezende Ferreira, Rodrigo Rodrigues, Rogério Silva, Rogério Tadeu da Silva, Rubens de Oliveira Martins, Sabino da Silva Porto Jr, Sandra Oliveira Teixeira, Sheila Cristina Tolentino Barbosa, Silvia Generali da Costa, Teresa Sacchet, Tereza Cristina Silva Cotta, Thiago Aparecido Trindade, Thiago Lima da Silva, Tomas de Aquino Guimarães, Valdemir Aparecido Pires, Valdir Anhucci, Vanessa Elias de Oliveira, Victor Cláudio Paradela Ferreira, Victor Schmidt Comitti, Wagner Pralon Mancuso, Walmer Faroni, Wilson da Silva Gomes e Yves Basto Zamboni Filho.

Diana Coutinho

Editora-Chefe

# Governança pública: uma revisão conceitual

**Alex Fabiane Teixeira**

*Universidade Mackenzie - Brasília*

**Ricardo Corrêa Gomes**

*Universidade de Brasília (UnB)*

O presente estudo teve por objetivo desenvolver uma revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública. Nesse sentido, obtiveram-se as principais contribuições teóricas nacionais e internacionais relacionadas ao tema. A metodologia utilizada foi a de revisão de literatura em bases de periódicos nacionais e internacionais. O resultado obtido indicou que, em que pese o termo seja relativamente novo para a gestão pública, tem-se grande diversidade em sua abordagem conceitual, demonstrando abrangência e múltipla aplicabilidade. Fazendo uso de uma sistematização histórica por ano dos conceitos de governança pública desde o ano de 1996, constatou-se que é consenso entre os autores que a boa governança se mostra essencial para otimizar o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural nacional. Por fim, identificou-se no referencial básico de governança pública do Tribunal de Contas da União um embrião governamental indutor do conceito para os serviços públicos brasileiros.

**Palavras-chave:** governança pública, revisão conceitual, referencial básico de governança pública

---

[Artigo recebido em 09 de novembro de 2017. Aprovado em 18 de dezembro de 2018.]

## Gobernanza pública: una revisión conceptual

El presente estudio tuvo por objetivo desarrollar una revisión teórica de la literatura sobre el concepto de gobernanza pública. En este sentido, se obtuvieron las principales contribuciones teóricas nacionales e internacionales relacionadas al tema. La metodología utilizada fue la de revisión de literatura en bases de periódicos nacionales e internacionales. El resultado obtenido indicó que, pese a que el término es relativamente nuevo para la gestión pública, se tiene gran diversidad en su abordaje conceptual, demostrando amplitud y múltiple aplicabilidad. Haciendo uso de una sistematización histórica por año de los conceptos de gobernanza pública desde el año 1996, se constató que es consenso entre los autores que la buena gobernanza se muestra esencial para optimizar el desarrollo socioeconómico, político y cultural nacional. Por último, se identificó en el referencial de gobernanza pública del Tribunal de Cuentas de la Unión un embrión gubernamental inductor del concepto para los servicios públicos brasileños.

**Palabras clave:** gobernanza pública, revisión conceptual, el marco básico de la gobernanza pública

## Public governance: a conceptual review

The present study aimed to develop a theoretical review of the literature on the concept of public governance. In this sense, the main national and international theoretical contributions related to the theme were obtained. The methodology used was to review the literature on the basis of national and international journals. The result obtained indicated that, although the term is relatively new for public management, there is great diversity in its conceptual approach, demonstrating scope and multiple applicability. Making use of a historical systematization per year of the concepts of public governance since 1996, it was found that it is a consensus among the authors that good governance is essential to optimize national socioeconomic, political and cultural development. Finally, a Government embryo inducing the concept for Brazilian public services was identified in the public Governance Framework of the Federal Audit Court.

**Keywords:** public governance, conceptual review, basic frame of public governance

## 1 Introdução

Nas últimas décadas, a sociedade brasileira logrou importantes conquistas, que permitiram a melhora significativa do bem-estar da população, entre as quais a reforma monetária, em meados dos anos 1990 – quando o país obteve grande êxito na luta contra a inflação – e no ano 2000 – quando foi lançado o alicerce para uma reforma que buscasse a responsabilidade na gestão fiscal. A partir daí, foi possível o alcance de resultados sociais (redução das desigualdades, da pobreza, da marginalização) e econômicos (ampliação da confiança e da credibilidade da economia) exitosos.

No entanto, a cena político-econômica nacional tem sido marcada por recorrentes desajustes fiscais, sociais e políticos. Recentemente, o Brasil vivenciou crises no cenário político devido à adoção de um modelo de gestão por “coalização”, com a entrega de cargos na administração pública e nas empresas estatais tendo por base critérios políticos, em prol de para partidos aliados, aprofundando o patrimonialismo e a corrupção, desaguando em sua maior operação de combate aos crimes contra o erário (MATIAS-PEREIRA, 2017).

No âmbito internacional, a crise do *Welfare State*, com o consequente esgotamento fiscal e a deficiência do modelo administrativo para fazer frente aos desafios dos mercados e países cada vez mais globalizados e interligados, induziu à adoção de uma nova administração pública que almejasse melhores resultados para a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No contexto fiscal pátrio, estados e municípios permanecem pressionados cada vez mais por despesas crescentes e receitas achatadas. Nesse sentido, gerenciar a dívida pública e arcar com o pagamento de despesas primárias básicas tem sido um grande desafio aos entes federados (LI, 2016).

De fato, é possível perceber que, desde a crise econômica e financeira dos anos 1980 e a crise mundial do ano de 2008, tem se instaurado no mundo e, em especial nos países em desenvolvimento, como, por exemplo, o Brasil, uma crise de confiança no papel do Estado como provedor de serviços (SALTO; ALMEIDA, 2016; BEVIR, 2011).

Não obstante, as crises supramencionadas se tornaram molas propulsoras para se repensar a administração pública, uma vez que estimularam a busca de soluções em prol de *accountability*<sup>1</sup>, transparência, eficiência e governança (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998), em especial pelo fato de o Estado possuir a finalidade precípua de promover o bem comum e não o de ser um fim em si mesmo (DEL

---

<sup>1</sup> Termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética. Remete à transparência e à obrigação e de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

VECCHIO, 1979). Ademais, o contexto público moderno não tem se preocupado somente com a concretização das políticas públicas, mas também e, em destaque, com a priorização de uma gestão eficiente, que envolva a tríade Estado-Mercado-Sociedade (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015).

A administração pública tem sido convocada a repensar a sua gestão de modo a reavaliar os seus processos e resultados. Sob tal perspectiva, a nova gestão pública tem se pautado em uma gestão por resultados, buscando desenvolver melhores desempenhos, eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento na *accountability* governamental (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; ABRUCIO, 2011).

Nesses termos, justifica-se a relevância e atualidade das linhas que se seguem para o contexto acadêmico contemporâneo, a partir do fragmento do discurso do ex-secretário da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, em artigo sobre os princípios de governança para o século 21, emitido pelo Instituto de Governança do Canadá, em que afirma que a boa governança é talvez o fator mais importante na erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento: “[...] *good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development*” (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003, p. 1).

Justificação complementar sobre a importância do debate sobre o tema pode ser encontrada também no que preconiza Matias-Pereira (2017, p. 217), ao afirmar, a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano 2016, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que “o Brasil estagnou no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com o valor de 0,754, e na posição de 79 do *ranking* e 188 países, [...] o que evidencia a incapacidade de se realizar uma boa governança [...]”.

Nesse ínterim, o conceito de governança é significativo na construção dos pressupostos da reforma estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial. A partir dos anos 1990, é possível observar uma reestruturação do Estado, com o intuito de torná-lo mais orientado para os aspectos sociais e fiscais, visando consolidar uma “nova”<sup>2</sup> relação Estado-Sociedade (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Diante do exposto, têm-se as seguintes questões motivadoras e que, por conseguinte, configuraram os problemas da presente pesquisa: como o conceito de governança se encontra? Existe alguma iniciativa pública nacional que busque delimitar o conceito de governança pública para a administração governamental brasileira? Em caso afirmativo, quais os seus pressupostos principais?

---

<sup>2</sup> O destaque da palavra “nova” se dá pelo fato de que a relação Estado-sociedade sempre deveria ter sido conduzida para a realização de políticas que atendessem às necessidades sociais.

Diante dos questionamentos supramencionados, foi possível estabelecer como objetivo principal do presente estudo realizar uma revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública, inclusive sobre a perspectiva governamental brasileira, que consolide as suas diversas formas de abordagens nos últimos anos.

De modo estrutural, as linhas que se seguem foram assim estruturadas: 1) introdução, onde se tem a justificativa, os problemas e o objetivo da presente pesquisa; 2) a questão da governança, com profundidade nas abordagens sobre a governança pública; 3) como a governança pública está sendo vista no Brasil; 4) a descrição dos principais aspectos relacionados ao referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União (TCU); e, 5) considerações finais, onde se tem as principais conclusões e limitações da pesquisa, bem como as recomendações para estudos futuros.

## 2 Governança

A fim de delimitar o escopo do presente estudo, faz-se importante adentrar no objeto supramencionado: a governança propriamente dita.

A governança tem sua origem quando os proprietários passaram a gerir à distância as suas propriedades, seus bens e seus investimentos, delegando a terceiros autoridade e poder para administrar o capital em questão (BRASIL, 2014). Segundo Álvares, Giacometti e Gusso (2008), a governança remonta à década de 1930 – momento em que se percebe o distanciamento entre a propriedade e o controle.

Destarte, nem sempre os objetivos almejados pelos proprietários do capital são coincidentes com o dos seus gestores, levando a identificar um conflito de agência ou no intuito do agir, que existe devido à assimetria das informações existentes entre proprietários e administradores em decorrência do desequilíbrio de informações, poder e autoridade.

Para que os resultados organizacionais sejam otimizados e haja alinhamento de interesses entre proprietários e administradores, objetivando mais conforto e segurança aos primeiros sobre a condução administrativa do seu capital, foram desenvolvidas múltiplas estruturas de governança (BRASIL, 2014).

Segundo o Banco Mundial (BM), a governança é definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento (WORLD BANK, 1994).

Existem diversos conceitos que tentam explicar a Governança Corporativa, os quais convergem para uma espécie de sistema, conjunto de mecanismos ou estrutura de poder pela qual as corporações ou organizações são dirigidas,

monitoradas ou controladas, e que, para tanto, deve especificar os direitos e as responsabilidades entre os diversos atores envolvidos na geração de valor. Esses atores são os acionistas ou cotistas, o conselho de administração, a diretoria executiva, o conselho fiscal e a auditoria independente (FREITAS *et al.*, 2018, p. 103).

Segundo a *International Federation of Accountants* (IFAC) (2001; 2013), a governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

Já para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG) (2015), a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se transformem em recomendações objetivas. Aqui, os princípios básicos de governança corporativa aplicáveis ao contexto nacional são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Portanto, infere-se que a governança busca aproximar gestores e proprietários do capital, objetivando o alinhamento de interesses entre as partes.

Segundo Hitt, Ireland e Hoskisson (2012), a governança é considerada uma das mais avançadas técnicas de gerenciamento, podendo ser aplicada em diversas organizações, uma vez que garante uma maior eficiência às decisões tomadas, bem como elimina o conflito de interesses.

De fato, o termo “governança”, em seu sentido estrito, apresenta-se associado ao problema de agência, pelo fato de existir um distanciamento cada vez maior entre a propriedade e a gestão, inclusive, no setor público (CASTRO; SILVA, 2017; RHODES, 2016; ANDREW *et al.*, 2015; SILVA *et al.*, 2014; MATIAS-PEREIRA, 2010; BOVAIRD, 2005; PETERS, 1997; RHODES, 1996).

Bovaird (2005), complementarmente, relata que tem estado na agenda de pesquisa entender como a governança tem afetado o desempenho das organizações (DUBNICK, 2005; SKELCHER, 2005; INGRAHAM; JOYCE; DONAHUE, 2002).

Em suma, a governança nasce tendo em vista o distanciamento dos proprietários, da gestão dos seus empreendimentos, com o objetivo primário de alinhar as expectativas dos gestores às dos primeiros, de modo a estabelecer as ações que venham dirigir, monitorar ou controlar as organizações para o alcance dos resultados pretendidos, sendo seus princípios plenamente aplicáveis aos mais diversos tipos de organizações.

### 3 Governança pública

A governança é aplicável a diversas formas organizacionais, inclusive às organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus *stakeholders*, gestores e proprietários. No caso da administração pública, a relação de assimetria de informações se dá entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes).

Segundo o referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União (TCU): “Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas” (BRASIL, 2014, n. p. 11).

Bevir (2011), em seu ensaio sobre a genealogia da governança, argumenta que a relação agente-principal para o setor público é estabelecida entre os cidadãos (principal) e os políticos ou gestores públicos (agentes) com o intuito de esclarecer o conflito de agência existente entre os cidadãos e os gestores públicos/políticos,

Os cidadãos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar que os beneficiam como indivíduos, em vez dos efeitos de longo prazo, cumulativos e compartilhados resultantes do aumento dos gastos estatais. De maneira semelhante, os políticos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses eleitorais de curto prazo, promovendo políticas que obterão os votos dos cidadãos racionais, em vez de perseguir a responsabilidade fiscal (BEVIR, 2011, p. 106).

Portanto, os escopos das governanças corporativa e pública, ao tempo em que são distintos, apresentam similaridades de procedimentos. Nesse ínterim, segundo Matias-Pereira (2010, p. 114), “[...] a governança pública trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas”.

Em relação ao setor público, a crise econômica-fiscal dos anos 1980 foi o fator impulsionador da formulação de novos arranjos políticos e econômicos que conduziram a gestão rumo à eficiência (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, Bovaird (2005) assevera que a governança pública deve ser orientada para o desenvolvimento de avaliação dos resultados e da aderência a critérios ou normas acordados. De modo similar, o Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2014) destaca que a boa governança é aquela que permite, entre outras coisas, avaliar o desempenho e a conformidade da organização, o que é ratificado por Lindsay, Osborne e Bond (2014).

Bovaird e Löffler (2003) atentam que a definição de governança pública sugere dois aspectos complementares, a saber: 1) a obtenção de resultados de qualidade de vida que realmente importem aos atores dentro do sistema de governança pública; e, 2) os processos de interação entre as partes interessadas que correspondam aos critérios ou normas acordados.

Assim, é possível perceber que a governança sugere o estabelecimento de procedimentos e a correspondente execução, com fins de instrumento gerador eficiência administrativa para o alcance dos resultados alinhados entre o agente e o principal.

Matias-Pereira (2010), ao agregar valor à definição preliminar de governança pública, assevera que na administração pública a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão, suas rotinas, entre outras ações. E ainda: “Para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública, nos seus diferentes níveis, federal, estadual e municipal, necessita estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 7).

Para Peters (1997; *apud* LEVI-FAUR, 2012), a título de delimitação do escopo de atuação do setor público, a governança deve se preocupar com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver os problemas públicos, inclusive pela mensuração do desempenho das esferas governamentais.

Entretanto, a atuação condicionadora de desempenho também deve executada via governança pública (BOVAIRD, 2005). Nesse íterim, importam as palavras de Andersen (2016, p. 863): “[...] em momentos como estes, quando a noção de gestão pública está em constante evolução, é fundamental ter uma boa compreensão sobre o desempenho e a forma como ele pode ser medido”.

Assim, como a governança objetiva auxiliar na solução de problemas públicos, ela deve procurar estabelecer critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançarem as demandas sociais. Portanto, mensurar o desempenho da administração com o intuito de verificar se ela está atendendo ao seu fim básico está diretamente associado ao mecanismo de controle e governança (MASSEY; JOHNSTON-MILLER, 2016; BAETA; PEREIRA; MUCCI, 2015; FERRY; ECKERSLEY, 2015; BRASIL, 2014).

Tanto para o setor privado quanto para o público, as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão têm sido responsáveis pela geração dos problemas de agência, que é a forma definidora de responsabilidades e poder, e do acompanhamento e incentivo na execução das políticas e dos objetivos definidos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Destarte, se a governança trata de orientar e direcionar a atuação, a descentralização de atividades tende a enfraquecer o papel da governança, pois quanto mais descentralizado, menor será o controle sobre a gestão. Logo, a governança possui o caráter de direcionar os rumos, as metas, e de influenciar os resultados das políticas públicas e prioridades empresariais e governamentais (BRASIL, 2014; BOVAIRD; LÖFFLER, 2003).

Embora existam várias noções conceituais sobre o que é e qual o papel efetivo da governança (CASTRO; SILVA, 2017; MANDELI, 2016; RAQUEL; BELLEN, 2012; DENHARDT, 2012; SECCHI, 2009; BOVAIR, 2005; FREY, 2004; PETERS, 1997; RHODES, 1996), Bovaird (2005) e Secchi (2009) asseveram que a dificuldade de conceituar a governança é diretamente proporcional aos diferentes tipos de organizações e *stakeholders* existentes.

Importa destacar que tal fato também se dá quando do tema “administração pública”, pois a governança pública deve atuar na quantidade e qualidade das organizações. A depender da dinâmica sócio-política, o número de diferentes organizações cresce mais rapidamente que o estabelecimento do processo de governança.

Tendo em vista a diversidade de abordagem sobre o termo “governança pública”, tornou-se importante sistematizar algumas das suas principais abordagens. Nesse sentido, o Quadro 1, a seguir, apresenta as diferentes abordagens conceituais para a governança pública, sistematizada, por ano, e contextualizadas por diversas organizações, bem como o entendimento dessa por múltiplos autores, auxiliando na percepção de sua diversidade conceitual, abrangência e aplicabilidade.

**Quadro 1 – Sistematização dos conceitos de governança pública**

	Autores/ Organização	Governança Pública
1	Rohes (1996)	Está relacionada à mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de administração, onde as redes auto-organizáveis e interorganizacionais são assim caracterizadas: interdependência, troca de recursos e regras de jogo e expressiva autonomia do Estado.
2	Bresser-Pereira e Spink (1998)	Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.
3	Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999)	Tradições e instituições onde a autoridade de um país é exercida, o que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos. A capacidade efetiva do governo em formular e implementar políticas sólidas e o respeito dos cidadãos e do Estado para com as instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles.
4	Lynn Jr., Heinrich e Hill (2000)	Regime de leis, regras administrativas, decisões judiciais e práticas que restringem, prescrevem e habilitam a atividade de governo, e cuja atividade é amplamente definida como a produção e entrega de bens e serviços públicos. Implica em um arranjo de elementos distintos, mas inter-relacionados – incluindo mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; níveis de recursos; regras administrativas e diretrizes; normas e regras institucionalizadas que restringem e habilitam as tarefas, prioridades e valores que são incorporados nos processos regulamentares, de produção e entrega de serviços.
5	Wei (2000)	Conjunto de instituições e estruturas que definem como os bens públicos são criados e entregues para os cidadãos e para o setor privado e como as políticas públicas são realizadas.
6	Commission of the European Communities (2001)	Forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla, resolve aquilo que é do seu interesse ou é comum a todos. É a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com vistas a um desenvolvimento equitativo e sustentável. Implicam em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas determinadas a prevenir e combater a corrupção.

Autores/ Organização	Governança Pública
7 Loffer (2001)	Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.
8 Araújo (2002)	Associa a governança com a capacidade que o Estado tem para formular e implementar suas políticas. Para alcançar as metas coletivas propostas, a Administração Pública faz uso das competências de ordem financeira, gerencial e técnica.
9 Barrett (apud ANAO, 2003)	Processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e cobradas. Abrange a autoridade, a gestão, a liderança, as interações de estruturas e processo e a forma como as organizações do setor público cumprem suas responsabilidades. Está relacionada ao poder, às relações e às responsabilidades que exercem influência na decisão e forma como os tomadores de decisão são responsabilizados.
10 Bovaird e Loeffler (2003)	São as formas como as partes interessadas (stakeholders) interagem uns com os outros, a fim de influenciar os resultados das políticas públicas.
11 Commission on Global Governance (CGG) (2003)	Totalidade dos diversos modos pelos quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns. Diz respeito não somente às instituições e aos regimes formais autorizados a impor obediência, mas também aos acordos informais que atendam os interesses de pessoas e instituições.
12 Graham, Amos e Plumptre (2003)	Interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como os cidadãos são ouvidos e como as decisões são tomadas nas questões de interesse público. Tratam-se, basicamente, de poder, relacionamentos e accountability (que tem poder, como as decisões são tomadas e como se dá a responsabilidade de seus principais protagonistas).
13 Marini e Martins (2004)	Está centrada na questão administrativa do Estado e em sua capacidade de ação para o alcance de resultados de desenvolvimento, a partir da capacidade das organizações de desempenhar suas tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável. Tal capacidade técnica, financeira e gerencial deve os seguintes elementos estruturais: transparência, gestão, legalidade e responsabilidade.

	Autores/ Organização	Governança Pública
14	Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004)	Arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
15	Streit e Klering (2004)	Caracteriza-se pelo alcance de objetivos coletivos de uma sociedade, pelo governo, com enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.
16	United Nations Development Programme (UNDP) (2004)	Consiste em um sistema de valores, políticas e instituições onde uma sociedade gera seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, via interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. Ela possui três aspectos, a saber: 1) econômico, que inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; 2) político, que compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam políticas públicas; e, 3) administrativo, que diz respeito às atividades de implementação dessas políticas.
17	Streit e Klering (2005)	É o governo visando objetivos coletivos de uma sociedade, com o enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.
18	Kissler e Hidermann (2006)	Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.
19	Kooiman (2006)	Totalidade de interações em que os atores e órgãos do setor público, bem como os atores do setor privado, participam e almejam resolver os problemas sociais. Tratam as instituições como contextos das interações administrativas e estabelecem um fundamento normativo para todas essas atividades.

	Autores/ Organização	Governança Pública
20	Streit (2006)	Trata-se da coordenação e articulação do conjunto de instituições, processos e mecanismos, mediante várias formas de parcerias e interações, sociais e políticas, com a participação ativa do governo, para o alcance de objetivos coletivos e promover o desenvolvimento da sociedade.
21	Slomsk et al. (2008)	Não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Aqui é possível indicar padrões de valor, pois, o governo é destinado a ser apoio e propositor, e tem como princípios centrais: a justiça social, a equidade, a legitimidade e o cumprimento do dever. Abrange significativas atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.
22	World Bank (WB) (2008)	Consiste no exercício da autoridade, do controle, da administração e do poder do governo. É o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento e implicando na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções.
23	Secchi (2009)	Denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm (ou deveriam ter) o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Tal definição implicitamente traduz-se em uma mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Também significa um resgate da política dentro da Administração Pública, diminuindo, assim, a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.
24	Matias-Pereira (2010)	É o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.
25	Brasil (2011b)	Um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre a sociedade, a alta administração, os servidores ou colaboradores e os órgãos de controle.
26	Peters (apud LEVI-FAUR, 2012)	Preocupa-se com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos.

	Autores/ Organização	Governança Pública
27	Raquel e Bellen (2012)	Busca a articulação em rede de diversos atores sociais públicos, privados e não governamentais, enfim, relacionados ao Estado, ao mercado e à sociedade civil no intuito de gerenciar interesses e conflitos para alcançar objetivos comuns.
28	International Federation of Accountants (2013)	Compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.
29	Peters (apud LEVI-FAUR, 2012)	Compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar os resultados, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
30	Raquel e Bellen (2012)	É um processo de interação entre os diversos atores, mecanismos e práticas administrativas, onde o governo participa de forma ativa e busca uma gestão eficiente e eficaz em razão aos objetivos propostos.
31	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2015)	Sistema de gestão pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas.
32	Baeta, Pereira e Mucci (2016)	A capacidade de o governo entrar em ação, em sentido amplo, de realizar suas políticas.
33	Massey, Johnston-Miller (2016)	É entendida no conceito de governança com atores estatais em redes que atuam coletivamente para atingir os objetivos de políticas públicas.
34	Matias-Pereira (2017)	Requer, entre outras ações, gestão estratégica, gestão política e gestão de eficiência, eficácia e efetividade.
35	Ribeiro Filho e Valadares (2017)	Os meios e processos que garantem que o interesse da maioria seja observado pelos entes político-governamentais objetivando o bem-estar social.
36	Paines, Aguiar e Pinto (2018)	São mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos seguintes valores: eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário.

Fonte: elaboração própria.

Sob o manto da diversidade conceitual exposto na Tabela 1, Davies (2000) defende a tese de que “governar sem governo” é a base motivacional para as estruturas de governança local orquestrada pelo governo nacional, de modo a estabelecer sua própria agenda político-institucional.

No mesmo sentido, Peters (1997) argumenta que o Estado alcançará melhores resultados se as organizações souberem como desenvolver suas atividades, inclusive com base em outras formas de organização, mesmo que com a parceria do setor privado – o que pode permitir a ampliação da atuação pública. Mas, na medida em que a atuação pública é ampliada, será preciso estabelecer processos de governança que auxiliem a realização e o desempenho das políticas públicas.

De fato, a governança é exercida com base nas tradições, nas instituições e nos processos que determinam a forma como o poder é exercido, como os cidadãos recebem uma voz e como as decisões são tomadas em questões de interesse público (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Infere-se, portanto, que as instituições são estabelecidas como forma de exercício e, ao mesmo tempo, controle do poder, seja pela prestação de contas com responsabilização (*accountability*) ou pelas medidas de transparência (CASTRO; SILVA, 2017).

No entanto, é preciso destacar que a governança pública não se confunde com o conceito de governança participativa. Este último se caracteriza como a existência de espaços públicos (HABERMAS, 2003) que permitem a legitimação das escolhas públicas decorrentes da ação governamental, a partir da interação direta dos grupos ou redes de interesse na implementação da Política Pública (SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017).

Assim, estritamente no âmbito da governança pública, os cidadãos, como parte interessada, interagem para que o desempenho público no alcance de resultados pelos entes federados, estados e municípios, seja otimizado. Sobre a questão, Peters (1997, p. 52) define a governança como “[...] a system for providing direction to society”. No sentido de reforçar o papel institucional da governança, Mandeli (2016) afirma que para que se alcance a boa governança, as instituições públicas devem assumir a responsabilidade pela salvaguarda dos valores públicos, além de fortalecer alguns aspectos essenciais, tais como: prestação de contas, transparência, resultados eficazes e eficientes, Estado de Direito e processos democráticos.

Em que pese o grande diálogo acadêmico em torno do conceito de governança pública, tem-se que alguns princípios transitam e dialogam em todos os argumentos apresentados, como, por exemplo, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos; a transparência e a credibilidade de informações; as políticas, a gestão e as estruturas públicas eficientes, que legitimem as escolhas públicas e

direcionem a atuação do gestor; e, as instituições e os processos de execução da política pública que ajam conforme interesse público.

Diante do exposto, faz-se importante compreender como se encontra conceitualmente a governança na administração e nas políticas públicas brasileiras.

#### **4 Governança pública no Brasil**

O processo de redemocratização no Brasil, advindo desde a década de 1980, ampliou a pressão social por serviços públicos, bem como por alternativas de controle para o alcance de resultados estatais. Nesse sentido, os aspectos eficiência e desempenho começaram a fazer parte do cotidiano do serviço público.

Segundo Ribeiro Filho e Valadares (2017), o conceito de governança possui as suas bases no Brasil por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, pois inclui no art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988 o princípio da eficiência, de modo a mitigar os resquícios patrimoniais e burocratas existentes na administração pública brasileira (BRASIL, 1988).

No período de consolidação de um novo regime político e fiscal, têm-se no Brasil a *New Public Management* (NPM), ou seja, a necessidade do estabelecimento de uma governança das corporações transnacionais que demonstravam estar sem controle e regulação (RHODES, 2016; DENHARDT; DENHARDT, 2015; BEVIR, 2011; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008). E ainda, no mesmo período, diversos escândalos corporativos (Time Warner, Enron, Global Crossing, WorldCom, Xerox etc.) vieram a público (BOVAIRD, 2005). Sobre a questão, Kissler e Heidemann (2006, p. 480) destacam que a governança surge a partir do gerencialismo, que se deve “[...] às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora, o surgimento e atratividade de um novo modelo: a governança pública (*public governance*)”.

Peters (1997) observa que, apesar de alguns estudiosos asseverarem a derrocada do Estado como provedor de serviços públicos, em especial devido à ineficiência apresentada nos últimos anos, o governo continua alocando recursos para a sociedade via políticas públicas.

Nesse sentido, o debate principal não é se o Estado continua sendo ou não o provedor de bens e serviços públicos, mas sim se o desempenho público e os resultados estão sendo alcançados pelos governos na provisão pública à sociedade. Sobre a questão, Alcântara, Pereira e Silva (2015) afirmam que a governança pode ser pautada no desempenho e na eficiência dos entes públicos.

No Estado brasileiro, caracterizado grandemente por sua força normativa escrita, é sabido que os princípios de governança pública terão maior poder quando consagrados na Lei. Todavia, o simples fato de princípios como, por

exemplo, transparência e sustentabilidade serem obrigatórios não significa que eles conduzam o comportamento do setor público. É importante que os *stakeholders* envolvidos percebam a importância da governança para o alcance dos resultados públicos. Sobre a questão, Bevir (2011, p. 109) e Mandeli (2016, p.116) afirmam que, entre os princípios que sustentam uma boa governança, estão: transparência, *accountability*, responsabilidade, participação, capacidade de resposta e eficiência com recursos públicos.

Bevir (2011) observa que a busca por melhores resultados reflete uma mudança de paradigma no que tange a definição institucional de bom governo, que enfatiza divisões de responsabilidades, estabelecimento de processos eficientes, em termos de prestação de serviços, desempenho e resultados, com ênfase correlata na transparência.

A partir daí, é possível inferir que os desajustes nas contas públicas do final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 impediram que os governos atendessem às demandas e necessidades públicas (BOVAIRD, 2005). Assim, restou clara a necessidade de controle sobre a execução de políticas públicas mediante o uso dos recursos públicos.

A governança deve visar à “[...] melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 116), ao “alcance de objetivos coletivos de uma sociedade” (PETERS, 2013, p. 128) e organizar as transações em múltiplas dimensões, de modo a manter um relacionamento duradouro da organização com seus *stakeholders* (SILVA *et al.*, 2014).

Jakobsen e Mortensen (2016) afirmam que a governança se dá através de um processo que envolve as camadas (não a substituição) de diferentes formas de governança – um processo que se complementa pelas partes relacionadas.

A fim de aproximar os cidadãos brasileiros dos gestores públicos, de modo a incrementar o controle e a *accountability*, os processos de governança começaram a ser aperfeiçoados nas três esferas federativas (PINHO; SACRAMENTO, 2009; CAMPOS, 1990). Tal entendimento é assim ratificado por Bevir (2011, p. 103): “[...] a governança surgiu e espalhou-se como uma consequência de novas teorias modernistas e das reformas do setor público que foram inspiradas por tais teorias”.

Desde então, no âmbito federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem envidado esforços para a implementação de adequado processo de governança das instituições públicas. A origem da governança está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (por exemplo, donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foram delegados autoridade e poder para administrar recursos pertencentes aos primeiros (CASTRO; SILVA, 2017; BRASIL, 2014).

Aquela Corte assim destaca diversos instrumentos que surgiram e auxiliaram a fortalecer a governança pública, entre os quais: os sistemas de freios e contrapesos e as estruturas de controle interno e externo instituídos na CF de 1988; os Códigos de Ética Profissional dos Servidores Públicos; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar – LC – nº 101, de 04 de maio de 2000); o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), instituído em 2005, cujos fundamentos têm por base os princípios da excelência gerencial pública contemporânea; os instrumentos de transparência, como, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que assegura o direito fundamental de acesso às informações e facilita o controle da conduta dos agentes públicos etc.

“Esse contexto fez com que a população, na condição de ‘principal’, se manifestasse cada vez mais a respeito da qualidade do gasto público” (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2016, p. 173), “[...] exigindo cada vez mais uma atuação transparente e ética do governo e a garantia de um atendimento de qualidade aos interesses da sociedade” (SANTOS, 2016, p. 14).

No Brasil ou em qualquer outro país, o principal aspecto relacionado à justificativa para a governança está associado à assimetria de informações entre os proprietários e os administradores – assimetria que se traduz na diferença de interesses, ou seja, os objetivos dos administradores nem sempre são os mesmos dos proprietários e vice-versa (CASTRO; SILVA, 2017; RHODES, 2016; ANDREW *et al.*, 2015; SILVA *et al.*, 2014; BOVAIRD, 2005; PETERS, 1997; RHODES, 1996).

De fato, a governança exerce importante papel na aproximação da relação agente-principal, o que também ocorre para a administração pública. Tanto é que Denhardt e Denhardt (2015), em estudo sobre a teoria do novo serviço público, destacaram que em países como Brasil, Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido, Indonésia, México, Noruega, Filipinas e África do Sul, no intuito de promoverem uma aproximação entre os cidadãos e o Estado, a tecnologia da informação (TI) foi utilizada para ampliar o grau de participação e governança por meio de ferramentas denominada “Governo Aberto”.

Silva, Alcântara e Pereira (2016) consideram que, para os municípios, a governança pública se apresenta como um potencial para uma ação conjunta entre diversos atores de forma eficaz, transparente e compartilhada, objetivando solucionar problemas públicos.

Andrew *et al.* (2015) afirmam que o agente está diretamente associado ao grau de clareza do acordo de delegação ao estabelecer resultados e limites das entregas esperados. No entanto, para os entes públicos, o principal (cidadão) necessita de se

aproximar do agente (gestor) – responsável pela execução das políticas –, o que se dá por meio da governança.

Nesse sentido, os órgãos de controle (externo e interno) possuem papel preponderante como agentes fomentadores da governança pública em seus respectivos âmbitos de atuação, inclusive, em relação aos seus próprios procedimentos. Tanto o é que o TCU, no ano de 2014, aprovou o referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública com o intuito de que a melhoria da governança pública na União, nos estados e nos municípios seja indutor da eficiência na implementação das políticas públicas. Assim, devido à sua relevância para a administração pública brasileira, tem-se na seção seguinte uma descrição das características principais daquele referencial.

## 5 Referencial básico de governança pública do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU), segundo a Constituição Federal (CF) de 1988, é um órgão de controle externo, autônomo e com competências próprias, possuindo a atribuição de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, as linhas que se seguem tratam do caráter exploratório descritivo sobre o referencial básico de governança pública do TCU, a fim de ali identificar o embrião indutor da administração pública brasileira às boas práticas que alinhem os principais *stakeholders*, cidadãos e gestores/políticos.

Segundo aquele referencial, a origem da governança está associada ao tempo em que as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários, passando à administração de terceiros, levando ao problema de agência entre proprietários e gestores (BRASIL, 2014). Assim, os interesses e resultados almejados pelos dois *stakeholders* suscitavam divergências que deveriam ser alinhadas por ações e procedimentos que aproximassem seus interesses, melhorassem o desempenho e o resultado da organização, reduzissem os conflitos e trouxessem segurança para os proprietários.

Nesse íterim, o referencial básico de governança pública do TCU lista, com base em posicionamento da *International Federation of Accountants* (IFAC), os princípios básicos de governança que devem nortear a administração pública, tais como: transparência, integridade e prestação de contas. E, ainda, identifica que a boa governança estimula o alcance dos seguintes benefícios:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;

- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis). (BRASIL, 2014, p. 14)

“A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações” (BRASIL, 2014, p. 16).

Aquele referencial ainda ratifica que a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (BRASIL, 2014). Nesse sentido, Ferry e Eckersley (2015) sugerem que o auditor (a Corte de fiscalização de contas) desempenhe um papel independente e crucial para manter a confiança na administração pública.

Do referencial básico de governança pública do TCU são extraídos os princípios, as diretrizes e os níveis de análise que fomentam uma boa governança pelos órgãos e entidades da administração pública.

Primariamente, aquele referencial define o termo “governança pública” como sendo:

[...] os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p. 33).

A partir da ótica do Banco Mundial (BM), o referencial básico de governança pública do TCU estabelece que a boa governança tenha como princípios: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability* (BRASIL, 2014).

Por outro lado, aquele referencial, sob as premissas estabelecidas pelo *Chartered Institute of Management Accountants* (CIMA), estabelece como diretrizes para se alcançar a boa governança nos órgãos e entidades da administração pública o que se segue:

- a) focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços;
- b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos;
- c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade;
- d) gerenciar riscos;
- e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações;
- f) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas;
- g) ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços;
- h) certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade;
- i) certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos;
- j) definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento;
- l) ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade;
- m) ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas;
- n) ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade;
- o) certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação;

- p) certificar-se de que os agentes (comissionados ou eleitos) tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho;
- q) desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo;
- r) equilibrar, na composição do corpo diretivo, continuidade e renovação;
- s) compreender as relações formais e informais de prestação de contas;
- t) tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas;
- u) tomar ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes;
- v) garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança; e
- x) colocar em prática os valores organizacionais (BRASIL, 2014, p. 35-36).

Por fim, o referencial básico de governança pública do TCU apresenta quatro níveis de análise, uma vez que os mecanismos de governança *de per se* não produzem todos os resultados potencialmente esperados, e tampouco a avaliação está isenta de custos advindos da implementação das ações de governança. Nesse sentido, a Figura 1, a seguir, ilustra a integração dos níveis de análise apresentados pelo referencial em questão.

### Figura 1 – Níveis de análise do referencial básico de governança pública do Tribunal de Contas da União



Fonte: Brasil (2004, p. 36).

Conforme exposto na Figura 1, tem-se à sua esquerda os itens mais abstratos, enquanto à direita são apresentados aqueles de realização prática. Logo, os mecanismos de governança serão detalhados em componentes de governança, enquanto estes o serão em práticas de governança, que serão itens de controle da governança ou de monitoramento da sua execução.

Destarte, para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam adotadas corretamente, o referencial básico de governança pública do TCU estabelece que a liderança, a estratégia e o controle são os mecanismos de governança correspondentes. Assim, as práticas de liderança, de estratégia e de controle devem ser aplicadas de modo a garantir que a organização busque os objetivos traçados pela alta organização em prol do interesse público.

Consecutivamente, cada mecanismo de governança deve estar associado a um conjunto de componente de governança que contribua para o alcance do objetivo organizacional. Assim, segundo aquele referencial, os componentes são:

#### Liderança

- pessoas e competências (L1);
- princípios e comportamentos (L2);
- liderança organizacional (L3);
- sistema de governança (L4).

#### Estratégia

- relacionamento com partes interessadas (E1);
- estratégia organizacional (E2);
- alinhamento transorganizacional (E3).

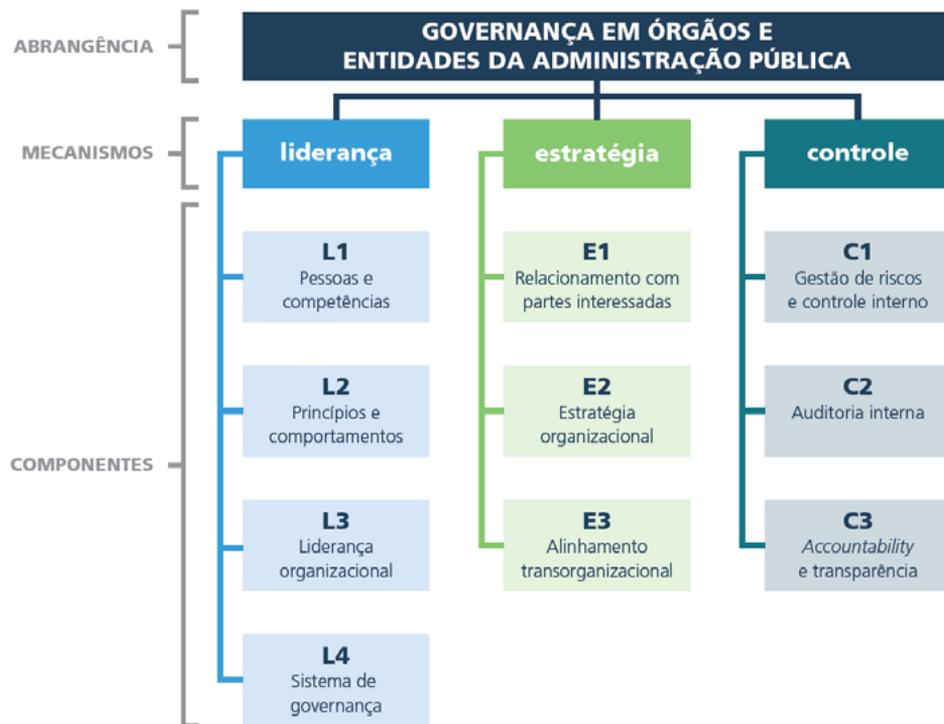
#### Controle

- gestão de riscos e controle interno (C1);
- auditoria interna (C2); e
- *accountability* e transparência (C3) (BRASIL, 2014, p. 37-38).

Sequencialmente, a cada componente de governança é vinculado um conjunto de práticas de governança com a finalidade de que os resultados pretendidos pelas partes sejam alcançados, aos quais são associados itens de controle. Importa destacar que o referencial básico de governança pública do TCU não pretende exaurir o tema, mas apenas ser um referencial básico.

A Figura 2, a seguir, organicamente, apresenta a interação entre os mecanismos, os componentes e as práticas de governança.

Figura 2 – Componentes dos mecanismos de governança



Fonte: Brasil (2014, p. 36).

Com base na Figura 2, a título de exemplo, segundo o referencial básico de governança pública do TCU, a prática 3, associada ao componente 1 (pessoas e competências) e que, por conseguinte, está relacionada ao mecanismo de governança (liderança), é: “Prática L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração” (BRASIL, 2014, p. 40).

Infere-se daquele referencial que o TCU pretende ser prescritivo no intuito de que os órgãos e entidades públicas apliquem as ações mínimas necessárias de governança pública, a fim de garantir que o interesse público seja alcançado, estimulando as bases para o exercício de uma boa governança em todos os níveis da administração pública.

No entanto, far-se-á necessário, a partir dos estudos realizados sobre a governança pública, identificar o impacto das ações propostas pelo referencial básico de governança pública do TCU nos órgãos e nas entidades públicas, a fim de responder à seguinte questão: os órgãos e as entidades públicas aderiram às prescrições daquele referencial? Se aderiram, qual o impacto ou influência do referencial nos objetivos estabelecidos?

## 6 Considerações finais

O contexto fiscal contemporâneo do Brasil indica que a gestão das contas públicas vem passando por picos e vales, permitindo inferir que as esferas governamentais brasileiras são desafiadas por sucessivos “voos de galinha”<sup>3</sup> da economia e da gestão fiscal.

A crise do *Welfare State* dos anos 1980 e o distanciamento cada vez maior entre o titular e o gestor da propriedade instaurou a necessidade de se repensar a gestão, inclusive, a pública, uma vez que os cidadãos não almejam somente que as políticas públicas sejam realizadas, mas, sim, com eficiência.

No entanto, ao tempo em que as sucessivas crises fiscais têm apresentado grandes desafios aos gestores públicos, também têm gerado a oportunidade para que as construções teórico-empíricas sejam realizadas, inclusive quanto à gestão da coisa pública. Em que pese a crise de confiança quanto à efetividade da entrega de bens e serviços à sociedade, a partir da *New Public Management* (NPM) – que no Brasil ficou conhecida como Administração Pública Gerencial – os princípios de transparência, *accountability* e governança ingressaram na agenda acadêmica e governamental.

Nesse íterim, em que pese o debate acadêmico sobre a temática aqui proposta esteja longe de chegar a um consenso sobre a delimitação de seu escopo, muitos pesquisadores e agentes públicos têm argumentado sobre a importância da governança para a administração pública.

Diante do exposto, a presente pesquisa buscou compreender o conceito de governança pública. Adicionalmente, procurou identificar alguma iniciativa governamental em prol da aplicação do conceito de governança para os órgãos e entidades públicas, bem como, no caso de a resposta ter sido afirmativa, descrever quais os seus pressupostos principais. Para tanto, fez-se uma revisão da literatura a partir de periódicos nacionais e internacionais que tratassem da questão da governança pública.

A partir de um olhar mais atento sobre os periódicos analisados, foi possível perceber que o termo “governança pública” possui ampla e múltipla abordagem conceitual, sendo seu estudo complexo, principalmente enquanto não for definida precisamente qual a abordagem conceitual a ser seguida. No entanto, há consenso na Academia de que a boa governança é essencial para otimizar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Brasil e das unidades que o constituem.

---

<sup>3</sup> É uma expressão utilizada pelos economistas para descrever as oscilações na trajetória de crescimento econômico brasileiro que não apresenta ritmo estável e permanente, mas ciclos de *stop and go* (GALA, 2011).

Quanto ao referencial básico de governança pública do Tribunal de Contas da União (TCU), este apresenta, de forma prescritiva, os pressupostos embrionários da aplicação do conceito de governança para a administração pública brasileira. Assim, ao tempo que aquele referencial não possui a intenção de esgotar ou sumarizar as ações ou o conceito de governança, ele almeja que, a partir de seus pilares, haja a indução de ações que direcionem o atendimento das demandas sociais de modo eficiente e, em conformidade, com o interesse público.

O referencial básico de governança pública do TCU estabelece que a governança é executada a partir de quatro níveis, quais sejam: 1) mecanismos; 2) componentes; 3) prática; e, 4) itens de controle da governança. Os principais mecanismos de governança tratam dos aspectos de liderança, estratégia e controle. Assim, as práticas agirão no intuito de otimizar os mecanismos de governança e, por conseguinte, os objetivos públicos.

Destarte tenha sido efetuado um estudo abrangente e amplo sobre o tema “governança pública” na literatura, como fator limitador, foi identificada a grande quantidade de artigos que tratam sobre a temática.

Nesse ínterim, sugere-se, a partir da presente pesquisa, futuros estudos bibliométricos identificando-se, por exemplo, os autores nacionais e internacionais mais produtivos sobre o tema, quais os periódicos que mais publicam sobre o tema, qual a entidade tem mais investido no aprofundamento sobre o tema etc. Ainda a título de estímulo a trabalhos futuros, que seja feita avaliação para identificar se os órgãos públicos aderiram aos pressupostos do referencial supramencionado, além de avaliar o impacto da implementação de tais ações de governança em outras políticas públicas.

Por fim, a comprovação empírica das sugestões de pesquisas futuras deve ser o caminho natural de continuidade da presente pesquisa, inclusive para a compreensão aprofundada do fenômeno com a busca de auxílio em metodologias quantitativas e qualitativas.

## 7 Referências bibliográficas

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, ed. esp., p. 11-29, 2015. Disponível em: <[https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11/pdf\\_70](https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11/pdf_70)>. Acesso em: 30 jul. 2018.

ÁLVARES, E.; GIACOMETTI, C.; GUSSO, E. *Governança corporativa: um modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ANDERSEN, J. B. Navigating the conceptual space of performance. *Public Administration Review*, v. 76, n. 6, p. 862-863, 2016.

ANDREW, S. A.; SHORT, J. E.; JUNG, K.; ARLIKATTI, S. Intergovernmental cooperation in the provision of public safety: monitoring mechanisms embedded in interlocal agreements. *Public Administration Review*, v. 75, n. 3, p. 401-410, 2015.

ARAÚJO, V. C. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: Enap, 2002. (Texto para discussão, 45)

BAETA, O. V.; PEREIRA, J. R.; MUCCI, C. B. M. R. Contributions of communicative of rationality for the brazilian public governance. *Business and Management Review*, v. 4, n. 5, p. 761-769, 2015.

BARRETT, P. Achieving better practice corporate governance in the public sector. In: *Australian National Audit Office – ANAO*, 2003. Disponível em: <[https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net3241/f/Barrett\\_achieving\\_better\\_practice\\_corporate\\_governance\\_in\\_the\\_public\\_sector\\_2002.pdf](https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net3241/f/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005.

\_\_\_\_\_; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n. 3, p. 313-328, set. 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/688521.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga

a Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Plano estratégico TCU 2011-2015*. Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/planos-institucionais/plano-estrategico.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CAMPOS, A. M. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Rev. Adm. Pub.*, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Espacios*, v. 38, n. 17, 2017. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *A white paper*. Bruxelas, 25 de julho de 2001. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2017.

DAVIES, J. S. The hollowing-out of local democracy and the 'fatal conceit' of governing without government. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 2, n. 3, p. 414-428, 2000. Disponível em: <[http://wrap.warwick.ac.uk/35479/1/WRAP\\_Davies\\_Hollowing\\_Out\\_0770216-lb-150611-ssrn-id1810845.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/35479/1/WRAP_Davies_Hollowing_Out_0770216-lb-150611-ssrn-id1810845.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2018.

DEL VECCHIO, G. *Lições de Filosofia do Direito*. 5. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

DENHARDT, R. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The new public service revisited. *Public Administration Review*, v. 75, n. 5, p. 664-672, fev. 2015.

DUBNICK, M. Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, v. 28, n. 3, p. 376-417, mar. 2005.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap); ABRUCIO, F. L. *Disciplina 3.1: debate contemporâneo da gestão pública*. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>>. Acesso em: 10 ago 2018.

FERRY, L.; ECKERSLEY, P. Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: act three 'accountability and audit arrangements'. *Public Money & Management*, v. 35, n. 3, p. 203-210, maio. 2015. Disponível em: <[https://eprint.ncl.ac.uk/file\\_store/production/207734/281EDC27-DB77-436D-8AD3-065ADDCAC6C2.pdf](https://eprint.ncl.ac.uk/file_store/production/207734/281EDC27-DB77-436D-8AD3-065ADDCAC6C2.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2018.

FREITAS, G. A.; SILVA, E. M.; OLIVEIRA, M. C.; CABRAL, A. C. A.; SANTOS, S. M. Governança corporativa e desempenho dos bancos listados na B3 em ambiente de crise econômica. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 21, n. 1, p. 100-119, jan./abr. 2018.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 119-138, out. 2004.

GALA, P. *Perspectivas macroeconômicas: para entender a economia hoje*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Principles for good governance in the 21st century. In: Institute on Governance, ago. 2003. (Policy Brief n. 15) Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. *Strategic management cases: competitiveness and globalization*. Cengage Learning, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBCG). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (Ifac). *International framework: good governance in the public sector*. 2013.

\_\_\_\_\_. *Study 13 – Governance in the public sector*. 2001.

INGRAHAM, P.; JOYCE, P.; DONAHUE, A. K. *Building government's capacity for performance: the role of management*. 2002.

JAKOBSEN, M. L. F.; MORTENSEN, P. B. Rules and the doctrine of performance management. *Public Administration Review*, v. 76, n. 2, p. 302-312, mar/abr. 2016.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. Governance matters. *World Bank Policy Research*, 1999. (Working Paper 2196).

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

KOOIMAN, J. *Governing as governance*. Londres: Sage Publications, 2006.

- LI, Q. Fiscal decentralization and tax incentives in the developing world. *Review of International Political Economy*, v. 23, n. 2, p. 232-260, 2016.
- LINDSAY, C.; OSBORNE, S. P.; BOND, S. The 'new public governance' and employability services in an era of crisis: challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 192-207, mar. 2014.
- LYNN JR., L. E.; HEINRICH, C. J.; HILL, C. J. *Improving governance: a new logic for empirical research*. Washington: Georgetown University Press, 2000.
- LÖFFER, E. Governance: die neue generation von staats-und verwaltungsmodernisierung. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.
- MANDELI, K. N. New public governance in Saudi cities: an empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. *Habitat International*, v. 51, p. 114-123, fev. 2016.
- MARINI, C.; MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: *Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2004. Anais... Madrid, 2004.
- MASSEY, A.; JOHNSTON-MILLER, K. Governance: public governance to social innovation? *Policy & Politics*, v. 44, n. 4, p. 663-675, out. 2016.
- MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Finanças Públicas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. *Governança pública: o desafio do Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. I. GovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD principles of corporate governance*. 2004.
- PAINES, A. T.; AGUIAR, M. R. V.; PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a Ifac: uma análise dos Institutos Federais da região Sul do Brasil. *Nucleus*, v. 15, n. 1, p. 351-366, abr. 2018.
- PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. *Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro*. O&S, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n46/02.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- PETERS, G. O que é governança? *Revista do TCU*, n. 127, p. 28-33, 2013.
- \_\_\_\_\_. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

\_\_\_\_\_. 'Shouldn't row, can't steer: what's a government to do?' *Public Policy and Administration*, v. 12, n. 2, p. 51-61, 1997.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. In: XXXVI Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 2012. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2012. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_APB1003.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1003.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2018.

RHODES, R. A. W. Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, v. 76, n. 4, p. 638-647, jul/ago. 2016.

\_\_\_\_\_. The governance narrative: key findings and lessons from the ERC's Whitehall Programme. *Public Administration*, v. 78, n. 2, p. 345-363, 2000.

\_\_\_\_\_. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. XLIV, p. 652-667, 1996. Disponível em: <<http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

RIBEIRO FILHO, W. F.; VALADARES, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences – JCEC*, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SANTOS, G. N. P. *Governança pública no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul à luz do referencial básico do Tribunal de Contas da União*. 2016. Monografia (Especialização em Administração Pública Contemporânea) - Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/156394>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

SIMIONE, A. A.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança participativa em Moçambique: dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão municipal em Xai-Xai. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 1, p. 1-74, jan./mar. 2017. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1185/html>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

SILVA, E. A. F.; ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R. Governança e esfera pública sobre resíduos sólidos urbanos no âmbito municipal. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 8, n. 3, p. 137-146, jul./set. 2016. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1003/pdf>>. Acesso em: 10 ago 2018.

SILVA, R. M.; SENNA, E. T. P.; LIMA JR., O. F.; SENNA, L. A. S. Plataformas logísticas: uma análise propositiva da aplicabilidade dos princípios da governança corporativa

e pública. *Espacios*, v. 35, n. 8, 2014. Disponível em: <<http://taurus.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/88197/1/2-s2.0-84921828056.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

SKELCHER, C. Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, v. 18, n. 1, p. 89-110, jan. 2005.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R.; TAVARES FILHO, F.; MACEDO, F. Q. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: Encontro Nacional de Estudos em Gestão Pública e Governança. Salvador, 2004. *Anais...* Salvador, 2004.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: Encontro Nacional de Estudos em Gestão Pública e Governança. Brasília, 2005. *Anais...* Brasília, 2005.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Basic facts about the United Nations*. New York: Department of Public Information, 2004.

WEI, S. J. *Corruption and poor public governance: costs, causes and reform proposals –Project Overview*. The Brookings Institute, 2000.

WORLD BANK (WB). *Governance: the World Bank experience*. 1994.

\_\_\_\_\_. *What is governance?* 2008. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/governance>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

#### **Alex Fabiane Teixeira**

Universidade Mackenzie - Brasília. Doutor em Políticas Públicas e Administração Pública pela Universidade de Brasília. Mestre em Administração Pública: Orçamentos Públicos pela Universidade de Brasília. Especialista em Gestão Orçamentária e Financeira do Setor Público pelo Centro Universitário do Distrito Federal. [presb.alex.fabiane@gmail.com](mailto:presb.alex.fabiane@gmail.com), <http://lattes.cnpq.br/4116331969526682>

#### **Ricardo Corrêa Gomes**

Universidade de Brasília (UnB). Pos-doutor em Public Management pela Georgia State University. Doutor em Administração Pública pela Aston University, Inglaterra. Mestre em administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. [ricardo.gomes@fgv.br](mailto:ricardo.gomes@fgv.br), <http://lattes.cnpq.br/3539564256173485>

# Bolsa Família, informação e preconceito: uma análise com o uso de experimentos

**Pedro Santos Mundim**

*Universidade Federal de Goiás (UFG)*

**Robert Vidigal**

*Stony Brook University*

**Fernando Canto Michelotti**

*Ministério da Saúde (MS)*

**André Jácomo de Paula Pinto**

*Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados (Ibpad)*

Este artigo apresenta e discute os resultados de experimentos de lista e de informação realizados em pesquisas de opinião pública encomendadas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, em 2014 e 2015. Com o experimento de lista, buscava-se captar e estimar um suposto preconceito latente em relação ao Programa Bolsa Família (PBF) e seus beneficiários; e, com os experimentos de informação, avaliar quais mensagens sobre os resultados positivos do programa seriam mais eficientes para mudar opiniões do público em relação a ele e aumentar o seu apoio junto à população brasileira. Até onde sabemos, essas foram umas das poucas vezes em que se utilizaram tais técnicas de pesquisa na elaboração de estratégias de comunicação do Governo Federal. Mas, ao contrário do que se esperava, encontrou-se um apoio latente ao PBF, e não uma rejeição, e as informações repassadas aos entrevistados não foram capazes de alterar suas opiniões.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família, experimento de lista, experimento de informação

---

[Artigo recebido em 28 de abril de 2018. Aprovado em 31 de outubro de 2019.]

## **Bolsa Família, información y prejuicio: un análisis con el uso de experimentos**

Este artículo presenta y discute los resultados de experimentos de lista y de información realizados en encuestas de opinión pública encargadas por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, en 2014 y 2015. Con el experimento de lista, se buscaba captar y estimar un supuesto preconcepto latente en relación al Programa Bolsa Familia (PBF) y sus beneficiarios; y, con los experimentos de información, evaluar qué mensajes sobre los resultados positivos del programa serían más eficientes para cambiar opiniones del público en relación a él y aumentar su apoyo junto a la población brasileña. Hasta donde sabemos, esas fueron unas de las pocas veces en que se utilizaron tales técnicas de investigación en la elaboración de estrategias de comunicación del Gobierno Federal. Pero, al contrario de lo que se esperaba, se encontró un apoyo latente al PBF, y no un rechazo, y las informaciones repasadas a los entrevistados no fueron capaces de alterar sus opiniones.

**Palabras clave:** Programa Bolsa Familia, experimento de lista, experimento de información

## **Bolsa Família, information and prejudice: an analysis using experiments**

This article presents and discusses the results of a list and information experiments carried out in public opinion surveys commissioned by the Secretariat of Social Communication of the Presidency of the Republic in 2014 and 2015. The list experiment sought to capture and estimate a supposed latent prejudice in relation to the Bolsa Família Program (PBF) and its beneficiaries. The information experiments sought to evaluate which messages about the positive results of the program would be more efficient to change public opinion about it and to increase its support amongst the Brazilian population. As far as we know, these were one of the few times in which such research techniques were used in the communication strategies elaboration of the Federal Government. However, and contrary to expectations, there was a latent support for the PBF, not a rejection, and the information passed on to interviewees was not able to change their opinions.

**Keywords:** Bolsa Família Program, list experiment, information experiment

Uma das consequências da vitória da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) na disputada eleição de 2014 foi a proliferação de manifestações preconceituosas relativas ao Programa Bolsa Família (PBF) e seus beneficiários. Essas declarações ocorreram, principalmente, nas redes sociais e programas de troca de mensagens instantâneas como *Facebook*, *Twitter* e *WhatsApp*. Beneficiários do programa e moradores das regiões mais pobres do país, especialmente o Nordeste, foram hostilizados por eleitores descontentes com a reeleição da petista. Embora muitas das falas ofensivas contra o PBF não fossem novidade no Brasil (CAMPELLO, 2013; REGO; PINZANI, 2013), até 2014 parecia haver um certo pudor em lançá-las no espaço público, já que o programa toca em um tema sensível, que é o combate à pobreza.

Tal contexto fez surgir no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – órgão responsável pelo PBF e que atualmente compõe o Ministério da Cidadania – uma preocupação em torno do grande volume de circulação dessas mensagens negativas. Por esse motivo, a Assessoria de Pesquisa de Opinião Pública da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) incluiu um bloco de perguntas sobre o PBF na pesquisa de opinião pública quadrimestral de novembro de 2014. Entre elas estava um experimento de lista para investigar a existência de um preconceito latente em relação ao programa e seus beneficiários que, por conta do resultado da eleição de 2014, tornara-se manifesto.

Ao mesmo tempo, interessava ao MDS não apenas identificar a real distribuição das opiniões dos brasileiros sobre o PBF, mas também lançar uma campanha publicitária sobre o programa e suas principais realizações. Os objetivos seriam: aumentar o apoio ao PBF e conscientizar e combater as falas preconceituosas, principalmente contra os beneficiários.

Na época, a Secom/PR era responsável por produzir e veicular, através das agências contratadas, peças publicitárias sobre as ações do Governo Federal. Como os recursos da União são finitos, optou-se por testar quais tipos de informação poderiam ser bem-sucedidos na tentativa de sensibilizar, ou até mesmo mudar, a opinião das pessoas sobre o PBF, suas realizações e seus beneficiários. Por isso, foram realizados experimentos de informação em duas rodadas de pesquisa telefônicas nos meses de junho e julho de 2015.<sup>1</sup>

Com este artigo buscamos, justamente, apresentar e discutir os resultados de ambos os experimentos – de lista e de informação – realizados pela Assessoria

---

<sup>1</sup> Três dos autores deste artigo trabalhavam na Assessoria de Pesquisa de Opinião Pública da Secom/PR na época em que aconteceram os fatos narrados na introdução deste artigo. Daí a descrição pormenorizada dos motivos que levaram esse órgão do Governo Federal a incluir nas suas pesquisas as perguntas sobre o Bolsa Família, além da realização dos experimentos

de Pesquisa de Opinião Pública da Secom/PR, voltados para captar o suposto preconceito latente em relação ao PBF e quais mensagens seriam mais eficientes para aumentar o apoio ao programa junto à opinião pública brasileira. As hipóteses por trás de cada um deles eram as seguintes: no caso do experimento de lista, de que havia um preconceito latente em relação ao PBF e beneficiários; e no caso dos experimentos de informação, de que a exposição a dados sobre os resultados positivos do programa levaria as pessoas a mudarem suas opiniões em relação ao programa. Até onde sabemos, essas foram umas das poucas vezes em que se buscou utilizar tais técnicas de pesquisa na elaboração de estratégias de comunicação do Governo Federal.

O artigo está organizado da forma descrita a seguir: no próximo item, discutimos duas questões relacionadas ao uso de experimentos em pesquisas de opinião pública, que é como eles permitem aos pesquisadores superar as dificuldades de lidar com temas sensíveis, e como o recebimento de informações específicas sobre o resultado de políticas públicas afeta os julgamentos políticos. Em seguida, apresentamos o contexto em que as pesquisas foram conduzidas e a descrição dos dados utilizados. Finalmente, discutimos os surpreendentes resultados dos experimentos: ao contrário do que se esperava, encontrou-se um apoio latente ao PBF, e não uma rejeição ao programa. Além disso, as informações repassadas às pessoas entrevistadas não foram capazes de alterar suas opiniões.

## **O uso de experimentos em pesquisas de opinião pública**

Em *Designing Social Inquiry*, King, Keohane e Verba (1994) enfatizaram que o principal objetivo da ciência é fazer inferências causais. Uma das formas mais adequadas de realizá-las é através de experimentos, que Druckman *et al.* (2011a, p. 4) definiram como “um teste deliberado de uma proposição causal” que pesquisadores utilizam para “avaliar os impactos causais de variáveis explicativas”. Apesar disso, apenas a partir dos anos 1970, a Ciência Política passou a fazer uso mais frequente de experimentos (DRUCKMAN *et al.*, 2011a). Até esse período, como ressaltou Kinder (2011, p. 526), eles eram vistos “por grande parte do *establishment* da ciência política como exóticos ou irrelevantes”.

Ao permitir uma distribuição aleatória de observações entre grupos de controle e tratamento (DRUCKMAN *et al.*, 2006), os experimentos permitem chegar o mais próximo possível da relação de causalidade investigada (HOLLAND, 1986), pois qualquer estimativa de efeito encontrada somente terá ocorrido em função do tratamento imposto pelo pesquisador. Isso é importante porque, muitas vezes, a

correlação entre duas variáveis não possui uma clara direção de causalidade, o que leva a questionamentos sobre as inferências (DRUCKMAN *et al.*, 2011b).

Hoje, pode-se dizer que o uso de experimentos está difundido nas diversas áreas que compõem as Ciências Sociais e Humanas, com um papel de destaque entre os cientistas políticos (DRUCKMAN *et al.*, 2011a; KINDER; PALFREY, 1993a). Talvez seja por esse motivo que os estudos sobre comunicação política e efeitos da mídia, que fizeram uso dessa técnica, alcançaram resultados importantes.

Por exemplo, Iyengar e Kinder (1987) e Ansolabehere e Iyengar (1995) mostraram, através de experimentos controlados, efeitos de agendamento, *priming* e enquadramento na opinião dos eleitores norte-americanos. Gerber, Karlan e Bergan (2009) utilizaram um experimento de campo (GERBER, 2011) para atestar o efeito da cobertura de jornais impressos no comportamento dos eleitores. Eles selecionaram aleatoriamente três grupos de indivíduos de um condado no Estado de Virgínia (EUA). Para dois deles foi oferecido, por dez dias, uma assinatura gratuita do *Washington Post*, de inclinação liberal, e do *Washington Times*, de inclinação conservadora.<sup>2</sup> O terceiro grupo foi o controle. Dados coletados posteriormente mostraram que mesmo essa breve exposição aos jornais afetou a decisão do voto e o comparecimento eleitoral.

No Brasil, Porto (2007) identificou efeitos de enquadramento na forma como telespectadores davam sentido à realidade política, seja ao se exporem ao noticiário tradicional, seja a programas populares de entretenimento, como as telenovelas. Embora possa-se questionar a validade externa dos experimentos controlados (IYENGAR, 2011), pesquisas posteriores atestaram em grande medida esses achados (AZEVEDO, 2004; NELSON; BRYNER; CARNAHAN, 2011; PORTO, 2004).

### *Os experimentos de lista e de informação*

Um dos problemas das pesquisas de opinião pública ao tratar de temas sensíveis é que muitos respondentes podem se sentir constrangidos de falar abertamente o que realmente pensam. Isso significa que os resultados agregados da pesquisa serão enviesados, já que os respondentes sobrestimam, ou subestimam, determinadas opiniões e omitem seu real posicionamento através de uma não resposta (BERINSKY, 1999, 2002; TOURANGEAU; YAN, 2007). Uma das formas de minimizar esse problema é através de experimentos de lista (JANUS, 2010; KANE; CRAIG; WALD, 2004; KUKLINSKI *et al.*, 1997; KUKLINSKI; COBB; GILENS, 1997; REDLAWSKI; TOLBERT; FRANKO, 2010; STREB *et al.*, 2008; TURGEON; CHAVES; WIVES, 2014; VIDIGAL, 2018), que permitem

<sup>2</sup> Na descrição dos resultados de pesquisas realizadas nos EUA, mantivemos o entendimento contextual dos termos liberal e conservador que implica, respectivamente, ser de esquerda e ser de direita.

estimar o quanto as pessoas realmente escondem sua verdadeira opinião, sem que se sintam constrangidas pela pergunta ou pela presença do entrevistador.<sup>3</sup>

Em dois estudos sobre questões raciais, Kuklinski e colaboradores (KUKLINSKI *et al.*, 1997; KUKLINSKI; COBB; GILENS, 1997) demonstraram a existência de preconceitos e de rejeição a políticas de ação afirmativa a favor dos negros norte-americanos. Essas opiniões estavam latentes ou escondidas pelo efeito de deseabilidade social (TURGEON; CHAVES; WIVES, 2014, p. 366), que é quando os respondentes “tendem a sub ou sobreinformar suas preferências em pesquisas por medo de não se adequarem às normas sociais”.

Encontrou-se efeito semelhante na pesquisa de Streb *et al.* (2008). Pesquisas de opinião pública mostravam que cerca de 90% dos entrevistados votariam numa mulher para presidente, caso ela estivesse qualificada para o cargo. Mas, com um experimento de lista, descobriu-se que esse número era menor. Aproximadamente 26% dos respondentes expressaram raiva sobre uma presidente do sexo feminino, um exemplo da ocorrência de efeito de deseabilidade social.<sup>4</sup>

Desde meados do século passado, sabe-se que a maioria dos eleitores não se interessa e tem baixo nível de informação sobre política (CAMPBELL *et al.*, 1967; LAZARFELD; BERELSON; GAUDET, 1948). Isso levou cientistas políticos a questionarem se informação adicional faz ou não diferença para as decisões políticas e opiniões dos cidadãos. Ambas as perguntas são importantes porque as distribuições das preferências dos indivíduos podem ser usadas pelos governantes para decidirem se apoiam e implementam uma política pública (HASENFELD; RAFFERTY, 1989; MANZA; COOK, 2002; TURGEON; RENNÓ, 2010).

Vários estudos foram feitos sobre o assunto. De um lado, estão pesquisadores que defendem que os cidadãos conseguem tomar boas decisões com o uso de atalhos informacionais e mecanismos heurísticos (LUIPIA, 1994; LUIPIA; MCCUBBINS, 2000; POPKIN, 1991, 1993); ou que, no agregado, a opinião pública se comporta de maneira bastante razoável, pois os erros individuais causados pela falta de informação são cancelados a partir do milagre da agregação (PAGE; SHAPIRO, 1992). De outro lado, estão aqueles que defendem que a informação adicional faz diferença (ALTHAUS, 1998; BARTELS, 1996; LUSKIN; FISHKIN; JOWELL, 2002). Os experimentos têm dado razão a esse segundo grupo.

<sup>3</sup> Uma apresentação detalhada sobre as características e análise dos resultados dos experimentos de lista ocorrerá adiante, quando descrevermos o experimento realizado sobre o PBF. No momento, serão feitas apenas considerações gerais sobre estudos que utilizaram essa técnica de pesquisa.

<sup>4</sup> Ou seja, do ponto de vista prático, “a presença de efeitos de deseabilidade social em pesquisas faz com que seja difícil estudar as fontes das opiniões acerca de tais questões, porque não se pode discernir com confiabilidade quem de fato possui qual opinião” (TURGEON; CHAVES; WIVES, 2014, p. 366).

Dois exemplos são os artigos de Gilens (2001) e Turgeon e Rennó (2010). No primeiro, o grupo de tratamento recebeu informações sobre taxa de criminalidade e gastos do governo para ajudar outros países em dificuldade; e no segundo, sobre despesas e fontes de renda do Governo Federal e políticas públicas. Nas duas pesquisas, os resultados mostraram que a informação recebida foi suficiente para que as opiniões do grupo de tratamento fossem diferentes das do grupo controle. Ou seja, a informação a que se tem acesso importa.

## Descrição do experimento de lista

Como mencionado, após o resultado da eleição de 2014, as redes sociais e aplicativos de troca de mensagens instantâneas foram inundados de manifestações preconceituosas sobre PBF e seus beneficiários. Por conta disso, surgiu a dúvida se o preconceito expresso sobre o programa era algo que ocorria apenas em círculos sociais mais íntimos, e que eventualmente alcançou o espaço público; se configurava um ato de revolta por conta do resultado da eleição, que poderia retroceder com informação ou “depois que a poeira baixasse”; ou se de fato externalizava um sentimento que até 2014 era mais latente do que manifesto.

A hipótese era que este último caso se aplicava, e essa ideia balizou a estratégia adotada para a construção do desenho de pesquisa. Assim, o primeiro passo era avaliar se o preconceito em relação ao PBF e seus beneficiários era latente e, em caso positivo, encontrar uma estimativa da sua dimensão. A partir da perspectiva de que os programas de transferência de renda são temas sensíveis, uma vez que essas políticas públicas são voltadas para as pessoas mais pobres, decidiu-se pela realização de um experimento de lista no questionário, cuja descrição segue abaixo.

A pesquisa de opinião pública nacional da Secom/PR, encomendada ao Ibope Inteligência e realizada entre os dias 22 e 28 de novembro de 2014, trouxe um bloco do questionário dedicado ao PBF.<sup>5</sup> Nele perguntou-se diretamente aos entrevistados se eles seriam a favor ou contra o programa. A distribuição das respostas foi a seguinte: 62% a favor, 21% contra e 16% neutros. Mas essa frase não conseguia captar algo mais sutil, que é o preconceito ou até mesmo a incerteza, ou falta de

---

<sup>5</sup> Foram entrevistados 2002 brasileiros de 16 anos ou mais. Procedimento amostral: conglomerado em 3 estágios, sendo os dois primeiros sorteios probabilísticos dos municípios e dos setores censitários, e o terceiro por cotas de sexo, idade, escolaridade e ramo de atividade. Nível de confiança de 95% e erro de  $\pm 2\%$ . Os relatórios das pesquisas estão disponíveis na página da Secom/PR.

informação, que poderia levar as pessoas a rejeitarem o Bolsa Família (ALVAREZ; BREHM, 1997).<sup>6</sup>

O experimento de lista foi desenhado justamente para lidar com essas questões. Seguiu-se formato semelhante ao utilizado nas pesquisas sobre gênero e raça citadas anteriormente. Para metade da amostra foi feita a seguinte pergunta:

Aqui estão algumas frases que falam sobre a pobreza no Brasil. Com quantas dessas frases o(a) sr(a) concorda em relação à pobreza no país? Não queremos saber com quais frases, mas sim com quantas delas o(a) sr(a) concorda. O(a) sr(a) diria que concorda com 1, 2, 3 ou com nenhuma dessas frases.

1 – Nos últimos anos, o Brasil conseguiu diminuir a pobreza.

2 – Programas sociais ajudam a redistribuir melhor as riquezas do Brasil.

3 – O governo brasileiro deve ser o principal responsável pelo bem-estar das pessoas.

Para a outra metade repetiu-se o enunciado, mas incluiu-se uma quarta frase, o “tratamento”, referente ao programa PBF.

4 – O programa Bolsa Família é uma forma errada de reduzir a pobreza.

Acreditamos que a frase utilizada no experimento é qualitativamente mais adequada para a tarefa de capturar o preconceito. Em 2014, uma crítica frequente sobre o programa era a de que ele era executado de forma incorreta, ainda que fosse necessário. Os recursos – “esmola” para os críticos – do PBF tornavam os beneficiários “preguiçosos” e dependentes do governo. Esse tipo de posicionamento também traz a ideia de que os favorecidos pelo programa seriam aproveitadores e pessoas de mau-caráter (CAMPELLO, 2013; MARQUES; MAIA, 2012; REGO; PINZANI, 2013). O experimento permitia, portanto, dissociar a ideia de ser a favor do combate à pobreza do apoio ao PBF, já que descortinava uma percepção de que o programa não trataria dessa questão importante da forma “correta”, desvirtuando-se do objetivo final de eliminar a pobreza e, no limite, servindo para outros fins.

Outro ponto importante é que não se perguntou com quais frases os respondentes concordavam, e sim com quantas delas, o que “elimina a preocupação do respondente sobre dar a resposta socialmente desejável e lhe permite responder mais honestamente” (STREB *et al.*, 2008, p. 77). Isso significa que, ao se analisar os

<sup>6</sup> Gilens (1996, p. 593), por exemplo, sugeriu que políticas mais gerais de bem-estar social, como por exemplo as educacionais, de saúde e de benefício aos idosos, tendem a receber amplo apoio da opinião pública. As ambivalências e oposições surgem quando os benefícios são destinados aos pobres ou oferecem transferência direta de recursos em dinheiro ou transferências em espécie. Dentro desse contexto, autores como Skocpol (1990, 1991) defendem que políticas direcionadas a grupos específicos seriam menos eficientes do que as voltadas para ações mais gerais.

dados, qualquer diferença encontrada nos valores médios das respostas entre os dois grupos somente pode ser atribuída à inclusão da quarta frase. A partir daí é possível estimar o percentual de entrevistados que de fato concordam com ela. Esse cálculo é feito com a subtração da média obtida pelo grupo de controle pela média do grupo de tratamento, multiplicada por 100.<sup>7</sup>

Por fim, fez-se a seguinte pergunta para toda a amostra:

Agora eu gostaria que o(a) sr(a) me dissesse se concorda ou discorda com a seguinte afirmação: “O programa bolsa família é uma forma errada de reduzir a pobreza”.

A seleção de quais entrevistados comporiam os grupos de controle e de tratamento foi feita de maneira aleatória na programação do questionário, cuja aplicação ocorreu por meio de *tablets*.<sup>8</sup> Do total de entrevistados, 977 (48.8% da amostra) compuseram o grupo de controle e 1025 (51.2%) compuseram o grupo de tratamento. O perfil dos grupos era compatível.<sup>9</sup> A seleção aleatória foi bem-sucedida e permite-nos assumir que o grupo tratado teria se comportado como o grupo controle na ausência do tratamento.<sup>10</sup> Testes de validação do experimento mostraram que não houve efeito de desenho, ou seja, que a adição de itens sensíveis não alterou as respostas aos itens de controle e que a resposta para cada item sensível é verdadeira. Dessa maneira, o método proposto permite-nos conduzir análises multivariadas com os resultados dos experimentos (BLAIR; IMAI, 2012; CORSTANGE, 2008; GLYNN, 2013; IMAI, 2011).<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Por exemplo, se o valor médio das respostas do grupo tratamento for 2.17 e a do grupo controle for 1.91, é possível estimar que 26.4% dos entrevistados ( $2.17 - 1.91 = 0.264 \times 100$ ) concordam que o Bolsa Família é uma forma errada de reduzir a pobreza.

<sup>8</sup> Aqui vale uma observação importante. No desenho inicial do experimento, cada uma dessas perguntas era feita para 1/3 da amostra. Mas por questões técnicas ligadas à programação dos questionários pelo Ibope Inteligência, optou-se por dividir a amostra em dois grupos: controle e tratamento. A pergunta aplicada para toda a mostra não contaminou o resultado do experimento.

<sup>9</sup> Testes de chi-quadrado não encontraram diferenças estatisticamente significativas entre ele em relação ao sexo (0.10,  $p = 0.75$ ), idade (8.54,  $p = 0.20$ ), grau de instrução (10.6,  $p = 0.31$ ) e setor de atividade (8.93,  $p = 0.54$ ). Testes de diferença de médias, não mostrados aqui, chegaram aos mesmos resultados.

<sup>10</sup> Ao comparar o resultado médio no grupo tratado com o resultado médio no grupo controle, o efeito médio do tratamento pode ser estimado. Por isso, a realização de testes estatísticos é fundamental para esclarecer se as diferenças entre os grupos ocorreram simplesmente por acaso (variabilidade da amostra) ou se são resultados do tratamento experimental (DRUCKMAN *et al.*, 2011b).

<sup>11</sup> Os resultados dos testes podem ser solicitados ao primeiro autor do artigo pelo e-mail...

## Os resultados do experimento de lista

Quando perguntados diretamente pelo entrevistador se concordavam com a afirmação de que o PBF era uma forma errada de reduzir a pobreza, 47.05% disseram que concordavam, 47.45% que discordavam e 5.32% não souberam ou não responderam.<sup>12</sup> Mas como os dados se comportam no experimento? A expectativa era encontrar uma diferença muito maior entre esses dois grupos, a favor da concordância com a frase. Como mostra a Tabela 1, não foi isso o que ocorreu.

**Tabela 1 – percentual de pessoas que concordam que o PBF é uma forma errada de reduzir a pobreza**

	Tratamento	Controle	Percentual “concorda”
Média	2.14	1.92	22%
Erro-padrão	(0.032)	(0.028)	(0.043)*
N	1025	977	

Fonte: pesquisa quadrimestral Secom/PR – nov. 2014. \*  $p < .05$

Ao invés de um preconceito latente, o que se encontrou foi uma espécie de “apoio latente” ao PBF, pois apenas 22% dos entrevistados tenderiam a concordar com o fato de o programa ser uma forma errada de reduzir a pobreza. Ou seja, a partir do experimento, é possível estimar que em torno de 26% concordam com a afirmação, e que 69% discordam da mesma. Esse resultado é surpreendente e vai no sentido contrário à grande parte dos estudos sobre temas sensíveis, que geralmente mostram como as pessoas escondem opiniões que poderiam ser consideradas politicamente incorretas.

Uma explicação para esse comportamento encontra-se na teoria do espiral do silêncio. Tal explicação pressupõe que as pessoas avaliam o seu ambiente para captar o clima de opinião e que, por conta do medo de isolamento social, omitem suas visões e preferências quando estas são conflitantes com o que acreditam ser a opinião dominante (NOELLE-NEUMANN, 1993; SCHEUFELE; MOY, 2000).

Mas, em novembro de 2014, qual era a opinião dominante sobre o PBF? Uma das dificuldades de se responder a essa pergunta é que não dispomos de dados para afirmar quais seriam as principais fontes de informação das pessoas em relação ao programa. A melhor descrição disponível encontra-se na rodada de

<sup>12</sup> As frequências dessas respostas, apenas para o grupo de controle, são de 47.8% para os que concordam, 46.9% para os que discordam e 5.32% não souberam ou não quiseram responder.

pesquisa qualitativa, de novembro de 2014, da Secom/PR (“Estudo Qualitativo Ad hoc – Conjuntura Brasileira III (11/2014)”, 2014).<sup>13</sup> Nela, perguntou-se aos participantes de 24 grupos focais onde se informavam sobre o PBF. Segundo o relatório da pesquisa, as fontes primárias de informação seriam amigos, familiares ou os próprios beneficiários do programa. As fontes secundárias, reconhecidas como escassas e superficiais, seriam a imprensa tradicional, as redes sociais e as informações veiculadas durante a campanha presidencial. Além disso, pelos relatos colhidos, observa-se que algumas fontes de informação a que o grande público recorre contribuem para aumentar alguns vieses acerca do programa. Em parte delas, principalmente nas redes sociais, parecem correr informações errôneas, preconceituosas ou distorcidas sobre a mecânica e o funcionamento do Bolsa Família (“Estudo Qualitativo Ad hoc – Conjuntura Brasileira III (11/2014)”, 2014, p. 34).

Embora esses dados não permitam inferências populacionais, eles nos ajudam a traçar um possível cenário informacional do período em que o experimento foi realizado. As informações oriundas de reportagens da imprensa sobre o PBF que, segundo estudos, tendem historicamente para um viés negativo (BIROLI; MANTOVANI, 2010; MARQUES, 2010), ajudariam a compor o modelo clássico da formação de um clima de opinião dominante a partir dos meios de comunicação tradicionais. Já as falas contra o programa e seus beneficiários que circularam de modo contundente nas novas mídias, enfatizariam os impactos do que Moy *et al.* (2001) chamaram de “micro climas de opinião”, mediados pelas redes sociais e aplicativos de troca de mensagens instantâneas.

Se os entrevistados levaram em conta algum tipo de análise do clima de opinião para responderem às perguntas sobre o PBF nas pesquisas, provavelmente foram influenciados por uma percepção de que o programa era mais rejeitado do que aceito pela maioria dos brasileiros, ou de que as críticas ao seu funcionamento e beneficiários eram maiores que seus benefícios, reforçando a imagem de que ele poderia ser uma forma errada de combater a pobreza. Se, por um lado, isso pode ter levado muitos respondentes a omitirem uma visão mais positiva, por outro mostra como os brasileiros ainda são sensíveis ao combate à pobreza e à desigualdade social.

Mas quem concorda com o item sensível?

O problema do simples teste de diferença entre médias é que ele não permite analisar quais características dos entrevistados impactam a probabilidade de se concordar com o item sensível do experimento. A estimação de um modelo de

---

<sup>13</sup> O relatório da pesquisa encontra-se disponível na página da Secom/PR.

regressão multivariada da técnica de contagem de itens criada por Imai (2011) e Blair e Imai (2012) permite-nos identificá-las.

Para essa análise, trabalhou-se com quatro grupo de variáveis. O primeiro deles contempla as características sociodemográficas: cor branca, homem, idade, escolaridade e renda familiar mensal.<sup>14</sup> O segundo grupo contempla as variáveis midiáticas, que captam o meio de comunicação que os entrevistados mais usam para se informar. A pergunta oferecia até duas opções de resposta, mas consideramos apenas a primeira. Foram criadas duas variáveis: quem utiliza mais o *Jornal Nacional* e quem se informa em portais de notícia ou redes sociais.

O terceiro grupo contempla as variáveis políticas: avaliação do Governo Federal, numa escala que vai de péssimo a ótimo, e um índice que buscou captar o individualismo do entrevistado (FELDMAN, 1982; FELDMAN; ZALLER, 1992). Neste caso, a pesquisa trouxe três perguntas em que ele devia escolher, entre duas frases, com qual concordava mais. As frases contrapunham uma visão liberal com uma visão a favor de maior presença do Estado na vida das pessoas.<sup>15</sup> Para cada uma das perguntas foi criada uma nova variável, sendo 1 para as respostas liberais e 0 para as demais, incluindo não sabe e não respondeu. Todos os valores foram somados, constituindo-se uma nova variável, com valor mínimo de zero, máximo de três, média de 1.46, desvio-padrão de 0.99 e um alfa de Cronbach de 0.373.<sup>16</sup>

O último grupo de variáveis é ligado ao PBF. Foram criados três índices a partir de frases associadas ao programa, derivados de uma bateria de dez perguntas em que os entrevistados poderiam dizer que discordavam da frase, assumir uma posição neutra ou concordar com o que foi lido pelo entrevistador.<sup>17</sup> O primeiro mediu os “impactos sociais” do PBF sobre seus beneficiários e o país. Quanto maior o valor, maior o nível de concordância do entrevistado com visões positivas sobre PBF. O segundo mediu o nível de “preconceito” em relação ao PBF e beneficiários. Quanto maior o valor, mais o entrevistado apresentava visões negativas. O terceiro mediu a crítica à suposta falta de “controle” do programa. Quanto maior o valor,

<sup>14</sup> A configuração das variáveis foi a seguinte. Grupo de idade: 16 a 24 anos, 25 a 34, 35 a 44, 45 a 54 e acima de 55; escolaridade: sem instrução ou não frequentou escola, 1ª a 4ª séries, 5ª a 8ª, 2ª grau e superior; e renda pessoal mensal: até 1 salário mínimo, 1 a 2, 2 a 5 e acima de 5.

<sup>15</sup> As frases são: “Boa parte da pobreza está ligada à preguiça de pessoas que não querem trabalhar” versus “Boa parte da pobreza está ligada à falta de oportunidades iguais para que todos possam subir na vida”; “Quanto menos eu depender do governo, melhor estará minha vida” versus “quanto mais benefícios do governo eu tiver, melhor estará minha vida”; e “As pessoas precisam da ajuda do governo para melhorar de vida” versus “As pessoas são capazes de melhorar de vida por si próprias, e a ajuda do governo acaba as deixando acomodadas”.

<sup>16</sup> Sabemos que esse índice está longe da perfeição. Por isso, suas análises devem ser vistas com a devida cautela.

<sup>17</sup> As frases, suas respectivas distribuições e as indicações sobre os índices que cada uma delas compõem podem ser solicitados ao primeiro autor do artigo pelo e-mail...

mais o entrevistado acreditava que o PBF repassava recursos para pessoas que não mereciam. As estatísticas descritivas estão na Tabela 2.

**Tabela 2 – Estatísticas descritivas dos índices**

Índice	Média	Desv. pad.	Min.	Max.	Alfa	N
Impactos sociais	11.73	3.24	5	15	0.817	1872
Preconceitos	6.92	2.04	3	9	0.674	1881
Controles	5.12	1.31	2	6	0.659	1905

Fonte: Pesquisa quadrimestral de opinião pública Secom/PR – nov. 2014

Foram incluídas, também: variáveis binárias derivadas da pergunta que busca levantar se o entrevistado, ou alguém que mora com ele, é beneficiário de algum programa do Governo Federal; e um índice de conhecimento sobre o PBF, formado a partir de uma bateria de quatro perguntas, para medir o nível de conhecimento do entrevistado sobre o programa. Para cada uma delas foi criada uma nova variável, sendo 1 para as respostas certas e 0 para as respostas erradas, não sabe e não respondeu. Todos os valores foram somados, constituindo-se uma nova variável com valor mínimo de zero, máximo de quatro, média de 1.954, desvio-padrão de 1.067 e um alfa de Cronbach de 0.382.

Como a pergunta do experimento pedia para indicar com quantos itens se concordava, coeficientes com sinais positivos mostram maior probabilidade de se concordar com o item sensível, ou seja, concordar que o PBF é uma forma errada de se reduzir a pobreza; sinais negativos assinalam uma diminuição na probabilidade de se concordar com essa afirmação. Foram estimados dois modelos, sendo que apenas o segundo incluiu as medidas derivadas dos índices de impactos sociais, preconceitos e controles. A Tabela 3 traz os resultados.

**Tabela 3 – Coeficientes estimados dos modelos de regressão da técnica de contagem de itens**

	Modelo 1		Modelo 2	
	Est.	E.P.	Est.	E.P.
Intercepto	0.904**	0.347	1.15**	0.427
Avaliação do Governo Federal	-0.073	0.047	-0.021	0.048
Homem	-0.029	0.095	-0.055	0.097

Escolaridade	-0.058	0.052	-0.065	0.052
Idade	-0.074*	0.034	-0.068*	0.035
Renda familiar mensal	0.000	0.056	-0.009	0.057
Branca	-0.012	0.101	-0.054	0.104
Nordeste	-0.040	0.143	0.014	0.153
Sudeste	0.000	0.139	-0.095	0.146
Sul	0.244	0.178	0.280	0.186
Jornal Nacional	-0.064	0.099	-0.119	0.103
Internet	-0.075	0.175	-0.127	0.178
Conhecimento sobre o PBF	-0.071	0.044	-0.079*	0.046
Beneficiário do PBF	-0.116	0.162	-0.083	0.166
Conhece beneficiário do PBF	-0.122	0.128	-0.155	0.132
Individualismo	0.107**	0.047	0.057	0.051
Impactos sociais	-	-	-0.075**	0.018
Preconceitos	-	-	0.043*	0.026
Controle	-	-	0.078*	0.044

Fonte: pesquisa quadrimestral Secom/PR – nov. 2014, \*\*  $p < .05$ , \*  $p < .10$

Poucas variáveis incluídas nos modelos alcançaram significância estatística. São os entrevistados mais jovens os que apresentaram maior probabilidade de aceitar que o PBF é uma forma errada de combater a pobreza, já que, à medida em que aumenta a idade do entrevistado, menores são as chances de concordar com o item sensível. E, conforme esperado, são os adeptos do individualismo – que defendem visões como “boa parte da pobreza está ligada à preguiça de pessoas que não querem trabalhar”, “quanto menos eu depender do governo, melhor estará minha vida” e “as pessoas são capazes de melhorar de vida por si próprias, e a ajuda do governo acaba as deixando acomodadas” – os que mais estariam inclinados a apoiar a ideia de que o PBF é uma forma errada de combater a pobreza.

Embora a inclusão dos índices vinculados às impressões sobre o PBF tenha suprimido os efeitos do individualismo no modelo 2, ressalta-se a coerência das relações entre essas variáveis e o item sensível. Apenas para deixar claras as relações encontradas, a probabilidade de se concordar com o item sensível é maior entre

aqueles que tendem a concordar que o programa “favorece a acomodação dos beneficiários”, “incentiva as pessoas a terem mais filhos para receber o benefício” ou “há pouco controle sobre quem deve de fato receber o programa”, e é menor entre aqueles que tendem a concordar que o PBF “melhorou a vida das pessoas pobres no Brasil” ou “ajudou a reduzir a desigualdade no Brasil”.

Essa interpretação sugere que a opinião do programa ser, ou não, uma forma errada de reduzir a pobreza está ligada mais a componentes ideológicos, no caso dos índices de impactos e preconceitos, e de percepção, no caso dos índices de impactos sociais e controle, do que contextuais, ou seja, apoiar ou não um determinado governo ou morar numa determinada região do país, por exemplo. Acreditamos que isso reforça, por um lado, a impressão de que o resultado da eleição de 2014 serviu como um estopim para que visões preconceituosas ou mitos (CAMPELLO, 2013; REGO; PINZANI, 2013) sobre o PBF emergissem ou fossem reforçadas no espaço público; e, por outro, que a agressividade com que essas falas foram expostas fez com que muitas pessoas com uma visão mais positiva do PBF escondessem sua verdadeira opinião.

## A descrição dos experimentos de informação

Os experimentos de informação foram executados em duas rodadas de pesquisa telefônica nacional, realizadas entre os dias 5 e 11 de junho, e 26 de junho e 1º de julho, ambas em 2015.<sup>18</sup> O enunciado das perguntas da primeira pesquisa pode ser visto abaixo. Para que as condições entre os grupos fossem as mais próximas possíveis, ambos foram questionados sobre notícias a respeito do PBF e beneficiários. Mas apenas o grupo de tratamento recebeu a “informação relevante” passada pelo entrevistador, assinalada em negrito (GILENS, 2001). É irrelevante se o entrevistado mentiu ao dizer que ficou ou não sabendo da notícia. O importante era avaliar se a informação recebida fez diferença.

Agora gostaria de falar com o(a) sr(a) sobre algumas notícias divulgadas pela imprensa nos últimos dias.

A primeira delas é sobre o número de filhos das famílias que recebem o benefício do Bolsa Família. **Segundo a notícia, as famílias que recebem o benefício do Bolsa Família tiveram menos filhos que a média brasileira entre os anos de 2003 e 2013.** O(A) sr(a) ficou sabendo dessa notícia?

<sup>18</sup> Ambas entrevistaram 1000 brasileiros de 16 anos ou mais, com acesso a telefone fixo (51%) e celular (49%). Procedimento amostral: método PPT no primeiro estágio através dos números de telefone e por cotas de sexo, idade, grau de escolaridade e ramo de atividade no segundo estágio. Nível de confiança de 95% e erro de  $\pm 3\%$ . Os relatórios das pesquisas estão disponíveis na página da Secom/PR.

A segunda notícia é sobre o mapa mundial da fome da ONU. **Nos últimos dez anos o Brasil reduziu pela metade a parcela da população que sofre com a fome e conseguiu sair do mapa da fome da ONU em 2014.** O(A) sr(a) ficou sabendo dessa notícia?

A terceira notícia é sobre a extrema pobreza no Brasil. **De 2001 e 2013, o percentual da população brasileira vivendo em extrema pobreza caiu de 10% para 4%.** O(A) sr(a) ficou sabendo dessa notícia?

A última notícia é sobre o número de famílias que deixaram de participar do programa Bolsa Família. **Desde 2003 mais de três milhões de famílias deixaram de receber a ajuda do Bolsa Família porque aumentaram a renda e melhoraram de vida.** O(A) sr(a) ficou sabendo dessa notícia?

O enunciado das perguntas da pesquisa telefônica realizada entre 26 de junho e 1º de julho pode ser visto abaixo.

Agora gostaria de falar com o(a) sr(a) sobre algumas notícias divulgadas pela imprensa nos últimos dias.

A primeira delas é sobre o número de filhos das famílias que recebem o benefício do Bolsa Família. **Segundo a notícia, as famílias que recebem o benefício do Bolsa Família tiveram menos filhos que a média brasileira entre os anos de 2003 e 2013.** O(A) sr(a) ficou sabendo dessa notícia?

A segunda notícia é sobre a redução da mortalidade infantil. **O Bolsa Família conseguiu diminuir em 46% a mortalidade infantil causada por diarreia, e em 58% a mortalidade infantil causada por desnutrição.** O(A) sr(a) ficou sabendo dessa notícia?

A última notícia é sobre evasão escolar. **O Bolsa Família reduz a evasão escolar em 36%, entre crianças de 6 a 16 anos.** O(A) sr(a) ficou sabendo dessa notícia?

A seleção de quais entrevistados comporiam os grupos de controle e tratamento foi feita de maneira aleatória na aplicação do questionário. Do total de entrevistados, respectivamente 498 (49.8% da amostra) e 499 (49.9% da amostra) compuseram os grupos de controle das pesquisas, e 502 (50.2%) e 501 (50.15) compuseram os grupos de tratamento. O perfil dos grupos era compatível.<sup>19</sup>

## Os resultados dos experimentos de informação

Seguimos o mesmo procedimento adotado por Gilens (2001) e Turgeon e Rennó (2010) e estimamos 12 modelos logísticos para determinar o efeito do repasse de

<sup>19</sup> Testes de chi-quadrado não encontraram diferenças estatisticamente significativas (valores médios) entre os dois grupos em relação ao sexo (0.39,  $p = 0.64$ ), idade (3.70,  $p = 0.72$ ), grau de instrução (1.09,  $p = 0.78$ ) e setor de atividade (1.77,  $p = 0.43$ ). Testes de diferença de médias, não mostrados aqui, chegaram aos mesmos resultados.

informações sobre o PBF na opinião dos entrevistados. As variáveis dependentes foram codificadas da seguinte forma: atribuímos o valor de um para as avaliações positivas (ótima e boa) do PBF, e zero para as demais respostas; e o valor de um para opiniões favoráveis ao programa, e zero para as demais respostas.<sup>20</sup>

Nas pesquisas telefônicas foi incluída uma pergunta para apreender qual frase melhor descreveria o pensamento dos entrevistados sobre o PBF. As opções eram: é um direito das pessoas que precisam de ajuda; é um programa que gera comodismo; é um programa que reduz a pobreza das gerações futuras; e é um programa meramente assistencialista. Cada uma das frases foi transformada em uma variável binária, sendo um para a respectiva resposta, e zero para as demais.

As variáveis de controle foram a avaliação do governo, ser beneficiário do PBF, conhecer um beneficiário, ser homem, escolaridade, idade dos entrevistados, renda familiar mensal e região do país onde se mora.<sup>21</sup> Infelizmente, os questionários das pesquisas telefônicas da Secom/PR não incluem a pergunta sobre a autodeclaração de cor do entrevistado. Para os modelos estimados com a pesquisa dos dias 5 a 11 de julho também foi incluída a opinião dos entrevistados sobre se a vida das pessoas pobres no Brasil havia piorado, ficado igual ou melhorado nos últimos 12 meses.

Dos 12 modelos estimados, apenas um encontrou efeitos do tratamento na opinião dos entrevistados. As informações repassadas na pesquisa dos dias 26 de junho a 1º de julho diminuíram a probabilidade de dizer que o PBF gera comodismo ( $\beta = -.39, p < .05$ ), *ceteris paribus*. Por conta disso, estimamos uma nova regressão logística para calcular o efeito médio do tratamento, mas agora tendo como variáveis de controle apenas aquelas que alcançaram significância estatística (WILLIAMS, 2012). A Tabela 4 traz os resultados dessas estimativas.

**Tabela 4 – Estimação da probabilidade de dizer que o PBF gera comodismo**

	Tratamento	Controle	Diferença	chi2
Geral	0.318	0.393	-0.074	4.85**
Sexo				
Homem	0.278	0.349	-0.071	4.87**

<sup>20</sup> Aqui optamos por uma configuração mais simples das variáveis dependentes. Outras formatações não alteraram os resultados das análises.

<sup>21</sup> A configuração das variáveis foi a seguinte. Avaliação do Governo Federal: péssimo, ruim, regular, bom e ótimo; grupo de idade: 16 a 24 anos, 25 a 34, 35 a 44, 45 a 54 e acima de 55; escolaridade: até 4ª série, 5ª a 8ª, 2º grau e superior; Porte do município: até 20 mil habitantes, 20 a 50, 50 a 100, 100 a 500 e acima de 500 mil; e região do país: SE, NE, Sul e NO/CO (referência).

Mulher	0.356	0.433	-0.077	4.81**
Renda familiar				
Até 1 SM	0.162	0.214	-0.052	4.65**
1 a 2 SM	0.334	0.411	-0.077	4.81**
2 a 5 SM	0.382	0.464	-0.081	4.83**
Acima de 5 SM	0.324	0.400	-0.077	4.75**
Avaliação do Governo Federal				
Ruim/Péssimo	0.352	0.430	-0.078	4.86**
Regular	0.261	0.331	-0.070	4.80**
Ótimo/Bom	0.143	0.191	-0.047	3.62*
Beneficiário do PBF				
Não	0.332	0.408	-0.076	4.87**
Sim	0.215	0.275	-0.060	4.48**
Idade				
16 a 24 anos	0.260	0.329	-0.068	4.84**
25 a 34 anos	0.256	0.326	-0.069	4.75**
35 a 44 anos	0.314	0.389	-0.075	4.76**
45 a 54 anos	0.406	0.486	-0.080	4.83**
Acima de 55 anos	0.366	0.445	-0.079	4.84**

Fonte: pesquisa telefônica Secom/PR – 1º jul. 2015, \*\*  $p < .05$  \*  $p < .10$

Como mostram os efeitos médios estimados, se todos os entrevistados tivessem recebido as informações, a probabilidade de dizer que o PBF gera comodismo seria de 31.8%, contra 39.3%, se nenhum dos entrevistados as tivesse recebido. Assim, receber informações sobre o PBF diminuiu em 7.4% a probabilidade de os entrevistados dizerem que o programa gera comodismo.

Os dados também sugerem que os efeitos do tratamento foram maiores, em especial, entre críticos do Governo Federal. Se todos os entrevistados que os avaliavam negativamente tivessem recebido as informações sobre o PBF, a probabilidade de dizer que o programa gera comodismo seria 7.8% menor, contra 4.7%, se os entrevistados o considerassem como bom/ótimo. Na época, isso era uma boa notícia, já que simplesmente “pregar para os convertidos” faria pouca diferença para alterar as visões mais negativas.

No geral, pode-se dizer que as informações repassadas não conseguiram mudar a opinião das pessoas. Ao menos três explicações podem ser dadas. Em primeiro lugar, tais efeitos seriam realmente baixos, pois as medidas de avaliação sobre o programa ainda teriam o efeito de desejabilidade social. As visões dos entrevistados sobre o PBF seriam mais positivas do que as pesquisas conseguiriam captar. Mas os objetivos dos experimentos informacionais buscavam justamente diminuir a rejeição ao programa. Uma saída para essa questão teria sido aplicar, na mesma pesquisa, um experimento de lista e um experimento de informação (BLAIR; IMAI; LYALL, 2014).

Em segundo lugar, como mostrou Zaller (1992), a maneira como a atenção política está distribuída na sociedade interfere na maneira como se lida com as informações recebidas. Pessoas com atenção política mais alta acessam uma gama maior de crenças, atitudes relevantes e experiências anteriores; pensam de maneira mais especializada e processam informações no domínio relevante; e usam uma maior reserva de informação e experiências para interpretar e avaliar novas informações sobre um tema. Já pessoas com atenção política mais baixa têm dificuldade em perceber, compreender e avaliar as informações relevantes. Podem errar, interpretar incorretamente ou avaliar mal pontos importantes de um determinado tema (WOOD, WENDY; RHODES; BIEK, 1995).

Portanto, os baixos efeitos da informação no experimento poderiam ser explicados pelo baixo nível de atenção política. As pessoas com maior atenção política têm atitudes e opiniões fortemente cristalizadas e dificilmente mudariam de opinião devido ao ganho de informação. Mas elas são minoritárias. Já as pessoas com atenção política baixa tenderiam a internalizar um número menor de considerações, possuir menos motivação para perceber, entender e reconhecer os méritos de novas informações (WOOD, WENDY; RHODES; BIEK, 1995; ZALLER, 1992). Assim, mais informação em nosso contexto experimental não apresenta efeitos porque não há uma estrutura de conhecimento bem organizada que proporcione uma base informativa prévia para avaliar a informação de interesse.

Por fim, as pesquisas da Secom/PR mostraram que o PBF sempre era uma das ações ou políticas do Governo Federal mais lembradas pelos brasileiros. Embora o nível de informação sobre o programa fosse baixo, é possível que as opiniões das pessoas sobre o PBF estivessem cristalizadas, o que dificultaria qualquer mudança. Dado o contexto, as discussões políticas que polarizaram o país durante a eleição podem ter gerado uma espécie de externalidade negativa: o reforço de determinadas visões de mundo, ainda que baseadas em dados incorretos. Do ponto de vista político, a consequência prática é que, mesmo à luz de novas e verdadeiras informações, existe a possibilidade de que as pessoas tendam a se agarrar às

suas convicções, e inclusive duvidar da veracidade dessas novas informações, dificultando qualquer tipo de persuasão ou mudança de opinião (DRUCKMAN; PETERSON; SLOTHUUS, 2013; NYHAN; REIFLER, 2010).

## Conclusões

Embora seja o Programa Bolsa Família uma importante política de combate à pobreza, com resultados efetivos, as análises apresentadas neste artigo mostraram que a opinião pública em relação a ele é complexa. Se questionados de modo direto, 47.05% dos brasileiros concordam que o programa é uma forma errada de combater a pobreza. Mas como mostram os resultados do experimento de lista, esse número é efetivamente menor: 22%. Ou seja, ao menos em novembro de 2014, houve a tendência de uma parcela da opinião pública em esconder um posicionamento mais favorável ao PBF.

É possível que uma percepção, ainda que equivocada, sobre o clima de opinião dominante e formado pós-eleição de 2014, com críticas intensas e raivosas contra o PBF e seus beneficiários, tenha levado muitos respondentes a omitirem uma visão mais favorável ao programa. O ponto positivo é que isso mostra como os brasileiros ainda são sensíveis ao combate à pobreza e à desigualdade social.

As análises deste artigo também ajudam a pensar a comunicação governamental. O uso de experimentos de informação poderia ser uma prática mais difundida. Eles permitem avaliar, de maneira mais substantiva, a eficácia de determinadas estratégias de disseminação de informação. Isso ajudaria a economizar recursos públicos, pois tornariam desnecessários gastos com campanhas que trouxessem mensagens pouco eficientes.

Ao mesmo tempo, é possível que as dificuldades encontradas na persuasão dos entrevistados sobre o PBF se apliquem a outras políticas públicas. Nesses casos, as campanhas devem ter objetivos diferentes da simples persuasão de corações e mentes. No caso do PBF, com base nos experimentos discutidos, parece ser mais eficiente uma comunicação voltada para constranger publicamente falas preconceituosas ou equivocadas dos interlocutores mais críticos do que a busca por uma mudança de opinião.

Como qualquer técnica, os experimentos descritos neste artigo têm limitações e não são infalíveis (KINDER; PALFREY, 1993b). Acreditamos na consistência dos dados apresentados e nos desenhos das pesquisas utilizadas, mas ressaltamos a necessidade de novos estudos para dirimir as dúvidas e contradições apresentadas neste artigo. Talvez o seu maior mérito seja a tentativa de se analisar um tema bastante complexo e pouquíssimo estudado, que é a opinião pública brasileira sobre o PBF. Do ponto de

vista político, isso ainda é importante. Para além do seu impacto social, o programa mostrou ter efeitos eleitorais substantivos e, por isso, continuará sendo um tema de disputa entre as forças que se digladiam pelo poder no país.

### Referências bibliográficas

- ALTHAUS, Scott L. Information effects in collective preferences. *American Political Science Review*, v. 92, n. 3, p. 545–558, 1998.
- ALVAREZ, R. Michael; BREHM, John. Are Americans ambivalent towards racial policies? *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 2, p. 345–374, 1997.
- ANSOLABEHRE, Stephen; IYENGAR, Shanto. *Going negative: how political advertisements shrink and polarize the electorate*. [S.l.]: The Free Press, 1995.
- AZEVEDO, Fernando Antônio. Agendamento da política. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). *Comunicação política: conceitos e abordagens*. Salvador, São Paulo: Editora UFBA, Editora Unesp, 2004. p. 41–72.
- BARTELS, Larry M. Uninformed votes: information effects in president elections. *American Journal of Political Science*, v. 40, n. 1, p. 194–230, fev. 1996.
- BERINSKY, Adam J. *Silent voices: social welfare policy opinions and political equality in America*. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 2, p. 276–287, 2002.
- BERINSKY, Adam J. The two faces of public opinion. *American Journal of Political Science*, v. 43, n. 4, p. 1209–1230, 1999.
- BIROLI, Flávia; MANTOVANI, Denise. Disputas, ajustes e acomodações na produção da agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao Programa Bolsa Família e as eleições de 2006. *Opinião Pública*, v. 16, n. 1, p. 90–116, 2010.
- BLAIR, Graeme; IMAI, Kosuke. Statistical analysis of list experiments. *Political Analysis*, v. 20, p. 47–77, 2012.
- BLAIR, Graeme; IMAI, Kosuke; LYALL, Jason. Comparing and combining list and endorsement experiments: evidence from Afghanistan. *American Journal of Political Science*, v. 58, n. 4, p. 1043–1106, 2014.
- CAMPBELL, Angus *et al.* *The American voter: an abridgment*. New York: John Wiley & Sons, 1967.
- CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea 2013. p. 15–24.
- CORSTANGE, Daniel. Sensitive questions, truthful answers? Modeling the list experiment with Listit. *Political Analysis*, v. 17, n. 1, p. 45–63, 2008.
- DRUCKMAN, James N. *et al.* *Cambridge handbook of experimental Political Science*. In: DRUCKMAN, James N. *et al.* (org.). [S.l.]: Cambridge University Press, 2011a. p. 3–14.
- DRUCKMAN, James N. *et al.* Experiments: an introduction to core concepts. In: DRUCKMAN, James N. *et al.* (org.). *Cambridge handbook of experimental Political Science*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2011b. p. 15–26.

DRUCKMAN, James N. *et al.* The growth and development of experimental research in Political Science. *American Political Science Review*, v. 100, n. 4, p. 627–635, 2006.

DRUCKMAN, James N.; PETERSON, Erik; SLOTHUUS, Rune. How elite partisan polarization affects public opinion formation. *American Political Science Review*, v. 107, n. 1, p. 57–79, 2013.

*Estudo Qualitativo Ad hoc – Conjuntura Brasileira III (11/2014)*. Brasília: Assessoria de Pesquisa de Opinião Pública - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 17 dez. 2014.

FELDMAN, Stanley. Economic self-interest and political behavior. *American Journal of Political Science*, v. 26, n. 3, p. 446–466, 1982.

FELDMAN, Stanley; ZALLER, John R. The political culture of ambivalence: ideological responses to the welfare State. *American Journal of Political Science*, v. 36, n. 1, p. 268–307, 1992.

GERBER, Alan S. Field experiments in Political Science. In: DRUCKMAN, James N. *et al.* (org.). *Cambridge handbook of experimental Political Science*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2011. p. 115–140.

GERBER, Alan S.; KARLAN, Dean; BERGAN, Daniel. Does the media matter? A field experiment measuring the effect of newspapers on voting behavior and political opinions. *American Economic Journal: applied Economics*, v. 1, n. 2, p. 35–52, 2009.

GILENS, Martin. Political ignorance and collective policy preferences. *American Political Science Review*, v. 95, n. 2, p. 379–396, 2001.

GILENS, Martin. “Race Coding” and white opposition to welfare. *American Political Science Review*, v. 90, n. 3, p. 593–604, 1996.

GLYNN, Adan N. What can we learn with statistical truth serum?: Design and analysis of the list experiment. *Public Opinion Quarterly*, v. 77, n. 1, p. 159–172, 2013.

HASENFELD, Yeheskel; RAFFERTY, Jane A. The determinants of public attitudes toward the welfare State. *Social Forces*, v. 67, n. 4, p. 1027–1048, 1989.

HOLLAND, Paul W. Statistics and causal inference. *Journal of the American Statistical Association*, v. 81, n. 396, p. 945–960, 1986.

IMAI, Kosuke. Multivariate regression analysis for the item count technique. *Journal of the American Statistical Association*, v. 106, n. 494, p. 407–416, 2011.

IYENGAR, Shanto. Laboratory experiments in Political Science. In: DRUCKMAN, James N. *et al.* (org.). *Cambridge handbook of experimental Political Science*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2011. p. 73–88.

IYENGAR, Shanto; KINDER, Donald. *News that matter: television and American opinion*. Chicago and London: the University of Chicago Press, 1987.

JANUS, Alexander L. The influence of social desirability pressures on expressed immigration attitudes. *Social Science Quarterly*, v. 91, n. 4, p. 928–946, 2010.

KANE, James G.; CRAIG, Stephen C.; WALD, Kenneth D. Religion and presidential politics in Florida: a list experiment. *Social Science Quarterly*, v. 85, n. 2, p. 281–293, 2004.

- KINDER, Donald R. Campbell's Ghost. In: DRUCKMAN, James N. *et al.* (org.). *Cambridge handbook of experimental Political Science*. New York: Cambridge University Press, 2011. p. 525–529.
- KINDER, Donald R.; PALFREY, Thomas R. (org.). *Experimental foundations of Political Science*. Ann Arbor: the University of Michigan Press, 1993a.
- KINDER, Donald R.; PALFREY, Thomas R. On behalf of an experimental political science. In: KINDER, Donald R.; PALFREY, Thomas R. (org.). *Experimental foundations of political science*. Ann Arbor: the University of Michigan Press, 1993b. p. 1–39.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KUKLINSKI, James H. *et al.* Racial prejudice and attitudes toward affirmative action. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 2, p. 402–419, 1997.
- KUKLINSKI, James H.; COBB, Michael D.; GILENS, Martin. Racial attitudes and the “New South”. *The Journal of Politics*, v. 59, n. 2, p. 323–349, 1997.
- LAZARFELD, Paul F.; BERELSON, Bernard; GAUDET, Hazel. *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential election*. 6. ed. New York: Columbia University Press, 1948.
- LUPIA, Arthur. Shortcuts versus encyclopedias: information and voting behavior in California insurance reform elections. *American Political Science Review*, v. 88, n. 1, p. 63–76, mar. 1994.
- LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Matthew D. The institutional foundations of political competence: how citizens learn what they need to know. In: LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Matthew D.; POPKIN, Samuel L. (org.). *Elements of reason: cognition, choice, and the bounds of rationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 47–66.
- LUSKIN, Robert C.; FISHKIN, James S.; JOWELL, Roger. Considered opinions: deliberative polling in Britain. *British Journal of Political Science*, v. 32, p. 455–487, 2002.
- MANZA, Jeff; COOK, Fay Lomax. The impact of public opinion on public policy: the State of the debate. In: MANZA, JEFF; COOK, Fay Lomax; PAGE, Benjamin I. (org.). *Navigating public opinion: polls, policy, and the future of American democracy*. [S.l.]: Oxford University Press, 2002. p. 17–32.
- MARQUES, Ângela C. S. A deliberação a longo prazo no espaço de visibilidade mediada: o Bolsa-Família na mídia impressa e televisiva. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, v. 7, n. 2, p. 273–285, 2010.
- MARQUES, Ângela C. S.; MAIA, Rousiley C. M. Deliberation and political socialization: poor women discuss published opinions about Brazilian income transfer program. In: MAIA, Rousiley C. M. *Deliberation, the media and political talk*. New York: Hampton Press, 2012. p. 227–254.
- MOY, Patricia; DOMKE, David; STAMM, Keith. The spiral of silence and public opinion on affirmative action. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, v. 78, n. 1, p. 7–25, 2001.

- NELSON, Thomas E.; BRYNER, Sarah M.; CARNAHAN, Dustin M. *Media and Politics*. In: DRUCKMAN, James N. et al. (org.). *Cambridge handbook of experimental Political Science*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2011. p. 201–214.
- NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. Pesquisa eleitoral e clima de opinião. *Opinião Pública*, v. 1, n. 2, p. 47–62, dez. 1993.
- NYHAN, Brendan; REIFLER, Jason. When corrections fail: the persistence of political misperceptions. *Political Behavior*, v. 32, p. 303–330, 2010.
- PAGE, Benjamin I.; SHAPIRO, Robert Y. *The rational public: fifty years of trends in Americans' policy preferences*. 1. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- POPKIN, Samuel L. Information shortcuts and the reasoning voter. In: GROFMAN, Bernard (org.). *Information, participation and choice: an economic theory of democracy in perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993. p. 17–35.
- POPKIN, Samuel L. *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential elections*. 2. ed. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.
- PORTO, Mauro. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: Editora UFBA, Editora Unesp, 2004. p. 73–104.
- PORTO, Mauro. *Televisão e política no Brasil: a Rede Globo e as interpretações da audiência*. Rio de Janeiro: e-papers, 2007.
- REDLAWSK, David P.; TOLBE RT, Caroline J.; FRANKO, William. Voters, emotions, and race in 2008: Obama as the first black president. *Political Research Quarterly*, v. 63, n. 4, p. 875–889, 2010.
- REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- SCHEUFELE, Dietram A.; MOY, Patricia. Twenty-five years of the spiral of silence: a conceptual review and empirical outlook. *International Journal of Public Opinion Research*, v. 12, n. 1, p. 1–28, 2000.
- SKOCPOL, Theda. Sustainable social policy: fighting poverty without poverty programs. *The American Prospect*, n. 2, p. 58–70, 1990.
- SKOCPOL, Theda. Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States. In: JENCKS, Christopher; PETERSON, Paul E. (org.). *The urban underclass*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1991. p. 411–436.
- STREB, Matthew J. et al. *Social desirability effects and support for a female American president*. *Public Opinion Quarterly*, v. 72, n. 1, p. 76–89, 2008.
- TOURANGEAU, Roger; YAN, Ting. Sensitive questions in surveys. *Psychological Bulletin*, v. 133, n. 5, p. 859–883, 2007.
- TURGEON, Mathieu; CHAVES, Bruno Sant'Anna; WIVES, Willian Washington. Políticas de ação afirmativa e o experimento de listas: o caso das cotas raciais na universidade brasileira. *Opinião Pública*, v. 20, n. 3, p. 363–376, 2014.

TURGEON, Mathieu; RENNÓ, Lucio. Informação política e atitudes sobre gastos governamentais e impostos no Brasil: evidências a partir de um experimento de opinião pública. *Opinião Pública*, v. 16, n. 1, p. 143–159, 2010.

VIDIGAL, Robert. Affirmative action attitudes of whites: evidence from a list experiment survey in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 12, n. 2, p. 1–31, 2018.

WILLIAMS, Richard. Using the margins command to estimate and interpret adjusted predictions and marginal effects. *Stata Journal*, v. 12, n. 2, p. 308–331, 2012.

WOOD, Wendy; RHODES, Nancy; BIEK, Michael. Working knowledge and attitude strength: an information-processing analysis. In: PETTY, Richard E.; KROSNICK, Jon A. (org.). *Attitude strength: antecedents and consequences*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 1995. p. 283–313.

ZALLER, John R. *The nature and origins of mass opinion*. 13. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

#### **Pedro Santos Mundim**

Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Mestre em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Associado de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG). [psmundim@ufg.br](mailto:psmundim@ufg.br), <http://lattes.cnpq.br/0065670247671119>, <https://orcid.org/0000-0002-7537-5152>

#### **Robert Vidigal**

Stony Brook University. Doutorando na State University of New York - Stony Brook. Mestre e Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). [robertleehc@gmail.com](mailto:robertleehc@gmail.com), <http://lattes.cnpq.br/5924057455894001>

#### **Fernando Canto Michelotti**

Ministério da Saúde (MS). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). [fcMichelotti@gmail.com](mailto:fcMichelotti@gmail.com) <http://lattes.cnpq.br/5078987445358582>

#### **André Jácomo de Paula Pinto**

Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados (Ibpad). Mestre e bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Professor Assistente de Ciência Política do Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). [jacomo.andre@gmail.com](mailto:jacomo.andre@gmail.com), <http://lattes.cnpq.br/9993666401671115>

# Avaliação da independência das agências reguladoras dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo no Brasil

**José Nilton de Souza Vieira**

*Programa de Pós-Graduação em Administração (UnB)*

**Ricardo Corrêa Gomes**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Edson Ronaldo Guarido Filho**

*Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

Este artigo propõe novos parâmetros e indicadores para avaliar os níveis de independência formal e *de facto* dos órgãos reguladores. O alvo são as agências dos setores de eletricidade, telecomunicações e petróleo no Brasil. O estudo é orientado por duas perspectivas teóricas: a da necessidade de independência dos órgãos reguladores, uma vez que a interferência política pode elevar os riscos e inibir o investimento privado, especialmente nos setores de infraestrutura; e a da influência das instituições, presentes em cada setor e em cada país, sobre os novos desenhos institucionais. Trata-se de uma pesquisa descritiva, que identificou diferenças nos desenhos institucionais, não captadas por metodologias convencionais, como o índice de governança regulatória, proposto pelo Banco Mundial. Os resultados confirmam a maior resistência às mudanças nos setores de energia: menor independência formal das agências reguladoras e presença mais ativa das autoridades políticas no campo normativo desses setores. Além disso, os índices estimados confirmam que as três agências não dispõem de autonomia para gerir as próprias receitas. Essa limitação à independência *de facto* ocorre principalmente na fase de elaboração da proposta orçamentária.

**Palavras-chave:** agências reguladoras, autonomia administrativa, independência financeira

---

[Artigo recebido em 17 de outubro de 2018. Aprovado em 16 de outubro de 2019.]

## Evaluación de la independencia de las agencias reguladoras de los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones y petróleo en Brasil

Este artículo propone nuevos parámetros e indicadores para evaluar los niveles de independencia formal y de hecho de los órganos reguladores. El objetivo son las agencias de los sectores de electricidad, telecomunicaciones y petróleo en Brasil. El estudio se guía por dos perspectivas teóricas: La necesidad de independencia de los organismos reguladores, ya que la interferencia política puede aumentar los riesgos e inhibir la inversión privada, especialmente en los sectores de infraestructura; y la influencia de las instituciones presentes en cada sector y en cada país en los nuevos diseños institucionales. Esta es una investigación descriptiva que identificó diferencias en los diseños institucionales, no capturados por las metodologías convencionales, como el índice de gobierno regulatorio propuesto por el Banco Mundial. Los resultados confirman la mayor resistencia a cambios en los sectores de energía: menos independencia formal de las agencias reguladoras y una presencia más activa de las autoridades políticas en el campo regulatorio de estos sectores. Además, los índices estimados confirman que las tres agencias no disponen de autonomía para gestionar los propios ingresos. Esta limitación a la independencia de hecho ocurre principalmente en la fase de elaboración de la propuesta presupuestaria.

**Palabras-clave:** agencias reguladoras, autonomía administrativa, independencia financiera

## Assessment of the independence of regulatory agencies of the electric power, telecommunications and oil sectors in Brazil

This article proposes new parameters and indicators to evaluate the levels of formal and *de facto* independence of regulatory bodies. The target is the agencies of the electricity, telecommunications and oil sectors in Brazil. The study is guided by two theoretical perspectives: the need for independence of the regulatory bodies, as political interference can increase risks and inhibit private investment, especially in infrastructure sectors; and the influence of institutions, present in each sector and in each country, on the new institutional designs. This is a descriptive research that identified differences in institutional designs not captured by conventional methodologies, such as the regulatory governance index proposed by the World Bank. The results confirm the greater resistance to changes in the energy sectors: less formal independence of regulatory agencies and more active presence of political authorities in the regulatory field of these sectors. Besides, the indexes confirm that the three agencies do not have autonomy to manage their revenues. This limitation on *de facto* independence occurs mainly at the stage of the budget proposal.

**Keywords:** administrative autonomy, financial independence, regulatory agencies

## 1 Introdução

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por importantes reformas na administração pública de diversos países da Europa e América Latina, que também contemplaram mudanças nos modelos de prestação dos serviços públicos (SMITH, 1997; MAJONE, 1998; LEVI-FAUR, 2003; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2005; YESILKAGIT; CHRISTENSEN, 2010). A chamada transição do Estado Intervencionista para o Estado Regulador (MAJONE, 1998) é assentada em três pilares: privatização de empresas estatais; transferência da prestação dos serviços públicos para prestadores privados; e criação de agências reguladoras independentes, para regular e fiscalizar esses novos atores (SMITH, 1997; MAJONE, 1998; TRILLAS; MONTOYA, 2013).

A criação de órgãos reguladores independentes tem o propósito de reduzir a interferência das autoridades políticas, conferindo maior segurança jurídica às decisões de investimento dos empreendedores privados, especialmente nos setores de infraestrutura (SMITH, 1997; MAJONE, 1998; GILARDI, 2002; TRILLAS; MONTOYA, 2013; NUNES; NUNES; REGO, 2015; PRAKASH; POTOSKI, 2016). A preocupação com a independência formal levou agências e organismos multilaterais a recomendarem um conjunto de requisitos que deveriam ser contemplados pelas leis de criação desses órgãos (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 1997, 2005). A aderência dos novos marcos legais a tais requisitos passou a ser avaliada por meio de diversos índices, em especial o índice de independência formal (IIF) (GILARDI, 2002) e o índice de governança regulatória (IGR) (CORREA; PEREIRA; MUELLER; MELO, 2006, 2017).

A teoria institucional fornece subsídios para compreender que esses novos marcos legais podem não ser suficientes para proteger os órgãos reguladores contra a interferência externa, seja das autoridades políticas, ou dos regulados. O novo modelo implica a redução do protagonismo das autoridades políticas (SMITH, 1997; MAJONE, 1998), colidindo com a tendência de resistência das instituições às mudanças (MARCH; OLSEN, 1989; OSTROM, 1990; NORTH; 1991). A falta de efetividade das leis levaria a diferenças entre os níveis de independência formal e *de facto* (MAGGETTI, 2007; MAHONEY; THELEN, 2010; GILARDI; MAGGETTI, 2011; NUNES *et al.*, 2015; PRAKASH; POTOSKI, 2016; GUARDIANCICH; GUIDI, 2016).

Essa preocupação com a efetividade dos desenhos institucionais está presente em diversos estudos também no Brasil (PAVÃO, 2008; PÓ, 2009; PRADO, 2010; BATISTA, 2010, 2011; DE BONIS, 2016, entre outros). O país foi um dos últimos da América Latina a aderir ao movimento de reforma regulatória (LEVI-FAUR, 2003; JORDANA; LEVI-FAUR, 2005), com a criação das primeiras agências reguladoras federais somente na segunda metade da década de 1990.

Tais processos foram caracterizados por importantes diferenças dos níveis de mobilização dos atores em cada setor (FARIAS; RIBEIRO, 2002; VELASCO JUNIOR, 2005; PAVÃO, 2008). As divergências entre os interesses dos Poderes Executivo e Legislativo (COSTA, 2002; PAVÃO, 2008) e a concentração de poderes na Presidência da República (PEREIRA; MUELLER, 2000; AMES, 2001; PRADO, 2008, 2010) também contribuem para explicar a baixa efetividade dos desenhos institucionais, constatada por Batista (2010, 2011).

Posteriormente, a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, em 2003, trouxe importantes mudanças na orientação política do governo, o que se reproduziu na tentativa de alterar as relações entre o Poder Executivo e os órgãos reguladores (BRASIL, 2003; SANTOS, 2005; CUNHA; RODRIGO, 2012; CUNHA, 2016).

Diante disso, este artigo reexamina as leis de criação das três primeiras agências reguladoras (Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e Agência Nacional do Petróleo – ANP), com o propósito de identificar e caracterizar diferenças do nível de independência não captadas por índices como o IIF e o IGR. Ele também examina a produção normativa das autoridades políticas nos três setores e constrói dois indicadores para avaliar a independência financeira das agências reguladoras.

Após essa introdução, é apresentada a fundamentação teórica. Os procedimentos metodológicos são descritos na sequência. A última seção traz os resultados preliminares, confirmando a maior independência formal da Anatel e concluindo que as maiores limitações à independência financeira são impostas durante a fase de elaboração e aprovação das propostas orçamentárias.

## 2 A fundamentação teórica

A expressão reforma regulatória é amplamente utilizada para denominar o movimento de reformas empreendidas nos serviços públicos de diversos países a partir do final da década de 1970. O processo teve início nos Estados Unidos, em 1978, quando o *Public Utilities Regulatory Policy Act* permitiu a abertura do setor elétrico para a participação de geradores privados independentes (HORWITZ, 1989; LEVI-FAUR, 2003).

Nos países onde os serviços públicos ainda eram prestados diretamente pelo Estado, as reformas deveriam contemplar a privatização das *Utilities*, a remoção de barreiras legais à entrada de novos atores onde fosse possível a competição, e a criação de estruturas regulatórias especializadas e independentes (SMITH, 1997; THATCHER, 2002; LEVI-FAUR, 2003; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2005; OLSEN, 2009; TRILLAS; MONTOYA, 2013; DUDLEY; WEGRICH, 2015).

A transferência da prestação dos serviços para a iniciativa privada teria três motivações: lidar com a incapacidade do Estado para efetuar os investimentos necessários à modernização tecnológica e ao atendimento da demanda reprimida (MAJONE, 1998; TRILLAS; MONTOYA, 2013); superar a ineficiência do Estado, especialmente devido ao seu crescimento excessivo (MAJONE, 1998; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2005; YESILKAGIT; CHRISTENSEN, 2010); e, especialmente nos países em desenvolvimento, contribuir para o equilíbrio das contas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2001; LEVI-FAUR, 2003; JORDANA; LEVI-FAUR, 2005; WORLD BANK, 2010).

Diante desse contexto, Smith (1997) destaca três atribuições dos órgãos reguladores independentes: proteger os usuários contra abusos de empresas com poder de mercado; proteger as empresas contra ações arbitrárias dos governos; e fomentar a eficiência econômica. Majone (1998) traz argumentos adicionais, aplicáveis aos setores de infraestrutura: evitar descontinuidades, que poderiam elevar a insegurança jurídica para os prestadores dos serviços; e retirar da classe política o ônus acarretado pela adoção de medidas desagradáveis (como cumprir cláusulas contratuais de reajustes tarifários).

Spiller e Tommasi (2003) enfatizam a necessidade de mecanismos formais de governança para evitar que as agências reguladoras sejam capturadas pelas autoridades políticas. Esses autores aprimoraram o modelo proposto por Levy e Spiller (1994), o qual subordina a capacidade de empreender mudanças intertemporais nas políticas públicas às instituições políticas de cada setor ou país. Tais mudanças parecem imprescindíveis, uma vez que o Estado Regulador tende a levar à perda de protagonismo das autoridades políticas, em benefício do fortalecimento das autoridades regulatórias (MAJONE, 1998).

Gilardi (2001) sublinha uma importante diferença entre a criação de órgãos reguladores e outros processos de delegação: a abordagem convencional de agência (MITNICK, 2013; EISENHARDT, 1989; GAILMARD, 2014) propõe uma relação direta entre meios de controle e nível de delegação; já o modelo de agências reguladoras baseia-se na premissa da credibilidade, o que exige a ausência desse controle, ou seja, a independência do agente (órgão regulador) em relação ao principal (autoridades políticas).

Essa preocupação é constatada quando se analisa a metodologia proposta pelo mesmo autor para estimar o índice de independência formal (IIF) (GILARDI, 2002). Esse índice contempla cinco dimensões: status do diretor-geral; status do conselho de administração; relacionamento do órgão regulador com o governo e com o Parlamento; autonomia financeira e organizacional; e competências regulatórias. Cada dimensão tem um peso de “0,2” e o índice pode variar entre “0,00” e “1,00”. Em síntese, na visão do autor, as autoridades regulatórias devem ser dotadas de

poderes e recursos para assegurar a proteção às relações contratuais e para evitar que sejam capturadas pelas autoridades políticas (GILARDI, 2002, p. 883).

Um aspecto negativo do IIF é o fato de que ele não contém indicadores de transparência e *accountability*. A metodologia adotada pelo Banco Mundial para estimar o índice de governança regulatória (IGR) (CORREA *et al.*, 2006 e 2017) traz avanços nessa direção, ao mensurar a permeabilidade. Ela evita que os dirigentes dos órgãos reguladores priorizem os próprios interesses (CALVERT MCCUBBINS; WEINGAST, 1989; KRAUSE; LEWIS; DOUGLAS, 2006; TRILLAS; MONTOYA, 2013), reduz os riscos de captura pelos regulados (LODGE, 2004; BOVENS, 2010; GAILMARD, 2014; DUDLEY; WEGRICH, 2016) e contribui para contornar as críticas à falta de legitimidade democrática (BOVENS, 2010; MAGGETTI, 2011; NUNES *et al.*, 2015; FUNG, 2015).

As atribuições desses órgãos variam em função dos desenhos institucionais adotados por cada país e para cada setor (MUELLER; PEREIRA, 2002; LEVI-FAUR, 2003; SPILLER; TOMMASI, 2003). As preocupações quanto ao caráter estratégico tendem a preservar a maior competência decisória das autoridades políticas nos setores de energia (LEVI-FAUR, 2003; JORDANA; LEVI-FAUR, 2005). Além disso, conforme Gilardi e Maggetti, (2011), a institucionalização do novo modelo pode levar tempo, resultando em diferenças entre os níveis de independência formal (as garantias estabelecidas em lei) e de independência *de facto* (o respeito a essas garantias, especialmente por parte das autoridades políticas e dos regulados). Em função disso, eles propõem um conjunto de parâmetros para avaliar a efetividade da independência das agências reguladoras, tanto em relação às autoridades políticas, quanto em relação aos regulados (GILARDI; MAGGETTI, 2011, p. 205).

Conforme tendência internacional (LEVI-FAUR, 2003; JORDANA; LEVI-FAUR, 2005; JORDANA *et al.*, 2011; MEDIANO, 2018), é esperada uma maior participação das autoridades políticas nos processos decisórios do setor de energia. Ou seja, as agências do setor de telecomunicações normalmente são dotadas de maior independência formal. Entretanto, os processos de institucionalização tendem a levar à convergência entre independência formal e independência *de facto*, especialmente quando os resultados favoráveis levam ao aumento da confiança dos diferentes grupos de atores no novo desenho institucional (GILARDI ; MAGGETTI, 2011).

De todo modo, a estabilidade das regras é fundamental para a consolidação do novo desenho institucional (MACEY, 1992; GILARDI, 2002; TRILLAS; MONTOYA, 2013; FALCÃO-MARTINS, 2014). Esse é outro fator de preocupações no Brasil, caracterizado pela concentração de poderes na Presidência da República, (PEREIRA; MUELLER, 2000; AMES, 2001; PRADO, 2008, 2010), o que pode facilitar a atuação normativa do Poder Executivo em caso de perturbações nos ambientes regulados (edição de medidas provisórias, por exemplo).

Além disso, há controvérsias jurídicas em relação ao alcance dessa delegação, uma vez que a Constituição brasileira coloca todos os órgãos da administração pública federal subordinados ao Presidente da República. Logo, a própria autonomia dos órgãos reguladores para gerir as receitas com taxas de fiscalização passa a ser objeto de contestação (PESSOA, 2007; PRADO, 2008; DEBUS, 2010).

Alguns autores já avançaram na investigação das diferenças entre independência formal e independência *de facto* das agências reguladoras brasileiras. Pavão (2008), por exemplo, ao estudar os setores elétrico e de telecomunicações, constatou um importante paradoxo: embora os índices de governança regulatória estimados por Correa *et al.* (2006) fossem relativamente altos, as duas agências estavam fortemente sujeitas à ingerência política (controle orçamentário, atraso na indicação dos diretores e, no caso da Aneel, eventuais restrições associadas aos contratos de gestão). Por outro lado, Pó (2009) concluiu que, apesar do baixo nível de independência *de facto*, as relações contratuais com as concessionárias e a autonomia das agências reguladoras para procederem às revisões tarifárias nesses mesmos setores foram mantidas, ainda que por meio de decisões das instâncias superiores do Judiciário.

Batista (2010), por sua vez, desenvolveu e estimou o índice de interferência política (IIP), por meio do qual essa autora avaliou o uso, pelo Poder Executivo federal, de três instrumentos de intervenção discutidos por Pavão (2008): contingenciamento orçamentário; pressões para que diretores deixassem os cargos antes da conclusão dos mandatos; e atraso nas indicações de novos diretores. Posteriormente, ela comparou o IIP com o IIF das dez agências reguladoras federais brasileiras e constatou uma relação direta entre eles, ou seja, uma relação inversa entre independência formal e independência *de facto*. Os resultados corroboraram os achados de Pavão (2008), quanto à resistência por parte do Poder Executivo em aceitar os desenhos institucionais aprovados pelo Congresso Nacional (BATISTA, 2011).

Este artigo pretendeu avançar nesse campo, examinando os níveis de independência formal e *de facto* das três agências reguladoras a partir de alguns parâmetros que permitem avaliar os dois atributos que sintetizam as preocupações de Gilardi (2001) e são também destacados por Gilardi e Maggetti (2011): poderes e recursos. Os poderes podem ser expressos por meio das competências regulatórias e da autonomia para exercê-las, o que inclui a autonomia administrativa e de gestão. Os recursos, por sua vez, estão associados à dotação de meios para o exercício dessas competências, especialmente a autonomia para arrecadar e gerir as receitas próprias.

### 3 Procedimentos metodológicos

Este estudo tem o propósito de avançar na compreensão das diferenças entre os níveis de independência formal e *de facto* das agências reguladoras brasileiras em relação às autoridades políticas. O foco foram as três agências que marcaram o início do processo de reforma regulatória no país: Aneel, Anatel e ANP. Para estimar a independência formal, utilizou-se o índice de independência formal (IIF), criado por Gilardi (2002)<sup>1</sup>. Já a independência *de facto* foi estimada a partir da revisão de alguns dos escores do IIF, conforme parâmetros propostos por Gilardi e Maggetti (2011).

A estimação do IIF foi feita a partir da análise do conteúdo das leis de criação das três agências, levando em conta os textos em vigor no final de 2017. As análises permitiram caracterizar diferenças relevantes nos textos legais, não captadas adequadamente pela escala proposta por Gilardi (2002) para alguns indicadores. Essa caracterização, apresentada no Apêndice A, embasou a atribuição de alguns dos escores, de forma a melhor refletir tais diferenças, como é o caso da dimensão “competências regulatórias”<sup>2</sup>.

O passo seguinte foi a estimação dos índices de independência *de facto*. Para tanto, tomou-se como referência os parâmetros propostos por Gilardi e Maggetti (2011, p. 205). Como alguns desses parâmetros já foram objeto de estudos anteriores, este estudo incorporou as contribuições de Pó (2009), Batista (2011) e De Bonis (2016) e avançou em dois aspectos: a revisão da metodologia para avaliar a independência financeira e a análise da atuação das autoridades políticas no campo normativo.

A independência financeira foi avaliada a partir de dois parâmetros: a magnitude das fontes próprias de recursos e a capacidade de gestão sobre essas fontes. Os dados sobre arrecadação e execução orçamentária foram obtidos a partir dos portais do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Ministério

<sup>1</sup> Esse índice é composto por 21 indicadores, distribuídos em cinco dimensões: status do diretor-geral da agência; status do conselho de administração; relacionamento com o governo e com o parlamento; autonomia financeira e organizacional; e competências regulatórias. Os escores dos indicadores podem variar entre “0,00” e “1,00”, conforme o nível de aderência à escala proposta pelo autor. Cada dimensão tem peso “0,20” e o índice é obtido a partir da soma dos escores dessas dimensões.

<sup>2</sup> Em relação a essa dimensão, Gilardi (2002) propõe cinco categorias: a maior independência (escore “1,00”) significa que as competências regulatórias seriam exercidas exclusivamente pela agência. No outro extremo, “0,00” significaria que a agência teria apenas competências executivas. Os níveis intermediários (0,75; 0,50 e 0,25) representariam o compartilhamento com outras agências independentes, com o Parlamento e com o Poder Executivo, respectivamente. Logo, o ajuste nos escores teve o propósito de destacar diferenças nos níveis de compartilhamento dessas competências, expressas pela diferença da produção normativa das autoridades políticas (número de leis, medidas provisórias e decretos editados).

do Planejamento, da Transparência (Controladoria-Geral da União) e Siga Brasil (Senado Federal). Além disso, foi utilizado o sistema “e-SIC” (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão), para solicitar esclarecimentos junto às próprias agências sobre a execução orçamentária e as metodologias utilizadas para contabilizar as receitas próprias.

As séries históricas de 1998 a 2017 possibilitaram construir, estimar e avaliar o comportamento de dois índices: o índice de autonomia orçamentária (IAO), obtido por meio da relação entre a despesa autorizada (LOA ± créditos) e as receitas próprias; e o índice de execução orçamentária (IEO), que é uma relação entre recursos empenhados e a despesa autorizada (LOA ± créditos). Os resultados das estimativas estão no Apêndice B. Eles serviram de base para a revisão dos escores do indicador que trata das fontes de recursos, associado à dimensão “autonomia financeira e organizacional” do IIF.

O IAO avalia as limitações impostas às agências na gestão dos recursos próprios, ainda na fase de elaboração do orçamento. Essas limitações são impostas pelo Poder Executivo na fase de elaboração da proposta orçamentária e precisam ser referendadas pelo Legislativo, quando da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). O IEO, por sua vez, contempla a fase de execução orçamentária e permite verificar o alcance de eventuais contingenciamentos impostos pelo Poder Executivo.

Esses índices trazem dois avanços em relação à metodologia adotada por Batista (2010) para avaliar o contingenciamento orçamentário. O primeiro está relacionado à despesa autorizada: foram consideradas apenas as despesas obrigatórias e discricionárias, ou seja, foram subtraídos os valores da rubrica “reserva de contingência”. Tal procedimento decorre do fato de que os recursos dessa rubrica não estão disponíveis para a programação orçamentária.

O segundo diz respeito ao tratamento dado para a receita arrecadada: foram considerados apenas os valores associados às fontes próprias de recursos previstas em lei, ou seja, foram excluídos os valores que cabem à União, como as receitas com outorgas de concessões e remuneração pelo uso de bens públicos. Com isso, foi possível mensurar o nível de autonomia das agências para gerirem as receitas próprias, bem como identificar em que momento as restrições à independência financeira são mais efetivas: se na hora da elaboração da proposta orçamentária ou na hora da execução do orçamento.

No caso específico da ANP, foi identificado um problema adicional, uma vez que essa agência não dispõe de dados sobre a receita arrecadada no período anterior a 2008. Além disso, os dados informados para o período de 2008 a 2011 pareciam não ter contemplado as receitas com participações especiais, nos

termos do artigo 50 da Lei nº 9.478, com redação dada pela Lei nº 10.848/2004. Com isso, as receitas do período de 2000 a 2011 foram estimadas com base no disposto nos artigos 15, 16 e 50 da Lei nº 9.478/1997 e os valores publicados nos anuários estatísticos da agência.

Para avaliar a atuação das autoridades políticas no campo normativo, foi feito o inventário das leis e decretos de cada setor, editados no desenho institucional anterior e no iniciado com as reformas regulatórias. Inicialmente, foram identificadas as normas que marcaram o início das reformas regulatórias setoriais. O estudo dessas normas permitiu identificar as normas que deram origem aos desenhos institucionais anteriores, caracterizados pela concentração das políticas setoriais no âmbito do Governo Federal. Em seguida, foi feito o inventário das leis e decretos em cada setor, ao longo dos períodos analisados.

No setor elétrico, o marco inicial da reforma foi a Lei nº 8.631/1993, que estabeleceu o novo modelo tarifário. O marco inicial do desenho anterior foi o Código de Águas (Decreto-Lei nº 24.643/1934). Nos outros dois setores, as reformas se iniciaram com as emendas constitucionais de 1995, que flexibilizaram o monopólio estatal. No setor de petróleo, o desenho institucional anterior teve início com a criação do Conselho Nacional do Petróleo (Decreto-Lei nº 395/1938). Já no setor de telecomunicações, o desenho anterior teve início com a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (Decreto nº 50.666/1961).

Foram inventariados um total de 199 leis/decretos-lei e 301 decretos, distribuídos por setor e por período, o que permitiu comparar a frequência dessa produção normativa antes e a partir do início das reformas regulatórias. O objetivo foi verificar se, dada a premissa da estabilidade do ambiente legal como condição para atrair o investimento privado, a delegação de competências regulatórias para as agências teria levado à redução da atuação das autoridades políticas no campo normativo.

Também foi investigada a forma de iniciação do processo legislativo das leis promulgadas a partir do início das reformas regulatórias. O objetivo foi verificar a frequência da edição de medidas provisórias, fator relevante para analisar a ascendência do Poder Executivo no campo normativo, conforme apontam Pereira e Mueller (2000) e Prado (2010).

A análise da produção normativa embasou a revisão dos escores da dimensão “competências regulatórias” do IIF. Os ajustes decorrem da constatação de que a diferença do nível de frequência da produção normativa das autoridades políticas nos três setores não é adequadamente captada pelos parâmetros propostos por Gilardi (2002) para avaliar o nível de independência dos órgãos reguladores em relação a essa dimensão.

Esses ajustes nos escores dos indicadores associados às dimensões “autonomia financeira e organizacional” e “competências regulatórias” permitiram chegar a resultados aproximados do “índice de independência *de facto*”, tendo em conta a metodologia proposta por Gilardi (2002), para estimar a independência formal. Os resultados das estimações dos dois índices são apresentados no Apêndice C.

#### **4 Analisando a independência formal e *de facto***

Os processos de reforma regulatória aqui estudados tiveram início pelo setor elétrico, com a aprovação da Lei nº 8.631/1993, que estabeleceu o novo regime tarifário. O foco do Governo Federal era a eliminação dos subsídios cruzados, tido como indispensável para o fomento à competição no segmento de geração de energia. Nos outros dois setores, os processos exigiram a aprovação de três emendas constitucionais em 1995 (EC nº 6, EC nº 8 e EC nº 9), que flexibilizaram o monopólio estatal na prestação de tais serviços.

Ainda em 1995, a Lei nº 8.987 trouxe novas regras para os regimes de concessão e permissão para a prestação de serviços públicos. Na sequência, foram aprovadas as leis de reestruturação dos três setores e de criação das três agências reguladoras: Aneel (Lei nº 9.427/1996), Anatel (Lei nº 9.472/1997) e ANP (Lei nº 9.478/1997). Apesar de fazerem parte do mesmo processo de reforma regulatória, é possível constatar importantes diferenças nos níveis de independência formal e *de facto* dessas agências. Essas diferenças são analisadas a seguir.

##### **4.1 Aspectos relevantes da independência formal**

As reformas regulatórias brasileiras já foram tema de diversos estudos<sup>3</sup>. Aqui, o objetivo foi avançar na caracterização das semelhanças e diferenças dos desenhos institucionais das três agências reguladoras a partir de cinco categorias: alcance e estabilidade das competências; autonomia administrativa e de gestão; autonomia financeira; autonomia de pessoal; e fontes de recursos. Essas categorias estão diretamente relacionadas com as dimensões “autonomia financeira e organizacional” e “competências regulatórias”, que integram o IIF (GILARDI, 2002).

<sup>3</sup> No âmbito do Governo Federal, cabe destacar os *Cadernos de Reforma do Estado*, publicados pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE); os estudos setoriais, patrocinados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e os estudos realizados no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Há também estudos patrocinados pela iniciativa privada (em especial, a Confederação Nacional da Indústria – CNI e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP) e por organismos multilaterais, como a OCDE e o Banco Mundial, que se somam a diversos trabalhos acadêmicos (teses, dissertações e artigos científicos).

A comparação dos textos legais permitiu concluir que as três agências se encontram em situação semelhante apenas em relação à autonomia de pessoal, ou melhor, à falta dessa autonomia. Essa conclusão é reforçada por dois aspectos. O primeiro é que os projetos de lei, propondo a criação de novos cargos e as alterações na remuneração dos servidores, devem ser encaminhados ao Congresso Nacional pelo chefe do Poder Executivo.

O segundo é que a realização de concursos para o preenchimento de cargos vagos requer a aprovação do órgão central, responsável pela política de recursos humanos no âmbito do Poder Executivo. Esse problema deve persistir, tendo em vista o disposto pela Lei Geral das Agências Reguladoras, a Lei nº 13.848/2019. Conforme o § 2º do art. 3º dessa lei, as agências reguladoras precisam solicitar ao Ministério da Economia autorização para realizar concursos públicos, para prover os cargos já autorizados em lei e para alterar seus quadros de pessoal.

A análise dos dispositivos que tratam das demais categorias permitiu concluir que a Anatel foi dotada de maior nível de independência formal. Essa agência recebeu competências mais amplas e elas são mais estáveis, especialmente se comparadas com a Aneel. Essa última agência compartilha responsabilidades com o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Operador Nacional do Sistema (ONS). Além disso, ela teve suas competências alteradas com a crise hídrica de 2001 e com a mudança na orientação política do governo em 2003. Já a ANP recebeu competências atípicas (representar os interesses da União nos contratos de concessão), mas não tem autonomia para gerir dois importantes instrumentos regulatórios: a definição das alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) sobre combustíveis e dos percentuais de mistura dos biocombustíveis aos combustíveis fósseis.

Do ponto de vista da autonomia administrativa e financeira, a Lei nº 9.472 foi mais incisiva ao estabelecer que a Anatel teria autonomia administrativa e de gestão, além da competência para arrecadar e gerir as receitas próprias. A Aneel, por sua vez, tem sua autonomia limitada pela obrigatoriedade da celebração de contratos de gestão. De comum, as duas agências têm como principal fonte de receitas as taxas de fiscalização dos serviços regulados.

A ANP encontra-se numa situação mais vulnerável. A Lei nº 9.478 até trouxe a previsão de fontes de receitas para essa agência, mas não definiu o percentual de participação nas receitas com os bônus de assinatura dos contratos de concessão e com as participações especiais. Em 2004, a Lei nº 10.848 estabeleceu que essa agência receberia 70% das receitas com participações especiais destinadas ao MME (40% das receitas pertencentes à União eram destinadas a esse ministério). Entretanto, esse dispositivo foi revogado em 2012, ocasião em que a Lei nº

12.783 passou a destinar a totalidade desses recursos para o fundo social criado para receber os recursos provenientes da exploração de petróleo sob o regime de partilha. Com isso, a principal fonte própria está relacionada às receitas com pagamentos pela ocupação e retenção de áreas de exploração, mas a arrecadação é inferior à despesa autorizada, o que coloca essa agência como dependente do Tesouro Nacional.

Essa caracterização das diferenças entre as três agências, apresentada no Apêndice A, embasou a atribuição dos escores para os indicadores, de forma a refletir as diferenças dos níveis de independência formal que não seriam captadas adequadamente pela metodologia original do IIF. Os escores de todos os indicadores são apresentados no Apêndice C, que também traz a estimativa do índice de independência *de facto*. A síntese, contendo a consolidação dos resultados das cinco dimensões, é apresentada mais adiante.

#### **4.2 Aspectos relevantes da independência *de facto***

Conforme abordado anteriormente, ao longo dos últimos anos diversos pesquisadores têm se dedicado à investigação dos instrumentos por meio dos quais as autoridades políticas podem limitar a independência *de facto* das agências reguladoras (GILARDI; MAGGETTI, 2011; NUNES ET AL., 2015; GUARDIANCICH; GUIDI, 2016; PRAKASH; POTOSKY, 2016; entre outros). Essa preocupação com a efetividade dos desenhos institucionais também está na agenda de pesquisas no Brasil (CORREA *et al.*, 2006 E 2017; PAVÃO, 2008; PÓ, 2009; BATISTA, 2010, 2011; CUNHA; RODRIGO, 2012; DE BONIS, 2016).

Este estudo procurou avançar em dois aspectos ainda pouco explorados. O primeiro é a análise da produção normativa das autoridades políticas (edição de leis e decretos), um importante parâmetro para avaliar a evolução na direção da institucionalização do novo desenho. O segundo é a estimação da independência financeira das agências reguladoras, outro fator que pode afetar o exercício das atividades regulatória e fiscalizatória. Os resultados são apresentados a seguir.

##### **4.2.1 Sobre a produção normativa das autoridades políticas**

A pesquisa documental nos sítios da Presidência da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, na internet, permitiu identificar o conjunto de leis e decretos associados a cada desenho institucional (o anterior e o construído a partir das reformas regulatórias) nos três setores. Os resultados, expressos na Tabela 1, evidenciam a alta produção normativa das autoridades políticas após o início das reformas regulatórias.

Os números confirmam a tendência de maior participação das autoridades políticas nos processos decisórios dos setores de energia (LEVI-FAUR, 2003; JORDANA *et al.*, 2011; MEDIANO, 2018). Além disso, o elevado número de decretos e medidas provisórias reforça a preocupação quanto ao risco de instabilidade do ambiente legal, em decorrência da excessiva concentração de poderes na Presidência da República (PEREIRA; MUELLER, 2000; AMES, 2001; PRADO, 2008, 2010).

Também foi possível constatar que alguns fatores intervenientes estimularam o aumento dessa produção normativa: edição de 8 MPs e 15 decretos, para lidar com o racionamento de energia provocado pela crise hídrica de 2001; edição de 15 MPs e 27 decretos nos dois primeiros anos de governo do Partido dos Trabalhadores; e edição de 17 decretos alterando a carga tributária sobre os combustíveis, em decorrência das flutuações das cotações do petróleo no mercado internacional.

**Tabela 1 – Número de normas relacionadas aos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo, editadas antes e depois das reformas regulatórias**

Tipo de norma	Setor elétrico	Setor de telecomunicações	Setor de petróleo
<b>Anteriores às reformas regulatórias</b>	<b>94</b>	<b>38</b>	<b>99</b>
Emendas constitucionais	-	1	-
Leis/Decretos-lei	36	19	43
Decretos	58	18	56
<b>Associadas às reformas regulatórias<sup>1</sup></b>	<b>144</b>	<b>44</b>	<b>85</b>
Emendas constitucionais	-	1	2
Leis	49	11	41
<b>Forma de iniciação</b>			
Projetos de lei	12	9	21
Medidas provisórias (MPs)	37	2	20
Decretos	95	32	42

Fonte: Legislação brasileira. Disponível em <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Elaboração própria.

(1) Entre o início das reformas e dezembro de 2017.

Foi observada a maior estabilidade do ambiente legal do setor de telecomunicações. Apesar do aumento do número de decretos, dos 32 editados após o início da reforma regulatória, 19 foram editados entre 1995 e 2001, antes

da estruturação da Anatel. Em 2001, vários desses decretos foram revogados e substituídos por regulamentos dessa agência. Além disso, dos treze decretos posteriores a 2002, seis dispõem sobre a revisão das metas de universalização dos serviços públicos, em conformidade com a Lei nº 9.472.

Algumas normas dos setores de energia apresentaram alta instabilidade, cabendo destacar quatro delas. A Lei nº 9.478/1997 sofreu 19 alterações (incorporou novas regras para a repartição dos *royalties* e participações especiais, e o novo modelo de exploração do petróleo, além das regras para arrecadação e distribuição das receitas com a Cide sobre combustíveis). A Lei nº 9.427/1996 sofreu 13 alterações, algumas das quais restringindo as competências da Aneel. A Lei nº 10.438/2002, que tratou da oferta emergencial de energia no racionamento de 2001 e do apoio às fontes alternativas, sofreu 15 alterações. O Decreto nº 5.163/2004, que regulamentou a Lei nº 10.848/2004 no que diz respeito às novas regras para a comercialização de energia elétrica, sofreu 18 alterações.

Essa frequente alteração nas regras, especialmente por meio de decretos, parece limitar a capacidade das agências reguladoras em conferirem segurança jurídica para os demais atores. Em função disso, essa foi uma variável utilizada como *proxy* para avaliar o nível de independência *de facto* das agências na dimensão “competências regulatórias”, embasando os ajustes nos escores em relação à independência formal.

#### **4.2.2 Sobre a independência financeira das agências reguladoras**

A existência de fontes próprias de recursos é destacada tanto no IFF (GILARDI, 2002) quanto no IGR (CORREA *et al.*, 2006, 2017) como um dos requisitos indispensáveis para que os órgãos reguladores possam desempenhar suas atribuições com independência em relação às autoridades políticas.

Entretanto, conforme a sistemática do processo orçamentário brasileiro, pode haver uma significativa diferença entre receitas próprias e despesa autorizada, mesmo quando se trata de receitas vinculadas, como as taxas de fiscalização. Ademais, o Poder Executivo pode editar decretos de contingenciamento e portarias fixando limites para a programação orçamentária. Diante disso, este estudo procurou identificar em que momento as agências reguladoras sofrem maiores restrições à sua independência financeira: se na hora de elaborar ou na hora de executar a proposta orçamentária. Para tanto, foram construídos e estimados dois índices (IAO e IEO). As estimações compreenderam o período de 1998 a 2017 e os resultados estão no Apêndice B.

Os resultados do IAO permitiram concluir que os orçamentos autorizados da Aneel e, principalmente, da Anatel, não acompanharam o crescimento das receitas

próprias. No período estudado, o orçamento autorizado da Aneel correspondeu, em média, a 60,9% e o da Anatel a 33,5% das receitas próprias. Entretanto, quando se analisam apenas os 10 últimos anos, essa restrição torna-se maior: enquanto o índice da Aneel cai para 56%, o da Anatel cai para apenas 16,5%. Houve um pequeno aumento dos índices em 2016 e 2017, mas em decorrência da retenção de 30% dessa receita arrecadada, por força da Emenda Constitucional nº 93/2016, que trata da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para o período de 2016 a 2023.

Em relação à ANP, a instabilidade das fontes próprias levou a grandes flutuações no índice: baixo entre 2004 e 2011 (média de 24,5%) e alto nos períodos anterior e posterior (média de 121,2%), inclusive com as receitas próprias abaixo da despesa autorizada, caracterizando a dependência da agência em relação ao Tesouro Nacional.

Do outro lado, foi confirmada a tendência ao aumento da execução orçamentária das três agências, conforme demonstrado pelo IEO. No período estudado, a execução média da Aneel foi de 80,8%, ao passo que a da ANP foi de 75,4% e a da Anatel foi de 74,7%. Entretanto, ao analisar apenas os últimos dez anos, os três índices subiram: o da Aneel para 84,4%, o da ANP para 82,8% e o da Anatel para 87,4%.

Cabe destacar que essa diferença em relação aos índices de contingenciamento apurados por Batista (2010) é explicada pela diferença nas metodologias. O IEO não considera os valores da rubrica reserva de contingência, ou seja, ele mede a taxa de execução das despesas efetivamente autorizadas pela lei orçamentária. Essa tendência de aumento da execução nas três agências sugere a redução da importância dos decretos e portarias de contingenciamento.

Por último, a análise estatística permitiu constatar a correlação negativa entre os dois índices para as três agências reguladoras. Essa correlação é mais acentuada para a Anatel (-0,878) e para a ANP (-0,602) e mais moderada para a Aneel (-0,188). Ou seja, as maiores limitações à autonomia das agências para gerirem as receitas próprias são impostas durante a elaboração e aprovação das propostas orçamentárias. Entretanto, cabe lembrar que o IAO da ANP é contaminado pela imprecisão dos números informados pela própria agência, em especial no que diz respeito ao tratamento dado para as receitas com participações especiais entre 2004 e 2012.

### **4.3 Comparando independência formal com independência de facto**

As seções 4.1 e 4.2 embasaram a estimação dos dois índices (de independência formal e de independência de facto) das três agências reguladoras. Os resultados são apresentados no apêndice C. A Tabela 2 traz uma síntese, com os escores das cinco dimensões.

**Tabela 2 – Resultados do IIF e do índice de independência *de facto***

Dimensão	Pesos	Índice de independência formal atual revisado			Índice de independência <i>de facto</i>		
		Aneel	Anatel	ANP	Aneel	Anatel	ANP
Status do diretor-geral da agência	0,20	0,144	0,151	0,144	0,144	0,151	0,144
Status do conselho de administração	0,20	0,144	0,151	0,144	0,144	0,151	0,144
Relacionamento com o governo e com o Parlamento	0,20	0,083	0,167	0,150	0,083	0,167	0,150
Autonomia financeira e organizacional	0,20	0,117	0,200	0,092	<b>0,067</b>	<b>0,067</b>	<b>0,067</b>
Competências regulatórias	0,20	0,050	0,150	0,100	0,050	0,150	<b>0,050</b>
IIF TOTAL	1,00	0,538	0,819	0,630	<b>0,488</b>	<b>0,685</b>	<b>0,555</b>

Fonte: elaboração própria, conforme metodologia proposta por Gilardi (2002).

Os dois índices coincidem para as três primeiras dimensões, o que significa a efetividade das leis de criação das três agências quanto a elas. Os escores mais elevados da Anatel nas duas primeiras dimensões são explicados pelo maior tempo de mandato de seus diretores (cinco anos, contra quatro das outras duas agências). Além disso, a dimensão “relacionamento com o governo e com o Parlamento” reflete a maior autonomia da Anatel (escore mais alto) e a obrigatoriedade de celebração de contratos de concessão imposta à Aneel (escore mais baixo).

As principais diferenças entre independência formal e *de facto* foram constatadas na dimensão “autonomia financeira e organizacional”. Constatou-se a ausência de autonomia financeira e a baixa autonomia organizacional (especialmente em relação à política de recursos humanos) das três agências. Logo, houve um maior rebaixamento do escore da Anatel, cuja lei de criação é mais incisiva ao tratar dessa autonomia.

Por último, a produção normativa das autoridades políticas embasou os escores das três agências na dimensão “competências regulatórias”. A alta produção normativa nos setores elétrico e de petróleo fundamentam os escores mais baixos

para a Aneel e a ANP. Do outro lado, a maior estabilidade do ambiente legal do setor de telecomunicações fundamentou o escore mais elevado para a Anatel. Destaque-se que não foi considerada a forma de compartilhamento (se com o Executivo ou o Legislativo), mas a quantidade de normas editadas.

## 5 Considerações finais

Este estudo procurou identificar e explicar diferenças nos níveis de independência formal e *de facto* das três agências reguladoras que marcaram o início da reforma regulatória no Brasil: Aneel, Anatel e ANP. A referência para as análises foi o conjunto de indicadores que integram o IIF, criado por Gilardi (2002). As contribuições teóricas consistem no aprimoramento da metodologia para avaliar o contingenciamento orçamentário e na incorporação de um novo parâmetro para avaliar a interferência das autoridades políticas na independência *de facto*: a produção normativa.

A investigação permitiu concluir que o legislador foi mais incisivo ao tratar das atribuições e da autonomia administrativa e financeira da Anatel. Além disso, foi possível constatar que algumas diferenças entre as agências não são adequadamente captadas por índices usuais, como IIF. Por exemplo, esse índice apresenta resultados semelhantes para indicadores como “fontes do orçamento” e “competências regulatórias”, porque não considera a magnitude das fontes próprias, nem a amplitude dessa delegação de competências. Em função disso, a análise de conteúdo das leis embasou os ajustes em alguns dos escores, para melhor refletir as diferenças nos níveis de independência formal.

Em se tratando da comparação entre independência formal e *de facto*, constatou-se que a maior diferença está relacionada à dimensão “autonomia financeira e organizacional”. O comportamento dos dois índices estimados (IAO e IEO) permitiu concluir que as maiores restrições à independência financeira da Aneel e da Anatel são impostas antes do encaminhamento das propostas orçamentárias ao Congresso Nacional. Os resultados indicam que a despesa autorizada não acompanha o crescimento da arrecadação, especialmente com as taxas de fiscalização. A ANP, por sua vez, encontra-se numa situação diversa: a ausência de fontes regulares de receitas a coloca como dependente de recursos do Tesouro Nacional.

Em se tratando da produção normativa, o grande número de medidas provisórias e decretos relacionados ao setor elétrico reforça a conclusão de que a amplitude da delegação de competências regulatórias para a Aneel foi menor. No caso da ANP, a frequente edição de normas alterando as alíquotas da Cide sobre combustíveis e os percentuais de mistura do etanol à gasolina embasaram a diferença nos escores dos índices de independência formal e *de facto*.

Embora tenham sido constatados menores níveis de independência *de facto*, não foram encontradas evidências de discriminação contra agências cujo quadro diretivo não guardasse alinhamento com o Poder Executivo, preocupação presente nos estudos de Pavão (2008), Batista (2010) e De Bonis (2016). A mais frequente atuação das autoridades políticas no campo normativo dos setores de energia estaria associada à ocorrência de fatores intervenientes. A ausência de independência financeira, por sua vez, parece estar relacionada à crise fiscal, que inclusive motivou a aprovação da EC nº 93/2016, estendendo a DRU até 2022.

Em suma, os níveis de independência *de facto* são menores. Entretanto, não é possível concluir que essas limitações impostas às agências reguladoras afetam o desempenho setorial, em especial, a segurança jurídica para que empreendedores privados tomem suas decisões de investimentos. Esse parece um importante campo para pesquisas futuras.

### Referências bibliográficas

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Michigan: The University of Michigan Press, 2001. 288 p.

BATISTA, M. O desenho institucional em prática: uma análise da independência das agências reguladoras brasileiras (1997-2009). In: PRÊMIO SEAE – DEFESA DA CONCORRÊNCIA E REGULAÇÃO ECONÔMICA, 5., 2010, Brasília. *Anais...* Brasília: Seae, 2010.

BATISTA, M. Mensurando a independência das agências reguladoras brasileiras. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 36, p. 213-250, 2011.

BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, v. 22, Issue 5, p. 946-967, 2010. Special issue: Accountability and European Governance.

BRASIL. Presidência da República. Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro. *Relatório de Grupo de Trabalho Interministerial*. 2003. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/>> Acesso em: 10 fev. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Incompetência e *confidence building* por trás de 20 anos de estagnação na América Latina. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 21, n. 1 (81), p. 141-166, jan.-mar. 2001.

CALVERT, R. L.; MCCUBBINS, M. D.; WEINGAST, B. R. A theory of political control and agency discretion. *American Journal of Political Science*, v. 33, n. 3, p. 588-611, ago. 1989.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Regulatory reforms and agencification. *Working Paper 6*. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS., nov. 2005.

CORREA, P.; PEREIRA, C.; MUELLER, B.; MELO, M. *Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of Brazilian regulators*. Washington, DC: The World Bank, 2006.

CORREA, P.; PEREIRA, C.; MUELLER, B.; MELO, M. *Regulatory governance practice in Brazil: evolution and international benchmarking*. Washington, DC: The World Bank, 2017. Unpublished paper.

CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. *Cadernos Ebape*, Rio de Janeiro, Edição Especial, v. 14, p. 473-485, jul. 2016.

CUNHA, B. Q.; RODRIGO, D. Regulatory governance in Brazil: inconsistent coordination, institutional fragmentation and halfway reforms. *Biennial ECPR Standing Group for Regulatory Governance*, Exeter, v. 4. p. 27-29, jun. 2012. Unpublished.

DEBUS, I. *Agências reguladoras: aspectos relevantes da execução orçamentária, financeira e fontes de financiamento e análise de desempenho no período 1999-2009*. Relatório de Consultoria. Pro-Reg, Casa Civil, Contrato 002/2010. Brasília, 2010.

DUDLEY, S. E.; WEGRICH, K. The role of transparency in regulatory governance: comparing US and EU regulatory systems. *Journal of Risk Research*, v. 19, Issue 9: Transparency Special Issue, p. 1141-1157, 2016–.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, v.14, n. 1, p. 57-74, 1989.

FALCÃO-MARTINS, H. The exacerbation of meso policy: public policy formulation and regulatory activity in Brazil. In: IRSPM CONFERENCE, 18., Ottawa, 2014. *Anais...* Ottawa: IRSPM, 2014.

FARIAS, P. C. L.; RIBEIRO, S. M. R. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. *Revista de Serviço Público*, Brasília, DF, Ano 53, v. 3, jul-set. 2002.

FUNG, A. Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, v. 75, Issue 4, 2015, p. 513-522.

GAILMARD, S. Accountability and principal-agent models. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, ago. 2014. Cap. 6.

GILARDI, F. Principal-agent models go to Europe: independent regulatory agencies as ultimate step of delegation. In: ECPR GENERAL CONFERENCE, Canterbury (UK), 6-8 September 2001, Panel 11-8: Principal-Agency Institutional Relations. *Anais...* Canterbury: ECPR, 2001.

GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, London, v. 9, n. 6, p. 873- 893, 2002. DOI: 10.1080/1350176022000046409.

GILARDI, F.; E MAGGETTI, M. The independence of regulatory authorities. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The handbook on the politics of regulation*. Edward Elgar Publishing, Northampton, USA: 2011. p. 201-214.

GUARDIANCICH, I.; GUIDI, M. Formal independence of regulatory agencies and varieties of capitalism: a case of institutional complementarity? *Regulation & Governance*, v. 10, p. 211-229, set. 2016.

HORWITZ, R. B. *The irony of regulatory reform: the deregulation of American telecommunications*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1989.

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America – sectoral and national channels in the making of new order. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 102-124, mar. 2005.

KRAUSE, G. A.; LEWIS, D. E.; DOUGLAS, J. W. Political appointments, civil service systems, and bureaucratic competence: organizational balancing and executive branch revenue forecasts in the American States. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 770-787, jul. 2006.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. *The Journal of Law, Economics & Organization*, Oxford University Press, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

LEVI-FAUR, D. The politics of liberalisation: privatisation and regulation-for competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries. *European Journal of Political Research*, v. 42, p. 705-740, 2003.

LODGE, M. Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments. In: JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. (Eds.). *The Politics of Regulation, CRC series on competition, regulation and development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004. p. 124-144. ISBN 1843764644.

MACEY, J. R. Organizational design and political control of administrative agencies. *Journal of Law, Economics, e Organization*, v. 8, n. 1, Conference on the Economics and Politics of Administrative Law and Procedures (mar. 1992), Oxford University Press, Oxford, p. 93-110, 1992.

MAGGETTI, M. De facto independence after delegation: a fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, v. 1, n. 4, p. 271-294, 2007. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2007.00023.

MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAJONE, G. The regulatory State and its legitimacy problems. *Political Science Series*, Institute for Advanced Studies, Vienna, Austria, n. 56, jul. 1998. [Working Paper] 30 p.

MARCH, J.; OLSEN, J. *Rediscovering institutions*. The organizational basis of politics. Nova York: The Free Press, 1989.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO (MARE). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995.

MEDIANO, A. P. Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: a comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. *Regulation & Governance*, 2018. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/rego.12187>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

- MITNICK, B. M. Origin of the theory of agency: an account by one of the theory's originators. *Social Science Research Network*, mar. 2013. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1020378](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020378)>. Acesso em: 2 set. 2016.
- MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, v. 22, n. 3(87), p. 65-88, jul.-set. 2002.
- NORTH, D. C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter 1991.
- NUNES, R.; NUNES, S. B.; REGO, G. A New governance model for regulatory independent agencies. *Theoretical Economics Letters*, v. 5, p. 4-13, 2015. Disponível em: <[http://file.scirp.org/pdf/TEL\\_2015011917381643.pdf](http://file.scirp.org/pdf/TEL_2015011917381643.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2016.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The OECD Report on Regulatory Reform: synthesis*. Paris: OECD, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Working party on regulatory management and reform*. Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. Paris: OECD, 2005. 236 p.
- OLSEN, J. P. Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change. *West European Politics Journal*, v. 32, n. 3, p. 439-465, 2009.
- OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York, NY: Cambridge University Press, 1990.
- PEREIRA, C. E.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Rev. bras. Ci. Soc. [online]*, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000. ISSN 0102-6909. Acesso em: 1º nov. 2014.
- PESSOA, L. R. A natureza jurídica das “taxas de fiscalização” cobradas por agências reguladoras federais brasileiras. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. X, n. 47, nov. 2007. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/a-natureza-juridica-das-taxas-de-fiscalizacao-cobradas-por-agencias-reguladoras-federais-brasileiras/>>. Acesso em: 4 de abril de 2018.
- PIRES, J. C. L.; GOLDSTEIN, A. Agências reguladoras brasileiras: realidade e desafios. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8 n. 16, p. 3-41, dez. 2001.
- PÓ, M. V. *O jogo regulatório brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2009. 217 f.
- PRADO, M. M. The challenges and risks of creating independent regulatory agencies: a cautionary tale from Brazil. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 41, p. 435-503, 2008.
- PRADO. Presidential dominance from a comparative perspective: the relationship between the executive branch and regulatory agencies in Brazil. In: ROSE-ACKERMAN, S.; LINDSETH, P. (Eds.). *Comparative Administrative Law*. Northampton, USA. Edward Elgar, 2010. 24 p. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1690815](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1690815)>. Acesso em: 21 jun. 2017.

PRAKASH, A.; POTOSKI, M. Dysfunctional institutions? Towards a new agenda in Governance studies. *Regulation e Governance*, v.10, p. 115-125, 2016.

SANTOS, L. A. Eficiência e eficácia de sistemas de regulação: o caso brasileiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 18-21 out. 2005, Santiago, Chile. *Anais...* Santiago: Clad, 2005. Disponível em <http://www.clad.org.la/fulltext/0052427.pdf>> Acesso em 8 mar. 2017.

SMITH, W. Utility regulator: the independency debate. *Public policy for private sector*, Note nº 127, oct. 1997. The World Bank Group. Washington DC. 4 p.

SPILLER, P. T.; TOMMASI, M. The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina. *The Journal of Law, Economics e Organization*, Oxford University Press, v. 19, n. 2, p. 281-306, 2003.

THELEN, K. Varieties of capitalism: trajectories of liberalization and the new politics. *Annual Review of Political Science*, v. 15, p. 137,159, 2012.

TRILLAS, F.; MONTOYA, M. A. Independent regulators: theory, evidence and reform proposals. *Info*, v. 15, n. 3, p. 39-53, 2013. <https://doi.org/10.1108/14636691311327115>

VELASCO JUNIOR, L. *A política pública de privatização no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005. 285 f.

WORLD BANK. Regulatory governance in developing countries. *Better regulation for growth: governance framework and tools for effective regulatory reform*. Washington: The World Bank Group, 2010. 50 p.

YESILKAGIT, K.; CHRISTENSEN, J.G. Institutional design and formal autonomy: political versus historical and cultural explanations. *Journal of Public Administration and Research Theory*, v. 20, n. 1, p. 53-74, 2010.

## Apêndice A – Agências reguladoras – aspectos relevantes da independência formal

Parâmetro	Aneel (Lei, nº 9.427/1996)	Anatel (Lei nº 9.472/1997)	ANP (Lei nº 9.478/1997)
Alcance e estabilidade das competências	Exercia competências de órgão regulador e poder outorgante. Em 1998 passou a atuar como órgão de defesa da concorrência (Lei 9.648). Em 2004 deixou de ser poder outorgante, podendo atuar sob delegação (Lei nº 10.848).	Responsável pela elaboração do planejamento de médio prazo (planos de outorgas e de metas de universalização dos serviços); competência para regular todos os aspectos relevantes da prestação dos serviços. Texto original preservado.	Órgão regulador, mas com atribuição de representar os interesses da União nos contratos de Concessão da exploração de petróleo. Recebeu competências relacionadas ao biodiesel (Leis nº 11.097 e nº 11.116) e ao gás natural (Lei nº 11.909).
Autonomia administrativa e de gestão	Autonomia limitada pela obrigatoriedade de celebração de contratos de gestão. Até 2000, poderia ter diretores exonerados sem motivação, nos primeiros quatro meses de mandato (revogado pela Lei nº 9.986).	Garantias para o exercício das atividades regulatória e fiscalizatória, conforme os preceitos da boa governança regulatória.	Garantias para o exercício das atividades regulatória e fiscalizatória, conforme os preceitos da boa governança regulatória, mas tem a imparcialidade comprometida por representar os interesses da União nos contratos de concessão.
Autonomia financeira	Lei não é incisiva a esse respeito.	Dois dispositivos legais: o § 2º do art. 8º (autarquia especial caracterizada {...}) e <b>autonomia financeira</b> , e no inciso XXI do art. 19 ( <b>competência para arrecadar e aplicar suas receitas</b> ).	Lei não é incisiva a esse respeito.

Autonomia de pessoal	As três agências têm autonomia para gerir os respectivos quadros de pessoal. Entretanto, a realização de concursos depende da aprovação prévia do Ministério do Planejamento. Projetos de lei tratando da remuneração e da criação de novos cargos precisam ser previamente aprovados pelo Poder Executivo.		
Fontes de recursos	Receitas próprias (taxa de fiscalização e venda de publicações, material técnico, dados e informações), complementadas com outras fontes (recursos do Tesouro, de convênios, rendimentos de operações financeiras, doações e outras fontes).	Recursos do Tesouro, parcela das receitas com bônus de assinatura dos contratos de concessão (percentual não definido em lei), receitas com pagamento por ocupação e retenção de áreas de exploração, além de outras fontes. Entre 2004 e 2012, receberia 28% das receitas com participações especiais pertencentes à União.	Receitas próprias (taxa de fiscalização e venda de publicações, material técnico, dados e informações), complementadas com outras fontes (recursos do Tesouro, de convênios, rendimentos de operações financeiras, doações e outras fontes).

Fontes: elaboração própria, a partir da consulta às leis de criação das três agências e alterações posteriores.

## Apêndice B – Evolução da relação entre receitas e despesas e do contingenciamento orçamentário das agências reguladoras entre 1998 e 2017

ANO	IAO: Recursos disponíveis (LOA ± créditos) / Receita arrecadada <sup>1</sup>			IEO: Despesa empenhada / recursos disponíveis (LOA ± créditos) <sup>2</sup>			ICO: Reserva de contingência / Despesa autorizada (LOA ± créditos) <sup>3</sup>		
	ANEEL	Anatel	ANP	ANEEL	Anatel	ANP	ANEEL	Anatel	ANP
1998	97,3%	60,7%	n.d.	56,1%	33,8%	n.d.	-	-	n.d.
1999	89,5%	70,2%	n.d.	87,3%	78,6%	n.d.	-	-	n.d.
2000	92,9%	59,4%	150,2%	76,2%	63,0%	39,8%	-	-	-
2001	95,7%	84,0%	299,7%	86,8%	43,4%	28,8%	-	-	-
2002	101,6%	85,2%	340,0%	86,8%	46,4%	51,9%	-	24,1%	49,4%
2003	79,0%	42,6%	57,5%	63,6%	67,9%	43,6%	19,9%	41,7%	64,7%
2004	76,9%	25,5%	18,1%	66,6%	83,7%	90,0%	21,7%	63,2%	90,6%
2005	55,3%	44,5%	19,2%	72,1%	48,8%	82,8%	16,4%	76,6%	90,0%
2006	43,0%	13,6%	23,8%	81,2%	92,4%	81,2%	52,8%	88,9%	89,2%
2007	48,1%	17,5%	17,7%	78,8%	73,8%	89,0%	61,7%	85,2%	90,2%
2008	44,6%	14,2%	38,5%	89,4%	78,7%	75,4%	56,1%	86,6%	85,1%
2009	49,2%	15,0%	24,8%	87,4%	81,9%	93,6%	56,9%	89,7%	88,8%
2010	54,0%	15,8%	29,1%	80,2%	80,6%	67,2%	52,9%	37,5%	85,1%
2011	47,8%	13,4%	24,4%	84,9%	80,7%	72,2%	50,1%	56,0%	90,1%
2012	50,7%	16,1%	145,6%	84,1%	88,9%	73,5%	50,3%	76,4%	87,8%
2013	61,6%	18,4%	114,4%	74,3%	89,1%	93,4%	49,6%	65,1%	91,2%
2014	61,6%	16,9%	105,2%	95,1%	94,3%	90,8%	36,5%	90,0%	62,5%
2015	73,7%	15,7%	78,5%	80,5%	92,8%	86,2%	31,2%	91,5%	24,0%
2016	58,0%	18,9%	107,3%	72,0%	95,7%	92,7%	17,7%	83,2%	56,5%
2017	55,4%	22,8%	86,2%	95,8%	90,9%	83,3%	21,3%	79,8%	46,1%
Média 1	60,9%	33,5%	45,0%	80,8%	75,4%	74,7%	37,7%	77,9%	82,6%
Média 2	56,0%	16,5%	49,6%	84,4%	87,4%	82,8%	43,0%	83,1%	83,5%

(1) Relação entre a a despesa autorizada (sem as reservas de contingência) e arrecadação própria (taxas de fiscalização e outras receitas previstas em lei); (2) Relação entre despesa executada (considera efeitos dos decretos de contingenciamento) e o autorizado pela Lei Orçamentária Anual; e, (3) Contingenciamentos previstos na própria Lei Orçamentária Anual.

Média 1 = média da série histórica. Média 2 = média dos últimos dez anos.

Fonte: elaboração própria a partir de relatórios fornecidos pelas agências reguladoras.

## Apêndice C – Estimativa dos índices de independência formal (IIF) e *de facto*

Dimensão/indicador	Pesos	IIF			Índice de independência de facto		
		Aneel	Anatel	ANP	Aneel	Anatel	ANP
<b>Status do Diretor-Geral da Agência</b>	<b>0,20</b>	<b>0,144</b>	<b>0,151</b>	<b>0,144</b>	<b>0,144</b>	<b>0,151</b>	<b>0,144</b>
<b>Tempo de mandato</b>							
8 anos ou mais	1,00						
De 6 a 8 anos	0,80						
5 anos	0,60						
4 anos	0,40						
Menor que 4 anos, fixado por quem indica	0,20	X	X	X	X	X	X
Ausência de mandato fixo	0,00						
<b>Quem indica o Diretor-Geral?</b>							
Os membros do Conselho de Administração	1,00						
Compartilhado entre Parlamento e Governo	0,75						
O Parlamento	0,50	X	X	X	X	X	X
O Governo, coletivamente	0,25						
Um ou dois ministérios	0,00						
<b>Demissão</b>							
Impossível	1,00						
Possível, mas não por razões políticas	0,66						
Ausência de regras claras	0,33	X	X	X	X	X	X
A critério de quem indica <sup>2</sup>	0,00						

<b>Diretor pode ocupar outros cargos no Governo?</b>							
Não é permitida	1,00						
Somente se permitida pelo Governo	0,50	X	X	X	X	X	X
Sim, sem normas específicas a respeito	0,00						
<b>O mandato pode ser renovado?</b>							
Não	1,00						
Sim, mas somente uma vez.	0,50	X	X	X	X	X	X
Sim, mais de uma vez.	0,00						
<b>Independência é requisito para a indicação?</b>							
Sim	1,00	X	X	X	X	X	X
Não	0,00						
<b>Status do Conselho de Administração</b>	<b>0,20</b>	<b>0,144</b>	<b>0,151</b>	<b>0,144</b>	<b>0,144</b>	<b>0,151</b>	<b>0,144</b>
<b>Tempo de mandato</b>							
8 anos ou mais	1,00						
De 6 a 8 anos	0,80						
5 anos	0,60						
4 anos	0,40						
Menor que 4 anos, fixado por quem indica	0,20	X	X	X	X	X	X
Ausência de mandato fixo	0,00						

<b>Quem indica os membros?</b>							
Os membros do Conselho de Administração	1,00						
Compartilhado entre Parlamento e Governo	0,75						
O Parlamento	0,50	X	X	X	X	X	X
O Governo, coletivamente	0,25						
Um ou dois ministérios	0,00						
<b>Demissão</b>							
Impossível	1,00						
Possível, mas apenas por razões não relacionadas às políticas	0,67						
Ausência de regras claras	0,33	X	X	X	X	X	X
A critério de quem indica <sup>2</sup>	0,00						
<b>Membro pode ocupar outros cargos no Governo?</b>							
Não é permitida	1,00						
Somente se permitida pelo Governo	0,50	X	X	X	X	X	X
Sim, sem normas específicas a respeito	0,00						
<b>O mandato pode ser renovado?</b>							
Não	1,00						
Sim, mas somente uma vez.	0,50	X	X	X	X	X	X
Sim, mais de uma vez.	0,00						
<b>Independência é requisito para a indicação?</b>							
Sim	1,00	X	X	X	X	X	X
Não	0,00						

<b>Relacionamento com o Governo e com o Parlamento</b>	<b>0,20</b>	<b>0,083</b>	<b>0,167</b>	<b>0,150</b>	<b>0,083</b>	<b>0,167</b>	<b>0,150</b>
<b>Independência é formalmente estabelecida?</b>							
Sim	1,00		X			X	
Não	0,00	X		X	X		X
<b>Quais as obrigações perante o Governo?</b>							
Não há.							
Apenas relatório anual de prestação de contas.	1,00						
	0,67						
Relatório anual de prestação de contas precisa ser aprovado.	0,33	X	X	X		X	X
	0,00				X		
Agência deve prestar contas de todos os atos.							
<b>Quais as obrigações perante o Governo?</b>							
Não há.							
Apenas relatório anual de prestação de contas.	1,00						
	0,67						
Relatório anual de prestação de contas precisa ser aprovado.	0,33	X	X	X		X	X
	0,00				X		
Agência deve prestar contas de todos os atos.							

<b>Que outro órgão, além do Judiciário, pode reverter decisões da Agência, quando ela detém competência exclusiva?</b>							
Nenhum							
Uma estrutura especializada	1,00						
O Governo, com qualificações	0,75	X	X	X	X	X	X
O Governo, incondicionalmente.	0,5						
	0,00						
<b>Autonomia financeira e organizacional</b>	<b>0,20</b>	<b>0,117</b>	<b>0,200</b>	<b>0,092</b>	<b>0,067</b>	<b>0,067</b>	<b>0,067</b>
<b>Quais as fontes de orçamento da Agência?</b>							
Taxas de fiscalização sobre a indústria regulada.	1,00						
Recursos públicos e taxas de fiscalização.	0,50	X	X				
O Governo.	0,00			X	X	X	X
<b>Como o orçamento é controlado?</b>							
Pela Agência.	1,00						
Por um órgão de contas ou o Judiciário.	0,67		X				
A Agência e o Governo.	0,33	X		X	X	X	X
Somente o Governo.	0,00						
<b>Quem decide sobre a estrutura interna?</b>							
A Agência	1,00						
A Agência e o Governo	0,50		X			X	
O Governo.	0,00	X		X	X		X

<b>Quem é encarregado da política de pessoal da Agência (contratar, demitir e decidir sobre a alocação)?</b>							
A Agência	1,00						
A Agência e o Governo.	0,50		X		X		
O Governo	0,00	X		X		X	X
<b>Competências regulatórias</b>	<b>0,20</b>	<b>0,050</b>	<b>0,150</b>	<b>0,100</b>	<b>0,050</b>	<b>0,050</b>	<b>0,050</b>
Somente a Agência.							
A Agência e outras autoridades independentes.	1,00						
A Agência e o Parlamento.	0,50		X			X	
A Agência e o Governo.	0,25	X		X			X
A Agência tem competências consultivas.	0,00				X		
<b>IIF Total</b>	<b>1,00</b>	<b>0,538</b>	<b>0,819</b>	<b>0,630</b>	<b>0,488</b>	<b>0,685</b>	<b>0,555</b>

Fonte: elaboração própria, conforme metodologia proposta por Gilardi (2002). Nota: os índices de independência *de facto* foram estimados a partir de ajustes nos escores de alguns indicadores do IIF, nas dimensões “autonomia financeira e organizacional” e “competências regulatórias”.

#### **José Nilton de Souza Vieira**

Programa de Pós-Graduação em Administração (UnB). Doutor em Administração Pública pela Universidade de Brasília. Mestre em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduado em Economia pela Universidade Federal de Viçosa. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. josensv@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/9360834697110207>

#### **Ricardo Corrêa Gomes**

Universidade de Brasília (UnB). Pos-doutor em Public Management pela Georgia State University. Doutor em Administração Pública pela Aston University, Inglaterra. Mestre em administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. ricardo.gomes@fgv.br <http://lattes.cnpq.br/3539564256173485>

#### **Edson Ronaldo Guarido Filho**

Universidade Federal do Paraná (UFPR). Economista pela Universidade de São Paulo Mestre e Doutor em Administração pela Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação da Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Positivo. Pesquisador Colaborador da Universidade de Brasília. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. edson.guarido@gmail.com <http://lattes.cnpq.br/2435628775717990>

# Fatores críticos de sucesso na implantação da governança da tecnologia da informação na administração pública federal

**André Luiz Nascimento Reis**

*Universidade Católica de Brasília (UCB)*

**João Souza Neto**

*Universidade Católica de Brasília (UCB/DF)*

A pesquisa teve como objetivo identificar fatores críticos de sucesso (FCS) na implantação da governança da tecnologia da informação (GTI) na administração pública federal brasileira (APF). Foram extraídos da literatura fatores críticos na implantação da GTI. Por meio do método Delphi, especialistas indicaram o grau de criticidade de cada fator. Foram considerados FCS aqueles que obtiveram consenso e apresentaram menor variação dos resultados. Foram identificados dez FCS, são eles: a alta administração deve apoiar continuamente a implantação; a implantação da GTI deve ser decidida pela alta administração; alinhar a TI aos negócios; deve haver comunicação e cooperação eficiente entre as partes interessadas; identificar e envolver partes interessadas chave; iniciar com alguns processos; a gestão de recursos de TI deve ter dimensão estratégica na organização; reter pessoas chave para a implantação; capacitar a equipe de TI para adotar mudanças; e, monitorar conformidades legais. Os dez FCS foram apresentados, por meio de grupo focal, a gestores de organizações pertencentes à APF para que opinassem sobre a pertinência dos mesmos nesse contexto. Como resultado, constatou-se que os FCS relacionados à alta administração foram considerados os mais relevantes, e que os FCS identificados mostraram-se aderentes ao contexto da APF.

**Palavras-chave:** governança de TI, fatores críticos de sucesso, administração pública federal

---

[Artigo recebido em 28 de setembro de 2018. Aprovado em 15 de outubro de 2019.]

## **Factores de éxito críticos en la implementación de la gobernanza de la tecnología de la información en la administración pública federal**

El objetivo de la investigación fue identificar los factores de éxito críticos (FEC) en la implementación de la gobernanza de la TI (GTI), en la administración pública federal de Brasil (APF). Los factores críticos en la implantación de la GTI se extrajeron de la literatura. Usando el método Delphi, se les pidió a los expertos que indicaran el grado de criticidad de cada factor. Los FEC considerados fueron los que obtuvieron consenso y presentaron una variación menor de los resultados. Se han identificado diez FCS, que son: la alta gerencia debe apoyar continuamente la implementación; la implementación de la ITN debe ser decidida por la alta gerencia; alinear TI con el negocio; debe haber una comunicación y cooperación eficiente entre las partes interesadas; identificar e involucrar a las partes interesadas clave; comience con algunos procesos; la gestión de recursos de TI debe tener una dimensión estratégica en la organización; retener a las personas clave para el despliegue; empoderar al personal de TI para aceptar el cambio; y, supervisar el cumplimiento legal. Los diez FEC identificados fueron presentados a través de un grupo focal a los gerentes de las organizaciones que pertenecen a la APF para expresar su opinión sobre su relevancia en este contexto. Como resultado, se descubrió que los FEC relacionados con la alta administración se consideraron los más relevantes y los FEC identificados adhirieron al contexto de la APF.

**Palabras clave:** gobernanza de TI, factor de éxito crítico, administración pública federal

## **Critical success factors in implementing information technology governance in federal public administration**

The aim of the research was to identify the critical success factors (CSF) in the implementation of IT governance (ITG), in the Brazilian federal public administration (FPA). The critical factors in the implantation of the GTI were extracted from the literature. Using the Delphi method, experts were asked to indicate the degree of criticality of each factor. The CSF considered were those that obtained consensus and presented smaller variation of the results. Ten CSF have been identified, which are: top management should continually support deployment; the implementation of the ITG must be decided by senior management; align IT with business; there must be efficient communication and cooperation between stakeholders; identify and engage key stakeholders; start with some processes; IT resource management must have a strategic dimension in the organization; retain key people for deployment; empower IT staff to embrace change; and, monitor legal compliance. The ten FCS were presented, through a focus group, to managers of organizations belonging to the FPA to give their opinion on their relevance in this context. As a result, it was found that senior management-related CSF were considered to be the most relevant and that identified CSF were adherent to the FPA context.

**Keywords:** IT Governance, critical success factor, federal public administration

## 1 Introdução

Na última década, a governança tem atraído a atenção das organizações devido à sua importância no provimento de respostas aos desafios dos negócios globais e aos interesses de suas diversas partes interessadas, tornando-se uma preocupação predominante para executivos, acadêmicos e políticos em todo o mundo (CLAESSENS; YURTOGLU, 2013).

Governança é um sistema de direcionamento e controle, sendo a governança corporativa (GC) compreendida como um leque de políticas relacionadas às funções de direção e controle das corporações (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, 2015), de forma a criar e prover informações transparentes e de alta qualidade (CLAESSENS; YURTOGLU, 2013).

Nos últimos anos, as organizações têm aumentado sua dependência de tecnologia da informação (TI), principalmente porque a maioria das operações é efetuada em ambientes informatizados (MENDONÇA *et al.*, 2013). A TI tornou-se parte integral de todas as funções de negócio, sendo tão significativa quanto qualquer outra área e, em muitas organizações, tornou-se crucial no apoio, sustentabilidade e crescimento dos negócios (DE HAES; VAN GREMBERGEN, 2009; PEREIRA; FERREIRA, 2015).

Portanto, administrar com eficiência os recursos de TI tornou-se um desafio (BERMEJO *et al.*, 2014) a ser superado com o propósito de agregar valor ao negócio, atingir os objetivos estratégicos e obter benefícios para a organização (DE FARIA *et al.*, 2015). Assim, busca-se assegurar que a TI entregue benefícios dentro dos prazos propostos e dos custos e investimentos estabelecidos (TEODORO *et al.*, 2014).

Por meio da implantação de uma bem concebida infraestrutura de governança de tecnologia da informação (GTI), a TI busca a eficiência na gestão de seus recursos (DE FARIA *et al.*, 2015). Entende-se, também, a GTI como um subconjunto da GC, pelo qual o uso atual e futuro da TI é dirigido e controlado (JACOBSON, 2009). Assim, a GTI tornou-se fator essencial para a gestão financeira e estratégica de uma organização e não mero suporte (SORTICA *et al.*, 2004).

Na administração pública federal brasileira (APF) a TI alcançou status de destaque. Prova disso é que o Tribunal de Contas da União (TCU), desde 2007, realiza levantamentos com o objetivo de realizar um diagnóstico sobre a situação da GTI na APF, com foco na verificação da conformidade e do desempenho, por meio de análises sistemáticas de informações relativas a governança, segurança e aquisições de bens e de serviços de TI (BRASIL, 2015).

Os levantamentos realizados pelo TCU apontam para uma tendência de evolução nas iniciativas de implantação de GTI na APF. Contudo, o próprio TCU argumenta que essa situação está distante do desejado (BRASIL, 2015). Apesar de uma evolução,

a situação da GTI na APF permanece não desejada, e está longe de ser aceitável (BRASIL, 2016, 2017, 2018). Esse cenário gera questionamentos sobre como vem sendo feita a implantação da GTI na APF, o que sugere lacunas nas orientações para essa implantação.

A falta de orientações objetivas para a implantação da GTI na APF, tendo em vista as particularidades e especificidades do setor público (poder e legitimidade), (KLUMB; AZEVEDO, 2014), apresenta-se como problema a ser enfrentado. Principalmente por que os principais esforços são despendidos na etapa de implementação (ALREEMY *et al.*, 2016).

Essa falta de orientações impacta as organizações públicas, impedindo a apropriação de lições aprendidas e comprometendo a efetividade das implantações. Adicionalmente à falta de orientações mencionada, Rodrigues e Souza Neto (2012) argumentam que há poucas referências sobre GTI no setor público, indicando que esse tema deve ser melhor explorado.

Considerando fatores críticos de sucesso (FCS) como elementos essenciais para a implementação efetiva da GTI, verifica-se que poucos estudos sobre FCS foram realizados e que pesquisas nessa área podem ser usadas para melhorar as abordagens disponíveis para implementação de governança de TI no setor público (NFUKA; RUSU, 2011).

Diante do exposto, emergiu a seguinte questão: quais são os FCS que devem ser considerados na implantação da GTI na APF? Para responder a essa questão foi realizada uma pesquisa que identificou os fatores críticos presentes na implantação da GTI, de forma geral. Os FCS identificados foram submetidos, por meio do método Delphi, a análises de especialistas, que atribuíram um grau de criticidade a eles e indicaram quais FCS estão presentes na APF. Posteriormente, especialistas analisaram, por meio de grupo focal, como os FCS ocorreram no contexto da APF. Assim, a pesquisa teve como objetivo a identificação de FCS na implementação da GTI na APF, por meio da confirmação empírica de diferentes elementos presentes na literatura.

O artigo possui cinco seções, conforme segue: introdução, referencial teórico (onde foram abordados os temas governança corporativa, GTI, GTI na APF e FCS), método, análise e discussões dos resultados, e conclusão.

## **2 Referencial teórico**

### **2.1 Governança corporativa**

A GC vem se estabelecendo como um campo de pesquisa desde os anos 70 (Fiss, 2008). Em sua origem, a GC está ligada à necessidade de representatividade

por parte de pequenos acionistas de empresas que eram impotentes, uma vez que apenas alguns investidores institucionais acumulavam uma quantidade de ações que lhes permitiam ter espaço nas decisões corporativas (MORCK; STEIER, 2005).

A GC pode ser definida como um conjunto de mecanismos que regem o processo decisório em uma organização para garantir o retorno adequado a seus investidores e evitar que haja algum tipo de ação por parte de seus agentes contrária a esse objetivo, sendo esses agentes indivíduos ou outras organizações contratados pelos proprietários ou controladores para gerir uma organização (CARVALHO, 2002).

O conceito de GC pode ser ampliado acrescentando temas como processos, costumes, políticas, leis e até instituições como potenciais influenciadores das decisões em uma organização (LUNA *et al.*, 2013). Tal ampliação do conceito também é observada no código do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, que acrescenta outras partes interessadas, indo muito além dos interesses dos acionistas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015).

No Brasil, há um movimento para que os padrões de GC sejam aprimorados, destacando-se que tais padrões têm aplicação tanto em organizações públicas quanto em organizações privadas, guardadas as suas peculiaridades (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015). Particularmente, em relação às organizações públicas, espera-se, primordialmente, o cumprimento de orçamentos e prazos (OMARI *et al.*, 2012).

Depreende-se, assim, que o conceito de GC abrange um conjunto de processos que permitem dirigir, monitorar e incentivar o relacionamento entre as diversas partes interessadas internas e externas de uma organização, de forma a se alcançarem os objetivos desejados por cada uma dessas partes.

## **2.2 Governança da tecnologia da informação**

Em função das características do setor público, uma maior ênfase foi dada à responsabilização e ao controle, passando a ser esse o foco da GTI (TEODORO *et al.*, 2014). Tal situação se reflete nos conceitos e definições encontrados na literatura, onde constata-se que, em praticamente todas as definições, há expressões (e derivadas ou similares) como “controlar” e “monitorar” que remetem à ideia de garantia de atingimento dos objetivos organizacionais, como pode ser visto no Quadro 1.

## Quadro 1 – Definições de GTI

Autor(es)	Definição
(PETERSON, 2004)	Sistema de gerenciamento corporativo por meio do qual o portfólio de TI de uma organização é direcionado e controlado.
(NFUKA; RUSU, 2010)	Parte integral da governança corporativa que provê mecanismos para a liderança, estruturas e processos organizacionais que garantam que a TI da organização sustente as estratégias e objetivos organizacionais.
(ISACA, 2012)	Uma visão de governança que garante que a informação e a tecnologia relacionada apoiem e possibilitem a estratégia da organização e a consecução dos objetivos corporativos. Também inclui a governança funcional de TI, ou seja, a que garante que as capacidades de TI sejam fornecidas com eficiência e eficácia.
(BERMEJO <i>et al.</i> , 2014)	GTI como a especificação da tomada de decisão, estruturas, processos e mecanismos relacionais de orientação e controle.
(TEODORO <i>et al.</i> , 2014)	Sistema de distribuição de responsabilidades e direitos sobre decisões de TI, e de gerenciamento e controle dos recursos tecnológicos da organização, buscando garantir o alinhamento da TI às estratégias e aos objetivos organizacionais.
(BRASIL, 2015)	Compreende o conjunto de mecanismos para assegurar que o uso da TI agregue valor ao negócio das organizações, com riscos aceitáveis.
(ISO/IEC, 2015)	Sistema pelo qual o uso atual e futuro da TI é dirigido e controlado.
(PEREIRA; FERREIRA, 2015)	A GTI vai além das responsabilidades específicas das tecnologias de informação, expandindo-se aos aspetos de negócio relacionados à TI, necessários à criação de valor para a organização.
(ALREEMY <i>et al.</i> , 2016)	A governança de TI é o processo que orienta e controla os investimentos, decisões e práticas relacionadas à TI dentro da organização, a fim de alcançar os objetivos desejados.

Fonte: elaboração própria.

A TI vem se desenvolvendo de uma maneira muito rápida, a ponto de penetrar em toda a organização, transformando os processos de negócios internos e externos, possibilitando o atendimento das expectativas dos clientes e a permanência no mercado (BHATT; EMDAD, 2010; MANFREDA; STEMBERGER, 2014). Tal realidade sugere que o foco em controle e monitoramento dado pela GTI, herdado da GC, é apropriado, o que indica que a implantação de um adequado sistema de GTI por parte das organizações é um movimento de importância estratégica.

Contudo, a implantação de um sistema de GTI requer um esforço de integração da organização, sendo necessária uma série de interações para que possa ser implantada adequadamente e gerar valor para a organização (ALREEMY *et al.*, 2016). Dessa forma, o princípio básico da GTI é o alinhamento entre TI e negócio, sendo esse alinhamento utilizado como ferramenta para mitigar as frustrações decorrentes do mau uso dos investimentos em TI e obter vantagens competitivas (RAMOS, 2015).

### **2.3 Governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira**

Além da necessidade de legitimação das decisões, há de se considerar que a GTI em organizações do setor público visa à geração de benefícios para a população e outras partes interessadas (SANTOS; SOUZA NETO, 2014). Essas organizações têm objetivos por vezes intangíveis, como saúde, segurança e educação, que devem ser entregues e/ou disponibilizados considerando restrições de prazo e orçamento (OMARI *et al.*, 2012).

O principal impulsionador da adoção de práticas de GTI na APF é o TCU, órgão responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo (BRASIL, 2012). Reforçando o fato de que a GTI faz parte da boa governança das empresas públicas (JUIZ *et al.*, 2014), o TCU realiza levantamentos sobre a adoção de práticas de GTI, por meio de questionários enviados às organizações.

O primeiro levantamento foi realizado em 2007, quando foi identificado um cenário de preocupação. No segundo levantamento, em 2010, foi criado o índice de governança de TI (iGovTI) para orientar as organizações na melhoria de suas práticas de GTI, permitindo a avaliação da efetividade das práticas adotadas. Em 2012, quando foi realizado o terceiro levantamento, constatou-se que houve uma evolução no cenário da GTI, na APF, contudo, foi verificada a adoção insuficiente de práticas fundamentais de GTI (BRASIL, 2015), sinalizando uma situação ainda distante do ideal. Em 2016, novamente o TCU apontou uma evolução, mas, ressaltou que a situação da GTI na APF está distante de patamares aceitáveis (BRASIL, 2016).

Em 2017, o TCU passou a acompanhar a GTI de forma integrada com outras governanças (pessoas, contratações e resultados), uma vez que, para o TCU, a governança e a gestão perpassam todas as funções organizacionais. Como os resultados do iGovTI de 2016 foram disponibilizados somente em meados de 2017, o TCU optou por não calcular o iGovTI 2017, mas, mantendo a avaliação da GTI. Em 2018 o iGovTI voltou a ser calculado. Contudo, tanto em 2017 quanto em 2018, a GTI na APF perdura em uma situação distante do aceitável (BRASIL, 2017), apresentando, de forma geral, um cenário não desejado, considerando a sua importância para o desempenho das organizações (BRASIL, 2018).

Conforme Ramos (2015), os levantamentos realizados pelo TCU são considerados como o principal instrumento de avaliação da GTI na APF. A partir desses levantamentos é que são elaborados os acórdãos do TCU com determinações visando melhorar a GTI na APF, todavia, esses levantamentos não orientam sobre a implantação da GTI, nem apontam os FCS a serem considerados nessa implantação.

## 2.4 Fatores críticos de sucesso

Segundo Rockart (1979), o Dr. Ronald Daniel introduziu, em 1961, o conceito de FCS, citando que grandes corporações produzem um grande número de informações e que apenas um pequeno grupo de informações auxiliavam efetivamente os gestores na melhoria do desempenho. Para que fosse dada atenção a esse pequeno grupo de informações, foi introduzido o conceito de FCS. Foi verificado por Caralli (2004) que o conceito de FCS também pode ser útil em aplicações diversas e não somente no campo de sistemas de informações, sendo necessária sua adaptação para cada tipo de indústria/segmento.

FCS são aplicados a um número limitado de áreas em que os resultados devem ser satisfatórios para garantir o desempenho esperado de uma organização. Ou seja, se os resultados nessas áreas não forem adequados, a organização não alcançará seus objetivos (ROCKART, 1979). O conceito de FCS apresentado por Caralli (2004) amplia essas possibilidades, postulando que esses são mais do que áreas, perpassando atividades, rotinas e elementos culturais.

Há também fatores que, embora sejam considerados importantes, não são críticos. Isso acontece quando o cumprimento de determinado objetivo é alcançado com a ocorrência ou não desses fatores, embora sua presença aumente a probabilidade de sucesso. São fatores considerados desejáveis e a eles é dada a denominação de fatores de sucesso (FS) (CUNHA; SOUZA NETO, 2014).

Para esta pesquisa, o conceito de FCS utilizado foi o de que eles são elementos chave de desempenho para que uma organização alcance seus objetivos e cumpra sua missão. Destaca-se que a má execução desses elementos faz com que a organização não atinja seus objetivos e, conseqüentemente, não cumpra sua missão (ALREEMY *et al.*, 2016). FCS podem ser práticas, estratégias, táticas, métodos, ferramentas, técnicas, elementos culturais e motivacionais que precisam ser bem executados para que uma organização tenha aumentadas as suas probabilidades de sucesso.

Os FCS podem ser classificados em três dimensões distintas (BULLEN; ROCKART, 1981). Na primeira dimensão, a origem, os FCS podem surgir de cinco fontes primárias: a) indústria – cada tipo de indústria, segmento ou setor possui seus FCS, aos quais as organizações devem se atentar; b) estratégica competitiva – dependendo de sua estratégia ou de sua posição no mercado, a organização pode

ter diferentes FCS; c) ambiente competitivo – são FCS sobre os quais a organização não possui influência direta e que estão ligados ao ambiente competitivo no qual a organização está inserida; d) temporalidade – há situações em que os FCS emergem circunstancialmente, por um período de tempo, devido a situações diversas; e) gestores funcionais – cada gestor funcional possui o seu conjunto de FCS.

Quanto à segunda dimensão, os FCS podem ser classificados como internos ou externos, sendo que a principal característica dos fatores internos é que eles estão relacionados a situações onde os gestores possuem influência/controle. Já a principal característica dos fatores externos é que eles estão relacionados a situações onde há pouca ou nenhuma influência/controle por parte dos gestores.

A terceira dimensão classifica os FCS de acordo com sua finalidade, podendo ser classificados como de: a) monitoramento – fatores que demandam monitoramento constante para acompanhar o desempenho organizacional; b) construção/adaptação – fatores que estão relacionados à adaptação da organização ao enfrentamento de novas situações e/ou ambientes.

Além de suas dimensões, os FCS também possuem uma hierarquia que retrata as relações entre cada um desses fatores (GATES, 2010). Os níveis hierárquicos entre os FCS são: indústria; organizacional; departamental; operacional e individual. Os FCS de indústria influenciam as organizações de uma determinada indústria (segmento ou setor) no desenvolvimento da sua estratégia, seus objetivos e suas metas. Essas organizações desenvolvem estratégias que contemplam os seus principais FCS organizacionais. Estes últimos, por sua vez, direcionam os gestores para a identificação de FCS departamentais, que direcionam os FCS operacionais, sendo esses dois últimos suportados pelos FCS individuais.

Como método, os FCS obtiveram aprovação dos executivos de mercado na medida em que definem processos que demandam menor tempo e apresentam melhores resultados (ROCKART, 1979). Dada sua perspectiva de aplicação em várias áreas de conhecimento e sua possibilidade de aplicações diversas, há várias técnicas e métodos que podem ser utilizados para a identificação de FCS. Destaca-se o questionário do tipo *survey* como o método mais comumente utilizado para identificar FCS (ESTEVES DE SOUZA, 2004).

Como benefícios, o método FCS permite que o gestor determine os fatores que deverão demandar maior atenção e esforço, desenvolva medidas adequadas para esses fatores, defina claramente a quantidade de recursos que devem ser alocados pela organização, acomode mudanças na estratégia em função de alterações ambientais e as aplique em várias áreas afetas ao processo de gestão (ROCKART, 1979).

### 3 Metodologia

A presente pesquisa pode ser classificada como quantitativa e qualitativa de caráter descritivo, uma vez que buscou identificar e entender o significado e a ocorrência dos FCS na implantação da GTI na APF, dado que há poucas referências sobre GTI no setor público (PETERSON, 2002; RODRIGUES; SOUZA NETO, 2012), sugerindo que esse tema seja melhor explorado (CRESWELL, 2010).

A execução da pesquisa se deu em quatro fases. A primeira fase foi a identificação de FCS nas implantações de GTI presentes na literatura, aplicados em diversos contextos. A segunda fase foi a realização de uma avaliação, por meio do método Delphi, junto a especialistas em GTI na APF, para que os fatores identificados na literatura fossem analisados e classificados sob o ponto de vista de sua criticidade no contexto da APF.

O método Delphi é uma ferramenta para obter julgamentos coletivos sobre determinado assunto junto a especialistas independentes (HUANG *et al.*, 2013). É um método flexível, interativo e de facilitação de grupo realizado em vários estágios (rodadas) de modo a trocar opinião individual por consenso em grupo, (HASSON *et al.*, 2000). Em resumo, o método Delphi consiste na realização de rodadas anônimas de questionários postais ou por e-mail (caso do presente estudo), coleta de *feedback* individual e resumo dos resultados, repetindo esse processo até que seja alcançado determinado nível de consenso ou até que seja realizado um número predeterminado de rodadas (HUMPHREY-MURTO e colab., 2017). No método Delphi os participantes não interagem diretamente preservando o anonimato de cada participante, de modo que não haja influências e constrangimentos (MCMILLAN *et al.*, 2016).

Na terceira fase, foi realizado um grupo focal com gestores de TI da APF, com o objetivo de verificar as percepções sobre a pertinência dos FCS identificados e contextualizá-los na realidade de organizações vinculadas à APF (GOMES; BARBOSA, 1999). Por fim, na quarta fase, os FCS foram classificados segundo as dimensões e hierarquias propostas por Bullen e Rockart (1981) e Gates (2010). Na pesquisa, foi utilizado o método de abordagem de FCS disseminado por Rockart (1979), uma vez que mostrou-se viável, dada a sua versatilidade para aplicação em áreas distintas.

#### 3.1 Coleta de dados

A coleta de dados ocorreu no período compreendido entre março e agosto de 2016. A identificação de FCS na implantação da GTI, presentes na literatura, buscou por práticas ou processos ou FCS na implantação da GTI em qualquer tipo de organização. Os FCS identificados na literatura foram submetidos a vinte

especialistas em GTI, por meio do método Delphi, para que fossem analisados e classificados sob o ponto de vista de sua criticidade (baixíssima, baixa, média, alta e altíssima) (CUNHA; SOUZA NETO, 2014). Para isso, foram enviados questionários via *e-mail*, utilizando o software *Survey Monkey*. A escolha dos especialistas se deu por meio de indicação.

Além da classificação quanto à criticidade, os especialistas foram estimulados a realizar observações e indicar eventuais FCS não identificados. Constavam também nos questionários questões relativas ao tempo de experiência (em anos) na área de TI de órgão/empresa pública, de modo a confirmar se os especialistas possuíam o perfil desejado. Por fim, foi solicitado que informassem sua ocupação para caracterização do perfil. Dois especialistas em TI que não participaram da pesquisa realizaram a validação dos questionários em cada uma das rodadas.

O método Delphi foi finalizado após a realização de duas rodadas. Os especialistas que responderam ao questionário da primeira rodada foram convidados a participar da segunda rodada. Cada especialista recebeu um relatório de *feedback*, contendo um resumo dos resultados da primeira rodada e a compilação das respostas de todos os especialistas em comparação com as suas respostas, além de gráficos para uma melhor visualização das informações.

Após a identificação dos FCS, foi realizado um grupo focal com cinco gestores de TI, com, em média, mais de 17 anos de experiência, que atuam em organizações pertencentes à APF, principalmente do setor judiciário. Os especialistas que participaram do método Delphi não foram convidados a participar do grupo focal, para que não houvesse algum tipo de viés em defesa de opiniões já emitidas.

### 3.2 Tratamento dos dados

Para a identificação dos FCS na literatura, foi adotada, como critério de seleção, a abordagem de FCS na implantação da GTI ou de FCS na implantação de alguma prática (*framework*) (*Information Technology Infrastructure Library – ITIL*, por exemplo), desde que fosse citado explicitamente pelo(s) autor(es) que a prática foi utilizada para implantação de GTI, uma vez que a utilização de uma ou combinações de várias práticas pode ser utilizada para a implantação da GTI (ALREEMY *et al.*, 2016; RODRÍGUEZ; VIEIRA, 2007). Os FCS identificados foram analisados conforme suas descrições, significados e agrupados em categorias (ALREEMY *et al.*, 2016), de forma a possibilitar um melhor entendimento. FCS com descrições e significados semelhantes foram compilados e tiveram suas descrições unificadas.

Para cômputo dos resultados do método Delphi, foi atribuído um valor para cada nível de criticidade atribuído por cada especialista, para cada FCS, sendo: 1 (baixíssima), 2 (baixa), 3 (média), 4 (alta) e 5 (altíssima). As respostas dos

especialistas para cada fator foram divididas em três grupos, conforme a frequência de opiniões sobre o fator: a) favoráveis – somatório das opiniões com criticidade alta + altíssima; b) indiferentes – somatório das opiniões com criticidade média e d) desfavoráveis – somatório das opiniões com criticidade baixíssima + baixa. Nas duas rodadas, o consenso foi considerado quando o somatório das opiniões dos especialistas atingisse 75% em um dos grupos citados.

A classificação geral dos fatores considerou os seguintes critérios: a) fator crítico de sucesso – percentual das opiniões “favoráveis” maior ou igual a 90% e coeficiente de variação (variação dos valores em torno da média) maior ou igual a 0,15; b) fator de sucesso - percentual das opiniões “favoráveis” maior ou igual a 90% e coeficiente de variação maior ou igual a 0,3; c) não FCS – percentual de opiniões “favoráveis” menor que 90% (CUNHA; SOUZA NETO, 2014).

Os participantes do grupo focal receberam um código para identificação de suas falas. Um facilitador conduziu a apresentação dos tópicos na reunião e três auxiliares o apoiaram no direcionamento das discussões. As falas dos participantes foram gravadas e analisadas manualmente por meio de análise conteúdo (BARDIN, 2011). As percepções dos participantes foram agrupadas conforme categorias dos FCS e reproduzidas em afirmações que refletiam a convergência de opiniões do grupo para cada um dos FCS.

#### 4 Resultados e discussões

O perfil dos especialistas consultados foi predominantemente (80%) de servidores públicos ou empregados de empresas estatais com, no mínimo, 10 e, em média, 24 anos de experiência em GTI, perfil esse considerado adequado aos objetivos da pesquisa. Utilizou-se o coeficiente alpha de Cronbach para análise da consistência interna dos questionários respondidos pelos especialistas, sendo respectivamente 0,9009 para a primeira rodada e 0,8157 para a segunda, estando ambos acima do valor mínimo sugerido de 0,7 (HAIR *et al.*, 2009).

Foram identificados quarenta e quatro fatores, que foram submetidos à análise dos especialistas na primeira rodada do método Delphi. Ao final da primeira rodada, vinte e cinco fatores identificados apresentaram consenso, oito foram classificados como FCS e dezenove não apresentaram consenso, sendo necessária uma segunda rodada. Ainda na primeira rodada, foram apresentadas, pelos especialistas, observações acerca dos fatores.

Os fatores que não apresentaram consenso foram submetidos a uma segunda rodada, quando, também, foram enviadas as observações feitas pelos especialistas. Ao final da segunda rodada, foram identificados dez FCS, outros dez foram

classificados como FS, e vinte e quatro foram classificados como não FCS. Os dez FCS identificados após a segunda rodada do método Delphi estão apresentados no Quadro 2, por ordem de criticidade, e classificados em categorias, seguidos dos autores.

Os dois fatores que compõem o grupo alta administração (F1 – A alta administração deve apoiar continuamente a implantação e F2 – A implantação da GTI deve ser decidida pela alta administração) foram classificados como FCS, ressaltando a relevância da participação da alta administração na implantação da GTI em organizações da APF. Tal relevância também foi verificada nos relatos do grupo focal e está aderente aos achados da literatura, que consideraram como FCS a participação da alta administração na implantação da GTI em um contexto mais amplo (AHMAD *et al.*, 2013; HEIER *et al.*, 2008; IDEN; EIKEBROKK, 2014; MEHRAVANI *et al.*, 2011; NICHU; MOURAD, 2012; WANG; SERESHKI, 2010) e no contexto do setor público (NFUKA; RUSU, 2010).

O fator F3 – deve haver comunicação e cooperação eficiente entre as partes interessadas, mostrou-se de grande influência na implantação da GTI na APF uma vez que, segundo as discussões do grupo focal, é importante que todos entendam o papel da GTI e que os gestores entendam os benefícios da implantação, corroborando com os achados de Nfuka e Rusu (2010).

#### Quadro 2 – FCS na implantação da GTI na APF

Fator e descrição	Categorias	Autor(es)
A alta administração deve apoiar continuamente a implantação	Alta administração	(AHMAD e colab., 2013; HEIER <i>et al.</i> , 2008; IDEN; EIKEBROKK, 2014; MEHRAVANI <i>et al.</i> , 2011; NFUKA; RUSU, 2010; NICHU; MOURAD, 2012)
A implantação da GTI deve ser decidida pela alta administração	Alta administração	(IDEN; EIKEBROKK, 2014; WANG; SERESHKI, 2010)
Deve haver comunicação e cooperação eficiente entre as partes interessadas	Comunicação	(AHMAD <i>et al.</i> , 2013; HEIER <i>et al.</i> , 2008; IDEN; EIKEBROKK, 2014; NFUKA; RUSU, 2010; NICHU; MOURAD, 2012; WANG; SERESHKI, 2010)
Alinhar a TI aos negócios	Estratégia	(SHIVASHANKARAPPA <i>et al.</i> , 2012)
Identificar e envolver partes interessadas chave	Partes interessadas	(IDEN; EIKEBROKK, 2014; NICHU; MOURAD, 2012; WANG; SERESHKI, 2010)

Reter pessoas chave para a implantação	Partes interessadas	(SHIVASHANKARAPPA <i>et al.</i> , 2012)
Iniciar com alguns processos	Processos	(IDEN; EIKEBROKK, 2014; WANG; SERESHKI, 2010)
Monitorar conformidades legais	Requisitos	(SHIVASHANKARAPPA <i>et al.</i> , 2012)
Capacitar a equipe de TI para adotar mudanças	Treinamento	(HEIER <i>et al.</i> , 2008; IDEN; EIKEBROKK, 2014; NFUKA; RUSU, 2010)
A gestão de recursos de TI deve ter dimensão estratégica na organização	Estratégia	(NFUKA; RUSU, 2010)

Fonte: elaboração própria.

O fator F4, alinhamento da TI aos negócios, apresentou aderência ao alinhamento da GTI como governança funcional da GC, sugerindo que não basta uma GTI eficiente, é preciso que ela esteja alinhada ao planejamento estratégico global da organização. O princípio básico da GTI é o alinhamento entre TI e negócio, sendo esse alinhamento utilizado como ferramenta para mitigar as frustrações decorrentes do mau uso dos investimentos em TI e para obter vantagens competitivas (RAMOS, 2015). Tal achado também reforça o papel da GTI como subconjunto da GC, apoiando o cumprimento da missão organizacional (JACOBSON, 2009; LUNA *et al.*, 2013).

A identificação e o envolvimento das partes interessadas chave (F5) foram classificados como FCS pelos especialistas, ratificando as considerações de Iden e Eikebrokk (2014), Nicho e Mourad (2012) e Wang e Sereshki (2010), ficando patente, no grupo focal, que a comunicação exerce um importante papel na implantação da governança, chegando ao ponto de, por falta de comunicação, as pessoas não saberem qual é o objetivo da GTI.

Durante a realização do grupo focal um ponto levantado nas discussões foi a existência de “campeões” para a implantação da GTI, o que, na literatura, foi denominado como “definir um campeão”. Esse fator não foi classificado como FCS. Contudo, esses “campeões” foram citados no grupo focal como pessoas chave e a retenção dessas pessoas se confirmou como FCS (F6 – reter pessoas chave para a implantação) (SHIVASHANKARAPPA *et al.*, 2012).

O fator F7 – iniciar com alguns processos, foi tratado no grupo focal como diretamente relacionado com a escassez de recursos. Dado que não há recursos para iniciar ao mesmo tempo todos os processos planejados, esses processos

devem ser priorizados e implantados paulatinamente, tal qual proposto por Iden e Eikebrokk (2014) e Wang e Sereshki (2010).

A capacitação da equipe de TI, F9 – capacitar a equipe de TI para adotar mudanças (AHMAD e colab., 2013; IDEN; EIKEBROKK, 2014), também foi ratificada no grupo focal como FCS necessário à implantação da GTI na APF. Adicionalmente, foi ressaltado pelos participantes do grupo focal que o esforço empreendido para capacitar a equipe de TI deve ser acompanhado paralelamente por um esforço de capacitação da alta administração, como forma de aproximação da alta administração com os técnicos.

A gestão de recursos de TI com dimensão estratégica na organização (F 10) está diretamente associada à atuação da alta administração no provimento dos recursos necessários à implantação da GTI na APF e tal atuação foi reforçada nos relatos do grupo focal, corroborando Nfuka e Rusu (2010), que afirmaram que a alta administração deve atuar de forma a alocar os recursos escassos eficazmente para melhorar os processos de TI.

Diversos autores relacionam FCS à adoção e utilização de *framework* (principalmente Itil, Cobit e ISO, dentre outros) para a implantação da GTI (ALREEMY *et al.*, 2016; IDEN; EIKEBROKK, 2014; KUMSUPROM, 2010; MEHRVANI *et al.*, 2011; NICHU; MOURAD, 2012; SHIVASHANKARAPPA *et al.*, 2012; WANG; SERESHKI, 2010). A frequência dessa relação fez com que um fator denominado “Um *framework* de GTI deve ser adotado” fosse adotado na pesquisa. Apesar disso, esse fator não foi considerado um FCS nem, tampouco, foi citado no grupo focal.

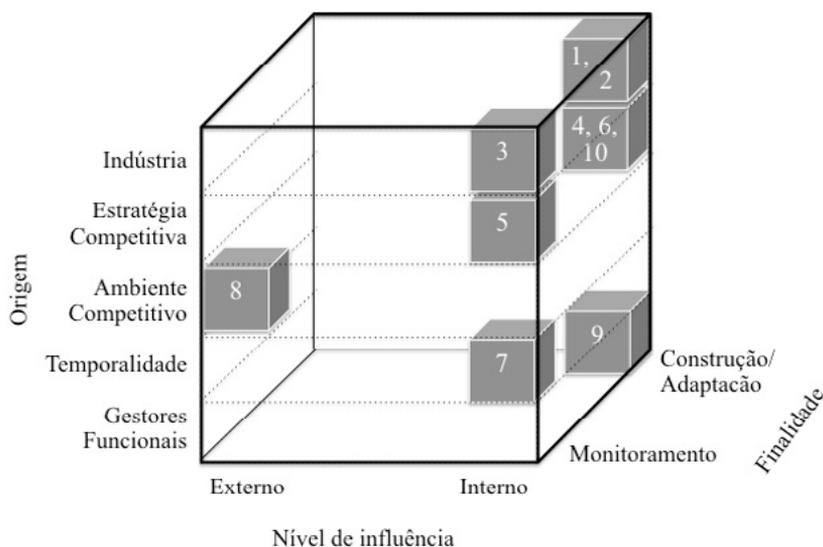
Nos estudos realizados por Heier, Borgman e Hofbauer (2008) é apresentado como problema a dificuldade das empresas na implantação de software de GTI, uma vez que muitas das iniciativas não cumprem os prazos nem os custos estabelecidos. Fatores relacionados ao cumprimento de prazos e custos não foram classificados como FCS nem citados no grupo focal.

Para De Haes e Van Grembergen (2006), a diferença entre o ambiente público e o privado impacta a GTI, uma vez que organizações do setor privado são tipicamente mais flexíveis em termos de orçamento, decisões de pessoal e procedimentos, enquanto as organizações públicas são caracterizadas por procedimentos rígidos, dependência de apontamentos políticos etc. Questões relacionadas a esses itens não foram verificadas durante a realização do grupo focal, sugerindo que a rigidez nos procedimentos na APF é considerada como norma a ser cumprida, não cabendo discussão quanto à sua adoção.

Além da identificação dos FCS e da discussão de sua pertinência no grupo focal, eles foram classificados de acordo com as dimensões propostas por Bullen e Rockart (1981) e estão apresentados na Figura 1, onde cada FCS está identificado por

seu número, conforme numeração do Quadro 2. Tal classificação e apresentação mostraram-se pertinentes, uma vez que não foram identificados na literatura estudos que tivessem essa abordagem, limitando-se a identificar os FCS.

**Figura 1 – FCS identificados e suas dimensões**



Fonte: elaboração própria.

Considerando a classificação dos FCS constantes da Figura 1, verifica-se que houve um equilíbrio entre fatores classificados como de monitoramento e de construção/adaptação, sugerindo que as organizações devem manter suas atividades operacionais e de rotina sob controle, ao mesmo tempo que devem se preparar para os desafios futuros.

O foco da TI na responsabilização e no controle, conforme apresentado por Teodoro, Przeybilovicz e Cunha (2014) ficou evidenciado nos resultados da pesquisa, uma vez que o fator F8 – monitorar conformidades legais, foi classificado como FCS. Esse foco foi ratificado nos relatos do grupo focal, tendo o TCU um papel importante nessas adoções, o que corroborou o posicionamento de Ramos (2015) de que aquele órgão, por meio de suas avaliações de gestão, desempenha o principal papel na avaliação da GTI na APF. Esse cenário fica evidenciado na Figura 1, quando somente o fator F8 apresenta dimensão externa.

Em relação à hierarquia proposta por Bullen e Rockart (1981) e Gates (2010), nota-se que há prevalência dos FCS organizacionais, seguidos pelos de indústria, e que não há FCS classificados como individuais, conforme o Quadro 3. Tal fato pode ser explicado pela exigência de cumprimento de normas e ritos burocráticos

– legitimidade das decisões (KLUMB; AZEVEDO, 2014) – ser mais acentuado na APF, em detrimento de anseios individuais.

### Quadro 3 – Hierarquia dos FCS na implantação da GTI na APF

Hierarquia	Fator e descrição
Indústria	F1 – A alta administração deve apoiar continuamente a implantação
	F2 – A implantação da GTI deve ser decidida pela alta administração
	F4 – Alinhar a TI aos negócios
Organizacional	F3 – Deve haver comunicação e cooperação eficiente entre as partes interessadas
	F5 – Identificar e envolver partes interessadas chave
	F7 – Iniciar com alguns processos
Departamental	F10 – A gestão de recursos de TI deve ter dimensão estratégica na organização
	F6 – Reter pessoas chave para a implantação
	F9 – Capacitar a equipe de TI para adotar mudanças
Operacional	F8 – Monitorar conformidades legais
Individual	-

Fonte: elaboração própria.

Os fatores com origem na própria indústria (APF) e na estratégia competitiva prevaleceram sobre os demais. Essa constatação alinhada à hierarquia dos fatores apresentada na Quadro 3, onde prevalecem os FCS de indústria e organizacionais, sugere que a implantação da GTI na APF deve possuir caráter estratégico, conforme proposto por Nfuka e Rusu (2010).

## 5 Conclusão

O objetivo da pesquisa foi a identificação de FCS na implementação da GTI na APF, por meio da confirmação empírica de diferentes elementos presentes na literatura. Para isso, foram identificados na literatura os FCS na implantação da GTI. Esses FCS foram agrupados e especialistas opinaram quanto ao seu nível de criticidade. Adicionalmente, foram colhidas percepções de gestores de organizações pertencentes à APF sobre os FCS identificados no contexto da implantação da GTI. Por fim, um rol de dez FCS a serem considerados quando da implantação da GTI na

APF foi proposto. Foi verificado que os fatores identificados relacionam-se entre si e não devem ser analisados de forma isolada.

A maioria (nove dos dez) dos FCS foram classificados como internos às organizações. Quanto à sua finalidade, eles estão divididos em FCS ligados à manutenção das atividades de rotina e ligados à preparação das organizações para desafios futuros. Não foram encontrados na literatura estudos que realizassem classificações similares para que fosse possível realizar análises comparativas. Essa lacuna pode ser explorada em estudos futuros.

Como limitação, tem-se que os FCS abordados possuem caráter temporal, sendo referências para o cenário atual da GTI na APF. Além disso, os FCS também variam conforme o grau de maturidade de cada organização. Sob o ponto de vista metodológico, ressalta-se que a realização de outros grupos focais, com a participação de mais gestores representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, enriqueceria mais o trabalho.

Em trabalhos futuros, sugere-se a realização de estudos que verifiquem os relacionamentos e influências que um FCS possui em outro e em que grau, bem como o comportamento da evolução dos FCS ao longo do tempo, conforme a evolução do grau de maturidade das organizações pertencentes à APF. Ainda considerando que os FCS relacionam-se entre si, sugere-se a utilização de outras metodologias para sua identificação, por exemplo, a utilização de recursos de análise fatorial.

Sob o ponto de vista acadêmico, o estudo buscou preencher a lacuna existente entre os referenciais teóricos e a pesquisa empírica de forma que os resultados motivem futuros esforços de pesquisa sobre os mecanismos de GTI no contexto da APF. Sob o ponto de vista social, espera-se que esse rol de FCS possam encorajar gestores de organizações da APF, em particular do setor público em geral, a rever a eficácia de seus processos de GTI, bem como auxiliar aqueles que pretendem iniciar a implantação da GTI em busca de melhores resultados organizacionais, contribuindo em última instância para o aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Por fim, conforme sugerem os resultados, pode-se concluir que os FCS mostraram-se aderentes ao contexto das organizações ligadas à APF brasileira, sendo aplicáveis a esse contexto.

## Referências bibliográficas

- AHMAD, Norita *et al.* Technology adoption model and a road map to successful implementation of ITIL. *Journal of Enterprise Information Management*, v. 26, p. 553–576, 2013.
- ALREEMY, Zyad *et al.* Critical success factors (CSFs) for information technology governance (ITG). *International Journal of Information Management*, v. 36, n. 6, p. 907–916, 2016.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. 1 de 2011 ed. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BERMEJO, Paulo Henrique de Souza *et al.* Evaluating IT governance practices and business and IT outcomes: a quantitative exploratory study in Brazilian companies. *Procedia Technology*, B1-C, v. 16, p. 849–857, 2014.
- BHATT, Ganesh D; EMDAD, Ali F. An empirical examination of the relationship between information technology (IT) infrastructure, customer focus, and business advantages. *Journal of Systems and Information Technology*, v. 12, n. 1, p. 4–16, 2.fev. 2010.
- BRASIL. Análise da capacidade de governança e gestão em 526 órgãos e entidades da administração pública federal. Brasília, Brasil: Tribunal de Contas da União, 2018.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Brasil: Câmara dos Deputados, 2012.
- \_\_\_\_\_. Levantamento de governança de TI 2014. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2015.
- \_\_\_\_\_. Levantamento em 581 órgãos e entidades da administração pública federal sobre governança e gestão em 2017. Brasília, Brasil: Tribunal de Contas da União, 2017.
- \_\_\_\_\_. Relatório de levantamento. Brasília, Brasil: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2016.
- BULLEN, Christine V. ; ROCKART, John F. A primer on critical success factors. *Working papers*, n. 69, p. 1–64, 1981.
- CARALLI, Richard A. The critical success factor method: establishing a foundation for enterprise security management. *Working papers*, n. , p. 1–118, july.2004.
- CARVALHO, Antônio Gledson De. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. *Revista de Administração*, v. 37, n. 3, p. 19–32, 2002.
- CLAESSENS, Stijn; YURTOGLU, B. Burcin. Análise da capacidade de governança e gestão em 526 órgãos e entidades da administração pública federal. *Emerging Markets Review*, v. 15, p. 1–33, 2013.
- CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- CUNHA, Marcelo Silva; SOUZA NETO, João. Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 3, p. 355–381, 2014.

- DE FARIA, Maximiliano M. *et al.* Analyzing IT governance initiatives with game theory: a systematic literature review. *Journal of Software*, v. 10, n. 9, p. 1056–1069, 2015.
- DE HAES, Steven; VAN GREMBERGEN, Wim. *Information technology governance best practices in Belgian organizations*. 2006: IEEE, p. 195b, 2006.
- DE HAES, Steven; VAN GREMBERGEN, Win. Exploring the relationship between IT governance practices and business/IT alignment through extreme case analysis in Belgian mid-to-large size financial enterprises. *Journal of Enterprise Information Management*, v. 22, n. 5, p. 615–637, 2009.
- ESTEVES DE SOUZA, José Manuel. *Definition and analysis of critical success factors for ERP implementation projects*. 2004. 1–313 f. 2004. Tese de Doutorado. Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, Spain., 2004.
- FISS, Peer C. *Institutions and corporate governance*. The sage handbook of organizational institutionalism, p. 389–410, 2008.
- GATES, Linda Parker. *Strategic planning with critical success factors and future scenarios: an integrated strategic planning framework*. Software Engineering Institute, n. november, p. 67, 2010.
- GOMES, Maria Elásir S; BARBOSA, Eduardo F. *A técnica de grupos focais para obtenção de dados qualitativos*. Instituto de Pesquisas e Inovações Educacionais, p. 1–7, 1999.
- HAIR, J. F. *et al.* *Análise multivariada de dados*. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- HASSON, Felicity; KEENEY, Sinead ; MCKENNA, Hugh. *Research guidelines for the Delphi survey technique*. *Journal of advanced Nursing*, v. 32, n. 4, p. 1008–1015, 2000.
- HEIER, Hauke; BORGMAN, Hans P. ; HOFBAUER, Thomas H. *Making the most of IT governance software: understanding implementation processes*. In: 2008, Waikoloa, Estados Unidos: IEEE, 2008. p. 1–11.
- HUANG, Sun-Jen; WU, Ming-Shian; CHEN, Li-Wei. Critical success factors in aligning IT and business objectives: a Delphi study. *Total Quality Management and Business Excellence*, v. 24, n. 10, p. 1219–1240, 2013.
- HUMPHREY-MURTO, Susan *et al.* Using consensus group methods such as Delphi and nominal group in medical education research. *Medical Teacher*, v. 39, n. 1, p. 14–19, 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GESTÃO CORPORATIVA (IBGC). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.
- IDEN, Jon; EIKEBROKK, Tom Roar. Using the ITIL process reference model for realizing IT governance: an empirical investigation. *Information Systems Management*, v. 31, n. 1, p. 37–58, 2014.
- ISACA. *COBIT 5 - Modelo corporativo para governança e gestão de TI da organização*. São Paulo, Brasil: São Paulo Chapter with the permission of ISACA, 2012.
- ISO/IEC. *ISO/IEC 38500:2015 Information technology - governance of IT for the organization*. International Organization for Standardization, 2015.

JACOBSON, Dax D. *Revisiting IT governance in the light of institutional theory*. Proceedings of the 42nd Annual Hawaii International Conference on System Sciences, HICSS, p. 1–9, 2009.

JUIZ, Carlos; GUERRERO, Carlos ; LERA, Isaac. Implementing good governance principles for the public sector in information technology governance frameworks. *Open Journal of Accounting*, v. 3, n. jan., p. 9–27, 2014.

KLUMB, Rosangela; AZEVEDO, Beatriz Marcondes De. A percepção dos gestores operacionais sobre os impactos gerados nos processos de trabalho após a implementação das melhores práticas de governança de TI no TRE/SC. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, p. 961–982, 2014.

KUMSUPROM, Siridech. *Structured approach to organisational ICT risk management : an empirical study in thai businesses*. 2010. 353 f. RMIT University, 2010.

LUNA, Alexandre J.H. de O.; KRUCHTEN, Philippe; DE MOURA, Hermano P. *Game: governance for agile management of enterprises: a management model for agile governance*. Ago. 2013: IEEE, p. 88–90, ago.2013.

MANFREDA, Anton; STEMBERGER, Mojca Indihar. Factors causing the relationship gap between top management and IS personnel. *Journal of Enterprise Information Management*, v. 27, n. 2, p. 107–121, 4 fev. 2014.

MCMILLAN, Sara S. ; KING, Michelle; TULLY, Mary P. How to use the nominal group and Delphi techniques. *International Journal of Clinical Pharmacy*, v. 38, n. 3, p. 655–662, 2016.

MEHRAVANI, Sarvenaz; HAJIHEYDARI, Nastaran; HAGHIGHINASAB, Manijeh. ITIL Adoption Model based on TAM. 2011, Singapore: [s.n.], p. 33–37, 2011.

MENDONÇA, Cláudio Márcio Campos De *et al.* Governança de tecnologia da informação: um estudo do processo decisório em organizações públicas e privadas. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 2, p. 443–468, 2013.

MORCK, Randall K; STEIER, Lloyd. *The global history of corporate governance : an introduction*. 2005, Chicago: University of Chicago Press, p. 65, 2005.

NFUKA, E. N. ; RUSU, Lazar. *Critical success factors for effective IT governance in the public sector organizations in a developing country: the case of Tanzania*, 2010.

NFUKA, E N ; RUSU, Lazar. *The effect of critical success factors on IT governance performance*. *Industrial Management & Data Systems*, v. 111, n. 9, p. 1418–1448, 2011.

NICHO, Mathew ; MOURAD, Basel Al. Success factors for integrated ITIL deployment: an IT governance classification. *Journal of Information Technology Case and Application Research*, v. 14, n. 1, p. 25–54, 2012.

OMARI, Loai Al; BARNES, Paul H; PITMAN, Grant. *Optimising COBIT 5 for IT governance : examples from the public sector*. 2012, Taipei, Taiwan: academy of Taiwan information systems research, p. 1–13, 2012.

PEREIRA, Cristiano ; FERREIRA, Carlos. Identificação de práticas e recursos de gestão do valor das TI no COBIT 5. *RISTI - Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, n. 15, p. 17–33, jun. 2015.

PETERSON, Ryan. Crafting information technology governance. *Information Systems Management*, v. 21, n. 4, p. 7–22, 2004.

PETERSON, Ryan. *Information technology governance processes under environmental dynamism: investigating competing theories of decision making and knowledge sharing*. IE Working Paper. Madrid, Spain, 2002.

RAMOS, Karoll Haussler Carneiro. *Análise multivariada de fatores críticos de sucesso em governança de Ti na administração pública federal à luz dos dados de controle externo*. 2015. 229 f. Universidade de Brasília, Brasil, 2015.

ROCKART, John F. Chief executives define their own data needs. *Harvard business review*, v. 57, n. 2, p. 81–92, 1979.

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro; SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de Ti no setor público brasileiro à luz da teoria institucional. *Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 4, p. 475–497, 2012.

RODRÍGUEZ, Martius Vicente Rodriguez y; VIEIRA, Daniele Machado. Governança de TI no setor publico - Caso da Dataprev. *Revista Produção Online*, v. 7, n. 1, p. 207–225, 2007.

SANTOS, Diana Leite Nunes Dos; SOUZA NETO, João. Avaliação da capacidade dos processos de governança corporativa de TI baseada no COBIT 5. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, v. 13, n. 01, p. 18, 30 abr. 2014.

SHIVASHANKARAPPA, Arun Nagarle et al. *Implementing it governance using cobit: a case study focusing on critical success factors*. 2012, Guelph, Canadá: IEEE, . 144–149, 2012.

SORTICA, E. ; CLEMENTI, S; CARVALHO, T. *Governança de TI: comparativo entre COBIT e ITIL*. 2004.

TEODORO, Allexandre Nishioka; PRZEYBILOVICZ, Erico; CUNHA, Maria Alexandra. Governança de tecnologia da informação: uma investigação sobre a representação do conceito. *Revista de Administração*, v. 49, n. 2, p. 307–321, 2014.

WANG, Jingwen; SERESHKI, Hami Khosravi. *How to implement ITIL successfully?* 2010. 77 f. Jönköping University, Suécia, 2010.

#### **André Luiz Nascimento Reis**

Universidade Católica de Brasília (UCB). Doutorando em Administração pela UnB. Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília. Pós-Graduado em Strategic Management of Competitiveness and Innovation for the Executive Manager pela Universidade de Miami. MBA em Gestão de Projetos pela Universidade de Vila Velha/ES. Bacharel em Administração de Empresas, com habilitação em Análise de Sistemas, pela Faculdade de Ciências Humanas de Vitória/ES. Bacharel em Administração Postal pela Escola Superior de Administração Postal. [uai@hotmail.com](mailto:uai@hotmail.com); <http://lattes.cnpq.br/3748387386409400>; <https://orcid.org/0000-0002-7389-7643>

#### **João Souza Neto**

Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília. Mestre em Engenharia Eletrônica pelo Philips International Institute da Holanda. Professor do Mestrado em Governança, Tecnologia e Inovação da Universidade Católica de Brasília. [sznetoj@gmail.com](mailto:sznetoj@gmail.com); <http://lattes.cnpq.br/7010050556592203>

# O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã

**Aline Regina Santos**

*Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)*

**Jane Iara Pereira da Costa**

*Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)*

**Fabício Burger**

*sem vínculo com IES*

**Rafael Tezza**

*Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)*

As ouvidorias públicas visam promover a melhoria da qualidade do serviço público a partir da livre manifestação do cidadão. Assim, assumem distintos papéis que englobam aspectos funcionais, como receber e analisar as manifestações; aspectos gerenciais, que envolvem a transformação das manifestações em possibilidades de melhoria no serviço público; e aspectos de cidadania, ao possibilitar que o cidadão exerça seu direito de participar na administração pública, fomentando o controle social. Considerando o exposto, o estudo objetiva analisar os papéis atribuídos à ouvidoria pública, observando como são aplicados e percebidos pelos ouvidores. Para tanto, uma pesquisa *survey* foi realizada com 156 ouvidores públicos vinculados ao Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, permitindo cotejar os dados coletados às dimensões previamente identificadas. Mediante análise fatorial exploratória, foi possível identificar duas dimensões predominantes – e não três, como previsto anteriormente. Além disso, os resultados indicam a divulgação à comunidade, seja das demandas ou da ouvidoria em si, como atividade menos recorrente entre as realizadas pelos ouvidores, situação que estimula o debate sobre a natureza da própria ouvidoria pública.

**Palavras-chave:** ouvidoria pública, participação cidadã, serviço público

---

[Artigo recebido em 27 de janeiro de 2018. Aprovado em 25 de outubro de 2019.]

## **El papel de la defensoría del pueblo: un análisis desde las dimensiones funcional, gerencial y ciudadana**

Las defensorías del pueblo tienen como objetivo promover la mejora de la calidad del servicio público de la manifestación libre del ciudadano. Así, asumen diferentes roles que abarcan aspectos funcionales, tales como la recepción y el análisis de las manifestaciones; Aspectos gerenciales, que impliquen la transformación de las manifestaciones en posibilidades de mejora en el servicio público; y los aspectos de la ciudadanía, al permitir al ciudadano ejercer su derecho a participar en la administración pública, fomentando el control social. Teniendo en cuenta lo anterior, el estudio pretende analizar los roles atribuidos a la Defensoría del Pueblo, observando cómo son aplicados y percibidos por los defensores. Para tanto, una encuesta fue hecha con 156 oyentes vinculados al Poder Ejecutivo del Estado de Santa Catarina, permitiendo la recopilación de los datos recogidos a las dimensiones previamente identificadas. A través del análisis factorial exploratorio fue posible identificar dos dimensiones predominantes – no tres, como se predijo previamente. Además, los resultados indican la divulgación a la comunidad, ya sea de las reivindicaciones o de la propia Defensoría, como actividad menos recurrente entre los que llevan a cabo los oyentes, situación que alienta el debate sobre la naturaleza de la propia Defensoría del Pueblo.

**Palabras clave:** defensoría del pueblo, participación ciudadana, servicio público

## **The public's ombudsman role: an analysis from functional, managerial, and citizen dimensions**

Public ombudsman office aims to promote the improvement of public service quality from the free manifestation of the citizen. Thus, it assumes different roles that encompass functional aspects, such as receiving and analyzing citizen's claims; managerial aspects, which involves turning complains into possibilities for improvement in the public service; and aspects of citizenship, by enabling citizens to exercise their right to participate in public administration and to promote social control. Considering this context, the present study aims to analyze the roles of the Public Ombudsman Office, observing how they are applied and perceived by the ombudsmen. Therefore, a survey was held to 156 ombudsmen linked to the Executive Branch of the Santa Catarina state, allowing compare the data to the previously identified dimensions. Through exploratory factorial analysis, it was possible to identify two predominant dimensions – not three, as previously predicted. Besides, results indicate the disclosure to the community as a less recurrent activity among those carried out by the listeners. This situation encourages the debate on the nature of the Public Ombudsman itself.

**Keywords:** public ombudsman office, citizen participation, public service

## Introdução

As ouvidorias públicas estão presentes no Brasil desde o período colonial. Entretanto, é somente com a redemocratização e o fim da ditadura militar que encontram espaço para crescimento (MORAES *et al.*, 2010; OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO, 2012). O debate sobre a construção de um Estado Democrático de Direito e de uma democracia participativa culminam na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), importante marco na história do país. Se antes não era permitido ao cidadão questionar e se expressar livremente, com a CF a participação popular na administração pública torna-se um direito constitucional, expresso em seu artigo 37.

São diversas as formas de participação popular, compreendendo desde o voto até a formulação de políticas públicas. Para Duarte (2007), a participação popular é fator primordial à construção da cidadania, uma vez que é dada voz ao cidadão, tornando-o um membro legítimo e igual perante os demais, dentro de uma determinada sociedade. Naturalmente, a participação cidadã transcende a reclamação por causa de serviços insatisfatórios nas ouvidorias e nos diversos ambientes de atendimento ao cidadão, mas não a exclui. Tal abordagem é perceptível na própria definição das ouvidorias públicas, publicada em cartilha desenvolvida pela Ouvidoria Geral da União.

A ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a administração pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados (OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p.8).

Corroborando o exposto, o documento afirma ser o papel da ouvidoria pública “não o de procurar e apontar defeito na ação da instituição, mas funcionar como um controle social da qualidade do serviço público, auxiliando na busca de solução para os problemas existentes na instituição” (OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p.17).

Apesar da relevância atribuída à ouvidoria e da possibilidade de relacioná-la a importantes temáticas da administração pública, como participação cidadã e controle social, a literatura sobre o tema ainda é escassa. Vianna (2012) pontua a existência de menos de 30 livros e poucas publicações acadêmicas sobre o tema. Em revisão sistemática compreendendo o período de 2002 a 2013, Santos *et al.* (2015) identificaram 23 artigos científicos publicados em periódicos e nos eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) na área de Administração/Gestão Pública. Nestes, são recorrentes assuntos como o histórico das ouvidorias, sua estrutura, processo de implementação e aplicação em contextos específicos, como as ouvidorias municipais ou da área da saúde, por exemplo.

Diante do contexto apresentado, o intuito da presente pesquisa foi aprofundar a análise sobre o papel das ouvidorias, tendo como ponto de partida as atribuições indicadas pela Ouvidoria Geral da União e literatura disponível na área. Como resultado, foram identificadas três dimensões relacionadas às ouvidorias públicas: a funcional, a gerencial e a cidadã. Buscou-se, a partir de então, verificar se as atividades desempenhadas pelos ouvidores e suas equipes são condizentes com as dimensões mapeadas neste estudo. Os resultados obtidos são apresentados ao final deste artigo, sendo precedidos por explanação teórica, aspectos metodológicos e apresentação dos resultados.

### Aspectos históricos da ouvidoria pública

A história da ouvidoria pública se inicia na Suécia. Oficialmente estabelecido na constituição de 1809, após o período de dominação russa, o ouvidor (*justitieombudsmannen*) tinha como função fiscalizar a observância às leis e estatutos. Além de investigar os atos irregulares cometidos por outros agentes públicos, poderia também processá-los, aproximando-se da figura de um “procurador de justiça”. Nos anos seguintes, esta função se modificou dando espaço ao defensor dos cidadãos. (HOWARD, 2010; REIF, 2004)

A expansão para outros países escandinavos levou aproximadamente um século, começando pela Finlândia, seguido por Normandia e Dinamarca. Conforme explica Howard (2010), os ouvidores realizavam as investigações a partir de denúncias formais dos cidadãos ou mesmo pela constatação de um problema. Eles poderiam solicitar esclarecimentos dos envolvidos e registrar o ocorrido em relatórios oficiais.

A segunda fase de expansão ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, começando pela Alemanha e Nova Zelândia, com rápida adesão por outros países europeus e da América do Norte. Trata-se de um período em que se evidencia o esgotamento do modelo burocrático weberiano e a introdução dos modelos gerenciais de administração pública. Neste, a lógica consiste em tornar a gestão pública mais eficiente mediante uso de práticas e ferramentas gerenciais existentes no setor privado (ABRUCIO, 1997). O trecho a seguir ilustra como a ouvidoria foi introduzida nos EUA, no início de seu processo de implantação, em 1961.

Quando um burocrata te irrita, ou demora muito, ou fica preso ao excesso de regras, ou nega o que você precisa, é possível – de maneira fácil e rápida – encontrar um alívio (...), basta escrever ao Ouvidor. Se o burocrata estiver errado, o Ouvidor pode, publicamente, reprimi-lo. (...) Isto é o que acontece em lugares como Etiópia e Escandinávia (DAVIS *apud* HOWARD, 2010, p.6, tradução nossa).

Em meados de 2003, aproximadamente 110 países já apresentavam estruturas de ouvidoria, embora com características distintas. Na Argentina, Áustria, Bélgica e Espanha, por exemplo, há uma “ouvidoria nacional” de atuação mais ampla, além das ouvidorias nas esferas federal, estadual e municipal. Já no Canadá, Índia, Itália e EUA, há somente a atuação nas três esferas. Outra distinção é feita em relação ao modelo adotado, se clássico ou híbrido (REIF, 2004).

No modelo clássico, o ouvidor é indicado pelo governo, sendo profissional de elevada competência. Atua desvinculado dos poderes, de forma autônoma, sendo responsável por receber as reclamações da população contra agentes públicos, como servidores, políticos, oficiais, etc., que agem em benefício próprio. O ouvidor tem o poder de investigar, recomendar ação corretiva e reportar as questões levantadas a órgãos superiores. Segundo Reif (2003, p. 4), ao ouvidor é dado elevado poder de investigação, “estes poderes incluem obrigar a produção de documentos e o comparecimento e depoimento de testemunhas. Embora estes poderes sejam importantes para atuação do ouvidor, na prática não devem ser usados com frequência”.

A autora afirma que, após uma investigação imparcial, o ouvidor determina se houve ou não conduta imprópria do agente público, conduta adequada ou não. Caso uma conduta equivocada seja descoberta, o ouvidor tem poder para fazer recomendações de mudanças, visando solucionar o problema. De acordo com Reif (2004), muitos ouvidores têm poder, inclusive, de sugerir alterações nas leis. Além disso o ouvidor tem o dever de elaborar relatórios anuais sobre as atividades da ouvidoria e relatórios especiais, se necessário, baseados em investigações específicas. Pontua-se que, no modelo clássico, o ouvidor não pode investigar situações que envolvam organizações do setor privado.

No modelo híbrido, por sua vez, há possibilidade de atuação entre os setores público e privado. Esse tipo de ouvidoria atua num espectro entre o modelo clássico de ouvidoria e as comissões de direitos humanos e de combate à corrupção. Desponta no final da década de 1970 em muitos países que sofreram abusos na área. Os profissionais que atuam nos processos investigativos são figuras públicas amparadas na constituição (Provedor de Justiça, Portugal, 1975; Defensor do Povo, Espanha, 1978; Promotor de Justiça, Brasil, 1988).

Ouvidorias de modelo híbrido são criadas quando é dada a possibilidade às ouvidorias de combater a corrupção. Enquanto há diferentes formatos de *accountability* horizontal estabelecidos para combater a corrupção, incluindo cortes e comissões de combate à corrupção, alguns países que não criaram uma instituição específica com tal propósito dotaram às ouvidorias um papel de anticorrupção (REIF, 2004, p.10, tradução nossa)

Reif (2004) afirma não haver uma predominância de um modelo sobre o outro, uma vez que, dos 110 países que apresentam ouvidorias, cerca de 50% adota modelo híbrido, e outros 50%, o clássico.

## A ouvidoria pública no Brasil

A trajetória das ouvidorias públicas no Brasil inicia-se no Brasil Colônia, com a figura do “ouvidor”. Entretanto, diferentemente de receber e analisar reclamações da população, o ouvidor tinha como papel reportar ao rei de Portugal o que ocorria na colônia. É somente no Brasil Império que as atribuições do ouvidor se aproximam das atuais, ainda que de forma incipiente. Durante a República, em específico, no período da ditadura militar (1964-1985), as funções do ouvidor foram paralisadas (LACERDA, 2007; OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO, 2012)

A década de 1980 foi marcada pelo enfraquecimento do militarismo e pelo processo de redemocratização, culminando na promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Tendo os direitos fundamentais como princípio do Estado brasileiro, a CF estimula o controle social e a participação cidadã, ainda que não institucionalize as ouvidorias públicas. O incentivo ao controle social, combinado à expansão das ouvidorias em escala global, resultou no florescimento das ouvidorias públicas no Brasil, tal como existe na atualidade.

A primeira ouvidoria pública do Brasil foi criada em 1986, em Curitiba, Paraná, atuando em instância municipal. Alguns anos depois, em 1992, é criada a Ouvidoria Geral da República, vinculada ao Ministério da Justiça. No entanto, foi no final da década de 1990, a partir de 1998, que o processo de institucionalização e desenvolvimento das ouvidorias começou a se solidificar.

Em 1998, o artigo 37º da CF é alterado mediante a inclusão da alínea I, que adiciona às formas de participação “as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços”. Esta modificação na CF pode ser observada como uma alusão à atividade das ouvidorias, ratificando a relevância desta à administração pública (OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO, 2012).

No ano seguinte, em 1999, o Estado de São Paulo criou um sistema de ouvidorias públicas. Romero e Sant’Anna (2014) enfatizam que as iniciativas da Prefeitura de Curitiba e do Estado de São Paulo partem do Poder Executivo, com a finalidade de garantir ao cidadão a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Segundo os autores,

além de garantir a possibilidade de reclamar da qualidade dos serviços públicos, essa rede de ouvidorias públicas veio facilitar o acesso à informação pública. Assim, a sociedade passou a ter um canal aberto de acesso à informação (ROMERO E SANT'ANNA, 2014, p.190).

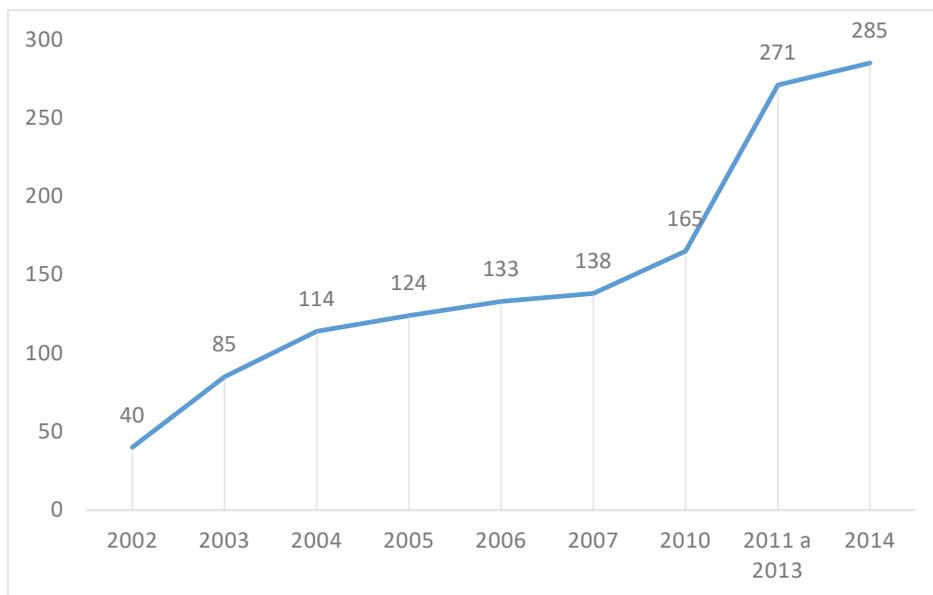
Importante destacar que, a partir de meados da década de 1990, intensifica-se no Brasil o movimento de reforma administrativa. Neste, o modelo gerencialista ganha amplitude na administração pública brasileira, com a finalidade de melhorar o desempenho do Estado mediante a oferta de serviços públicos com maior qualidade e eficiência, bem como de ampliar as bases da democratização (PÓ; ABRUCIO, 2006; LIMA, 2007).

Outro ponto relevante no histórico do país trata da promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). A lei determina que os órgãos da administração pública, direta ou indireta, proporcionem um amplo acesso à informação e sua divulgação, de forma que a gestão da informação pública ocorra com transparência (BRASIL, 2011). Romero e Sant'Anna (2014) explicam que a LAI provocou uma ampla mudança em curto espaço de tempo, segundo os autores.

A administração pública passou a ser obrigada a colocar à disposição do cidadão uma gama de informações até então mantidas encobertas pela burocracia estatal. Além de agora oferecerem ao público os chamados portais da transparência, os órgãos também passaram a atender prontamente às mais diversas solicitações de informações (ROMERO; SANT'ANNA, 2014, p.190).

Em muitos órgãos públicos, tais solicitações passaram a ser atendidas pelas ouvidorias, embora a orientação da Controladoria-Geral da União seja de que as demandas da LAI sejam atendidas por setor específico, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015).

Tal cenário colabora para o crescimento das ouvidorias públicas no Brasil, haja vista a expressão da LAI, somada à percepção de que a melhoria na qualidade do serviço público pode ocorrer a partir da manifestação do cidadão-usuário do serviço. O crescimento no número de ouvidorias públicas na última década é expresso na Figura 1.

**Figura 1 – Ouvidorias do Poder Executivo federal 2002 – 2014**

Fonte: Ipea e CGU (2014, p.5).

Pontua-se que os dados representam somente ouvidorias públicas federais, portanto, o número de ouvidorias públicas no Brasil é ainda maior. O Relatório Coleta 2014, desenvolvido pelo Ipea e CGU (2016) indica que, das 176 ouvidorias que participaram do levantamento de dados, 94% são pertencentes à esfera federal, enquanto 6% atuam no âmbito estadual. As 285 ouvidorias indicadas na figura estão cadastradas na Ouvidoria Geral da União.

Se consideradas as ouvidorias públicas não registradas na Ouvidoria Geral da União, a dimensão dessa atividade no Brasil, especialmente nas instâncias estaduais e municipais, pode se ampliar substancialmente. Somente no Estado de Santa Catarina, 261 ouvidorias públicas (estaduais) são vinculadas à Ouvidoria Geral do Estado, segundo dados coletados nesta pesquisa.

### As dimensões da ouvidoria pública

A cartilha de *Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria* (OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p.12) define o propósito da ouvidoria como sendo o de “buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando ao aprimoramento da prestação do serviço, além de contribuir para a formulação de políticas públicas”. Ainda, indica as atividades necessárias para que o propósito seja alcançado, expresso nas “competências da ouvidoria e do ouvidor”, quais sejam:

- receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios, informações, denúncias e representações;
- responder ao interessado acerca das manifestações apresentadas;
- acompanhar as providências adotadas até a obtenção da solução que o caso requer;
- sugerir a adoção de medidas visando o aperfeiçoamento na prestação do serviço público;
- organizar e interpretar as informações colhidas das áreas técnicas sobre assuntos de sua competência;
- estimular as ações de democracia participativa; e
- apoiar as ações de transparência, tanto na modalidade ativa quanto na passiva (OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 20).

É possível perceber competências operacionais, vinculadas à rotina de trabalho dos ouvidores e sua equipe, tais como “receber, examinar e encaminhar as manifestações”, bem como “responder ao interessado acerca das manifestações apresentadas” e “acompanhar as providências adotadas”. Outras apresentam aderência às atividades de gestão, pois se voltam à melhoria da prestação do serviço. Tais funções são observadas nas competências de “sugerir a adoção de medidas, visando ao aperfeiçoamento na prestação do serviço público” e de “organizar e interpretar as informações colhidas das áreas técnicas sobre assuntos de sua competência”. E, por fim, são observadas competências no tocante ao estímulo da cidadania, observadas no “estímulo às ações de democracia participativa” e no “apoio às ações de transparência”. Essa análise revela alguns dos papéis atribuídos às ouvidorias, categorizados neste trabalho em três dimensões: cidadã, gerencial e funcional.

Em uma abordagem voltada ao setor privado, Kalil (2013) categoriza as ouvidorias em duas perspectivas: a reativa e a preventiva. A atuação reativa envolve o atendimento das demandas individuais, registradas na ouvidoria, assim, compreende as atividades que têm como ponto de partida a manifestação do reclamante.

Ao registrar a reclamação a ouvidoria deve encaminhá-la de imediato aos gestores responsáveis, que darão solução ou sugestão de solução à causa. A ouvidoria não deve fornecer resposta sem consultar a área responsável, ainda que já saiba do posicionamento da empresa em relação à questão, pois é uma forma de participar os gestores sobre as principais insatisfações apresentadas pelos clientes e os respectivos volumes referentes aos processos pelos quais são responsáveis (KALIL, 2013, s.p.).

A atuação preventiva, por sua vez, diz respeito às ações da ouvidoria que envolvem a sistematização das manifestações, “visando identificar as causas dos principais problemas e propor soluções, minimizando, dessa forma, o número de reclamações” (KALIL, 2013, s.p.). Kalil explica ser a atuação preventiva uma forma de aprimorar serviços, processos, políticas, normas e procedimentos da organização, uma vez que a gestão das manifestações e reclamações possibilita um maior conhecimento dos pontos falhos da organização, a partir do ponto de vista do usuário.

Logo, o ouvidor, junto com sua equipe, colaborando para os processos de transformação da empresa, deve ser um agente de mudanças e, de acordo com as reclamações postuladas pelos clientes, prover grandes alterações a ponto de suprir as deficiências organizacionais nas questões relacionadas aos clientes, cobrando soluções e acompanhando a implementação (KALIL, 2013, s.p.).

Com base nas atividades e abordagens apresentadas, três dimensões principais foram identificadas como pertencentes às ouvidorias públicas, a saber: a funcional, a gerencial e a cidadã.

### *Dimensão funcional*

A dimensão funcional trata da funcionalidade ou *modus operandi* de uma ouvidoria. Etimologicamente, funcional se origina do termo “função”, do latim *functionem*, que designa performance, execução, um trabalho específico de alguém (ONLINE ETYMOLOGY DICTIONARY, 2016).

Apesar de não haver uma padronização a respeito, normalmente as ouvidorias são estabelecidas mediante regimento interno. De acordo com a Pesquisa Coleta OGU 2014, 44% das ouvidorias pesquisadas são estabelecidas mediante regimento interno, 10% por instrução normativa; 9% por decreto; 6% por lei e 31% por outras formas. É nos documentos constitutivos que estão estabelecidas as funções atribuídas às ouvidorias.

Apesar de contemplar outras funções além de receber, examinar, encaminhar, responder e acompanhar manifestações, essas atividades normalmente são as primeiras indicadas, talvez por serem as mais facilmente identificáveis na rotina de trabalho das ouvidorias. O decreto nº 69399/2014, que dispõe sobre as atividades das ouvidorias em São Paulo, indica 16 atribuições da ouvidoria, sendo as primeiras vinculadas às atividades de receber, analisar e responder as manifestações dos cidadãos (SÃO PAULO, 2014).

As atividades da dimensão funcional são associáveis à atuação reativa da ouvidoria, uma vez que compreendem aquelas comumente realizadas a partir da manifestação do cidadão.

### *Dimensão gerencial*

Um dos aspectos ressaltados pela OGU (2012), ao tratar da funcionalidade das ouvidorias públicas, é a possibilidade de contribuir para a melhoria da prestação dos serviços públicos. Isso porque a ouvidoria identifica os pontos a serem aprimorados, a partir da manifestação do cidadão, contribuindo para a melhoria dos procedimentos e dos processos administrativos.

A edição 42 de *Textos para discussão* da Enap (2001) trouxe como temática as ferramentas para o alcance da satisfação do cidadão, citando entre elas os sistemas de ouvidoria. Dentre as funcionalidades comumente conhecidas, como receber, analisar, responder e encaminhar as manifestações, o documento enfatiza o caráter gerencial das ouvidorias, como possibilidade de aprimorar a qualidade dos serviços públicos e, por consequência, a satisfação do cidadão-usuário do serviço. O documento aponta a possibilidade de o ouvidor explorar os registros dos atendimentos, inserindo-os em sistemas de informações sobre a qualidade do serviço público.

O adequado tratamento dessas informações pode permitir que aflorem aspectos da realidade antes desconhecidos, com a identificação de padrões de comportamento dos usuários-cidadãos dos serviços públicos, a descoberta de relações entre diferentes fenômenos e o entendimento de diferentes características dos processos de avaliação dos serviços públicos pelos usuários (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2001, p.18).

A perspectiva gerencial é coerente com a abordagem de atuação preventiva exposta por Kalil (2013), uma vez que as ações gerenciais decorrentes da análise das reclamações permitem ao órgão público a melhoria da qualidade do serviço.

A lógica da eficiência operacional e da melhoria da qualidade do serviço, muito presentes no meio empresarial, difundiu-se no setor público por meio da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) a partir de meados da década de 1980, portanto, concomitante à própria expansão das ouvidorias públicas. Para Denhardt e Denhardt (2003), o gestor público, quando na perspectiva da Nova Gestão Pública, lidera o aparato estatal buscando maior produtividade e eficiência. Para tanto, faz uso de ferramentas gerenciais advindas do setor privado e importa filosofias de gestão, como tratar o cidadão como cliente. Nesse sentido, a ouvidoria pode ser vista como ferramenta gerencial aplicada ao setor público, visando à melhoria da

qualidade do serviço público. O risco apontado por Denhardt e Denhardt (2003) com a adoção da abordagem gerencialista consiste na importação das ferramentas gerenciais pautada em valores econômicos e gerenciais, em vez de valores centrados no cidadão e na construção da cidadania. Nesse sentido, a dimensão cidadã da ouvidoria pública mostra-se especialmente relevante, como se observa a seguir.

### *Dimensão cidadã*

A participação cidadã e o controle social são questões fundamentais ao estabelecimento do Estado Democrático de Direito, garantidos na Constituição Federal de 1988 (CF). Em especial, no artigo 37º da CF, conforme apresentado inicialmente. A possibilidade de reclamação, bem como de acompanhamento da atividade pública mediante o acesso às informações e questionamento destas, quando se mostram irregulares, caracterizam o “controle social”. Raichelis (2005) define o termo como

(...) acesso aos processos que informam as decisões da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 2005, p.43).

No contexto das ouvidorias, o cidadão não tem o poder de estabelecer penalidades jurídicas sobre os agentes da administração pública, conforme esclarece Siraque (2005). Entretanto, pode manifestar-se junto aos órgãos que exercem o papel de controle e dotados de atribuições jurídicas para aplicar penalidades, como exemplo, os ministérios públicos e tribunais de contas. É nesse âmbito que se encontram as ouvidorias públicas, igualmente caracterizadas como órgãos que exercem controle, podendo ser internas ou externas a uma instituição pública (SIRAQUE, 2005).

Assim, dada as funcionalidades apresentadas, a ouvidoria pública é vislumbrada como meio para participação cidadã e controle social, como se observa na afirmação de Antunes (2010, p.147): “a ouvidoria pública é considerada um dos instrumentos de participação cidadã e de possibilidade do controle social, de forma direta, na Administração Pública, na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades”.

O olhar da administração pública ao cidadão como um ser político, que pode e deve manifestar sua opinião para construir um Estado mais justo e igualitário e, concomitantemente, desenvolver seu potencial reflexivo, fundamenta o Novo Serviço Público ou *New Public Service* (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Neste, os instrumentos de participação popular, espaços de diálogo e coprodução do bem

público são valorizados, uma vez que facilitam o desenvolvimento da própria cidadania. Sob tal aspecto, a dimensão cidadã da ouvidoria pública constitui-se como uma das mais importantes à sociedade.

## Procedimentos metodológicos

O presente estudo foi desenvolvido com o intuito de verificar a existência das dimensões funcional, gerencial e cidadã na atuação das ouvidorias públicas, observando como são aplicadas e percebidas pelos ouvidores. Por ser tema recente e de conteúdo ainda não sistematizado (SANTOS *et al.*, 2015), configura-se como estudo exploratório. Fez-se uso de abordagem predominantemente quantitativa, com levantamento de dados mediante pesquisa *survey* submetida, via formulário *online*, a 283 ouvidores do Poder Executivo, no Estado de Santa Catarina. Em Santa Catarina, o Poder Executivo apresenta um sistema de ouvidorias específico, instituído pelo Decreto nº 1027, de 21 de janeiro de 2008. O sistema de ouvidorias é formado pelas chamadas ouvidorias setoriais e seccionais, estas vinculadas à Ouvidoria Geral do Estado (OGE/SC), a qual responde à Secretaria de Administração do Estado (SEA/SC).

São ouvidorias setoriais aquelas vinculadas ao âmbito maior do órgão público; e as ouvidorias seccionais aquelas existentes em centros ou departamentos específicos. Esse conglomerado é composto por 283 ouvidorias, entre setoriais, seccionais e a OGE/SC – todas com um ouvidor, e algumas apresentam também equipe de suporte.

Importante destacar que a informação oriunda das manifestações dos cidadãos, bem como seu gerenciamento e controle, é dada pelo Sistema Integrado de Ouvidorias (OUV), ferramenta tecnológica (*software*) utilizada para “estruturar, organizar e operacionalizar os processos administrativos, tendo como função facilitar o acesso às informações, tornando-as transparentes e garantindo maior agilidade e acesso à prestação de atendimento ao cidadão” (SANTA CATARINA, 2008). A estrutura organizacional e o sistema de informação disponível colocam o Estado entre as ouvidorias públicas de destaque nacional, segundo o Ouvidor Geral do Estado de Santa Catarina.

A operacionalização da pesquisa deu-se em quatro fases: a. levantamento bibliográfico e categorização das dimensões de análise; b. elaboração e validação do instrumento de coleta de dados, incluindo as dimensões de análise; c. coleta de dados; e d. análise dos dados.

### *a) Levantamento bibliográfico e categorização das dimensões de análise*

O levantamento bibliográfico buscou identificar as funcionalidades atribuídas à ouvidoria. Um dos principais documentos de consulta, que permitiu a categorização das dimensões apresentadas neste estudo, foi a cartilha desenvolvida pela OGU (2012), denominada *Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo*. A análise das competências indicadas na cartilha resultou na categorização de três dimensões prévias, quais sejam: a funcional, a gerencial e a cidadã.

O aprofundamento na literatura auxiliou o processo, permitindo a confirmação das dimensões no campo teórico. Cabe destacar que a literatura sobre ouvidoria é recente no Brasil e a produção acadêmica na área, incipiente.

Santos *et al.* (2015) identificaram os objetivos dos artigos científicos produzidos na área, no período entre 2002 e 2013. A produção acadêmica engloba, em sua maioria, pesquisas que analisam as ouvidorias sob a perspectiva da participação cidadã e dos mecanismos de controle, corroborando a dimensão cidadã identificada no estudo. Este é o enfoque dado por Siraque (2005), quando apresenta o papel das ouvidorias.

Além disso, a análise do histórico da ouvidoria no mundo e sua trajetória no Brasil contribuiu para a confirmação das dimensões funcional e gerencial. As obras de Reif (2004) e Howard (2010) esclarecem a funcionalidade da ouvidoria, enquanto a Enap (2001) auxilia na confirmação da dimensão gerencial.

### *b) Elaboração e validação do instrumento de coleta de dados*

O instrumento de coleta de dados foi desenvolvido com o propósito de identificar o perfil dos ouvidores, levantar informações sobre a estrutura e funcionamento da ouvidoria, bem como observar a ocorrência das dimensões funcional, gerencial e cidadã na rotina dos ouvidores.

Para analisar as dimensões, foram identificadas atribuições específicas, cuja frequência de realização os ouvidores deveriam informar, com as possibilidades de resposta “Sempre”; “Frequentemente”; “Às vezes”; “Raramente”; “Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria”; e “Não sei responder”. As atividades foram identificadas com base nas competências descritas na cartilha desenvolvida pela OGU (2012). Posteriormente, foram submetidas à análise do Ouvidor Geral e do administrador responsável pela OGE/SC. Após análise, exclusão/inclusão e alteração textual de algumas atividades, o instrumento de coleta contemplou as seguintes atribuições:

**Figura 2\_ Dimensões de análise da ouvidoria x atribuições**

<b>Dimensão</b>	<b>Atribuições</b>
Dimensão funcional	Receber as manifestações dos cidadãos.
	Encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes.
	Cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores competentes.
	Dar respostas aos cidadãos sobre suas manifestações.
Dimensão gerencial	Encaminhar as manifestações dos cidadãos à Ouvidoria Geral do Estado.
	Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos.
	Divulgar relatórios com indicadores das demandas para os gestores internos do órgão.
Dimensão cidadã	Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade utilizando os meios disponíveis de comunicação.
	Divulgar relatórios com indicadores das demandas para a comunidade utilizando os meios disponíveis de comunicação.
	Estimular que o cidadão manifeste suas demandas pela ouvidoria, utilizando os canais específicos de comunicação ( <i>website</i> da instituição, telefone, e-mail).
	Estimular que o cidadão cobre por serviços públicos de maior qualidade.

Fonte: elaboração própria.

### *c) Coleta de dados*

O formulário *online* foi submetido por email aos 283 ouvidores cadastrados no Sistema Integrado de Ouvidorias (OUV). Do universo identificado, foram detectadas 22 inconsistências (entre duplicidade de informações e/ou ouvidoria desativada), resultando em 261 ouvidores ativos. Ao total, foram obtidas 156 respostas válidas, o que representa uma margem de erro de 5% e intervalo de confiança de 95%, de acordo com o cálculo amostral indicado por Fick (1995a). A autora (1995b) considera tais valores aceitáveis para pesquisas do tipo *survey*.

#### d) Análise dos dados

Os dados de natureza quantitativa foram analisados com auxílio do software SPSS v.23, especialmente para elaboração de frequências, cálculo de médias e desvio padrão. Os dados referentes às dimensões da ouvidoria foram submetidos à análise fatorial exploratória, mediante uso do Software R (R CORE TEAM, 2015).

A análise fatorial exploratória procura identificar a interdependência de múltiplas variáveis e agrupá-las em relação a um fator comum. Assim, determina em seus procedimentos as variáveis que “caminham juntas” em relação às dimensões latentes. Tais dimensões – normalmente caracterizadas como os constructos teóricos do estudo – são denominadas “fatores” na análise fatorial (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JUNIOR, 2010). No presente artigo, as variáveis são representadas pelas 11 atribuições das ouvidorias públicas; já as dimensões latentes (fatores) são as três relacionadas ao papel da ouvidoria pública, quais sejam: dimensão funcional, gerencial e cidadã.

#### Apresentação dos resultados

Os resultados foram categorizados em perfil dos ouvidores, estrutura das ouvidorias e atribuições das ouvidorias. Num segundo momento, são apresentados os resultados da análise fatorial exploratória em relação às dimensões funcional, gerencial e cidadã, identificadas em fase anterior como próprias da ouvidoria.

#### Perfil dos ouvidores

O perfil dos ouvidores foi levantado a partir do tempo de atuação no setor público e como ouvidor, escolaridade e área de formação. A Tabela 1, a seguir, apresenta o perfil dos respondentes em relação às duas primeiras variáveis.

**Tabela 1 – Tempo no serviço público, tempo como ouvidor**

Tempo no serviço público	Nº	%	Tempo como ouvidor	Nº	%
de 01 a 05 anos	30	19,2%	menos de 1 ano	51	32,7%
de 6 a 10 anos	32	20,5%	de 1 a 2 anos	47	30,1%
de 11 a 15 anos	14	9,0%	de 3 a 4 anos	18	11,5%
de 16 a 20 anos	16	10,3%	de 4 a 5 anos	12	7,7%
mais de 15 anos	58	37,2%	mais de 5 anos	28	17,9%
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100,0%</b>	<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Dados primários, 2016.

Em relação ao tempo de atuação no setor público, 88 respondentes (56,5%) estão vinculados há mais de 11 anos. Especificamente com relação ao tempo de atuação de ouvidor no órgão, o estudo verificou que 52,8% dos ouvidores desenvolvem esta atividade há menos de dois anos, indicando tratar-se de uma função recente, se comparada ao tempo de atuação na área pública.

**Tabela 2 – Escolaridade dos ouvidores**

Escolaridade	Nº	%
Ensino fundamental	2	1,3%
Ensino médio	7	4,5%
Ensino superior	41	26,3%
Pós-graduação	106	67,9%
<b>Total geral</b>	<b>156</b>	<b>100,0%</b>

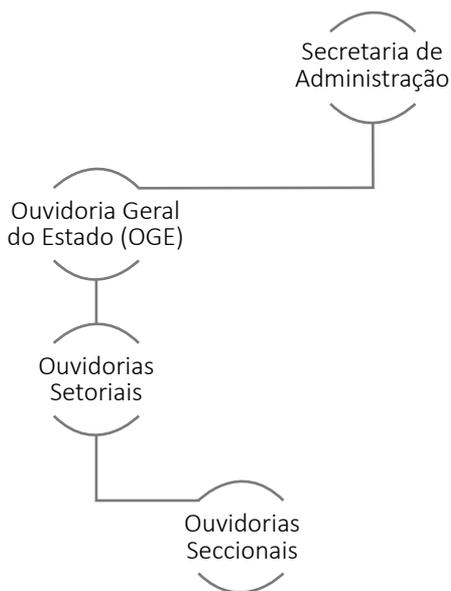
Fonte: Dados primários, 2016.

No tocante à escolaridade, a “pós-graduação” foi indicada por 106 ouvidores (68,4%), e o “ensino superior” por 26,5% dos ouvidores pesquisados. Em relação à área de formação, a maior incidência é dada pela área do Direito (29,5%), seguida pela menção a “outras áreas de conhecimento” totalizando 35,3%. São graduados em Administração 30 ouvidores, o que representa 19,2% dos respondentes.

Importante ressaltar que a escolha do servidor para assumir a função de ouvidor não inclui obrigatoriedade de formação em uma área de conhecimento específica. Ainda, segundo o Decreto nº 1.027/2008, a escolha do ouvidor ocorre pelo dirigente dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, o qual será um servidor público, “sem prejuízo de suas atribuições habituais” (SANTA CATARINA, 2008). Trata-se de uma forma distinta, porém mais próxima ao “modelo clássico”, descrito por Reif (2004).

### **Estrutura das ouvidorias**

As ouvidorias do Poder Executivo em Santa Catarina estão estruturadas de acordo com o sistema administrativo da ouvidoria, composto pela Secretaria de Administração do Estado de SC, Ouvidoria Geral do Estado de SC, ouvidorias setoriais e ouvidorias seccionais, cuja relação hierárquica é expressa na Figura 3.

**Figura 3 – Estrutura hierárquica do sistema administrativo de ouvidoria**

Fonte: adaptado de Santa Catarina (2008).

A divisão entre “setorial” e “seccional” foi criada dada a complexidade da estrutura do governo e para permitir a existência da ouvidoria em diversas localidades. Como exemplo, pode-se citar a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), que conta com uma ouvidoria setorial, vinculada à Reitoria, e ouvidorias seccionais, em cada um dos centros de ensino.

Para analisar a estrutura da ouvidoria, foram questionados o tempo de funcionamento e o número de pessoas que compõem a equipe. Em relação ao tempo de funcionamento, 43,6% das ouvidorias participantes da pesquisa estão em funcionamento há mais de 5 anos; as criadas no espaço inferior a um ano perfazem 9%.

São estruturas enxutas, formadas pelo ouvidor somente, ou com suporte de até mais duas pessoas (88,6% dos respondentes). Estrutura com três ou mais funcionários de suporte foram indicadas por 11,4% dos respondentes.

### **Atribuições das ouvidorias**

As atribuições das ouvidorias foram identificadas e categorizadas conforme expresso na Figura 2 – Dimensões de análise da ouvidoria x atribuições. As médias e desvio padrão obtidos pela análise dos dados são apresentadas na Tabela 3, sendo que os valores próximos a 5,0 indicam elevada frequência de realização e valores próximos a 1,0 indicam baixa frequência de realização.

**Tabela 3 – Atribuições das ouvidorias**

Atribuições	N	Média	Desvio Padrão
1. Receber as manifestações dos cidadãos.	156	<b>4,006</b>	<b>1,2365</b>
2. Encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes.	156	<b>4,276</b>	<b>1,0569</b>
3. Cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores competentes.	156	<b>4,205</b>	<b>1,1624</b>
4. Dar respostas aos cidadãos sobre suas manifestações.	156	<b>4,083</b>	<b>1,3486</b>
5. Encaminhar as manifestações dos cidadãos à Ouvidoria Geral do Estado.	156	<b>3,660</b>	<b>1,6363</b>
6. Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade utilizando os meios disponíveis de comunicação.	156	2,494	1,4789
7. Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos.	156	2,474	1,6122
8. Divulgar relatórios com indicadores das demandas para a comunidade utilizando os meios disponíveis de comunicação.	156	1,872	1,3712
9. Divulgar relatórios com indicadores das demandas para os gestores internos do órgão.	156	2,282	1,6216
10. Estimular que o cidadão manifeste suas demandas pela ouvidoria utilizando os canais específicos de comunicação ( <i>website</i> da instituição, telefone, e-mail).	156	2,808	1,6348
11. Estimular que o cidadão cobre serviços públicos de maior qualidade.	156	2,853	1,6177

Fonte: Dados primários, 2016.

As médias mostram-se maiores nas atribuições “receber manifestações dos cidadãos”, “encaminhá-las aos setores internos competentes”, “cobrar respostas dos encaminhamentos aos setores competentes”, “dar resposta aos cidadãos sobre suas manifestações”, indicando que tais atribuições são realizadas com alta frequência. Também é perceptível desvios-padrão em menor grau nesse grupo, indicando baixa variação de respostas. Na sequência, a média mais elevada é dada pela atribuição “encaminhar as manifestações dos cidadãos à OGE”, porém com maior desvio padrão, indicando pouca uniformidade nas respostas. São atribuições pertencentes à **dimensão funcional**, conforme categorização prévia, exceto a atribuição 5 (dimensão gerencial).

As atribuições “divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade utilizando os meios disponíveis de comunicação”, “elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos” e “divulgar relatórios com indicadores das demandas para a comunidade utilizando os meios disponíveis de comunicação” obtiveram as menores médias, o que revela uma baixa frequência de realização. Os desvios-padrão elevados (exceto atribuição 8), caracterizando pouca homogeneidade das respostas. Conforme categorização prévia, tais atividades enquadram-se nas **dimensões gerencial e cidadã**.

De acordo com o Ouvidor da OGE e com o servidor administrador responsável, a divulgação da existência da ouvidoria ocorre no *website* da instituição, sendo raras as iniciativas de divulgação com uso de cartaz no próprio órgão público ou por outros meios de comunicação. Não há registro de campanha institucional informando a existência e funcionalidade da ouvidoria, configurando-se como um desafio na área. Da mesma forma, a divulgação de relatórios sobre o atendimento às demandas é incipiente e, quando ocorre, é feito no *website* da instituição ou fornecido mediante solicitação do cidadão. Pontua-se nesta pesquisa que a divulgação da existência da ouvidoria é necessária para que o cidadão reconheça a existência deste órgão, bem como sua funcionalidade, e então possa realizar sua manifestação.

Duarte (2007, p.112) comenta sobre o papel da comunicação na construção da cidadania. A autora aponta desafios à realidade brasileira, ainda incapaz de usar toda a amplitude disponível dos diferentes meios de comunicação. Relata, também, que a informação divulgada nem sempre é aquela que o cidadão necessita – “é, antes de tudo, aquilo que interessa ao órgão ou à empresa divulgar”. A autora igualmente critica a atitude passiva frente à divulgação das informações na internet: “Fazemos a nossa parte – os dados estão na internet! – se o cidadão tem acesso a eles ou não é insignificante, pois o compromisso da transparência já teria sido assegurado pela publicação dos conteúdos em sítios oficiais”.

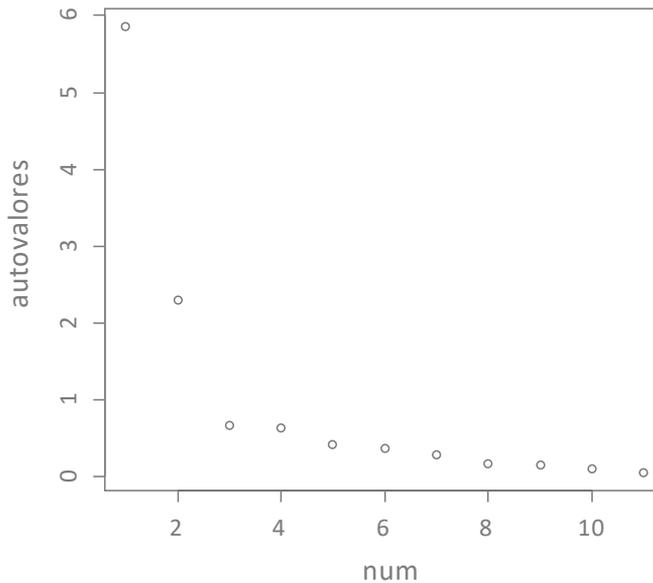
A divulgação restrita da ouvidoria e dos resultados sobre o tratamento dado às demandas, reflete-se nas atribuições “estimular que o cidadão manifeste suas demandas pela ouvidoria, utilizando canais específicos de comunicação” e “estimular que o cidadão cobre serviços públicos de maior qualidade”, visto que as médias são inferiores a 3,00. Entretanto, os índices de desvio-padrão elevados mostram alta variação de respostas, indicando que, para alguns, tal estímulo é presente. Tais atribuições foram previamente categorizadas como pertencentes à **dimensão cidadã**, sendo que os dados apresentados corroboram a situação desafiadora na comunicação como estímulo à cidadania, exposta por Duarte (2007).

## Análise fatorial exploratória das dimensões funcional, gerencial e cidadã

Além de caracterizar as ouvidorias na percepção dos ouvidores, o estudo buscou verificar a existência das dimensões identificadas mediante aplicação de análise fatorial exploratória. Os dados foram submetidos ao software R, levando em consideração as onze atribuições apresentadas na Figura 2 – Dimensões de análise da ouvidoria x atribuições.

A estimação por meio da análise fatorial de informação plena (*full information*), com base na matriz de correlação policórica, verificou a existência de duas dimensões – e não três, como proposto previamente. A indicação de tais dimensões pode ser visualizada no *screen plot* (Figura 4) e as cargas fatoriais na Tabela 4 a seguir.

Figura 4 – Scree plot



Fonte: Dados primários, 2016.

**Tabela 4 – Matriz de correlação**

Item	F1	F2	Comunalidade
A1. Receber as manifestações dos cidadãos	0.100	<b>0.707</b>	0.561
A2. Encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes.	-0.090	<b>0.959</b>	0.866
A3. Cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores competentes.	0.031	<b>0.852</b>	0.746
A4. Dar respostas aos cidadãos sobre suas manifestações.	0.080	<b>0.779</b>	0.657
B1. Encaminhar as manifestações dos cidadãos à Ouvidoria Geral do Estado.	0.056	<b>0.723</b>	0.555
B2. Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos.	<b>0.768</b>	0.052	0.621
B3. Divulgar relatórios com indicadores das demandas para os gestores internos do órgão.	<b>0.915</b>	-0.004	0.834
C1. Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade utilizando os meios disponíveis de comunicação.	<b>0.984</b>	-0.225	0.861
C2. Divulgar relatórios com indicadores das demandas para a comunidade utilizando os meios disponíveis de comunicação.	<b>0.937</b>	0.037	0.905
C3. Estimular que o cidadão manifeste suas demandas pela ouvidoria, utilizando os canais específicos de comunicação.	<b>0.759</b>	0.270	0.795
C4. Estimular que o cidadão cobre serviços públicos de maior qualidade.	<b>0.701</b>	0.288	0.720

Fonte: Dados primários, 2016.

A análise permite verificar que os itens A1, A2, A3, A4 e B1 são itens predominante do fator F2, e os itens B2, B3, C1, C2, C3 e C4 do fator F1, caracterizando as duas dimensões mencionadas. Ou seja, a partir de duas dimensões principais foram categorizadas as atribuições das ouvidorias. Cabe destacar que a rotação utilizada foi a *oblimin*, a qual considerou uma correlação entre as dimensões de 0.357.

A Figura 5 apresenta quais atribuições foram alocadas em cada uma das novas dimensões “F1” e “F2”.

**Figura 5 – dimensões x atribuições da ouvidoria**

Dimensão	Nova dimensão	Atribuição
Dimensão funcional	F1	Receber as manifestações dos cidadãos.
		Encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes.
	Dimensão funcional	Cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores competentes.
		Dar respostas aos cidadãos sobre suas manifestações.
Dimensão gerencial	F2	Encaminhar as manifestações dos cidadãos à Ouvidoria Geral do Estado.
		Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos.
		Divulgar relatórios com indicadores das demandas para os gestores internos do órgão.
Dimensão cidadã	Dimensão gerencial-cidadã	Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade utilizando os meios disponíveis de comunicação.
		Divulgar relatórios com indicadores das demandas para a comunidade utilizando os meios disponíveis de comunicação.
		Estimular que o cidadão manifeste suas demandas pela ouvidoria, utilizando os canais específicos de comunicação ( <i>website</i> da instituição, telefone, e-mail).
		Estimular que o cidadão cobre serviços públicos de maior qualidade.

Fonte: Dados primários, 2016.

Considerando os dados obtidos, propõem-se duas novas dimensões às ouvidorias públicas: a dimensão funcional e a dimensão gerencial-cidadã, sendo a dimensão gerencial absorvida, predominantemente, pela dimensão cidadã. As dimensões apresentadas refletem o estágio de desenvolvimento das ouvidorias analisadas, cujas atividades mais frequentes centram-se na dimensão funcional. A dimensão gerencial-cidadã, embora existente, ocorre em menor frequência e carece de mais cuidados para que a ouvidoria possa, de fato, realizar plenamente seu propósito.

## Considerações finais

Qual o papel de uma ouvidoria pública? De que forma tal papel é posto em prática?

A gênese da ouvidoria no Brasil, especialmente no período de redemocratização, parte de um desejo de empoderamento da população brasileira, banhada em espírito democrático e esperançosa de uma participação cidadã que estimule o controle social.

A participação cidadã e o controle social são formas de fortalecer a conexão entre cidadãos e seus governos. Denhardt (2012, p. 255) enfatiza que o cidadão consegue desenvolver uma “existência de virtude” apenas quando atua “tendo por referência o interesse público”, contribuindo para a comunidade.

Outrossim, a ouvidoria surge com a incumbência de estabelecer tal conexão, construindo uma ponte entre o governo e o cidadão, permitindo-lhe e estimulando-o a manifestar sua reclamação, elogio, sugestão ou solicitação de informações. É notório que as manifestações podem surgir de uma intenção individual, mas, na medida em que permitem a melhoria do serviço público, seus efeitos podem alcançar a contribuição à comunidade.

É dessa perspectiva que a presente pesquisa toma corpo: de um entendimento sobre a importância da ouvidoria nesse papel de conexão e da curiosidade em saber quais são e como são cumpridos os demais papéis de uma ouvidoria pública.

Para tanto, um levantamento de dados, mediante uso de pesquisa *survey*, foi empreendido, resultando na participação de 156 ouvidores de órgãos vinculados ao Poder Executivo, no Estado de Santa Catarina. Além da caracterização dos ouvidores e ouvidorias pesquisadas, a pesquisa revelou que as atividades realizadas com maior frequência são aquelas pertencentes à dimensão funcional, quais sejam “receber manifestações dos cidadãos”, “encaminhá-las aos setores internos competentes”, “cobrar respostas dos encaminhamentos aos setores competentes”, “dar resposta aos cidadãos sobre suas manifestações”, além de “encaminhar as manifestações dos cidadãos à OGE”, esta categorizada como dimensão gerencial.

Assim, quando os cidadãos fazem suas manifestações, estas são recebidas, analisadas pelos ouvidores e setores competentes, os quais devem prover uma resposta ao cidadão. As informações são repassadas à OGE, garantindo o controle dos dados. A dimensão funcional e suas atribuições foram identificadas na análise fatorial exploratória, apresentando índices de correlação superiores a 0,7.

As demais atribuições caracterizaram uma única dimensão – e não duas, como previsto na pesquisa. Igualmente com índices de correlação elevados, a análise indicou a presença de uma dimensão que mescla atribuições cidadã e gerencial.

O resultado espelha as atividades desenvolvidas com maior e menor frequência pelas ouvidorias pesquisadas: enquanto as atribuições da dimensão funcional são realizadas com elevada incidência, aquelas pertencentes à dimensão gerencial-cidadã ainda se mostram incipientes, revelando um desafio às ouvidorias do Poder Executivo de Santa Catarina.

Divulgar a existência da ouvidoria, apresentando sua funcionalidade, é uma das formas de estimular o cidadão a cobrar serviços públicos de melhor qualidade. Para além desta, outras formas de estímulo podem ser construídas, visando ao desenvolvimento do senso de cidadania e participação. Entretanto, se o estímulo e a divulgação são ausentes ou fracos, como o cidadão pode manifestar-se, uma vez que ele sequer reconhece a existência ou funcionalidade da ouvidoria pública?

Em estudo desenvolvido por Vázquez *et al.* (2005), os autores investigaram o nível de conhecimento da população sobre os mecanismos de participação social em saúde, no qual se incluem as ouvidorias de saúde. O levantamento de dados ocorreu em 2000, junto à população da região metropolitana de Recife (Cabo e Camaragibe). Participaram da pesquisa mais de 1500 moradores e os dados revelaram que a ouvidoria de saúde é o mecanismo de participação com menor nível de conhecimento pela população, sendo reconhecido por apenas 4% dos entrevistados no município de Cabo, e por 6,5% em Camaragibe. Naturalmente, o intervalo de 16 anos pode não mais representar o quadro atual, mas revela uma preocupação no tocante ao tema.

Cabe destacar a escassez de pesquisas sobre ouvidorias públicas explorando o nível de conhecimento da população sobre tais órgãos. Santos *et al.* (2015) indicam o estudo de Vázquez *et al.* (2005) como o único no âmbito acadêmico das produções realizadas no período entre 2002 a 2013 em eventos da Anpad (área de Gestão/Administração Pública) e periódicos.

Dessa forma, o desenvolvimento da presente pesquisa revela um vasto campo de estudo, relevante à área pública. Pontua-se como possibilidade de estudos futuros a investigação sobre o nível de conhecimento da população em relação às ouvidorias públicas; análise da atuação da ouvidoria nas instâncias federal e municipal, permitindo a comparação entre as diferentes esferas de poder; igualmente, investigar a atuação e configuração das ouvidorias nos âmbitos Judiciário e Legislativo.

Os questionamentos de natureza empírica podem ser analisados à luz de teorias e assuntos diversos, com destaque àqueles que tratam da *accountability*, participação cidadã, controle social e dos mecanismos de controle. A atuação da ouvidoria pode ser cotejada à perspectiva do *Novo Serviço Público* (DENHARDT; DENHARDT, 2003), *New Public Management*, e da administração burocrática,

buscando revelar interfaces com uma ou mais abordagens, de acordo com a prática gerencial e valores compartilhados pelos ouvidores públicos.

Considerando o exposto, este estudo adiciona-se aos demais sobre ouvidoria pública, numa tentativa de compreender tais organizações/setores e contribuir ao campo. Necessário pontuar que os dados aqui apresentados refletem o universo de pesquisa analisado, ou seja, as ouvidorias públicas vinculadas ao Poder Executivo de Santa Catarina, não sendo passíveis de generalização a outras esferas de Poder, unidades da Federação ou instâncias municipais ou federais.

### Referências bibliográficas

- ARENDT, H. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos Enap*, n. 10, 1997. 52 p.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E APLICADAS (IPEA); CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Pesquisa Coleta OGU 2014*. Brasília: DF, 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/coleta-ogu-2014.pdf> Acesso em: 12 mar. 2016.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Aplicação da Lei de Acesso à Informação a Recursos da CGU*. Brasília -DF,2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/aplicacao-da-lei-de-acesso-a-informacao.pdf> - Acesso em 15-03-2016.
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The new public service: serving, not steering*. New York, NY: M.E.Sharpe, 2003.
- DENHARDT, R. *Teoria da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DUARTE, M. Y. M. Comunicação e cidadania. In: DUARTE, J. *Comunicação pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*. Brasília: Enap, 2001. 65f. (Texto para discussão, 42).
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; SILVA JUNIOR, José Alexandre da. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 160-185, jun. 2010.
- FINK, A. *The survey handbook*. Thousand Oaks: Sage, 1995a. [The survey kit, v.1]
- FINK, A. *How to sample in surveys*. Thousand Oaks: Sage, 1995b. [The survey kit, v.6]
- HOWARD, C. *The organizational ombudsman: origins, roles and operations – a legal guide*. Chicago: ABA Publishing, 2010.
- KALIL, E. *Como implantar ouvidoria e atuar nessa área*. São Paulo: Trevisan Editora, 2013.

LACERDA, A. V. *As ouvidorias do Brasil Colônia*. Curitiba: Juruá, 2007.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. *A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do Gespública*. Rio de Janeiro: QualityMark, 2007.

MORAES, D. *et al.* *A ouvidoria como um processo democrático: sua história e experiência no Pará*. Belém: Secretaria do Estado da Administração (Sead), Governo do Pará, 2010. Disponível em: <http://www.sead.pa.gov.br/sites/default/files/ouvidoriacomoprocessoedemocraticohistoriadasouvidorias.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2017.

NASSUNO, M. *et al.* *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*. Brasília: Enap, 2001.

OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO (OGU). *Orientações para implementação de uma unidade de ouvidoria*. 5. ed. Brasília - DF: OGU, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

ONLINE ETYMOLOGY DICTIONARY. *Function*. 2016. Disponível em: [http://etymonline.com/index.php?allowed\\_in\\_frame=0&search=function](http://etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=function) Acesso em: 20 mar. 2016.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 40, n.4, p. 679-698, jul. 2006.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

R CORE TEAM. *R: a language and environment for statistical computing.*, Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing, 2015. Disponível em: <http://www.R-project.org/>.

REIF, L. *The ombudsman, good governance and the international human rights system*. Leiden: Springer Science+Business Media Dordrecht, 2004.

ROMERO, H. H. SANT'ANNA, F. C. C. M. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 2, p.185-198 abr./jun. 2014.

SANTA CATARINA. Decreto nº 1.2017, de 21 de janeiro de 2008. *Dispõe sobre a estruturação e administração do Sistema Administrativo da Ouvidoria, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, e estabelece outras providências*. Santa Catarina - SC, 2008. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2008/001027-005-0-2008-002.htm> - Acesso em: 20 mar. 2016.

SANTOS, A. R. *et al.* A produção acadêmica sobre ouvidoria pública: um estudo em eventos e periódicos no período de 2002 a 2013. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD), 39., set. 2015, Belo Horizonte, MG, Brasil. *Anais...* Belo Horizonte: Anpad, 2015.

SÃO PAULO. Decreto nº 60.399, de 29 de abril de 2014. *Dispõe sobre a atividade das Ouvidorias instituídas pela Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999*. São Paulo - SP, 2014.

SIRAQUE, V. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.

VÁZQUEZ, M. L. *et al*. Nível de informação da população e utilização dos mecanismos institucionais de participação social em saúde em dois municípios do Nordeste do Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, RJ, Vol.10(supl), p.141-155, 2005.

#### **Agradecimentos:**

O presente trabalho tem apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Santa Catarina (FAPESC) e da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), mediante projeto aprovado no Edital 04/2018 da FAPESC.

#### **Aline Regina Santos**

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UDESC). Professora do Curso de Graduação em Administração Pública e do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG/UDESC. aline.santos@udesc.br, <http://lattes.cnpq.br/9210124458700096>, <https://orcid.org/0000-0001-9116-9247>

#### **Jane Iara Pereira da Costa**

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UDESC). Professora do Curso de Graduação em Administração de Empresas do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG/UDESC. jane.costa@udesc.br, <http://lattes.cnpq.br/5450672714788848>

#### **Fabício Burger**

Sem vínculo com IES. Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UDESC). Pós-Graduando em Gestão de Projetos pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). fabriciohere@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/7726992788377408>

#### **Rafael Tezza**

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UDESC). Professor dos Programas de Graduação e Pós-Graduação em Administração de Empresas do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG/UDESC. rafael.tezza@udesc.br, <http://lattes.cnpq.br/9770620834891213>, <https://orcid.org/0000-0002-6539-4608>

# Eficiência da utilização dos recursos renováveis nas universidades federais

**Maria Aparecida Curi**

*Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL/MG)*

**Gideon Carvalho de Benedicto**

*Universidade Federal de Lavras (UFLA)*

**Francisval de Melo Carvalho**

*Universidade Federal de Lavras (UFLA)*

**Adriano Antonio Nuintin**

*Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL/MG)*

**Leandro Rivelli Teixeira Nogueira**

*Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL/MG)*

A presente pesquisa foi realizada com o objetivo de avaliar o nível de eficiência da utilização dos recursos renováveis nas universidades federais (UFs). O estudo é caracterizado como pesquisa descritivo-exploratória, com abordagem quantitativa do problema. Para atingir o objetivo proposto, mensurou-se o nível de eficiência relativa da utilização dos recursos renováveis, aplicando a metodologia *Data Envelopment Analysis* (DEA). Os resultados revelaram que, quanto ao uso do recurso renovável água, 8 Ufs, em média, apresentaram níveis de eficiência, por ano analisado. Na análise para o recurso renovável energia elétrica, em média, por ano analisado, 9 UFs apresentaram níveis de eficiência relativa. Já quanto à análise para o recurso papel, 11 UFs em média, por ano analisado, estavam na fronteira de eficiência. Portanto, os resultados apresentados e discutidos no presente trabalho permitiram ter uma visão geral do nível de eficiência da utilização dos recursos renováveis nas UFs. O estudo pode contribuir para um melhor aproveitamento dos recursos naturais e para a melhoria da transparência na área pública.

**Palavras-chave:** recursos renováveis, nível de eficiência, universidades federais

---

[Artigo recebido em 19 de fevereiro de 2018. Aprovado em 14 de outubro de 2019.]

## **Eficiencia de la utilización de los recursos renovables en las universidades federales**

La presente investigación fue realizada con el objetivo de evaluar el nivel de eficiencia de la utilización de los recursos renovables en las universidades federales (UFs). El estudio es caracterizado como investigación descriptivo-exploratoria, hecha por medio de un abordaje cuantitativo del problema. Para alcanzar el objetivo propuesto, se midió el nivel de eficiencia relativa de la utilización de los recursos renovables, empleando la metodología *Data Envelopment Analysis* (DEA). Los resultados revelaron que, en cuanto al uso del recurso renovable agua, 8 UFs en media, presentaron niveles de eficiencia, por año evaluado. En el análisis para el recurso renovable energía eléctrica, en promedio, por año analizado, 9 UFs presentaron niveles de eficiencia relativa. Pero el análisis para el recurso papel, 11 UFs, en media, por año analizado, estaban en la frontera de eficiencia. Por lo tanto, los resultados presentados y discutidos en el presente trabajo permitieron tener una visión general del nivel de eficiencia de la utilización de los recursos renovables en las UFs. El estudio ha podido contribuir para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y para la mejoría de la transparencia en el área pública.

**Palabras clave:** recursos renovables, nivel de eficiencia, universidades federales

## **Efficiency in the use of renewable resources at the federal universities**

The present research was conducted with the objective of evaluating the level of efficiency in the use of renewable resources at the federal universities (UFs). The study is characterized as a descriptive-exploratory research, with quantitative approach of the issue. In order to reach the proposed objective, measuring the level of relative efficiency of the use of renewable resources, applying the Data Envelopment Analysis (DEA). The results revealed that, regarding the use of the water renewable resource, in average, 8 FUs presented efficiency levels per analyzed year. In the analysis for the electric energy renewable resource, in average, per analyzed year, 9 FUs presented relative efficiency levels. For the analysis of the paper resource, 11 FUs, in average, per analyzed year, were on the borderline of efficiency. Therefore, the results presented and discussed in the present work allowed for a general view of the level of efficiency in the use of renewable resources at FUs. The study can contribute for a better exploitation of natural resources and for the improvement of transparency in the public sector.

**Keywords:** renewable resources, efficiency level, Federal Universities

## Introdução

No contexto nacional, desde a década de 1990, a gestão pública passa por grandes mudanças incentivadas por reivindicações sociais que pedem maior eficiência, transparência e eficácia na aplicação de recursos públicos. A qualidade do gasto público, cada vez mais, ganha destaque no âmbito acadêmico e governamental.

A eficiência impõe não só a necessidade do uso racional dos recursos financeiros públicos, mas também o uso racional dos recursos naturais. O Acórdão nº 1.752/11, do Tribunal de Contas da União, destaca que gerir bem os recursos financeiros e naturais é obrigação de todo e qualquer agente público.

Entre os valores que devem guiar a atividade estatal está a sustentabilidade. Assim, a sustentabilidade, com todas as suas consequências, deverá ser ponderada quando se aborda a eficiência.

De acordo com Walker e Brammer (2012), como o setor público tem maior preocupação com o bem-estar social, ele pode e deve ter um maior interesse nas questões de sustentabilidade do que o setor privado. A sustentabilidade no âmbito governamental tem sido cada vez mais um diferencial da nova gestão pública, em que os administradores passam a ser os principais agentes de mudança.

O acórdão TCU nº 1752/2011 destaca a necessidade de um plano de ação visando orientar e incentivar todos os órgãos e entidades da administração pública federal a adotarem medidas para aumento da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos naturais, em especial os recursos papel, água e energia elétrica.

O Brasil possui o maior volume de água doce do mundo (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009). Mesmo assim, sofre com a escassez no meio da abundância e vive a maior crise de abastecimento da história. O país vive uma insegurança hídrica e os estados da Região Sudeste são os mais atingidos. A falta de água já compromete os grandes lagos das represas hidroelétricas.

O consumo de energia elétrica está cada vez maior, e é um fator bastante preocupante pela possibilidade de afetar a vida de toda a população. É essencial a sua utilização de modo inteligente, eficiente e eficaz. Nesse cenário, a eficiência energética assume grande importância no desempenho empresarial e no equilíbrio financeiro das famílias, sociedade e governo.

Os problemas ambientais relacionados à produção e consumo de papel são de grande escala, e um dos principais efeitos está relacionado ao alto consumo de matéria-prima, especialmente madeira, água e energia. O papel é um dos principais recursos naturais consumidos nas atividades desenvolvidas na administração pública.

Esse cenário de escassez trouxe consigo a necessidade de que a proteção dos recursos naturais seja encarada como um dos objetivos estatais e que os riscos ambientais sejam evitados, minimizados ou canalizados por meio de políticas públicas também voltadas à adequada gestão eficiente dos recursos naturais, entre os quais se inclui a água, a energia e o papel.

Entre as entidades públicas, encontram-se as universidades federais (UFs). As universidades são instituições complexas que frequentemente adotam sistemas de deliberação colegiada, gestão descentralizada e tratam de um conjunto de tarefas extremamente diversificado.

O desafio da gestão das universidades consiste em equilibrar os sempre limitados recursos financeiros com a necessidade de gastos crescente. O êxito da administração depende, entre outros fatores, da capacidade de implementar os projetos de melhorias dos gastos, considerando as variadas restrições administrativas e orçamentárias.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo é avaliar o nível de eficiência da utilização dos recursos renováveis nas universidades federais.

A contribuição social do trabalho torna-se evidente, uma vez que as considerações dele resultantes podem subsidiar os gestores públicos no processo de tomada de decisão, possibilitando a concentração de esforços em investimentos ou ações que proporcionem, efetivamente, melhorias no desempenho das universidades federais quanto ao uso dos recursos renováveis.

Este estudo poderá contribuir para o aprofundamento teórico-empírico do tema, com o desenvolvimento da literatura sobre eficiência e uso dos recursos naturais no setor público, tendo em vista a indisponibilidade de pesquisas que evidenciam sua relação, bem como da aplicação da metodologia DEA.

Nesse contexto, percebe-se a importância de conhecer como os recursos renováveis estão sendo utilizados, uma vez que a conservação de tais recursos é tema na pauta de toda a sociedade, e os resultados necessitam ser evidenciados de forma mais ampla e clara.

Os resultados apresentados e discutidos no presente trabalho possibilitaram uma visão geral do nível de eficiência da utilização dos recursos renováveis nas universidades federais, e podem contribuir para a manutenção ou melhoria da gestão desses recursos. Possibilitaram, também, identificar as instituições que podem ser referências para as UFs com níveis de eficiência menores, por meio da verificação dos resultados das variáveis analisadas.

## Referencial teórico

### Sustentabilidade e o uso dos recursos renováveis na administração pública

Atualmente há uma profusão de usos da palavra sustentável. Os antecedentes mais recentes da noção de sustentabilidade estão ligados ao primeiro informe do Clube de Roma, publicado em 1971, sobre a inviabilidade do crescimento econômico contínuo. No informe intitulado *Os limites do crescimento*, procurava-se gerar um contexto em que seria possível conciliar a economia com a conservação do meio ambiente (LIMA, 2006).

O uso do termo sustentabilidade no campo ambiental explodiu com o lançamento do Relatório Brundtland, intitulado *Nosso futuro comum*, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

O Relatório Brundtland foi parte integrante de uma série de iniciativas anteriores à Agenda 21, e apontou a incompatibilidade entre o desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes. Nesse documento, o desenvolvimento sustentável é entendido como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem colocar em risco a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

As características preponderantes do desenvolvimento sustentável objetivam: (a) na dimensão ambiental – ao uso responsável dos recursos naturais possibilitando a sua resiliência e autorreprodução; (b) na dimensão econômica – ao aumento eficiente da produção e do consumo, sem afetar a capacidade de renovação da natureza; e (c) na dimensão social – à distribuição dos bens necessários à sobrevivência humana, de modo que seja realizada equitativamente e não apenas por meio do pagamento. As dimensões da sustentabilidade se mesclam e favorecem uma nova forma de interação com a natureza (TEIXEIRA, 2013).

O homem sempre fez uso da natureza, primeiramente para o seu próprio sustento e mais tarde para produzir excedente. As sociedades capitalistas, que buscam incessantemente o lucro, extraem cada vez mais elementos da natureza, os chamados recursos naturais.

Para Andrade (2003), na busca de um conceito para recursos naturais, não é raro se deparar com conteúdos que passam pela definição de “bens disponibilizados pela natureza, aos quais o homem pode recorrer para satisfazer suas necessidades”. Dessa forma, numa visão simplista, os recursos naturais têm sido entendidos como sendo, basicamente, a água, o solo, o minério, a vegetação, entre outros.

E, numa visão também reducionista, esses componentes têm recebido algumas classificações, sendo a principal respaldada na relação do componente em análise com ciclo natural ao qual o mesmo está vinculado. Daí a origem das duas principais categorias de recursos naturais: os renováveis e os não renováveis.

Os recursos naturais não renováveis abrangem todos os elementos que são usados nas atividades antrópicas, e que não têm capacidade de renovação, como o alumínio, o ferro, o petróleo, o ouro, o estanho, o níquel e muitos outros. Isso quer dizer que, quanto mais se extrai, mais as reservas diminuem. E diante desse fato é importante adotar medidas de consumo comedido, poupando recursos para o futuro.

Já os recursos naturais renováveis detêm a capacidade de renovação após serem utilizados pelo homem em suas atividades produtivas. Os recursos com tais características são florestas, água e solo. Caso haja o uso ponderado de tais recursos, certamente não se esgotarão (FREITAS, 2014).

A estratégia de mudança de cultura em favor do meio ambiente passa pela sensibilização e execução de práticas que visem ao uso racional dos recursos naturais, como, por exemplo, água, energia elétrica e papel.

A água é um recurso natural essencial, seja como componente de seres vivos, seja como meio de vida de várias espécies vegetais e animais, como elemento representativo de valores socioculturais e como fator de produção de bens de consumo e produtos agrícolas. Como fator de consumo das atividades humanas, a água também tem um papel importante. Como fator de produção de bens, a larga utilização na indústria e, notadamente, na agricultura, mostra a importância desse recurso natural (BASSOI; GUAZELLI, 2004).

A abundância da água na natureza fez, no passado, com que fosse considerada como um bem livre, não econômico. No entanto, devido ao crescimento desordenado de cidades e regiões, com preocupantes níveis de demanda para os mais diversos usos da água, atualmente há um consenso no sentido de considerar a água como bem econômico (FIGUEIREDO JÚNIOR, 2008).

Para Bliacheris (2012), há muitas medidas possíveis a serem adotadas pela administração pública com o objetivo de usar a água de modo mais racional. Passam pelo ajuste dos equipamentos hidráulicos ao acompanhamento constante do consumo, assim como o rápido conserto de vazamentos e campanhas de conscientização dos servidores. Boas práticas de gestão eficiente desse recurso podem ser implementadas, como a instalação de equipamentos como bacias sanitárias de baixo consumo, torneiras com aeradores e fechamento automático, entre muitas outras ações de fácil execução, mas com grande potencial de racionalização do consumo.

Com relação à energia elétrica, a mesma pode ser gerada por meio de fontes renováveis de energia, como a força das águas e dos ventos, o sol e a biomassa, ou por fontes não renováveis, como combustíveis fósseis e nucleares. No Brasil, devido ao grande número de rios, a opção hidráulica é a mais usual, e apenas uma pequena parte da energia elétrica é gerada a partir de combustíveis fósseis, em usinas termelétricas.

Nogueira (2007) relata que, no Brasil, desde a crise do petróleo nos anos 1970, o Governo Federal tem promovido ações e programas visando reduzir as perdas energéticas. A crise serviu como um alerta para que muitos países pesquisassem novas fontes de energia.

Em 1981, com a criação do programa federal Conserve, por meio da Portaria MIC/GM46, caracterizou-se o primeiro esforço de relevância para promover a eficiência energética na indústria. Em 1984, com a coordenação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), foram iniciadas as ações do Programa de Etiquetagem (PBE), cujo objetivo estava voltado para a avaliação de desempenho de equipamentos energéticos e informações aos consumidores.

Com o agravamento da conjuntura do setor elétrico, foi criado em 1985, por meio da Portaria Interministerial nº 1.877/1985, o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), constituído por vários subprogramas com ações nas áreas industrial, de saneamento, educação, edificações, prédios públicos, gestão energética municipal, informações, desenvolvimento tecnológico e difusão. O subprograma de Prédios Públicos (Procel-EPP) foi estruturado em 1997 e, ainda que algumas ações já estivessem em curso, foi a partir daí que o programa começou a estabelecer estratégias unificadas para atingir o objetivo de promover ações de eficiência energética para prédios públicos.

Nas atividades desenvolvidas pela administração pública, o papel é um dos principais recursos consumidos. O papel do tipo A4 75g/m<sup>2</sup> ocupa posição de destaque por fazer parte das atividades burocráticas. Não há órgão público sem uma impressora para produzir seus documentos. O impacto ambiental da impressão não se resume ao consumo de papel, mas também ao consumo de outros insumos como cartuchos e toner, o que impõe ao gestor público um desafio ainda maior, que envolve também a sua destinação de forma adequada (BLIACHERIS, 2012).

Os problemas ambientais relacionados à produção e consumo de papéis são de grande escala, estando os principais impactos relacionados ao alto consumo de matéria-prima, especialmente madeira, água e energia (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009).

O acórdão do TCU nº1752/2011 destaca fatores importantes relacionados ao uso racional de papel, que incluem tanto o consumo como o descarte, com reflexos diretos tanto na redução do lixo urbano gerado como na inserção social e econômica de catadores de materiais recicláveis, gerando emprego e renda para esse segmento da população.

A redução no consumo de papel pela administração pública pode contribuir para a diminuição do corte de árvores, além de reduzir o consumo de água e energia elétrica utilizadas no processo de fabricação, que inclui processos de branqueamento do papel, com a utilização de cloro, que causa danos ao meio ambiente. Evitar a aquisição desse tipo de papel também se relaciona à busca do uso racional e sustentável do recurso (BRASIL, 2011).

O setor público, em função de seu perfil de grande consumidor, possui um potencial para estimular melhorias ambientais nos produtos e serviços disponibilizados no mercado, em inovações tecnológicas e em oportunidades para o desenvolvimento de um mercado de bens e serviços sustentáveis. É papel das autoridades públicas atuarem como líderes no processo de mudança nos padrões de consumo (PALMUJOKI; PARIKKA-ALHOLA; EKROOS, 2010).

No Brasil, a gestão pública socioambiental está representada pelo programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), criado em 2001, pelo Ministério do Meio Ambiente, para incorporar princípios de gestão ambiental no campo de ação da administração pública. Juntamente com a A3P podem-se ressaltar as ações relacionadas à implementação da ISO 26000, de responsabilidade social na administração pública brasileira, por meio de uma articulação de vários órgãos públicos no Brasil, o chamado Fórum Governamental de Responsabilidade Social (FERREIRA, 2012).

Para atingir seus objetivos, a A3P está estruturada em cinco eixos temáticos: (i) o uso racional dos recursos; (ii) as licitações sustentáveis; (iii) a gestão ambiental adequada de resíduos; (iv) a qualidade do ambiente de trabalho; e (v) a educação ambiental. A3P é uma ação voluntária que busca a adoção de novos padrões de produção e consumo sustentáveis dentro do Governo Federal. Além de buscar diminuir o impacto ambiental, também proporciona a redução dos custos e uma melhoria organizacional (FERREIRA, 2012).

O uso racional dos recursos naturais e bens públicos constitui um eixo temático da A3P, e enfatiza que usar racionalmente os recursos naturais e bens públicos implica usá-los de forma econômica e racional, evitando o desperdício. O eixo engloba o uso racional de energia, água e madeira, além do consumo de papel, copos plásticos, entre outros materiais de expediente (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009).

Para Ferreira (2012), o uso racional dos recursos compreende a economia de água, energia, combustíveis e outros bens consumidos pela administração pública nas suas atividades, de forma a evitar o desperdício e promover medidas capazes de gerar eficiência na utilização dos mesmos.

## **Eficiência no setor público**

A partir da década de 1980, o Estado foi forçado a orientar a política econômica e, em especial, a conter suas despesas. Isso se deu principalmente em função da intensificação da crise fiscal e da maior exposição da economia nacional à competição internacional. A palavra de ordem passou a ser cortar gastos. Não só o discurso de economistas acadêmicos, mas também de organismos internacionais, como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a enfatizar a qualidade do gasto público e não simplesmente o seu corte (ALONSO, 1999).

Di Giácomo (2005) relata que a Reforma do Estado tornou-se um tema central em muitos países, como resposta ao irreversível processo de globalização, e que representava uma dificuldade adicional na formulação e implementação das políticas públicas nacionais, caso estas desconsiderassem a nova realidade global. No caso brasileiro, esse fenômeno ocorreu em 1994, no Governo Fernando Henrique Cardoso, que tinha como uma de suas metas criar no país um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades do cidadão.

Em 1995, foi implementado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, cujo objetivo era a readequação do aparelho estatal, por meio de programas com a perspectiva de mudança efetiva e consistente. Di Giácomo (2005) relata que não se tratava de promover alterações superficiais e sem maior significado, desvinculadas de uma ação mais ampla e coordenada. A questão de fundo era a superação do estilo burocrático-weberiano de gestão do Estado, caracterizado pelo aumento dos custos da máquina e pela falta de qualidade e ineficiência dos serviços públicos.

Como consequência do processo de adaptação a esse ambiente de reformas, surge a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que criou condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentivou o exercício da cidadania por meio da participação do cidadão no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos e avaliação dos resultados. A LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações de prevenção a riscos e correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, com destaque para o planejamento, controle, transparência e responsabilização.

O estabelecimento de padrões no planejamento e a mensuração dos resultados, conforme Mauss e Souza (2008), viabiliza, em um estágio seguinte, a avaliação de desempenho dos gestores e da entidade governamental, com o objetivo de demonstrar sua eficiência econômica, por meio do resultado econômico e o cumprimento da lei.

Há tempos, a sociedade brasileira clama por eficiência na administração pública. O princípio da eficiência foi introduzido expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, que dispôs sobre os princípios e as normas de administração pública, com vistas a impor o controle das finanças e direcionar a busca da eficiência gerencial de uma gestão pública eficaz.

Anteriormente ao advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência, de acordo com Santos (2003), achava-se implicitamente incluído entre os deveres do gestor público, significando que este deveria atuar com presteza, perfeição e rendimento funcional.

A eficiência na administração pública, conforme Castro (2010), é a otimização dos meios, é agir tendo como referência o melhor resultado, é gerir os recursos com alto rendimento, maximizando a relação custo/benefício.

Para Pindyck e Rubinfeld (1994), a eficiência refere-se à otimização de recursos e à ausência de desperdício. A eficiência é atingida com a utilização máxima dos recursos existentes, para satisfazer as necessidades e os desejos de indivíduos e organizações.

Já Caravantes e Bjur (1996) relatam que eficiência refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos, sendo usada para verificar se um programa público foi executado da maneira mais competente e com a melhor relação custo/resultado.

Dessa forma, pode se dizer que eficiência é a relação entre os produtos/serviços gerados (*outputs*) com os insumos utilizados (*inputs*), relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade. A eficácia representa a quantidade e a qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização).

A implantação de uma cultura de gerenciamento de gastos no setor público é um desafio a ser enfrentado pelo Estado e sociedade. A necessidade de uma forma mais transparente na gestão pública, que priorize a mensuração de gastos no governo, integra uma das fases essenciais para a transformação de paradigmas existentes sobre a importância do setor público como agente propulsor de geração de eficiência no uso de recursos públicos (MACHADO; HOLANDA, 2010).

Na literatura nacional e internacional, podem ser encontrados estudos anteriores, como dos autores Buzzigoli, Giusti e Viviani (2010), Chen e Chen (2011), Costa *et al.*

(2012), Katharaki e Katharakis (2010), Kounetas *et al.* (2011), Nuintin (2014), Obadic e Aristovnik (2011), Rassouli-Currier (2012), Santos, Castaneda e Barbosa (2011), Sav (2012) e Wolszczak-Derlacz e Parteka (2011), que mensuraram a eficiência em universidades, porém, não foram considerados, especificamente, recursos naturais, e sim consideraram conjuntamente variáveis de volume e de desempenho como *inputs* e *outputs*.

## Procedimentos metodológicos

Define-se esta pesquisa como sendo de natureza descritiva-exploratória, tendo em vista o problema construído e considerando os objetivos do estudo. Para Gil (1999), a aplicação de pesquisa descritiva combinada com pesquisa exploratória costuma ser utilizada por pesquisadores sociais que se preocupam com a atuação prática.

Quanto à abordagem do problema, o estudo possui enfoque quantitativo, devido ao fato de utilizar metodologias e técnicas estatísticas como a *Data Envelopment Analysis* (DEA) e as técnicas estatísticas descritivas. A abordagem quantitativa, segundo Richardson (1999), é caracterizada pela utilização da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, como no tratamento de dados.

Em 1978, com base no trabalho de Farrel (1957), Charnes, Cooper e Rhodes (1978) desenvolveram a metodologia *Data Envelopment Analysis* (DEA), caracterizando-se como uma técnica não paramétrica baseada na programação linear. Essa metodologia objetiva mensurar a eficiência de unidades tomadoras de decisão, também chamadas de *Decision Making Units* (DMU), tais como empresas privadas, instituições públicas, financeiras, sem fins lucrativos, departamentos ou setores internos, entre outros.

A metodologia DEA mede a eficiência relativa de cada unidade com respeito aos melhores desempenhos observados. Esses melhores desempenhos determinam fronteiras de produção constituindo limites aos resultados alcançáveis com um dado conjunto de recursos.

Com relação ao objeto de estudo, o mesmo é composto pelas 63 universidades federais que o Brasil possui atualmente.

Os dados de natureza secundária são provenientes do Relatório de Gestão das Universidades Federais, disponíveis para livre consulta no portal do Tribunal de Contas da União (TCU) na *internet*, que contém a prestação de contas anual das universidades como determina o artigo 70 da Constituição Federal de 1988. O relatório é elaborado ainda, em conformidade com as disposições da Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União – IN TCU nº 63/2010 – e das orientações do órgão de controle interno.

Após o levantamento dos dados nos Relatórios de Gestão das Universidades Federais, foram excluídas da análise DEA as instituições que não apresentaram os dados ou o fizeram de forma incompleta.

De posse dos dados, os mesmos foram organizados e descritos com a aplicação de técnicas da estatística descritiva. Para isso, foram utilizados softwares *SPSS* e o *Microsoft Office Excell*. Nessa etapa inicial das análises, buscou-se levantar informações sobre a média, desvio padrão, valores máximos e mínimos do conjunto de DMUs analisadas. E, para a aplicação da metodologia *Data Envelopment Analysis* (DEA), foi utilizado o *software* livre SIAD.

As variáveis necessárias para o cálculo da eficiência relativa das DMUs são divididas em *inputs* e *outputs*. A eficiência relativa de cada DMU é definida como a razão da soma ponderada de seus produtos (*outputs*) pela soma ponderada dos insumos necessários para gerá-los (*inputs*). Na DEA, essas variáveis são ponderadas por pesos calculados livremente ou de forma restrita por meio de programação linear, objetivando maximizar a eficiência de cada DMU em relação ao conjunto de referência.

Com a finalidade de atender ao objetivo desta pesquisa, as análises foram feitas com as variáveis descritas no Quadro 1.

#### Quadro 1 – Variáveis selecionadas

Item	Variável selecionada	Descrição	Fonte dos dados
		Inputs	
<i>Input1</i>	Gastos com água	Recurso financeiro aplicado nas universidades federais com água	Relatório de Gestão
<i>Input 2</i>	Gastos com energia elétrica	Recurso financeiro aplicado nas universidades federais com energia elétrica	Relatório de Gestão
<i>Input3</i>	Gastos com papel	Recurso financeiro aplicado nas universidades federais com papel	Relatório de Gestão
		Outputs	
<i>Output1</i>	Quantidade de água	Total de metros cúbicos	Relatório de Gestão
<i>Output 2</i>	Quantidade de energia elétrica	Total de KW/h	Relatório de Gestão
<i>Output 3</i>	Quantidade de papel	Quantidade de resmas	Relatório de Gestão

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A decisão da escolha das variáveis utilizadas nesta pesquisa teve embasamento na DN/TCU nº 119/2012, no acórdão TCU nº 1752/2011 e no eixo temático – uso racional dos recursos naturais e bens públicos, da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), tendo como entrada o montante de recursos financeiros aplicados e como saída o total quantitativo consumido de água, energia elétrica e papel das universidades federais.

## Resultado da pesquisa

As análises dos resultados foram realizadas e apresentadas individualmente na seguinte ordem: água, energia elétrica e papel.

### Estatística descritiva - recurso renovável - água

A Tabela 1 apresenta a média, o desvio padrão, o valor máximo e o valor mínimo, com destaque para: (i) os valores gastos em moeda corrente (R\$) e (ii) o consumo em metros cúbicos (m<sup>3</sup>).

**Tabela 1 – Estatística descritiva - água**

<b>Ano: 2011</b>				
Variável: Água	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	1.515.336,69	2.401.389,15	11.884.530,20	2.773,74
			UFRJ	UFRR
Consumo (m <sup>3</sup> )	156.993	209.138	897.142	284
			UFMG	UFRR
<b>Ano: 2012</b>				
Variável: Água	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	1.615.284,66	2.776.826,91	14.812.918,55	5.627,80
			UFRJ	UFRR
Consumo (m <sup>3</sup> )	156.207	218.887	936.841	586
			UFMG	UFRR
<b>Ano: 2013</b>				
Variável: Água	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	1.774.787,35	3.018.756,23	16.843.212,00	4.924,28
			UFRJ	UFRR
Consumo (m <sup>3</sup> )	157.349	209.127	1.055.825	749
			UFRJ	UFRR
<b>Médias do período</b>				
Variável: Água	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	1.635.136,23	2.732.324,00	14.513.553,00	4.441,94
Consumo (m <sup>3</sup> )	156.850	212.384	963.269	540

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Os resultados quantitativos apresentaram o seguinte: a média dos valores gastos com água pelas DMUs no período foi de R\$ 1.635.136,23. Os valores da média dos gastos em cada ano apresentaram um aumento de 6,60% do ano de 2011 para 2012 e de 9,88% de 2012 para 2013, perfazendo um total acumulado no período de 17,12% de aumento.

A média anual do consumo em metros cúbicos no período analisado foi de 156.850 m<sup>3</sup>. O consumo em metros cúbicos não acompanha tendencialmente os valores gastos, uma vez que a média anual apresenta uma redução de 0,50% no ano de 2012 em relação ao de 2011, e um aumento de 0,73% no ano de 2013 em comparação a 2012.

Pode-se perceber que o consumo médio em metros cúbicos de água, pelas DMUs, durante o período em análise, teve alterações em percentuais menores do que os observados nas análises dos valores pagos por tal recurso. Isso permite compreender que os aumentos médios dos gastos com água são provocados em função dos aumentos das tarifas cobradas pelas agências, e não por aumento de consumo em metros cúbicos pelas universidades federais.

Os valores máximos (R\$) pagos pela utilização do recurso água, durante todo o período de análise, foram efetuados pela UFRJ e tiveram um aumento acumulado de 41,72%. O aumento dos gastos com água na UFRJ é devido, principalmente, ao aumento no consumo em metros cúbicos. No ano de 2013 a UFRJ apresentou, ainda, o valor máximo em consumo por m<sup>3</sup>.

Na análise dos máximos referente ao consumo em m<sup>3</sup>, a UFMG foi a DMU que apresentou o maior consumo em metros cúbicos nos anos de 2011 e 2012. Verifica-se que, apesar de consumir mais água, a UFMG desembolsou valores menores, se comparados, por exemplo, com a UFRJ, em razão do custo unitário pago, em média 52% menor.

Os valores mínimos identificados, tanto para os valores pagos quanto para as quantidades de metros cúbicos consumidos de água, foram obtidos pela UFRR.

A UFRR informou, no Relatório de Gestão, que os valores e quantidades de metros cúbicos consumidos de água correspondem aos valores auferidos pela companhia de água e esgoto de Roraima. Informou ainda que na UFRR existe uma captação própria que atende todo o Campus Paricarana e representa aproximadamente 80% de seu consumo.

## **Resultados da mensuração do nível de eficiência relativa - água**

De acordo com a classificação geral apresentada na Tabela 2, no ano de 2011, das trinta e quatro universidades federais analisadas, cinco apresentaram o nível

de eficiência igual a 1, quanto ao uso do recurso água, sendo elas: Ufersa, UFFS, UFRGS, UFSM e UFV.

Verifica-se que, das 29 UFs que estavam abaixo da fronteira, a UFABC, com um escore de eficiência de 0,134, obteve a última posição entre as universidades federais com eficiência menor que 1.

**Tabela 2 – Água - resultado do nível de eficiência - 2011**

2011					
UFs	Nível geral	Classificação	UFs	Nível geral	Classificação
Ufersa	1,000	1	UFRJ	0,432	18
UFFS	1,000		Unifal	0,417	19
UFRGS	1,000		UFMA	0,407	20
UFSM	1,000		UFS	0,364	21
UFV	1,000		Ufla	0,343	22
UFC	0,889	6	UnB	0,338	23
UFU	0,817	7	Ufal	0,302	24
UFCSPA	0,790	8	Unifei	0,264	25
Unifap	0,769	9	Ufam	0,244	26
UFPR	0,755	10	Unifesp	0,242	27
UFMT	0,670	11	UFBA	0,238	28
UFCG	0,666	12	Unirio	0,234	29
Furg	0,605	13	Univasf	0,230	30
Ufac	0,557	14	UFRB	0,221	31
UFSC	0,477	15	Unir	0,216	32
UFMS	0,459	16	UFG	0,157	33
UFPE	0,454	17	UFABC	0,134	34

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Para análise do resultado do nível de eficiência no ano de 2012, do recurso água, a Tabela 3 apresenta níveis de eficiência igual a 100% em quatro UFs, sendo elas: Ufersa, UFMG, UFRGS e UFV. Na comparação entre os anos de 2011 e 2012, três UFs se mantiveram no nível de eficiência: Ufersa, UFRGS e UFV.

As demais UFs tiveram níveis de eficiência abaixo de 1, sendo que a UFABC manteve a última posição, com escore de eficiência de 0,114.

**Tabela 3 Água – resultado do nível de eficiência - 2012**

2012					
UFs	Nível geral	Classificação	UFs	Nível geral	Classificação
Ufersa	1,000	1	UFMT	0,453	19
UFMG	1,000		Unifal	0,419	20
UFRGS	1,000		UFRJ	0,417	21
UFV	1,000		Ufal	0,377	22
Unilab	0,981	5	UFS	0,376	23
UFMS	0,937	6	UFMA	0,341	24
UFU	0,834	7	UnB	0,315	25
UFSM	0,795	8	Ufla	0,277	26
Unifap	0,784	9	UFBA	0,256	27
UFC	0,781	10	Univasf	0,229	28
UFCSPA	0,755	11	Unifei	0,225	29
UFPE	0,631	12	UFRB	0,220	30
UFFS	0,608	13	Unir	0,216	31
Ufac	0,590	14	Unifesp	0,215	32
UFPR	0,587	15	Unirio	0,212	33
UFCG	0,501	16	Ufam	0,149	34
FURG	0,492	17	UFG	0,124	35
UFSC	0,484	18	UFABC	0,114	36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

As instituições UFGD, UFPR, UFSM, UFU e UFV, conforme pode ser observado na Tabela 4, apresentaram, no ano de 2013, níveis de eficiência igual a 1 quanto ao uso do recurso água. Do total de trinta e cinco UFs analisadas, trinta ficaram posicionadas abaixo da fronteira, sendo a última posição ocupada pela Ufam.

**Tabela 4 Água – resultado do nível de eficiência - 2013**

2013					
UFs	Nível geral	Classificação	UFs	Nível geral	Classificação
UFGD	1,000	1	UFFS	0,550	19
UFPR	1,000		UFMS	0,539	20
UFSC	1,000		UFRB	0,510	21
UFU	1,000		Ufla	0,507	22
UFV	1,000		Ufac	0,483	23
UFPE	0,966	6	UFMA	0,435	24
Ufal	0,950	7	UFPB	0,423	25
UFC	0,834	8	Unir	0,383	26
Ufersa	0,813	9	Unifei	0,357	27
UFMT	0,793	10	UFS	0,354	28
UFCG	0,730	11	UnB	0,345	29
Unilab	0,712	12	Unirio	0,337	30
UFSC	0,705	13	UFBA	0,272	31
Unifap	0,656	14	Unifesp	0,241	32
UFCSPA	0,629	15	UFG	0,224	33
Furg	0,621	16	UFABC	0,183	34
Unifal	0,582	17	Ufam	0,130	35
Univasf	0,572	18			

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De maneira geral, a análise do nível de eficiência relativa das universidades federais no período de 2011 a 2013, para o recurso renovável água, possibilitou identificar situações que serão indicadas a seguir.

A UFMG foi classificada na análise da DEA como supereficiente nos anos de 2011 e 2013. No ano de 2012 permaneceu com nível de eficiência igual a 1. Um aumento no consumo em m<sup>3</sup> ocorrido no ano de 2012 de 4,43% foi o que contribuiu para que a UF deixasse de ser supereficiente, mas se mantendo na fronteira. O que fez com que a mesma voltasse a ser supereficiente em 2013 foi uma economia no consumo de água de 28,15%.

A UFV apresentou, durante os três anos em análise, níveis de eficiência igual a 1. O custo unitário médio do m<sup>3</sup> pago pela instituição foi de R\$ 2,70, o que representa 36,40% do valor médio pago pelas demais UF's. Além disso, foi observado que o consumo de água foi reduzido em 56,53%. Dessa forma, o baixo custo do m<sup>3</sup> e a economia de água foram os fatores que contribuíram para a permanência da UFV na fronteira de eficiência.

Vale ressaltar que, em seu Relatório de Gestão, a UFV informou que, em sua unidade sede, possui serviço próprio de tratamento de água, o que contribui para o baixo valor gasto.

A UFRGS, nos anos de 2011 e 2012, obteve nível de eficiência igual a 1. No ano de 2013, foi classificada como supereficiente quanto ao uso do recurso água. O desempenho da UF deve-se ao fato de seu custo unitário médio do m<sup>3</sup> ter sido 46,79% inferior ao valor da média. A análise apontou, ainda, um acréscimo no volume consumido de 6,46% durante o período; no entanto, esse valor não influenciou o nível de eficiência.

No ano de 2011, a UFSM foi localizada na fronteira de eficiência. Já no ano de 2012, a mesma ocupou a 8ª posição na análise da DEA. O fato observado foi a ocorrência de um aumento de consumo de 14,13% no volume de água. Somado a isso, ocorreu ainda um aumento no custo do m<sup>3</sup> de 12,53%. No entanto, a UFSM voltou a ter nível de eficiência igual a 1 em 2013, por ter conseguido reduzir o consumo em 8,15%.

Em 2013, a Ufersa não conseguiu manter-se na fronteira de eficiência, como ocorreu em 2011 e 2012. Sua posição na análise da DEA foi de 9º lugar, com escore de 0,813; isso pode estar relacionado com um aumento de consumo em m<sup>3</sup> observado, no montante de 111,74%.

A UFFS apresentou nível de eficiência em 2011. Nos anos de 2012 e 2013, sua posição na análise da DEA foi de 13º e 19º, com escores de 0,608 e 0,550 respectivamente. Foi verificado que ocorreu um aumento no custo da água de 29%. Porém, o que representou maior peso nos gastos foi o nível de consumo, que durante o período analisado aumentou 104,75%.

Uma redução no volume de água consumido de 3% e custo do m<sup>3</sup> 21,06% abaixo da média das UFs foram fatores que possibilitaram a UFPR se posicionar na fronteira de eficiência no ano de 2013. Nos dois anos anteriores, sua posição na análise de eficiência foi 10º em 2011, com escore de 0,755, e 15º em 2012, com escore de 0,587.

Para a UFU, o que contribuiu para obter nível de eficiência igual a 1 no ano de 2013 foi uma redução nos valores dos custos de 3,17% do ano de 2012 para 2013.

Um aumento no volume consumido de água de 19,71% durante o período fez com que, nos anos de 2011 e 2012, a instituição ocupasse a 7ª posição na análise da DEA, com escores de 0,834 e 0,817, respectivamente.

A UFABC ocupou a última posição na análise da DEA nos anos de 2011 e 2012, por ser a instituição que pagou o maior valor do custo unitário do m<sup>3</sup> de água. Em 2013, a posição foi ocupada pela Ufam, por ter tido um aumento de 137,77% no volume de m<sup>3</sup> consumidos de água.

A análise dos resultados quanto ao uso da água permitiu visualizar a tendência das unidades pesquisadas, em adotar, em maior ou menor grau, controles cujo objetivo é promover o uso da água de modo mais racional, o que vai ao encontro do que foi abordado no estudo de Bliacheris (2012).

Dessa forma, a mensuração do nível de eficiência relativa possibilitou identificar como está a eficiência do recurso renovável água das universidades federais.

### **Estatística descritiva - recurso renovável - energia elétrica**

A Tabela 5 apresenta a média, o desvio padrão, o valor máximo e mínimo, com destaque para: (i) os valores gastos em moeda corrente (R\$); e (ii) o consumo em KW/h do recurso energia elétrica.

Os resultados quantitativos apresentaram o seguinte: a média dos valores gastos com energia elétrica pelas DMUs, no período, foi de R\$ 5.190.492,27. Os valores da média dos gastos em cada ano apresentaram um aumento de 3,65% do ano de 2011 para 2012; e, de 2012 para 2013, houve uma redução nos valores médios da ordem de 10,85%.

A mesma tendência pode ser verificada na média de consumo em KW/h. Do ano de 2011 para 2012, ocorreu um aumento no consumo médio de 1,58% e uma redução de 8,40% de 2012 para 2013. A média anual do consumo no período analisado foi de 13.906.255 KW/h.

**Tabela 5 – Estatística descritiva- energia elétrica**

<b>Ano: 2011</b>				
Energia elétrica	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	5.259.642,10	6.011.993,10	33.126.115,33	383.132,71
			UFRJ	UFFS
Consumo (KW/h)	14.159.554	19.131.292	113.349.127	829.931
			UFRJ	UFFS
<b>Ano: 2012</b>				
Energia elétrica	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	5.451.719,98	6.473.632,81	36.338.832,10	501.248,46
			UFRJ	UFFS
Consumo (KW/h)	14.383.819	20.675.868	124.342.225	1.007.845
			UFRJ	UFFS
<b>Ano: 2013</b>				
Energia elétrica	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	4.860.114,73	4.546.482,82	23.236.078,34	162.916,95
			UFRJ	Unila
Consumo (KW/h)	13.175.394	14.012.621	79.507.940	441.753
			UFRJ	Unila
<b>Médias do período</b>				
Energia elétrica	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	5.190.492,27	5.677.369,00	30.900.341,00	349.099,37
Consumo (KW/h)	13.906.255	17.939.927	105.733.097	2.279.529

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

No período analisado, verifica-se que a redução nos valores pagos pela energia elétrica foi de 7,59%, e, na redução do consumo em KW/h, foi de 6,95%. Dessa forma, os gastos foram reduzidos por economia de consumo.

Quanto aos valores máximos, seja pelos valores pagos (R\$) ou pelo consumo (KW/h) de energia elétrica durante todo o período, os mesmos foram verificados na UFRJ e tiveram uma redução de 29,85% no período. O custo unitário pago pelo KW/h foi de R\$ 0,29 nos três anos, o que permite dizer que a redução do total pago pela UFRJ foi em função da redução do consumo. Os valores mínimos identificados, tanto para os valores pagos quanto para as quantidades de KW/h consumidos de energia elétrica, foram apresentados pela UFFS nos anos de 2011 e 2012 e pela Unila em 2013.

### Resultados da mensuração do nível de eficiência relativa – DEA – energia elétrica

De acordo com a classificação geral do resultado do nível de eficiência no ano de 2011 para o recurso energia elétrica, as universidades UFCSPA, UFMG, UFSCar e UFU alcançaram níveis de eficiência igual a 1. O mesmo não ocorreu em 29 instituições que não obtiveram o mesmo desempenho, ficando o nível de eficiência abaixo de 1, conforme se observa na Tabela 6, que destaca a Unirio como a instituição que ocupou a última colocação na classificação geral.

**Tabela 6 – Energia elétrica - resultado do nível de eficiência - 2011**

2011					
UFs	Nível geral	Classificação	UFs	Nível geral	Classificação
UFCSPA	1,000	1	UFPR	0,840	18
UFMG	1,000		UFCG	0,833	19
UFSCar	1,000		Furg	0,833	20
UFU	1,000		Ufersa	0,824	21
UFRGS	0,998	5	UnB	0,805	22
UFV	0,975	6	UFPE	0,787	23
UFG	0,973	7	UFS	0,783	24
Unifei	0,972	8	UFPEL	0,751	25
Ufal	0,965	9	UFGD	0,750	26
UFSC	0,935	10	UFSM	0,737	27
Unifesp	0,934	11	UTFPR	0,732	28
UFRR	0,928	12	UFBA	0,732	29

UFABC	0,905	13	UFRB	0,664	30
Unifal	0,900	14	Unir	0,625	31
Ufop	0,886	15	UFMS	0,516	32
UFC	0,843	16	Unirio	0,428	33
Ufla	0,843	17			

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Pela análise do mesmo recurso no ano de 2012, pode-se verificar que a UFCSPA, a UFMG e a UFSCAR mantiveram o nível de eficiência, o que não ocorreu com a UFU. Já a UFV foi incluída entre as instituições com nível 1 de eficiência. A Tabela 7 mostra as demais universidades analisadas que apresentaram índices abaixo de 1, e mais uma vez aparece a Unirio, com escore de eficiência de 0,533, na última posição da classificação geral.

**Tabela 7 – Energia elétrica - resultado do nível de eficiência - 2012**

2012					
UFs	Nível geral	Classificação	UFs	Nível geral	Classificação
UFCSPA	1,000	1	UnB	0,866	18
UFMG	1,000		UFPR	0,852	19
UFSCar	1,000		Ufla	0,830	20
UFV	1,000		UFG	0,822	21
Ufal	0,987	5	UFPE	0,806	22
UFRGS	0,983	6	UFGD	0,790	23
Furg	0,951	7	UFCG	0,790	24
Unifei	0,949	8	UTFPR	0,762	25
UFABC	0,948	9	UFMS	0,752	26
UFU	0,944	10	UFS	0,743	27
Ufop	0,939	11	UFPEL	0,727	28
Unifesp	0,936	12	UFRB	0,724	29
UFC	0,927	13	UFSM	0,705	30
UFRR	0,900	14	UFBA	0,697	31
UFTM	0,883	15	Unir	0,656	32
Unifal	0,880	16	Unirio	0,533	33
Ufersa	0,866	17			

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De um montante de trinta e seis UFs estudadas, quanto ao nível de eficiência relativa no uso de recurso energia elétrica, durante o ano de 2013, a Tabela 8 destaca as seis instituições que apresentaram níveis igual a 1, a saber: UFABC, UFCSPA, UFFS, UFPE, UFRGS e Unifesp. Observa-se que apenas a UFCSPA atingiu o nível de eficiência nos três anos consecutivos que constituem o período em análise. A UFMG não manteve, em 2013, os índices obtidos nos anos de 2011 e 2012, situação idêntica ocorrida com a UFSCar. Já a última posição na classificação geral, que nos anos anteriores foi ocupada pela Unirio, passou a ser da Ufac.

**Tabela 8 – Energia elétrica - resultado do nível de eficiência - 2013**

2013					
UFs	Nível geral	Classificação	UFs	Nível geral	Classificação
UFABC	1,000	1	Ufersa	0,806	19
UFCSPA	1,000		UFS	0,800	20
UFFS	1,000		Furg	0,795	21
UFPE	1,000		UFPEL	0,750	22
UFRGS	1,000		UFMG	0,736	23
Unifesp	1,000		UFGD	0,722	24
UFSCar	0,987	7	UFBA	0,717	25
Ufla	0,984	8	Ufop	0,699	26
UFSC	0,976	9	UTFPR	0,691	27
UFC	0,929	10	UFTM	0,649	28
UFRR	0,912	11	UFCG	0,641	29
UFU	0,897	12	UFRB	0,575	30
UFV	0,875	13	UFMS	0,567	31
Ufal	0,848	14	Unir	0,564	32
UFPR	0,847	15	UFG	0,525	33
UFSM	0,831	16	Unirio	0,479	34
Unifal	0,821	17	UFMT	0,462	35
Unifei	0,820	18	Ufac	0,457	36

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De maneira geral, a análise do nível de eficiência relativa das universidades federais no período de 2011 a 2013, para o recurso renovável energia elétrica, possibilitou identificar situações que serão indicadas a seguir.

A UFCSPA foi a única instituição que permaneceu durante todo o período em análise com nível de eficiência igual a 1. Foi verificado que o desempenho da instituição está relacionado ao fato de que a mesma teve uma redução nos custos dos KW/h de 14,63% do ano de 2012 para 2013, e, ainda, que, durante todo o período analisado, seus custos com o KW/h estavam 5% menores do que a média dos custos das outras UFs.

Nos anos de 2011 e 2012, a UFMG e a UFSCar se posicionaram na fronteira de eficiência. A UFMG teve uma redução no consumo de 18,37%; no entanto, essa redução não foi suficiente para que a instituição se mantivesse com nível de eficiência igual a 1 em 2013. Tal fato pode ser atribuído ao aumento do custo do KW/h de 12,19% ocorrido no mesmo período.

Já a UFSCar, diferente do ocorrido com a UFMG, apresentou uma redução no valor do custo do KW/h de 9,37%, mas houve um aumento no volume consumido de energia de 4,46%, o que contribuiu para que a UFSCar não se posicionasse na fronteira eficiente no ano de 2013.

A UFU, no ano de 2011, apresentou nível de eficiência, mas não o manteve nos anos seguintes, atingindo eficiência abaixo de 1, consequência de um aumento de 5% observado no volume de KW/h consumidos e também de um aumento de 9,14% dos custos no ano de 2012.

Apesar de manter constantes os custos do KW/h durante o período em exame, a UFV foi localizada na fronteira eficiente somente no ano de 2012. No ano de 2013, mesmo sendo verificada uma economia de 20,48% no volume de consumo, a análise da DEA apontou um índice de 0,875 para a UFV, que passou a ocupar a 13ª posição em eficiência relativa às demais DMUs analisadas.

As instituições UFABC, UFPE, UFRGS e Unifesp apresentaram, nos anos de 2011 e 2012, níveis de eficiência abaixo de 1. Já no ano de 2013, essas instituições apresentaram as seguintes reduções dos custos: a UFABC, redução de 22,33%; a UFPE, de 17,66%; a UFRGS, de 7,69%; e a Unifesp, de 56,06%, o que possibilitou que fossem localizadas na fronteira de eficiência. Não foi observada nessas UFs redução nos níveis de consumo de KW/h.

Nas análises dos dados obtidos, observa-se a necessidade de programas que possam contribuir para a redução de consumo, como destaca Nogueira (2007), e também a adoção de ações voltadas para a avaliação de desempenho de equipamentos energéticos e informações aos usuários.

## Estatística descritiva - recurso renovável - papel

A Tabela 9 apresenta a média, o desvio padrão, o valor máximo e mínimo, com destaque para: (i) os valores gastos em moeda corrente (R\$); e (ii) o consumo em resmas do recurso papel.

**Tabela 9 – Estatística descritiva - papel**

<b>Ano: 2011</b>				
Papel	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	113.238,24	91.866,25	288.828,00	2.958,00
			UFRN	Unilab
Consumo (resmas)	12.719	10.352	33.338	300
			UFRN	Unilab
<b>Ano: 2012</b>				
Papel	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	116.618,12	131.857,03	747.900,00	5.621,40
			UFRJ	Ufal
Consumo (resmas)	13.706	16.373	97.000	660
			UFRJ	Ufal
<b>Ano: 2013</b>				
Papel	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	150.279,53	127.692,71	435.228,00	11.123,38
			UFRN	Unifei
Consumo (resmas)	16.126	13.515	46.372	1.114
			UFPR	Unifei
<b>Médias do período</b>				
Papel	Média	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo
Valores (R\$)	126.711,96	117.138,66	490.652,00	6.567,59
Consumo (resmas)	14.183	13.413	58.903	691

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Os resultados quantitativos apresentaram o seguinte: a média dos valores gastos com papel pelas DMUs no período foi de R\$ 126.711,96. Os valores da média dos gastos em cada ano apresentaram um aumento de 2,98% do ano de 2011 para 2012 e de 28,86% do ano de 2012 para 2013, o que totaliza um aumento acumulado no período de 32,71%.

A média anual de resmas de papel consumidas no período analisado foi de 14.183. Os valores da média de consumo em cada ano apresentaram um aumento de 7,76% do ano de 2011 para 2012 e de 17,65% do ano de 2012 para 2013, totalizando um aumento no período de 26,78%.

Pode-se perceber que o consumo médio de resmas de papel pelas DMUs teve alterações em percentual maior que o custo do papel no ano de 2012, fato que não se repetiu no ano de 2013, quando os custos com papel apresentaram aumentos em percentuais superiores ao da quantidade de consumo de resmas. Dessa forma, os aumentos com os gastos com papel nas instituições são provocados tanto pelo aumento dos custos como pelo aumento de consumo.

O valor anual máximo (R\$) pago pela utilização do recurso papel foi identificado na UFRN nos anos de 2011 e 2013, e na UFRJ em 2012. Foi identificado que o consumo em resmas pela UFRJ no ano de 2012 foi atípico, uma vez que a quantidade de 97.000 resmas está muito acima da média geral e também em discrepância com o consumo da própria instituição, que nos anos de 2011 e 2013 consumiu 15.960 e 39.622, respectivamente.

Em uma análise considerando a exclusão da UFRJ no ano de 2012, a UFRN passou a ser a DMU com valor máximo no ano de R\$ 380.257,36.

Os valores mínimos identificados, tanto para os valores gastos como para o consumo de resmas, foram atribuídos às seguintes universidades federais: Unilab, no ano de 2011; Ufal, em 2012; e Unifei, no ano de 2013.

### **Resultados da mensuração do nível de eficiência relativa - DEA - papel**

O uso do recurso papel durante o período em estudo é apresentado ano a ano, a seguir. A Tabela 10 mostra os resultados do nível de eficiência quantitativa de 2011. As instituições UFSCPA, Ufop, UFPR, UFSCar, UnB e Unifap são as que obtiveram níveis iguais a 1,0; outras 33 UFs ficaram abaixo do nível de eficiência; e, no último lugar na classificação geral, está posicionada a UFTM, com escore de eficiência de 0,524.

**Tabela 10 – Papel - resultado do nível de eficiência - 2011**

2011					
UFs	Nível geral	Classificação	UFs	Nível geral	Classificação
UFCSPA	1,000	1	Ufam	0,901	21
Ufop	1,000		UFRB	0,891	22
UFPR	1,000		Unipampa	0,888	23
UFSCar	1,000		UFABC	0,881	24
UnB	1,000		UTFPR	0,875	25
Unifap	1,000		UFBA	0,873	26
UFPB	0,985	7	UFGD	0,872	27
UFFS	0,973	8	UFV	0,870	28
UFU	0,960	9	Univasf	0,868	29
UFRJ	0,957	10	UFPE	0,834	30
UFPEL	0,954	11	UFS	0,832	31
Ufersa	0,950	12	UFMG	0,813	32
Unifesp	0,950	13	UFMA	0,789	33
Furg	0,945	14	UFRR	0,709	34
UFPI	0,939	15	UFRR	0,680	35
Unir	0,925	16	Ufac	0,677	36
UFSJ	0,919	17	UFRPE	0,666	37
Unifei	0,912	18	UFMT	0,626	38
UFG	0,910	19	UFTM	0,524	39
Unifal	0,903	20			

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Do ano de 2011 para o ano de 2012, apenas a Ufop conseguiu continuar no mesmo patamar de eficiência. As outras instituições que apresentaram níveis de eficiência igual a 1 em 2012 foram: UFRGS, UFRN, UFRR e Unilab. Já a Unifap apresentou o menor nível entre as outras 35 instituições pesquisadas que não atingiram a fronteira de eficiência, como pode ser observado na Tabela 11.

**Tabela 11 – Papel - resultado do nível de eficiência - 2012**

2012					
UFs	Nível geral	Classificação	UFs	Nível geral	Classificação
Ufop	1,000	1	UFG	0,903	21
UFRGS	1,000		UFBA	0,899	22
UFRN	1,000		Unifal	0,898	23
UFRR	1,000		UTFPR	0,893	24
Unilab	1,000		UFRB	0,884	25
UFPEL	0,988	6	UFGD	0,880	26
Unifesp	0,971	7	UFPE	0,878	27
Ufersa	0,959	8	Univasf	0,878	28
UFPR	0,954	9	UFS	0,867	29
Furg	0,951	10	Unir	0,866	30
UFSCar	0,950	11	UFPI	0,861	31
UFFS	0,949	12	Unifei	0,854	32
UFV	0,936	13	UFCG	0,846	33
UFCPA	0,931	14	Ufam	0,826	34
UFU	0,923	15	UFMT	0,823	35
Unipampa	0,919	16	UFMA	0,798	36
UFSJ	0,918	17	UFMG	0,787	37
UFTM	0,910	18	Ufac	0,696	38
UFPB	0,909	19	UFRPE	0,644	39
UFABC	0,908	20	Unifap	0,607	40

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A exemplo do que ocorreu no ano anterior, em 2013, cinco instituições também foram consideradas eficientes quanto ao uso do recurso papel, sendo elas: UFCSA, Ufersa, UFRGS, UFS e UFV. A Tabela 12 mostra o restante de instituições, sendo 32, de um montante de 37 UFs pesquisadas, em que o nível de eficiência ficou abaixo de 1. A UFABC obteve o menor resultado entre as universidades federais.

**Tabela 12 – Papel - resultado do nível de eficiência- 2013**

2013					
UFs	Nível geral	Classificação	UFs	Nível geral	Classificação
UFCSPA	1,000	1	UFPEL	0,895	20
Ufersa	1,000		UFRB	0,889	21
UFRGS	1,000		UnB	0,885	22
UFS	1,000		Unifal	0,883	23
UFV	1,000		Unifap	0,876	24
UFSJ	0,994	6	Ufam	0,869	25
UFTM	0,993	7	UFG	0,852	26
UFU	0,974	8	UFPB	0,847	27
UFMS	0,972	9	UTFPR	0,839	28
UFSCar	0,968	10	UFBA	0,819	29
Unipampa	0,960	11	Unir	0,807	30
UFRR	0,940	12	UFMA	0,798	31
Unifesp	0,939	13	UFRN	0,772	32
UFRPE	0,938	14	UFPI	0,761	33
UFFS	0,937	15	UFPE	0,758	34
UFMG	0,915	16	UFCG	0,714	35
Univasf	0,904	17	Ufac	0,714	36
UFMT	0,900	18	UFABC	0,582	37
Furg	0,899	19			

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De maneira geral, a análise do nível de eficiência relativa das universidades federais, no período de 2011 a 2013, para o recurso papel, possibilitou identificar situações que são indicadas a seguir.

A UFMS foi classificada com nível de supereficiência nos anos de 2011 e 2012, porém, não se manteve nessa posição no ano de 2013, devido ao aumento no consumo de papel de 20,49%, acompanhado de um aumento no custo das resmas de 18,40%.

A análise de supereficiência classificou a UFRJ nos anos de 2012 e 2013 com nível de eficiência acima de 1. No ano de 2012, um aumento no volume consumido de papel fez com que a instituição ficasse abaixo da fronteira eficiente.

A UFCSPA apresentou nível de eficiência igual a 1 nos anos de 2011 e 2013. Em 2012, devido a um aumento no consumo de resmas de 50,55%, a instituição ficou com níveis de eficiência abaixo de 1.

No ano de 2011, as instituições UFPR, UFSCar e UnB estavam localizadas na fronteira de eficiência. No entanto, as mesmas não conseguiram manter os resultados nos anos seguintes, consequência de aumentos identificados no volume de resmas de papel consumido. A Unb apresentou o maior aumento, de 50,46%, seguida pela UFPR, com percentual de 40,78% e a UFSCar, com um aumento de 27,03%.

A UFRGS apresentou um desempenho positivo. Em 2011 foi classificada como supereficiente, e, nos anos seguintes, apresentou níveis de eficiência de 100%. Uma redução nos níveis de consumo de 3,22% em 2012 e 1,76% em 2014 foram os fatores que contribuíram para sua permanência na fronteira eficiente.

Em 2012, as instituições UFRN e UFRR ocuparam lugar na fronteira eficiente. A UFRN, que no ano de 2011 foi classificada na análise de supereficiente, não conseguiu manter o mesmo desempenho em 2013, devido ao fato de ter tido um aumento nos custos das resmas de papel, de 33,37%, em conjunto com um acréscimo no volume de consumo de 4,60%.

A Unilab foi classificada como supereficiente em 2011 e 2013 e permaneceu na fronteira eficiente no ano de 2012. Foi verificada uma redução dos custos das resmas de papel de 12,98% durante o período analisado.

Na análise da DEA nos anos de 2011 e 2013, a UFRR foi localizada abaixo da fronteira de eficiência, ocupando as posições 35ª e 12ª, respectivamente. Uma redução dos custos das resmas de papel de 33,42% foi o que possibilitou à instituição obter nível de eficiência igual a 1, no ano de 2012.

Em 2013, a Ufersa, UFS e UFV foram as instituições que apresentaram níveis de eficiência igual a 1. Verificou-se uma redução dos custos das resmas durante o período analisado, de 12,88% na UFS, e de 3,88% na UFV. Já na Ufersa, a classificação na fronteira de eficiência se deve ao fato da manutenção dos custos das resmas de papel.

A Unifei foi apontada na classificação de supereficiência, no ano de 2013, devido a uma redução no consumo de papel de 43,10% em relação a 2012.

Dessa forma, os resultados apontam concordância com o trabalho de Palmujoki, Parikka-Alora e Ekroos (2010), uma vez que, sendo as universidades federais, em

função de seu perfil, grandes consumidoras de papel, as mesmas devem atuar como agentes inovadores no processo de mudança dos padrões de consumo.

## Considerações finais

A sustentabilidade está diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico. Como premissa básica da sustentabilidade está a utilização dos recursos naturais de forma racional, sem agressões ao meio ambiente. O setor público, sendo um grande consumidor de recursos renováveis, em suas atividades, deve buscar a conservação racional dos recursos renováveis e a proteção do ambiente. O uso racional dos recursos compreende a economia de água, energia, papel e outros bens consumidos, de forma a evitar o desperdício e promover medidas capazes de gerar eficiência na utilização dos mesmos.

O objetivo do trabalho buscou avaliar o nível de eficiência da utilização dos recursos renováveis nas universidades federais. Para isso, utilizou-se a metodologia análise envoltória de dados, sendo as variáveis selecionadas os gastos financeiros e o consumo quantitativo com recursos renováveis, especialmente água, energia elétrica e papel.

Verificou-se que a maioria das UFs com níveis de eficiência iguais a 1 ou próximos de 1 evidenciaram, em seus relatórios de gestão, a prática de programas e ações voltados para a redução do nível de consumo e do custo dos recursos renováveis estudados, apresentados em m<sup>3</sup> de água, KW/h e resmas de papel.

Diante do exposto, acredita-se que os resultados apresentados e discutidos no presente trabalho possibilitaram uma visão geral do nível de eficiência da utilização dos recursos renováveis nas universidades federais e podem contribuir para a manutenção ou melhoria da gestão desses recursos. Possibilitaram também identificar as instituições que podem ser referências para as UFs com níveis de eficiência menores, por meio da verificação dos resultados das variáveis analisadas.

Acredita-se, ainda, que, por meio da mensuração da eficiência no uso dos recursos renováveis, este estudo pode contribuir para um melhor aproveitamento dos recursos naturais, para a melhoria da transparência na área pública, além de sua possível utilização na tomada de decisões relativas à aplicação de recursos naturais nas universidades federais.

Recomenda-se, em estudos futuros: (i) a análise da eficiência no processo de contratação dos recursos renováveis; (ii) a investigação da informação de custos para a gestão dos recursos renováveis no setor público; e (iii) a análise da eficiência a partir da implantação dos planos de logística sustentável, pelas universidades federais.

## Referências bibliográficas

- ALONSO, M. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. 37-63, mar. 1999.
- ANDRADE, L. A. Gestão e conservação de recursos naturais: uma abordagem técnica dos seus desafios e concepções. *Agropecuária Técnica, Areia*, v. 24, n. 2, p. 77-86, 2003.
- BASSOI, L. J.; GUAZELLI, M. R. Controle ambiental da água. In: PHILIPPI JUNIOR, A.; ROMÉRO, M. de A.; BRUNA, G. C. (Eds.). *Curso de gestão ambiental*. Barueri: Manole, 2004. 1045 p.
- BLIACHERIS, M. W. Uso racional dos recursos na administração pública. In: BLIACHERIS, M. W.; FERREIRA, M. A. S. O (Orgs.). *Sustentabilidade na administração pública: valores e práticas de gestão socioambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Cap. 2, p. 45-64.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988. 349 p.
- BRASIL. Acórdão TCU nº 1.752 de 05 de julho de 2011. *Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, 06 jul. 2011.
- BRASIL. Decisão Normativa TCU nº 119 de 18 de janeiro de 2012. Altera redação e inclui unidades no Anexo I, altera texto dos itens 10.1 e 10.2 da Parte A do Anexo II, altera texto do item 40 e inclui os itens 41, 42, 43, 44 e 45 na Parte B do Anexo II, altera itens da Parte C do Anexo II, todos da Decisão Normativa TCU n.º 119, de 18 de janeiro de 2012. *Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, 13 jun. 2012.
- BRASIL. Instrução Normativa TCU nº 63 de 01 de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. *Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, 02 set. 2010.
- BRASIL. Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 maio 2000.
- BUZZIGOLI, L.; GIUSTI, A.; VIVIANI, A. The evaluation of university departments: a case study for firenze. *International Advances in Economic Research*, Oxford, v. 16, n. 1, p. 24-38, fev. 2010.
- CARAVANTES, G. R.; BJUR, W. *Readministração em ação: a prática da mudança rumo ao sucesso*. Makron Books, 1996. 240 p.
- CASTRO, D. P. *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos como suporte à governança corporativa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 603 p.
- CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operation*, Amsterdam, v. 2, n. 6, p. 429-444, nov. 1978.

- CHEN, J.; CHEN, S. Inno-qual efficiency of higher education: empirical testing using data envelopment analysis. *Expert Systems with Applications*, New York, v. 38, n. 3, p. 1823-1834, mar. 2011.
- COSTA, E. M. *et al.* Eficiência e desempenho no ensino superior: uma análise da fronteira de produção educacional das Ifes brasileiras. *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3 p. 415-440, set./dez. 2012.
- DI GIACOMO, W. Á. O new public management no Canadá e a gestão pública contemporânea. *Interfaces Brasil/Canadá*, Rio Grande, v. 5, n. 5, p. 155-170, 2005.
- FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. *Journal of Royal Statistical*, London, v. 120, n. 3 p. 253-281, 1957.
- FERREIRA, M. A. S. O. Apontamentos sobre a gestão socioambiental na administração pública brasileira. In: BIACHERIS, M. W.; FERREIRA, M. A. S. O. (Org.). *Sustentabilidade na Administração Pública: valores e práticas de gestão socioambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2012. p. 21-44.
- FIGUEIREDO JÚNIOR, J. V. de. *Custo da água com vistas à sustentabilidade dos sistemas urbanos de abastecimento*. 2008. 170 p. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2008.
- FREITAS, E. Os recursos naturais. *Brasil Escola*, Uberlândia, 2014. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/geografia/os-recursos-naturais.htm>>. Acesso em: 09 out. 2014.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999. 220 p.
- KATHARAKI, M.; KATHARAKIS, G. A comparative assessment of Greek universities' efficiency using quantitative analysis. *International Journal of Educational Research*, Amsterdam, v. 49, n. 4-5, p. 115-128, 2010.
- KOUNETAS, K. *et al.* Departmental efficiency differences within a Greek university: an application of a DEA and Tobit analysis. *International Transactions in Operational Research*, Oxford, v. 18, n. 5, p. 545-559, set. 2011.
- LIMA, S. F. Introdução ao conceito de sustentabilidade, aplicabilidade e limites. *Cadernos da Escola de Negócios da Unibrasil*, Curitiba, v. 4, n. 4, p. 01-14, jan./dez. 2006.
- MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 791-820, jul./ago. 2010.
- MAUSS, C. V.; SOUZA, M. A. de. *Gestão de custos aplicada ao setor público: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental*. São Paulo: Atlas, 2008. 210 p.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda ambiental na administração pública - A3P*. 5. ed. Brasília: MMA, 2009. 99 p.
- NOGUEIRA, L. A. H. Uso racional: a fonte energética oculta. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 91-105, jan./abr. 2007.

NUINTIN, A. A. *Eficiência da aplicação de recursos públicos nas universidades federais*. 2014. 169 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2014.

OBADIĆ, A.; ARISTOVNIK, A. Relative efficiency of higher education in Croatia and Slovenia: an international comparison. *Amfiteatru Economic*, Romania, v. 13, n. 30, p. 362-376, 2011.

PALMUJOKI, A.; PARIKKA-ALHOLA, K.; EKROOS, R. I. Green public procurement: analysis on the use environmental criteria in contracts. *Review of European Community & International Environmental Law*, Oxford, v. 19, n. 2, p. 250-262, out. 2010.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. *Microeconomia: teoria microeconômica*. São Paulo: Makron Books, 1994. 968 p.

RASSOULI-CURRIER, S. The relationship between institutional efficiency and instructional quality in higher education. *Creative Education*, Amsterdam, v. 3, n. 2, p. 224-227, abr. 2012.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999. 336 p.

SANTOS, A. C. *Princípio da eficiência da administração pública*. São Paulo: LTr, 2003. 389 p.

SANTOS, C. S.; CASTANEDA, M. V. N. G.; BARBOSA, J. D. Indicadores de desempenho das IFES da região nordeste: uma análise comparativa. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 11., 2011, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Inpeau, 2011.

SAV, G. T. Managing operating efficiencies of publicly owned universities: American university stochastic frontier estimates using panel data. *Advances in Management & Applied Economics*, New York, v. 2, n. 1, p. 1-23, 2012

TEIXEIRA, G. K. M. D. Mudanças de paradigmas e as possibilidades da sustentabilidade ambiental na sociedade de consumo: algumas reflexões teóricas. *Delos: desarrollo local sostenible*, Málaga, v. 16, n. 18, out. 2013. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/delos/18/sustentabilidade-ambiental.html>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

WALKER, H.; BRAMMER, S. The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. *International Journal of Production Economics*, Amsterdam, v. 140, n. 1, p. 256-268, nov. 2012.

WOLSZCZAK-DERLACZ, J.; PARTEKA, A. Efficiency of European public higher education institutions: a two-stage multicountry approach. *Scientometrics*, Amsterdam, v. 89, n. 3, p. 887-917, dez. 2011.

#### **Maria Aparecida Curi**

Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL/MG). Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Bacharel em Administração e Ciências Contábeis pela Faculdade Cenecista de Varginha. Mestre em Administração - Gestão Estratégica de Negócios pela Faculdade Cenecista de Varginha. Pós-graduada em Contabilidade e Gerência Financeira pela Universidade São Judas Tadeu. Professora da Universidade Federal de Alfenas -MG. mariaaparecidacuri@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/9842265897660893>

**Gideon Carvalho de Benedicto**

Universidade Federal de Lavras (UFLA). Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo. Mestre em Ciências Contábeis e Atuariais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências e Letras de Campo Mourão. Professor associado da Universidade Federal de Lavras. gideon.benedicto@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/1080019231954948>

**Francisval de Melo Carvalho**

Universidade Federal de Lavras (UFLA). Doutor em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bacharel em Engenharia Agrônoma pela Escola Superior de Agricultura de Lavras (ESAL). Professor Associado da Universidade Federal de Lavras. francarv@dae.ufla.br, <http://lattes.cnpq.br/6639373563533147>

**Adriano Antonio Nuintin**

Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL/MG). Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Administração e Ciências Contábeis. Professor na Universidade Federal de Alfenas - Campus Varginha. nuintin@yahoo.com.br, <http://lattes.cnpq.br/1098108871789832>

**Leandro Rivelli Teixeira Nogueira**

Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL/MG). Mestre e Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. Especialista em Controladoria e Finanças Empresariais. Professor Adjunto na Universidade Federal de Alfenas - Campus Avançado de Varginha. Professor no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. leandrorivelliteixeiranogueira@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/0984564353850567>

# Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016)

**Rafael Cardoso Sampaio**

*Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

**Sérgio Braga**

*Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

**Marcio Cunha Carlomagno**

*Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

**Djiovanni Jonas França Marioto**

*Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

**Murilo Brum Alison**

*Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

**Tiago Philippini Ferreira Borges da Silva**

*Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

Esta pesquisa busca fazer uma apresentação compreensiva sobre o atual estado da arte da oferta de iniciativas de democracia digital pelo Estado brasileiro. Com base em uma série de prospecções e levantamentos, montamos um banco de dados com 125 iniciativas de 1999 a 2016, que foram classificadas por análise de conteúdo por ano de lançamento e encerramento, poder, esfera governamental, temporalidade, se a ferramenta estava ativa ou não, fase do ciclo de políticas públicas, plataforma digital e valor democrático. Realizamos, inicialmente, testes de correspondências múltiplas para entender quais os valores democráticos mais ligados a cada poder ou nível no Brasil. Posteriormente, fizemos testes de sobrevivência para compreender fatores que podem levar as iniciativas a serem encerradas prematuramente. Os resultados indicam que o Executivo federal é o que lança mais iniciativas, que são, em sua maioria, realizadas na fase de implementação de políticas públicas, sendo mais ligadas ao monitoramento de obras, contas ou políticas, permanentes e baseadas em *websites*. Elas tendem a ser lançadas em anos ímpares e são propensas a ser abandonadas entre um e três anos.

**Palavras-chave:** democracia digital, governança digital, serviços digitais

---

[Artigo recebido em 12 de novembro de 2018. Aprovado em 18 de setembro de 2019.]

## Estado del arte de la democracia digital en Brasil: oferta y supervivencia de iniciativas (1999-2016)

**Resumen:** Esta investigación busca hacer una presentación comprensiva sobre el actual estado del arte de la oferta de iniciativas de democracia electrónica por el estado brasileño. Con base en una serie de prospecciones y levantamientos, montamos un banco de datos con 125 iniciativas de 1999 a 2016, que fueron clasificadas por análisis de contenido por año de lanzamiento y cierre, poder, esfera gubernamental, temporalidad, si la herramienta estaba activa o no, fase del ciclo de políticas públicas, plataforma digital y valor democrático. Realizamos, inicialmente, pruebas de correspondencia múltiple para entender qué valores democráticos estaban más relacionados a cada poder o nivel en Brasil. Posteriormente, hicimos pruebas de supervivencia para comprender factores que pueden llevar a las iniciativas a cerrarse prematuramente. Los resultados indican que el Poder Ejecutivo federal es el que lanza más iniciativas, que son, en su mayoría, realizadas en la fase de implementación de políticas públicas, siendo más relacionadas al monitoreo de obras, cuentas o políticas, permanentes y basadas en *web* sitios. Ellas tienden a ser lanzadas en años impares y son propensas a ser abandonadas entre uno y tres años.

**Palabras-clave:** democracia electrónica, gobernación digital, servicios digitales

## State of the art of e-democracy in Brazil: offer and survival of initiatives (1999-2016)

This research seeks to produce a comprehensive presentation on the current offer of e-democracy initiatives by the Brazilian State. Based on a series of reports and mappings, we set up a database of 125 initiatives from 1999 to 2016, which were classified by content analysis by year of launch and closure, branches of power, government sphere, temporality, whether the tool was active or no, phase of public policy cycle, digital platform and democratic value. We initially carried out multiple correspondences analysis to understand the democratic values most related to each power or level in Brazil. Subsequently, we performed survival tests to understand factors that may lead to initiatives being terminated prematurely. The results indicate that the Federal Executive branch is the one that launches more initiatives, which are mostly carried out in the implementation phase of public policies, being more linked to the monitoring of works, accounts or politics, permanent and based on websites. They tend to be released in odd years and are prone to being abandoned between one and three years.

**Keywords:** e-democracy, digital governance, digital services

## Introdução

No atual patamar de alcance das tecnologias de comunicação e informação, notadamente a internet, a presença do Estado, no geral, e dos governos, em específico, em ambientes digitais passou a ser mandatória. Se, inicialmente, a demanda partiu de setores do próprio Estado que passaram a utilizar microcomputadores e tecnologias similares para digitalizar documentos e funções do estado, atualmente, os governos precisam ter facetas digitais (geralmente na forma de *websites* e aplicativos), entregar e oferecer serviços digitais de diferentes naturezas e mesmo interagir com cidadãos em diferentes plataformas digitais, especialmente as redes sociais *online*.

Para além da simples interação, há um corpo bastante robusto de literatura que tenta compreender como o emprego de tais tecnologias digitais e *online* de comunicação podem ser utilizados de forma suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e democráticas (COLEMAN; BLUMLER, 2009; DAHLBERG, 2011; GOMES, 2011, 2016; MENDONÇA; PEREIRA; FILGUEIRAS, 2016; VAN DIJK, 2012; VEDEL, 2006). Em outras palavras, se tais ferramentas não podem ser meios ou instrumentos de democracia digital, tendo como foco um aumento do poder da capacidade concorrencial do cidadão frente a outros atores políticos (GOMES, 2011).

Como já discutido por Coleman e Blumler (2009), e Gomes (2016), desde antes da existência da internet que há discussões e estudos sobre os usos de tecnologias para incrementar a democracia, porém é algo que ganha corpo com o surgimento da internet, da *world wide web*, e do uso massivo de microcomputadores pessoais. Ora, se de um lado existe uma avaliação de crise da representação política, de afastamento entre governantes e governados, de apatia e cinismo político por parte dos cidadãos cada vez menos interessados na política, o que, por sua vez, tende a levar a polarizações e extremismo; de outro lado, supostamente, as “novas” tecnologias digitais *online* pareciam ofertar canais para uma interação mais direta entre representantes e representados evitando, em grande medida, os filtros de partidos políticos e da mídia profissional.

Evitando a querela do que a internet pode fazer pela democracia, o campo da democracia digital tem se dedicado a estudar sistematicamente todo tipo de iniciativa, projeto ou ferramenta que possa, de fato, gerar impactos democráticos positivos, tentando inclusive compreender os fatores técnicos e políticos que podem ser mais determinantes para seu sucesso ou não (CHADWICK, 2011; GOMES, 2011; MACINTOSH; WHYTE, 2008). Não obstante, especificamente no caso brasileiro, detectamos que tais estudos apresentam duas limitações fundamentais. De forma geral, ou são muito normativos, apenas tentando compreender ganhos e perdas

em termos de valores democráticos, ou são muito restritos a estudos de caso. Em ambos os casos, acreditamos que não existam discussões amplas sobre a criação e manutenção das iniciativas de democracia digital.

Buscando suprir tal lacuna, montamos um banco com dados secundários agregados de diferentes relatórios e pesquisas, que se preocuparam anteriormente com a prospecção de tais iniciativas de democracia digital. Em outras palavras, a pesquisa oferece um retrato de todas as iniciativas já elencadas em grandes prospecções realizadas por diferentes pesquisadores e centros de pesquisa, oferecendo então uma “fotografia” do momento atual (até 2016). Tal fotografia, ou, simplesmente, estado da arte, justifica-se pelas dificuldades de manutenção de tais objetos. Primeiramente, muitos podem ser apenas “pilotos” (experiências, testes etc.) que frequentemente não sobrevivem aos primeiros anos, seja por algum tipo de resistência institucional ou política, seja por não terem sido considerados bem-sucedidos (e aqui entram diferentes visões do que seria o sucesso). Em segundo lugar, tais como diversas outras políticas públicas, tais objetos são, geralmente, afetados diretamente por mudanças políticas (*e.g.* mudança do partido da prefeitura), sendo encerrados ou modificados radicalmente (incluindo o nome e objetivos primários).

Diante disso, testamos três hipóteses principais, nomeadamente:

Hipótese 1: iniciativas ou ferramentas de nível federal (esfera de governo) tendem a ter tempo de sobrevivência maior do que suas correspondentes dos planos estadual e municipal.

Isso ocorre em função da distribuição de arrecadação fiscal brasileira, em que o Poder Executivo federal detém a maior parte da arrecadação e, portanto, tende a ter maiores recursos para manter tais iniciativas.

Hipótese 2: iniciativas ou ferramentas do Poder Judiciário tendem a ter tempo de sobrevivência maior do que suas correspondentes dos Poderes Executivo e Legislativo.

Por apresentar um corpo de integrantes estável, que pode adotar políticas públicas mais perenes, de longo prazo, o Judiciário seria menos suscetível a mudanças do contexto político do que o Legislativo e o Executivo.

Hipótese 3: iniciativas ou ferramentas permanentes tendem a ter tempo de sobrevivência maior do que suas correspondentes do tipo ocasional ou sazonal, visto que estes dois últimos tipos, por serem intermitentes, ofertam uma constante possibilidade de reavaliação da iniciativa/ferramenta, também diminuindo os custos políticos de finalização da ferramenta, frente aos custos daquela primeira.

Assim, a primeira seção faz uma discussão teórica acerca do conceito de democracia digital, enfatizando-se a sua materialização através de iniciativas em projetos. Em seguida, explicamos a metodologia de preenchimento dos

dados baseada em buscas na *web* e em análise de conteúdo quantitativa, e os testes realizados. A terceira seção apresenta os resultados pelo uso de estatística descritiva, por testes de sobrevivência das iniciativas e por testes de correspondências múltiplos.

## Estado da arte da democracia digital

Para facilitar nossa discussão, iniciamos pelo conceito motriz, que será vital para nosso estudo, nomeadamente a democracia digital. Pode-se compreendê-la, genericamente, enquanto o uso de tecnologias de comunicação e informação para o avanço de valores democráticos ou, simplesmente, para facilitar atividades democráticas (COLEMAN; BLUMLER, 2009; DAHLBERG, 2011; MENDONÇA; PEREIRA; FILGUEIRAS, 2016; VAN DIJK, 2012; VEDEL, 2006). Conforme Wilson Gomes, a democracia digital é:

qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smart phones, palmtops, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política (GOMES, 2011, p.27-28).

Nesse sentido, Gomes aposta em uma visão mais ampla, que valoriza diferentes valores políticos que sejam importantes aos Estados democráticos, dentre os quais: liberdade de expressão, opinião e participação, *accountability*, transparência, incremento de pluralismo, da representação das minorias e uma consolidação de direitos de grupos ou indivíduos mais vulneráveis na sociedade (GOMES, 2011, p. 28). Ou seja, mais que enfatizar este ou aquele bem democrático ou modelo de democracia, busca-se compreender a complexidade das democracias e a necessidade de iniciativas e meios que fortaleçam de maneira ampla a cidadania e, em consequência, a soberania popular. Assim, para serem democraticamente relevantes, Gomes defende que as iniciativas de e-democracia devem promover, ao menos, um dos três princípios abaixo: 1 – fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania (aumentar e/ou consolidar quotas relevantes do poder do cidadão em relação a outras instâncias na disputa da produção de decisão política, sendo, geralmente, promovido através da transparência ou participação política); 2 – consolidar e reforçar uma sociedade de direitos (assegurar que minorias políticas e setores vulneráveis da sociedade tenham acesso à justiça); 3 – promover o aumento da diversidade de agentes e agendas na discussão pública e nas instâncias de decisão política, aumentando instrumentos, meios e

oportunidades para que essas minorias se representem ou sejam representadas nas decisões políticas (GOMES, 2011, p. 29-30).

Não obstante tal definição ampliada, os estudos sobre democracia digital não podem se perder no aspecto exclusivamente normativo. Afinal, da mesma maneira que o conceito ou mesmo “a ideia de democracia tem que se confrontar [...] com problemas relacionados ao design institucional que dá forma ao Estado, também a noção de e-democracia precisa ser confrontada com questões relativas aos projetos que a materializam” (GOMES, 2011, p. 2). Logo, “iniciativas [de democracia digital] são projetos ou ideias que articulam ferramentas, dispositivos e aplicativos para realizar determinadas funções dedicadas a resolver problemas ou alcançar propósitos específicos” (p. 28).

Nessa lógica, uma iniciativa de democracia digital pode tanto se materializar em ferramentas palpáveis, como aplicativos, *websites*, *blogs*, fóruns, *wikis* e afins desenvolvidos especificamente para os objetivos do promotor da democracia digital quanto podem, de fato, ser projetos, iniciativas que buscam avançar os valores democráticos através de instrumentos digitais já existentes, como o uso de sites de redes sociais *online* para participação política, por exemplo. Note-se que, propositadamente, estamos olhando para uma parte específica da democracia digital, deixando assim, de fora, o que Gomes (2016) trata como “sociedade online”, o que inclui movimentos sociais *online* e formas de protesto e ações coletivas digitais (*i.e.* ciberativismo), a exemplo das manifestações de junho de 2015. Portanto, nosso foco está, especialmente, em iniciativas *top-down* de e-democracia (COLEMAN; BLUMLER, 2009), que tendem a ser criadas ou fomentadas por atores estatais.

A literatura brasileira sobre e-democracia pode, a grosso modo, ser dividida em três grandes aspectos: e-participação, deliberação *online* e transparência digital. A literatura sobre e-participação se focou especialmente na análise aprofundada de diversas iniciativas específicas de e-democracia, estando geralmente restrita a estudos de caso isolados ou mesmo comparações entre poucos objetos. Inspirados nos trabalhos especializados da e-participação com maior ênfase em gestão pública (*e.g.* CHADWICK, 2011; GRÖNLUND, 2003; MACINTOSH; WHYTE, 2008), tratam-se de análises mais heurísticas e qualitativas, que buscaram compreender diferentes aspectos do desenho institucional das iniciativas, assim como o *design* das ferramentas digitais empregadas pelas mesmas. Aqui, o objetivo principal é verificar o sucesso da e-participação (quantidade de participantes, qualidade da participação e influência da participação), tanto em termos substantivos quanto em termos mais técnicos (*e.g.* MAGALHÃES, 2015; MARQUES, 2010; ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015).

Como definido por Mendonça, Sampaio e Barros (2016), a literatura de deliberação *online* brasileira se preocupou com dois aspectos principais: redes sociais de conversação e iniciativas de democracia digital. No que tange o segundo aspecto, aquele que nos interessa aqui, os pesquisadores tiveram especial interesse em entender iniciativas de e-participação que apresentassem ferramentas que permitissem o diálogo entre os participantes, notadamente formas de consultas públicas *online*. Apesar das características das plataformas digitais como um todo (*i.e. affordances*) e aspectos da criação e gerenciamento dos fóruns serem geralmente considerados, esses estudos destacam-se pela utilização de critérios da teoria da democracia deliberativa (*e.g.* esfera pública e deliberação pública) para avaliação dos comentários e das conversações digitais (MAIA; REZENDE, 2016; MARTINO; MARQUES, 2012; SARMENTO; MENDONÇA, 2018), especialmente quando esses subsidiarão a proposição ou alteração de políticas públicas ou mesmo de projetos de lei. Dentre estes, podemos destacar as inúmeras análises sobre os diferentes orçamentos participativos digitais presentes no Brasil (BARROS; SAMPAIO, 2017; ABREU; PINHO, 2014; FERREIRA, 2012), sobre as diferentes consultas *online* promovidas durante o Marco Civil da Internet (BARROS, 2016; BRAGATTO; NICOLÁS; SAMPAIO, 2015; CAPONE; ITUASSU; PECORARO, 2015) e pelo portal e-Democracia da Câmara dos Deputados (MITOZO *et al.*, 2016; FARIA *et al.*, 2016; FREITAS *et al.*, 2015).

Por sua vez, a pesquisa sobre e-transparência se voltou mais para a análise de *websites* governamentais e/ou portais específicos da transparência. Via de regra, os pesquisadores elaboram complexos *checklists* para verificação de tais plataformas, nos quais avaliam a quantidade e qualidade da informação oferecida, incluindo aí a disposição e facilidade de busca de diferentes informações, assim como a apresentação de relatórios fiscais, técnicos e políticos que incrementem a transparência das diferentes instâncias políticas. Tais pesquisas tendem a verificar, comparativamente, inúmeros *websites* e elaborar rankings entre os órgãos verificados (PINHO, 2008; RAUPP; PERFOLL, 2017). Geralmente, os *checklists* formam índices ou valores que permitem uma análise estatística sofisticada (*e.g.* ALMADA; AMORIM, 2016). Recentemente, a literatura sobre governo aberto e, especialmente, dados abertos, também ganhou força. Para além dos *checklists* mencionados anteriormente, aqui também há uma preocupação em se verificar os sites a tornarem disponíveis dados abertos e qual a qualidade efetiva desses bancos de dados (POSSAMAI, 2016, SILVA *et al.*, 2018).

Todavia, há uma carência sobre estudos mais abrangentes que verifiquem o efetivo estado da arte da oferta de iniciativas de democracia digital, não se restringindo a um valor democrático específico. A grande exceção é o abrangente e representativo estudo realizado pelo Centro Regional para o Desenvolvimento da

Sociedade da Informação (Cetic) (CGI, 2018; RIBEIRO; BARBOSA, 2016), realizado em todas as instâncias de governo no Brasil, que busca verificar o estado da arte do governo eletrônico no Brasil, incluindo variáveis sobre a oferta de e-participação e sobre e-transparência. O estudo, entretanto, é feito através de *survey* com representantes dos diferentes órgãos públicos brasileiros e não busca mapear o efetivo estado da arte da oferta das iniciativas em si.

Buscando sanar essa lacuna na literatura, foram reunidas todas as prospecções sobre democracia digital encontradas a respeito de iniciativas brasileiras (BARROS, 2017; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2015a, 2015b; CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM DEMOCRACIA DIGITAL 2010, 2011, 2015; POSSAMAI, 2016; SAMPAIO, 2014) que foram utilizadas como os dados primários para nosso próprio estudo. O objetivo era justamente não desperdiçar esforços anteriores e criar um banco de dados mais abrangente possível sobre o estado da arte das iniciativas de democracia digital já ofertadas.

Em especial, outro fator motivador para a reunião das diferentes prospecções era a verificação da vida de tais projetos. Há indicativos de que a oferta de iniciativas de democracia digital tende a ser influenciada pelo contexto político dos ofertantes. Apesar de estudos demonstrarem que não há uma ligação com a ideologia partidária para a oferta ou qualidade em si (NORRIS, 2001; NICOLÁS; BRAGA, 2015), há fortes indicativos de que mudanças políticas na gestão tendem a encerrar ou modificar consideravelmente os rumos dos projetos (o que inevitavelmente resulta em extinção da iniciativa) (*cf.* evidenciado por Sampaio, 2014). Como há pouca preocupação com a memória de tais instrumentos de democracia digital e mesmo de comunicação pública no sentido mais amplo (LUZ; WEBER, 2018), o uso de diferentes relatórios também nos soa como a estratégia mais adequada. Assim, além da apresentação do estado da arte da oferta de iniciativas de democracia digital, também realizamos testes de sobrevivência que tentassem nos indicar o que pode ter impacto no encerramento prematuro de um projeto, conforme apresentamos abaixo.

## 2. Metodologia

Essa pesquisa se iniciou como um projeto de iniciação científica, que buscava identificar as principais prospecções a respeito da democracia digital. Encontramos, inicialmente, dois sites que buscaram se tornar repositórios das iniciativas e que pudessem receber uma atualização constante pelos próprios gestores públicos, organizações civis e cidadãos interessados<sup>1</sup>. Percebeu-se, entretanto, que apesar

<sup>1</sup> <http://democraciadigital.redelivre.org.br> e <http://democraciadigital.fgv.br>. Acesso em 12 mar. 2018.

de seguirem lógicas de busca similares, os relatórios tendiam a apresentar dados díspares. Trata-se, claro, de algo comum em pesquisas de mapeamento e prospecção, porém também ficou claro que a criação de um banco secundário com os resultados dos diferentes estudos tenderia a ser mais abrangente e certamente mais próxima ao verdadeiro estado da arte da oferta de mecanismos, ferramentas, iniciativas, projetos e plataformas de democracia digital em suas mais variadas formas.

Com essa intenção, foram reunidas três prospecções realizadas pelo Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital<sup>2</sup> (CEADD, 2010, 2011, 2015), pelo grupo de pesquisa “Comunicação, Internet e Democracia” da Universidade Federal da Bahia, e uma pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, sob o “Projeto Democracia Digital” (FGV, 2015a; FGV, 2015b). Porém, para não se basear exclusivamente nas duas pesquisas, foram levantados artigos, monografias, dissertações e teses que pudessem ter levantamentos similares, pelo uso das expressões “Democracia digital” OR, “Governo eletrônico” OR, “Governo aberto” + “prospecção” OR, “levantamento” OR, “mapeamento” no google acadêmico, no banco de teses e dissertações da Capes no portal de periódico Capes e na Scielo, e foram encontradas apenas três teses: uma com o estado da arte de orçamentos participativos digitais (SAMPAIO, 2014), uma segunda com o estado da arte de consultas públicas digitais no Brasil (BARROS, 2017), e outra com o estado da arte de portais e iniciativas de dados abertos no país (POSSAMAI, 2016). Assim, o levantamento das três pesquisas foi incorporado em nosso *corpus*, que está disponível no anexo 2.

Dessas diferentes pesquisas, conseguimos extrair as informações mais básicas sobre cada projeto, tais como nome, URL (*link*), além da descrição geral, que serviu de guia para o preenchimento de outras informações. Posteriormente, cada codificador ficou a cargo de preencher as seguintes variáveis através da utilização da técnica de análise de conteúdo quantitativa (NEUENDORF, 2002). As variáveis categóricas foram: ano de lançamento, ano de encerramento, Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário), esfera governamental (municipal, estadual, federal), temporalidade (permanente, sazonal ou ocasional), se a ferramenta estava ativa ou não, e fase do ciclo de políticas públicas (agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação).

Sob a perspectiva da democracia digital, também adotamos as categorias apresentadas nos relatórios do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT), que buscam identificar o valor democrático mais avançado pela ferramenta ou iniciativa, conforme a descrição abaixo:

<sup>2</sup> Atualmente, o CEADD faz parte do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD).

1. **Monitoramento de contas, obras e políticas** (refere-se à capacidade dos indivíduos e grupos fora da organização para monitorar as atividades e decisões tomadas dentro da organização)
2. **Dados abertos** (disponibilidade de informações em formato aberto sobre uma organização ou ator)
3. **Acompanhamento dos representantes** (permite o acompanhamento, por parte da sociedade, de representantes através da disponibilização de informações e ferramentas que facilitam a comunicação, além de mecanismos de prestação de contas)
4. **Informação e educação para a cidadania** (utilização das TICs como recurso de ativação da cidadania)
5. **Expressão de reivindicação civil** (ferramentas voltadas para fazer reclamações, denúncias ou pedidos ao órgão público, como 156, Colab)
6. **Participação** (participação direta da sociedade civil no processo de tomada de decisão, geralmente envolvendo o voto.)
7. **Deliberação** (formas de participação que envolvam algum tipo de ferramenta dialógica)
8. **Direitos e acesso à justiça** (ferramentas ou iniciativas que sejam voltadas para minorias e/ou para fortalecimento de direitos individuais e direitos humanos)
9. **Outros**

Como via de regra, cada codificador deveria fazer uma visitação ampla do *website* antes de tomar as decisões em relação às diferentes categorias em cada variável. Todavia, como sabemos, a falta de memória digital é um dos principais desafios da comunicação pública no Estado brasileiro (LUZ; WEBER, 2018; SAMPAIO, 2014), então uma série de *websites* já não estava mais disponível durante a verificação. Nesses casos, foram utilizadas ou o histórico (*cash*) do google (última menção existente) ou mesmo ferramentas de *time machines*<sup>3</sup> da internet, que tendem a ter imagens e informações salvas a respeito de diferentes *websites* da rede. Para aumentar a confiabilidade tanto das codificações quanto das buscas, cada planilha foi preenchida por dois codificadores independentes. Em caso de conflito, os pesquisadores seniores agiram como juízes para tomar a decisão final<sup>4</sup>. Caso os dados não fossem

<sup>3</sup> Cada codificador foi instruído a pesquisar nas seguintes ferramentas: <https://archive.org/>, <http://oldweb.today/>, <http://archive.org/web/>, <http://timetravel.mementoweb.org/>, <http://www.amen.pt/domains/whois.html>. Acesso 22 fev. 2018.

<sup>4</sup> Este é um método menos confiável que o teste de confiabilidade padrão entre codificadores, porém, ainda, é mais afofável que as pesquisas usuais com *websites* que tendem a ser realizadas unicamente por um único codificador.

confiáveis o suficiente, era optado por não preencher a informação (*missing*). No anexo 1, está disponível nosso livro de códigos para análise.

### 3. Resultados

Os resultados estão divididos em duas partes. Na primeira, utilizamos estatística descritiva básica para apresentar os resultados gerais e algumas associações. Na segunda parte, iremos utilizar estatística inferencial para testar se é possível encontrar padrões ou variáveis que expliquem o tempo de duração – menor ou maior – de uma iniciativa ou ferramenta. Adotamos como método, neste momento, a **análise de sobrevivência**. Esse método é particularmente apropriado para a análise que estamos propondo neste artigo, pois ela é destinada a estudos em que a variável dependente (aquela que desejamos explicar) é o **tempo** até que ocorra algum evento. Como Lins, Figueiredo e Rocha (2017) argumentaram, embora a análise de sobrevivência seja um método amplamente utilizado sobretudo na área médica – em que estudos clínicos verificam o tempo para que um evento ocorra, seja um medicamento fazer efeito ou o paciente morrer – são raras, senão inexistentes, as pesquisas que utilizam este método nas Ciências Sociais. Dessa forma, procuramos estabelecer uma interface metodológica com essas áreas.

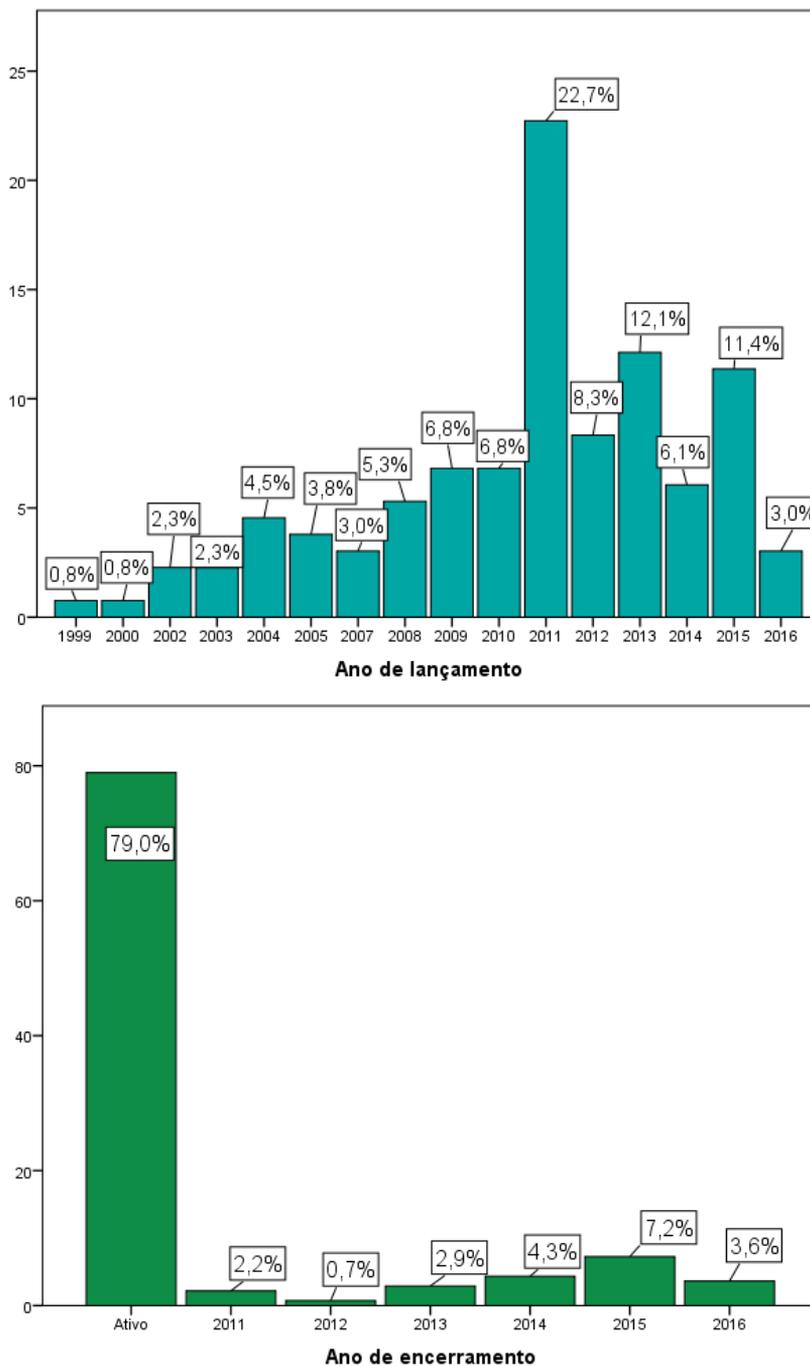
Para esta segunda parte, elegemos três variáveis independentes: poder, esfera de governo e temporalidade. Sobre elas, apresentamos as seguintes hipóteses.

#### 3.1 Descritivos

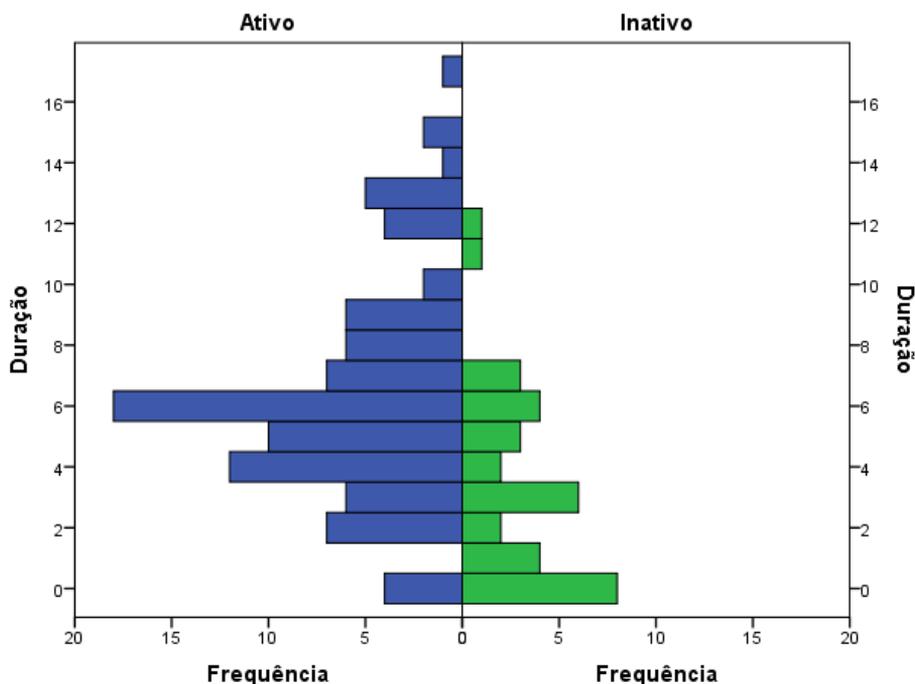
Nosso *corpus* é constituído por 148 casos. Todos compõem os resultados apresentados nesta seção. Em 23 casos, não foi possível descobrir o ano de lançamento ou de encerramento da iniciativa. Portanto, esses casos não entram em nossa análise sobre o tempo de sobrevivência, na segunda seção desses resultados. Dessa forma, a análise seguinte é processada a partir de um número de 125 casos.

Iremos, inicialmente, compreender alguns resultados desta pesquisa sobre ano de lançamento, encerramento e duração.

**Gráfico 1 – Ano de lançamento e encerramento das iniciativas analisadas**



Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 2 – Histograma de duração (anos) e status**

Fonte: elaboração própria.

Do Gráfico 1, percebemos que a maior parte das iniciativas ou ferramentas analisadas ainda está ativa (79%). Contudo, o número de projetos finalizados vinha crescendo anos após ano, tendencialmente, de 2012 até 2015. A tendência foi interrompida apenas em 2016. Por outro lado, quanto ao ano de lançamento, parece haver maior alternância, com anos ímpares (2013 e 2015) tendo mais projetos iniciados do que em anos pares (2012, 2014 e 2016), o que poderia sugerir certa relação com o período pós-eleitoral. Também chama a atenção, nos anos de lançamento, o “boom” ocorrido no ano de 2011.

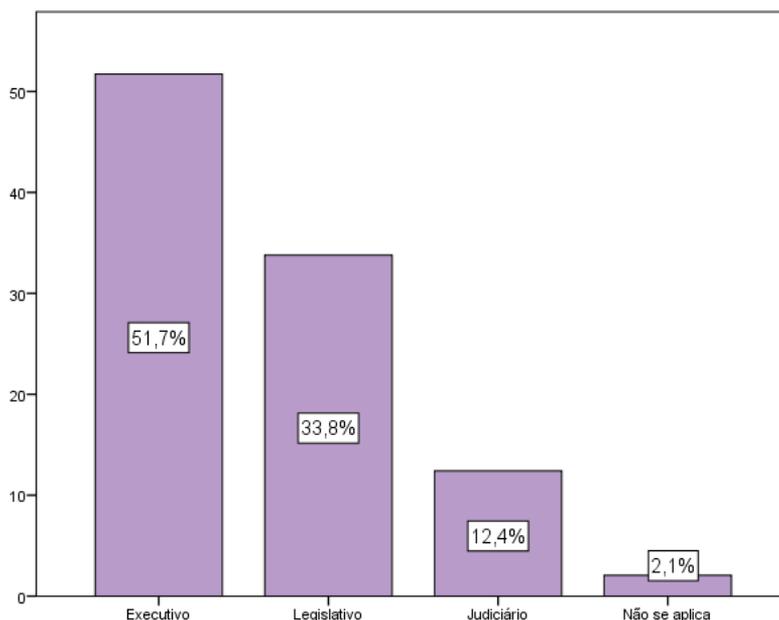
Já o histograma do Gráfico 2 indica que há dois picos de “falhas”, momentos em que os projetos são abandonados: antes mesmo de completar um ano e com três anos. Além disso, são raras as falhas em iniciativas com mais de sete anos. Dessa forma, já podemos aqui constatar alguns momentos cruciais para a gestão de projetos: o início e a sua “meia-vida”. Sobre o tempo de sobrevivência retomaremos adiante. Antes, contudo, é importante conhecermos algumas características do universo analisado.

Em relação ao “tipo”, 53,4% eram do tipo “ferramenta”, enquanto 46,8% eram “iniciativas”, o que demonstra equilíbrio entre os dois tipos. A quase totalidade

adotava dos casos como “plataforma” um *website* (89,6%). A seguir, vieram fórum (4,9%), *blog* (2,8%), rede social (2,1%) e, por último, *wiki* (0,7%). Nenhuma incidência foi registrada no tipo “aplicativo”, o que indica ainda uma falta de adaptação aos padrões de utilização das tecnologias digitais pela população. Na variável “público”, 93% era “amplo”, ao passo que apenas 7% era “restrito” a algum segmento específico, o que demonstra que tais ferramentas são voltadas a um público geral, ainda sem explorar as potencialidades da eventual segmentação.

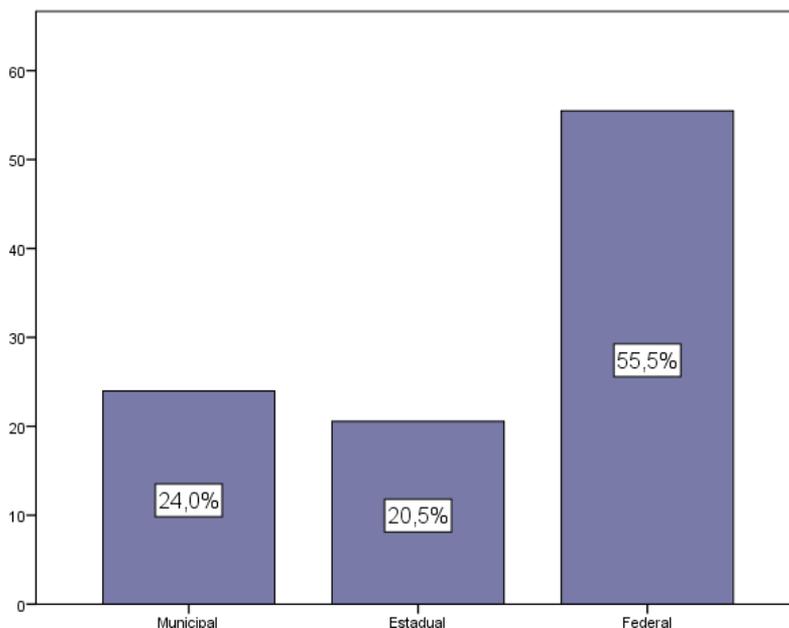
Os Gráficos 3 e 4 separam, respectivamente, os casos pelas variáveis “poder” e “esfera governamental”. O primeiro detém como categorias os Poderes “Executivo”, “Legislativo” e “Judiciário” enquanto que a segunda variável possui como categorias as esferas “municipal”, “estadual” e “federal”. Pelo Gráfico 3 é possível notar que mais da metade dos sites de democracia digital estão hospedados em domínios do Poder Executivo (51,7%), seguido do Poder Legislativo (33,8%) e, por fim, do Judiciário (12,4%). Quando se trata da esfera governamental (Gráfico 4), temos mais da metade das iniciativas e ferramentas sendo do nível federal (55,5%). Em segundo lugar, estão em patamares similares os níveis municipal (24%) e estadual (20,5%), indicando a baixa participação dos estados nessas atividades – ao menos em relação ao que poderia ser esperado desses entes.

**Gráfico 3 – Esfera de Poder do Estado**



Fonte: elaboração própria.

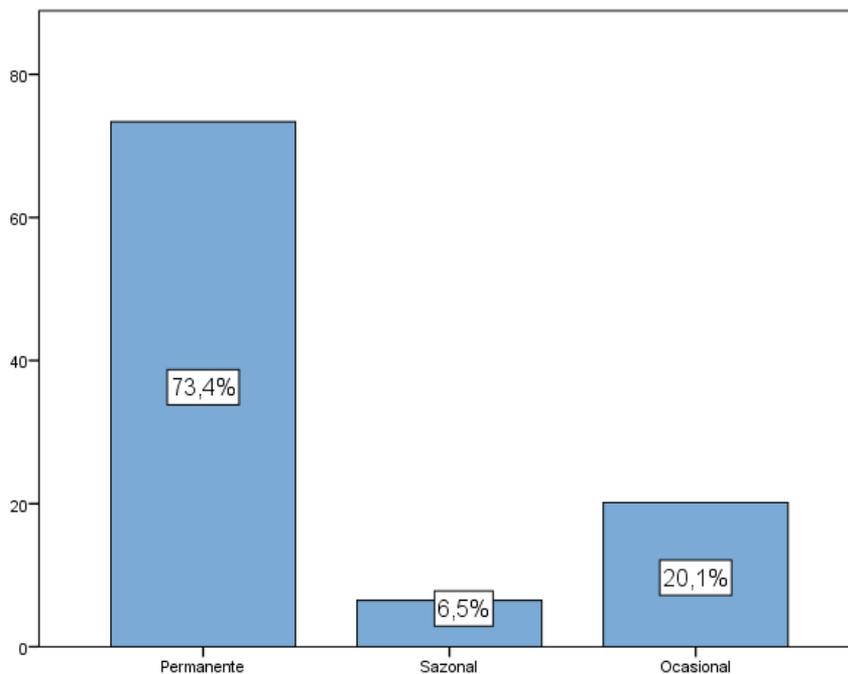
#### Gráfico 4 – Nível da Esfera governamental



Fonte: elaboração própria.

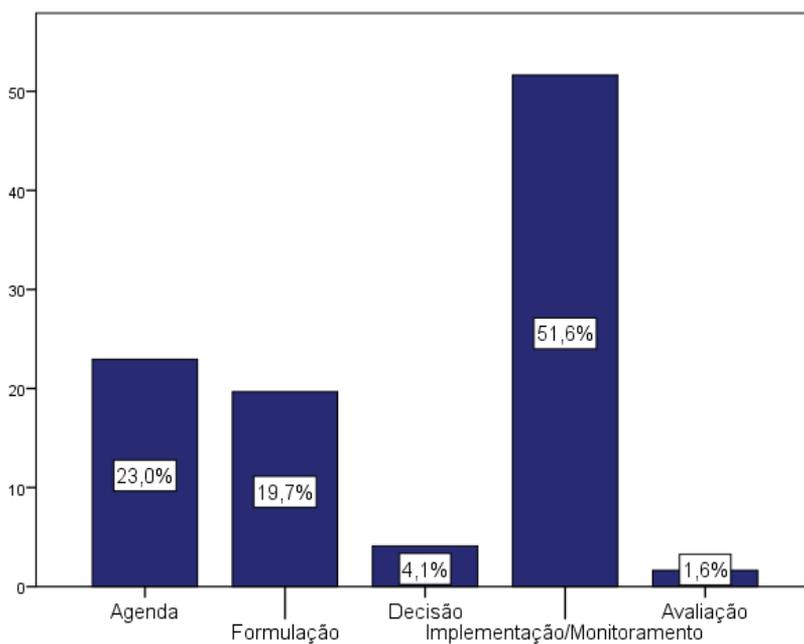
Tratando da temporalidade dos casos (Gráfico 5), podemos ver que a maioria (73,4%) são de temporalidade permanente, contra 20,1% ocasionais e 6,5% sazonais. Já referente ao ciclo de políticas públicas, no qual as iniciativas ou ferramentas se encaixam, o Gráfico 6 apresenta alguns dados importantes. A maioria dos casos (51,6%) reside na fase de implementação ou monitoramento, ao passo que agenda (23%) e formulação (19,7%) concorrem pelo segundo lugar. Uma parte ínfima se refere às etapas de decisão (4,1%) e avaliação (1,6%). Isso nos indica que os formuladores desses projetos intentam uma relação com os cidadãos nas etapas iniciais (agenda e formulação) ou na etapa de monitoramento (geralmente referindo-se a projetos de transparência), mas relegam a participação em fases mais críticas ou sensíveis, de decisão ou avaliação.

**Gráfico 5 – Temporalidade das iniciativas de democracia digital**



Fonte: elaboração própria.

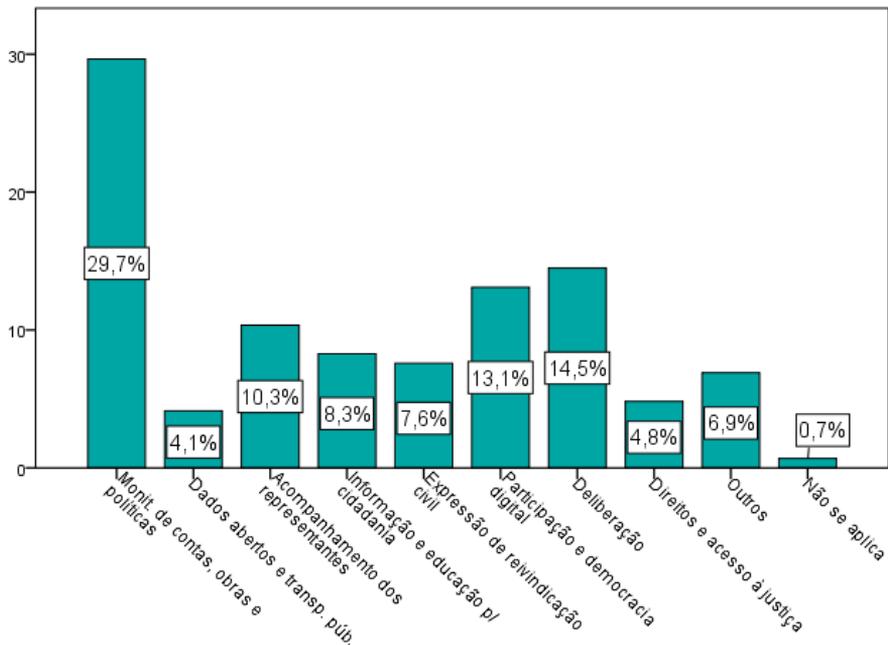
**Gráfico 6 – Ciclo de políticas públicas das iniciativas de democracia digital**



Fonte: elaboração própria.

Por fim, o conceito de “valor democrático” (Gráfico 7) reflete a ideia subjacente àquela iniciativa ou ferramenta, o conceito sendo contemplado por ela. Aqui, temos uma distribuição bem plural dos casos. Embora “monitoramento de obras, contas e políticas” despontem em primeiro lugar (29,7%), vários tipos ocupam patamares próximos, na sequência. Isso indica que existe uma pluralidade democrática que é abarcada por esses projetos.

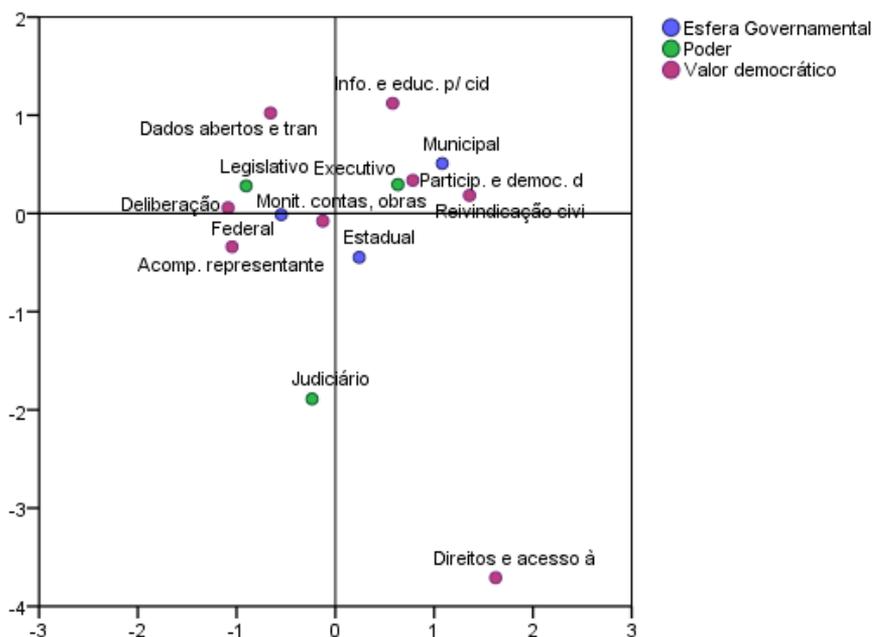
**Gráfico 7 – Valor democrático das iniciativas de democracia digital**



Fonte: elaboração própria.

A seguir, o Gráfico 8 apresenta uma análise de correspondência entre as variáveis esfera de governo, poder e valor democrático. Esse teste verifica a proximidade da ocorrência das variáveis, e nos apresenta os resultados em um campo dimensional. Dessa forma, podemos, com variáveis categóricas, criar e identificar agrupamentos, proximidades e distanciamentos. As linhas indicam as medianas.

## Gráfico 8 – Análise de correspondência



Normalização principal de variável.

Fonte: elaboração própria.

Aqui, podemos claramente identificar alguns *clusters*. Percebemos no agrupamento direito superior a ocorrência dos valores democráticos “participação e democracia direta”, “expressão de reivindicação civil” e “informação e educação para a cidadania”, com a esfera municipal e o Poder Executivo. Isso indica que esses elementos tendem a ocorrer de forma conjunta com maior incidência. Também nos mostra que a esfera municipal tem a tendência de lançar iniciativas ou ferramentas voltadas para a participação direta do cidadão.

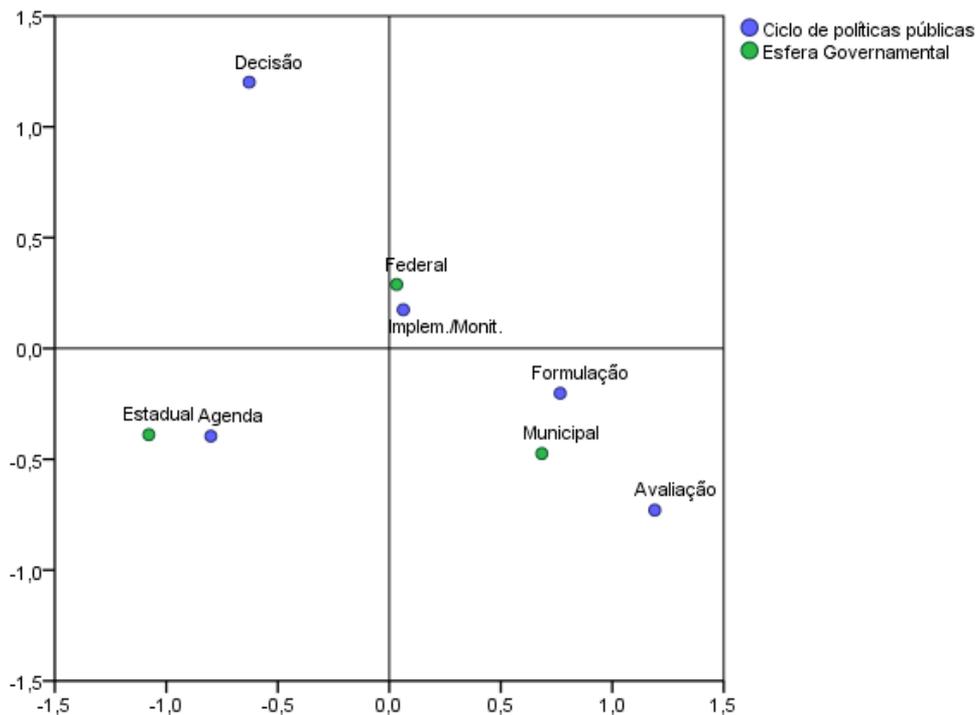
O segundo fator interessante a ser percebido no Gráfico 8 é a ligação da esfera federal com os valores democráticos “acompanhamento dos representantes”, “deliberação”, “monitoramento de contas, obras e políticas” e, um pouco mais distante, “dados abertos e transparência pública”. A ocorrência em conjunto desses componentes indica que os portais da esfera federal são mais propensos a serem de acompanhamento para o cidadão (colocando em um tema geral).

Um terceiro fator a se retirar desta análise de correspondência se refere ao distanciamento do Poder Judiciário e do valor democrático “direito e acesso à justiça”

com as demais categorias. Por fim, vale ressaltar que, apesar da esfera estadual aparentar próxima de “monitoramento de contas, obras e políticas”, elas não se encontram no mesmo *cluster*, assim, não podemos indicar uma forte correspondência.

Fizemos uma segunda análise de correspondência, a qual confirmou os resultados explanados da primeira. Podemos dividir o Gráfico 9 em três *clusters*: (1) direito superior, onde podemos perceber que a esfera federal e o “ciclo de implementação/monitoramento” tendem a ocorrer em conjunto; (2) esquerda inferior, onde a esfera estadual está ligada com o “ciclo de agenda”; e (3) direita inferior, onde vemos a esfera municipal tendendo ao “ciclo de formulação” e “ciclo de avaliação”. Também podemos dizer que os portais de democracia digital brasileiros – referentes às esferas municipal, estadual e federal – não tendem a dar o poder de decisão para o cidadão.

### Gráfico 9 – Análise de correspondência 2



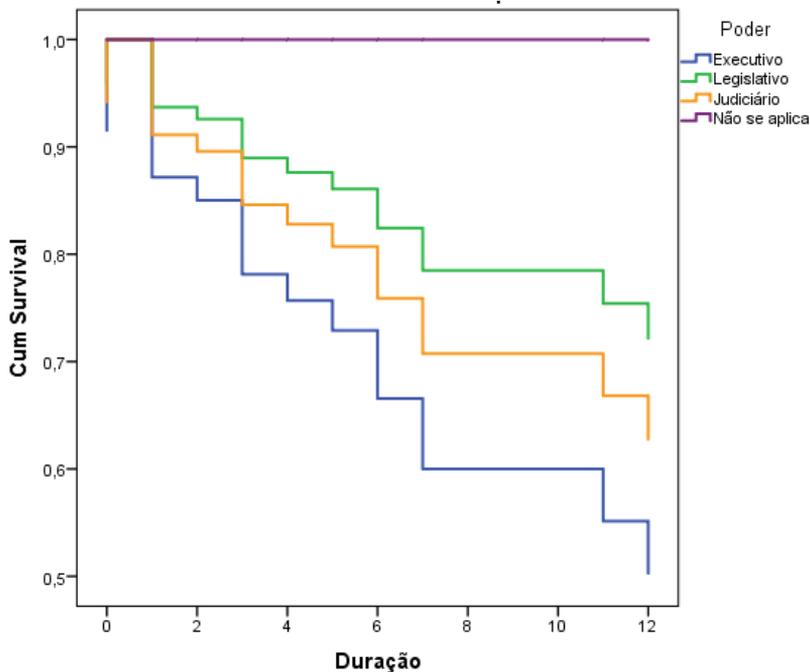
Fonte: elaboração própria.

### 3.2 Análise de sobrevivência

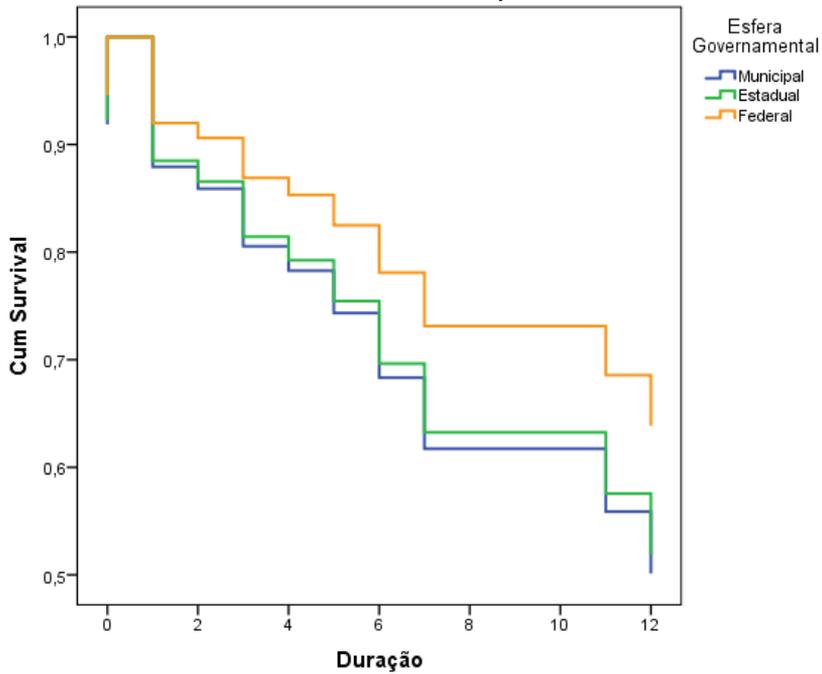
Nesta seção, iremos proceder com a análise de sobrevivência. Ela é constituída por duas partes. Inicialmente, iremos apresentar os padrões de função de sobrevivência, que consistem nos gráficos que demonstram as diferenças no tempo de sobrevivência em cada categoria das variáveis de interesse. A segunda, a chamada regressão de Cox, é um tipo específico de regressão para variáveis dependentes mediadas em tempo. Com a regressão, podemos afirmar ou negar se as diferenças verificadas no tempo de sobrevivência possuem forma explicativa, em termos de causalidade, além de medir o efeito real de cada variável testada.

Os gráficos a seguir apresentam as funções de sobrevivência. No eixo y, podemos verificar a “sobrevivência acumulada” (média em relação ao número de casos em cada tipo) em relação ao período (eixo x). Dessa forma, podemos comparar o ritmo de sobrevivência de cada categoria, nas variáveis testadas.

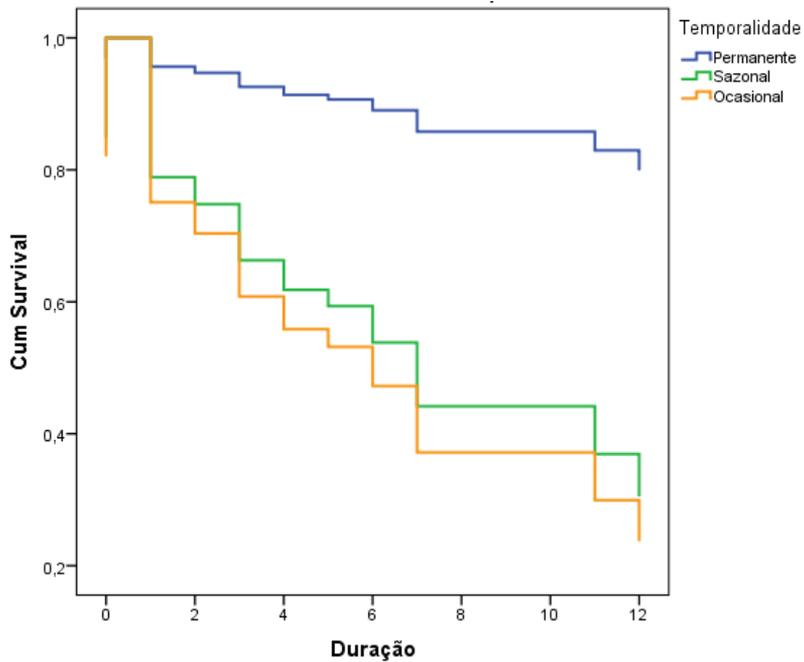
**Gráfico 10 – Sobrevivência - poder**



Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 11 – Sobrevivência - esfera de governo**

Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 12 – Sobrevivência - temporalidade**

Fonte: elaboração própria.

Pelos gráficos, podemos verificar que, efetivamente, cada uma das categorias, em cada variável testada, possui tempos de sobrevivência diferentes. Em relação ao poder, verificamos que as ações do Executivo, apesar deste poder ser o que possui maior número de iniciativas – e talvez justamente por isso – são as que possuem maior mortalidade, independente do estágio de vida (se inicial, médio ou avançado). Curiosamente, o Judiciário – que é o poder com menos iniciativas – possui a segunda maior mortalidade, sendo o Legislativo o poder onde as iniciativas menos perecem – no qual há maior taxa de sobrevivência. Movimento em sentido oposto ocorre na variável esfera de governo. O nível federal – que constatamos anteriormente ser aquele com maior parte das iniciativas – é onde a taxa de sobrevivência é maior, com os níveis municipal e estadual, novamente, em patamares equivalentes. No entanto, na variável temporalidade, mostram-se as maiores distâncias entre categorias de uma variável. Enquanto a sobrevivência de iniciativas permanentes permanece acima de 80%, mesmo ao fim dos doze anos que cobrem o recorte, as iniciativas ocasionais e sazonais ficam abaixo dos 30% de sobrevivência.

Contudo, essas diferenças não significam que tais categorias realmente possuam algum efeito causal, para que as iniciativas/ferramentas falhem mais cedo ou perdurem mais tempo. Por exemplo, as diferenças que verificamos no tempo de sobrevivência entre esferas de governo ou entre poderes podem ser devidas a algum outro fator, que não colocamos na equação. Para realizar essa verificação de causalidade – não mera correlação – iremos proceder com uma regressão para análise de sobrevivência.<sup>5</sup>

Os valores da regressão podem ser lidos como uma regressão tradicional, levando em consideração que os valores indicam a probabilidade de que o evento “falha” ocorra. Uma vez que as variáveis independentes são categóricas, uma das categorias na variável é fixada como base, e os valores das demais são expressos em relação àquela. Qual das variáveis servirá de base não afeta os resultados produzidos. No caso, a variável base não apresenta resultados próprios. Os dois principais indicadores para ler os resultados são o valor-p (sig.), que indica a significância daqueles resultados. Valores sig. abaixo de 0,050 são aceitáveis (indicam que os resultados são confiáveis com uma probabilidade de erro de 0,05%, e assim em diante, conforme o valor encontrado). Valores acima disso devem ser desconsiderados. A seguir, o valor do bBeta padronizado ( $\exp(B)$ ) indica, tal qual em uma regressão logística, a probabilidade de que o evento ocorra em razão de vezes.

---

<sup>5</sup> Antes de proceder com os resultados finais aqui apresentados, procedemos com uma série de testes exploratórios com diversas variáveis. Entre esses testes preliminares, também testamos “tipo”, “valor democrático” e “ciclo de políticas públicas”, que não apresentaram nenhum resultado significativo na regressão de Cox.

**Tabela 1 –Análise de sobrevivência (regressão de Cox)**

	B	SE	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Esfera governamental (federal)			,307	2	,858	
Esfera governamental (municipal)	-,174	,501	,120	1	,729	,840
Esfera governamental (estadual)	,182	,604	,091	1	,764	1,199
Poder (não se aplica)			6,572	3	,087	
Poder (Executivo)	8,459	114,470	,005	1	,941	4719,093
Poder (Legislativo)	6,838	114,471	,004	1	,952	932,692
Poder (Judiciário)	8,176	114,471	,005	1	,943	3554,640
Temporalidade (permanente)			19,472	2	,000	
Temporalidade (sazonal)	1,540	,656	5,507	1	,019	4,667
Temporalidade (ocasional)	1,916	,442	18,760	1	,000	6,793

Fonte: elaboração própria.

Pelos resultados, percebemos que nenhum nível da esfera governamental nem poder apresenta resultados significativos, visto seus altos *p-values*. Contudo, a variável temporalidade apresenta resultados significativos para ambas as variáveis testadas. Iniciativas/ferramentas de cunho sazonal possuem 4 vezes mais chances de falharem do que as permanentes, e as iniciativas/ferramentas ocasionais possuem 6 vezes mais chances de acabarem, também em relação àquelas.

#### 4. Discussão

Com a ajuda de um teste de correspondência múltipla, somos capazes de ter uma maior noção das categorias mais próximas entre si, o que indica que o poder Executivo e que a esfera municipal são aqueles que mais promovem os valores “participação e democracia direta”, “expressão de reivindicação civil” e “informação e educação para a cidadania”. Ademais, no nível federal, temos uma ligação maior com os valores democráticos “acompanhamento dos representantes”, “deliberação”, “monitoramento de contas, obras e políticas” e, um pouco mais distante, “dados abertos e transparência pública”. Finalmente, o Judiciário e o valor democrático

“direito e acesso à justiça” são aqueles mais distanciados do restante, o que denota um poder menos permeável ao cidadão.

Retomando nossas hipóteses, podemos discutir nossos achados. Cada um dos poderes e dos níveis de governo possuem, efetivamente, tempos de sobrevivência diferentes, como indicado nos Gráficos 9 e 10. Projetos de nível federal e do poder Legislativo são os que tendem a sobreviver por mais tempo, ao passo que projetos não-federais (sejam municipais ou estaduais), assim como do Poder Executivo, tendem a ter menor tempo de vida. Contudo, como indicado na Tabela 1, essas variáveis não possuem poder explicativo causal. Ou seja, essas diferenças existem, mas não são elas o fator explicativo do tempo de sobrevivência menor ou maior das iniciativas/ferramentas. De outro lado, a temporalidade – além de possuir as diferenças observadas no Gráfico 11 – apresenta valores significativos na Tabela 1, indicando ser um fator explicativo para o tempo de sobrevivência de um projeto.

Podemos confirmar parcialmente nossa primeira hipótese, uma vez que o nível federal tende a ter tempo de sobrevivência maior, a despeito da variável não ter sido significativa no modelo de regressão. Sobre a hipótese 2, ela foi rejeitada inteiramente. Iniciativas/ferramentas do Judiciário não possuem tempo de sobrevivência maior do que suas correspondentes, ficando atrás do Legislativo.

Nossa terceira hipótese se confirmou. Iniciativas ou ferramentas permanentes tendem a ter tempo de sobrevivência maior do que os projetos de tipo ocasional ou sazonal. Acreditamos que a explicação para isso é que os projetos de natureza ocasional ou sazonal, por serem intermitentes, ofertam uma constante possibilidade de reavaliação, diminuindo os custos políticos de finalização do projeto. Tal explicação, contudo, ainda pode vir a ser melhor compreendida no futuro.

## **Conclusão**

O artigo buscou fazer uma apresentação tanto do estado da arte da democracia digital no Brasil até 2016 quanto compreender questões específicas sobre as conexões entre determinadas iniciativas, poderes e valores democráticos, assim como quais tipos de iniciativas são mais duradouros no caso brasileiro. Não obstante, algumas limitações precisam ser notadas. Em primeiro lugar, todas as pesquisas originais precisam ser consideradas de acordo com seus objetivos originais, ou seja, levantamentos, mapeamentos e prospecções. Em cada uma delas, os pesquisadores podem ter falhado em inventariar determinadas iniciativas, seja por falta de precisão metodológica, falta de treinamento dos codificadores ou simplesmente por erros aleatórios. A agregação de diferentes bancos de dados de levantamentos e prospecções de iniciativas e ferramentas de democracia digital

parecem ter sido métodos adequados para se ter uma maior e melhor noção do estado da arte no Brasil, mas apenas se reconhecemos esses limites. Em segundo lugar, o relatório mais antigo é de 2010, então é difícil se afirmar o quanto os dados são confiáveis em períodos anteriores a esse. Foram nossos codificadores que buscaram as informações da data de criação e de extinção das plataformas. Em terceiro lugar, pelas descrições apresentadas, os relatórios, como um todo, tentaram mapear todas as iniciativas em nível federal, mas não pareciam dar tanta atenção a níveis menores, o que pode explicar nossos dados, que indicam a maior presença das iniciativas nesse mesmo nível.

Os resultados agregados nos evidenciam o estado da arte das iniciativas de democracia digital no Brasil. Ao contrário do que se pode imaginar, dos 125 casos estudados, 79% são de ferramentas ou iniciativas que continuam ativas. Elas tendem a ser lançadas em anos ímpares (após as eleições) e os projetos tendem a ser abandonados, prioritariamente, ou no primeiro ano, após o lançamento, ou após três anos. Os casos encontrados ainda demonstram uma pouca utilização de recursos digitais mais avançados, uma vez que mais de 89% deles são baseados apenas em *websites*. Respectivamente, Executivo (51,7%), Legislativo (33,8%) e Judiciário (12,4%) são aqueles que mais lançam essas iniciativas ou ferramentas. Elas, em sua maioria, são permanentes (73,4%), mas há casos de ferramentas/iniciativas ocasionais (20,1%) ou mesmo sazonais (6,5%). Por sua vez, em termos da fase de políticas públicas, a maioria foi localizada na fase de implementação (51,6%), mas ainda podemos destacar aquelas na fase de formulação (19,7%), sendo poucas aquelas presentes na fase de decisão (4,1%) ou avaliação (1,6%). Em termos do valor democrático que busca ser avançado, nota-se que a maior parte das iniciativas ou ferramentas se refere ao monitoramento de obras, contas ou políticas (29,7%), seguidas por deliberação (14,5%), participação (13,1%) e acompanhamento dos representantes (10,3%).

Esses dados nos ajudam a comprovar questões que já estão presentes na literatura. Via de regra, a maior parte das iniciativas de democracia digital estarão mais próximas ao valor da transparência digital e de acompanhamento de representantes, enquanto chances de participação direta e/ou de deliberação entre os cidadãos serão significativamente menores (ALMADA *et al.*, 2018). Por todas suas capacidades estatais, incluindo as financeiras, o Governo Federal tende a apresentar mais iniciativas, mas o mesmo não se repete na comparação entre capitais e estados, na qual as capitais apresentam mais iniciativas. O Poder Executivo tende a liderar a provisão da democracia digital no Brasil, enquanto o Judiciário ainda é o poder mais opaco a tais possibilidades. Nosso teste de sobrevivência também evidencia algo esperável. Se uma iniciativa é permanente, ela tem mais

chances de sobreviver (de ser mantida) que uma iniciativa ocasional. Isso reforça o discurso de Coleman e Blumler (2009) contra o excesso de “pilotismo” (iniciativas piloto que nunca se tornam iniciativas plenas) da e-participação. Por outro lado, no caso brasileiro, iniciativas do Legislativo federal tenderam a sobreviver mais que de outros poderes ou níveis, o que é algo bastante reforçado pela persistência do projeto e-democracia. Denota-se, ainda, que a e-democracia brasileira ainda é fortemente baseada em *websites*, ainda pouco explorando outros recursos, como redes sociais *online* e aplicativos móveis.

Apesar dos limites de nossa pesquisa, acreditamos que as estratégias metodológicas aplicadas nos permitiram apresentar um compreensivo estado da arte da democracia digital no Brasil, enfatizando os pontos fortes e as lacunas da nossa oferta de iniciativas, ferramentas e projetos na área. Além dos avanços temporais (após 2016), futuras pesquisas podem ser qualitativas com gestores públicos e agentes políticos, para tentar responder a alguns dos achados aqui apresentados.

### Referências bibliográficas

ABREU, J. C. A.; PINHO, J. A. G. Sentidos e significados da participação democrática através da internet: uma análise da experiência do orçamento participativo digital. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, p. 821-846, 2014.

ALMADA, M. P.; AMORIM, P. K. D. F. E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. *Logos*, v. 23, p. 54-67, 2016.

ALMADA, M. P.; CARREIRO, R.; BARROS, S. A. R.; GOMES, W. Democracia digital no Brasil: ênfases, estilos e preferências do Poder Executivo federal. In: 27º Encontro Nacional da Compós - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2018, Belo Horizonte. *Anais do...*, 2018.

ARAÚJO, R. P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 22, p. 1597-1619, 2015.

BARROS, S. A. R. Os desafios das consultas públicas *online*: lições do Marco Civil da Internet. *Link em Revista*, v. 12, n. 1, 2016.

BARROS, S. A. R. *Consultas online e democracia digital: um estudo comparativo da participação no Brasil e nos Estados Unidos*. Tese (Doutorado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 233, 2017.

BARROS, S. A. R.; SAMPAIO, R. C. A confiança para a manutenção de uma inovação democrática: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 22, n. 72, 2017.

BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.; NICOLÁS, M. A. A segunda fase da consulta do Marco Civil da Internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos. *Revista*

*Eptic*, v. 17, n. 1, p. 237-255, 2015.

CAPONE, L. V.; ITUASSU, A.; PECORARO, C. Twitter e esfera pública: pluralidade e representação na discussão sobre o Marco Civil da Internet. *Revista Contracampo*, v. 33, n. 2, p. 86, 2015.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM DEMOCRACIA DIGITAL (CEADD). Relatório de prospecção sobre democracia digital no Brasil: análise exploratória de sítios governamentais e iniciativas civis. *Relatório de Pesquisa*, 2010.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM DEMOCRACIA DIGITAL (CEADD). Democracia digital no Brasil: sítios governamentais. *Relatório de Pesquisa*, 2011.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM DEMOCRACIA DIGITAL (CEADD). Democracia digital no Brasil: uma prospecção das melhores iniciativas federais de 2015. *Relatório de Pesquisa*, 2015.

COELHO, T. R.; SILVA, T. A. B.; CUNHA, M. A.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma dança dos sete véus incompleta? *Cadernos de Gestão Pública*, v. 23, p. 235-260, 2018.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação – *TIC Governo Eletrônico 2015*. São Paulo: CGI.br, 2016.

CHADWICK, A. Explaining the failure of an online citizen engagement initiative: the role of internal institutional variables. *Journal of Information Technology & Politics*, v. 8, p. 21-40, 2011.

COLEMAN, S.; BRUMLER, J. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

DAHLBERG, L. Re-constructing digital democracy: an outline of four 'positions'. *New Media & Society*, v. 13, n. 6, p. 855-872, 2011.

FARIA, C.; REHBEIN, M.; SATHLER, A. Netizen em ação: hackeando o parlamento a partir de dentro. In: SILVA, S.P.; BRAGATTO, R.C.; SAMPAIO, R.C. (Org.). *Democracia digital, comunicação política e redes*. Folio Digital: Rio de Janeiro, 2016, p. 393-418.

FERREIRA, D. E. S. *Uma análise comparada do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica participativa e deliberativa dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Projeto Democracia Digital. v. 1: Panorama da transparência governamental no Brasil. *Relatório de Pesquisa*, 2015a.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Projeto Democracia Digital. v. 2: Experiências governamentais brasileiras de participação digital. *Relatório de Pesquisa*, 2015b.

FREITAS, C. S.; FIUZA, F.; QUEIROZ, F. Os desafios ao desenvolvimento de um ambiente para participação política digital: o caso de uma comunidade virtual legislativa do projeto e-democracia no Brasil. *Organizações & Sociedade*, v. 22, p. 639-657, 2015.

GOMES, W. Participação política *online*: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (org.). *Internet e Participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-45.

GOMES, W. 20 anos de política, Estado e democracia digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA, S.P.; BRAGATTO, R.C.; SAMPAIO, R.C. (Org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Editora Letra & Imagem, 2016, p. 25-45.

GRÖNLUND, Å. Emerging electronic infrastructures: exploring democratic components. *Social Science Computer Review*, v. 21, n. 1, p. 55-72, 2003.

LINS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D.; ROCHA, E. Não temos tempo a perder: uma introdução à análise de sobrevivência. *Revista Política Hoje*, v. 26, n. 1, p. 279-298, 2017.

LUZ, A. J.; WEBER, M. H. Comunicação governamental e memória política. In: BENETTI, Márcia; BALDISSERA, Rudimar. (Org.). *Pesquisa e Perspectivas de Comunicação e Informação*. Porto Alegre: Sulina, 2018, v. 1, p. 15-37.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for e-participation. *Transforming government: people, process and policy*, v. 2, n. 1, p. 16-30, 2008.

MAGALHÃES, L. Instâncias e mecanismos de participação em ambientes virtuais: análise das experiências de participação política *online* em políticas públicas. In: 39ª Encontro Anual da Anpocs - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2015, Caxambu. *Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs*, de 26 a 30 de outubro de 2015, Caxambu - MG., 2015.

MAIA, R. C. M.; REZENDE, T. A. S. Respect and disrespect in deliberation across the networked media environment: examining multiple paths of political talk. *Journal of Computer-Mediated Communication*, v. 21, p. 121-139, 2016.

MARQUES, F. P. J. A. "Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. *Opinião Pública*, v. 16, p. 117-142, 2010a.

MARQUES, Â. C. S.; MARTINO, L. M. S. Deliberação *online* e opinião pública no caso do movimento Gota d' Água contra a usina de Belo Monte. *Contemporanea*, Salvador, v. 10, p. 530-556, 2012.

MENDONÇA, R. F.; SAMPAIO, R. C.; BARROS, S. A. R. (Org.). *Deliberação online no Brasil: entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de conversação*. Salvador: Edufba, 2016.

MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FILGUEIRAS, F. (Org.). *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

MITOZO, I. B.; MARQUES, F. P. J. A.; MONT'ALVERNE; C. Como se configura a comunicação *online* entre representantes e representados no Brasil? Um estudo sobre as ferramentas digitais da Câmara dos Deputados. *Contracampo*, v. 35, n. 2, 2016.

NEUENDORF, K. *The content analysis guidebook*. Londres: Sage, 2003.

NICOLÁS, M. A.; BRAGA, S. As elites parlamentares sul-americanas e as NTICS: perfil sociopolítico e o uso da *web* por deputados e senadores do Brasil, Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela. *Revista NEP - Núcleo de estudos paranaenses da UFPR*, v. 1, p. 61, 2015.

NORRIS, P. *A digital divide: civic engagement, information: poverty and the internet in democratic societies*. New York: Cambridge University Press, 2001.

PINHO, J. A. G. Investigando portais do governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n.3, p.471-93, 2008.

POSSAMAI, A. J. *Dados abertos no Governo Federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade*. 311 f. Tese - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

RAUPP, F. M.; PERFOLL, A. P. Construindo a transparência em assembleias legislativas dos estados brasileiros: uma investigação nos portais eletrônicos. *Revista de Administração e Contabilidade da FAT*, v. 5, n. 2, p. 04-20, 2017.

RIBEIRO, M. M.; BARBOSA, A. F. Medição do uso da internet para a participação: desafios para governo e sociedade no Brasil. In: SILVA, S.P.; BRAGATTO, R.C.; SAMPAIO, R.C. (Org.). (Org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. 1ed. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016, p. 161-188.

SAMPAIO, R. C. *Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia*. 364f. Tese (Doutorado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SARMENTO, R.; MENDONÇA, R. F. Luana, Eliza e a Lei Maria da Penha: o acontecimento em discussão. *Contemporanea*, v. 15, n. 3, p. 842-865, 2018.

SILVA, S. P.; RABELO, L. E. M.; SANTOS, É.; LUCIANO, M. S. Parlamento digital, transparência e dados abertos: análise qualitativa dos *datasets* da Câmara dos Deputados. *Trabalho apresentado no 1º Congresso do INCT.DD*, set. 2018, Salvador - Bahia.

VAN DIJK, J. Digital democracy: vision and reality. *Public Administration in the Information Age*, v. 19, p. 49, 2012.

VEDEL, T. The idea of electronic democracy: origins, visions and questions. *Parliamentary Affairs*, v. 59, n. 2, p. 226-235, 2006.

### **Rafael Cardoso Sampaio**

Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia, UFBA. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). cardososampaio@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/6603480808884218>, <http://orcid.org/0000-0001-5176-173X>

### **Sérgio Braga**

Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Desenvolvimento Econômico, IE-Unicamp. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). sssbraga@gmail.com <http://lattes.cnpq.br/7410355460141681> <http://orcid.org/0000-0003-3397-0575>

### **Marcio Cunha Carlomagno**

Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). mccarlomagno@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/1524587715569821>, <https://orcid.org/0000-0002-1145-1523>

### **Djiovanni Jonas França Marioto**

Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, UFPR. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná, UFPR. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). djiovannimarioto@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/7304355871572210>, <https://orcid.org/0000-0002-6485-5927>

### **Murilo Brum Alison**

Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). murilo43@hotmail.com, <http://lattes.cnpq.br/0068799420504338>, <https://orcid.org/0000-0001-9224-1407>.

### **Tiago Philippini Ferreira Borges da Silva**

Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). tpfbsilva@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/5394676136400406>, <https://orcid.org/0000-0001-9647-8225>

Todos os autores são pesquisadores associados do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital – INCT.DD

## Anexo 1

### Livro de códigos da pesquisa sobre democracia digital no Brasil

#### 1) Nome da iniciativa ou ferramenta (string)

Preencher o nome da iniciativa ou ferramenta por extenso. Caso seja uma iniciativa que contém várias ferramentas, preencher apenas o nome geral da iniciativa e responder todas as perguntas abaixo tendo a iniciativa como forma de avaliação.

#### 2) URL (string)

Endereço da internet na qual se localiza a ferramenta ou plataforma. Verificar.

#### 3) Ano de lançamento (string)

Verificar o ano de lançamento da iniciativa ou plataforma e preencher numericamente (*e.g.* "2015"). Esta informação deve ser inicialmente buscada na própria plataforma oficial (*e.g.* ferramenta de busca). Tentar procurar por palavras como "lançamento" e relacionadas. Em último caso, recorrer ao google e considerar a primeira referência temporal como aquela a ser preenchida.

#### 4) Ano de encerramento (string)

Frequentemente, se o site não está no ar, não haverá referências sobre o fim do programa. Neste caso, procurar por termos como "cancelado" ou "descontinuado" (e relacionadas) no google junto com o nome da iniciativa (entre aspas). Em último caso, considerar o ano da última notícia referente ao site/ferramenta como sendo o final. Caso ainda não seja possível verificar de maneira confiável, preencher como "99" (missing).

Caso a iniciativa ainda esteja ativa, preencher como "88".

## 5) Tipo (categórica)

Diferenciação entre iniciativas de democracia digital e ferramentas de democracia digital. Conforme discutido, a iniciativa geralmente se refere a um projeto, programa ou instituto mais elaborado ou ainda à uma conjunção de ferramentas (um domínio por exemplo). Porém, dentro de *websites* ou redes sociais, é possível que haja ferramentas, instrumentos de democracia digital. Por exemplo, um orçamento participativo digital ou o e-democracia são iniciativas. Por sua vez, a opção “fale com seu deputado” é apenas uma ferramenta dentro do *website* da Câmara dos Deputados. Caso seja uma iniciativa com várias ferramentas, marcar apenas “iniciativa”. Preencher apenas o número.

1. iniciativa
2. ferramenta

## 6) Plataforma(categórica)

Diferentemente da variável acima, o objetivo aqui é verificar qual é a principal plataforma utilizada pela iniciativa ou ferramenta. Apenas uma variável pode ser preenchida. A listagem abaixo representa uma hierarquia. Ou seja, o *website* só deve ser preenchido se não há nenhuma outra opção relevante. Por exemplo, evidentemente, todo fórum de discussão está dentro de *website* ou blog, mas para nós é mais relevante verificar o número de fóruns presentes.

1. app
  2. fórum
  3. wiki
  4. rede social
  5. blog
  6. website
- 1.

## 7) Esfera governamental(categórica)

Qual a esfera governamental responsável pela iniciativa

1. Municipal
2. Estadual
3. Federal

## 8) Poder(categórica)

Qual o poder brasileiro responsável pela iniciativa

1. Executivo
3. Judiciário

## 9) Temporalidade (categórica)

Qual a frequência de realização de atividades

1. **Permanente** (*i.e.* sempre aberto para participação, escrutínio etc.)
2. **Sazonal** (ex. bienal, como é o caso de orçamentos participativos)
3. **Ocasional** (ex. consulta, como é o caso da consulta do Marco Civil)

## 10) Atividade(dummy)

O programa está ativo ou não.

0. Inativo
1. Ativo

## 11) Estado(string)

Preencher nominalmente o nome do estado no qual se localiza a ferramenta ou iniciativa. Preencher como “FEDERAL” em caso de iniciativa federal.

## 12) Cidade(string)

Preencher nominalmente o nome da cidade na qual se localiza a ferramenta ou iniciativa. Preencher como “FEDERAL” em caso de iniciativa federal.

## 13) A qual fase do ciclo de políticas públicas está vinculado? (categórica)

1. **Agenda** (primeira fase do ciclo; problema retratado em detalhes e possíveis soluções descritas conforme as partes interessadas.)
2. **Formulação** (onde todas as partes interessadas definem a solução para um problema específico de forma que o planejamento seja fundido em um plano concreto.)
3. **Decisão** (tomada de decisão a respeito da possível execução da política formulada.)

4. **Implementação/monitoramento** (é a execução do plano concreto definido na fase da formulação, cabendo às partes interessadas engajar-se na realização, monitoramento e divulgação do projeto.)
5. **Avaliação** (fase final em que todas as partes interessadas e envolvidas podem efetuar o *feedback* e, caso seja necessário, reiniciar o ciclo.)

#### 14) Valor democrático (categórica)

1. **Monitoramento de contas, obras e políticas** (refere-se à capacidade dos indivíduos e grupos fora da organização para monitorar as atividades e decisões tomadas dentro da organização.)
2. **Dados abertos** (disponibilidade de informações sobre uma organização ou ator.)
3. **Acompanhamento dos representantes** (permite o acompanhamento, por parte da sociedade, de representantes através da disponibilização de informações e ferramentas que facilitam a comunicação, além de mecanismos de prestação de contas.)
4. **Informação e educação para a cidadania** (utilização das TICs como recurso de ativação da cidadania, aumentando o acesso e a disponibilidade da participação, afim de promover governos e sociedades justas e eficientes.)
5. **Expressão de reivindicação civil** (ferramentas voltadas para fazer reclamações, denúncias ou pedidos ao órgão público, como 156, Colab)
6. **Participação** (participação direta da sociedade civil no processo de tomada de decisão, geralmente envolvendo o voto.)
7. **Deliberação** (formas de participação que envolvam algum tipo de ferramenta dialógica)
8. **Direitos e acesso à justiça** (ferramentas ou iniciativas que sejam voltadas para minorias e/ou para fortalecimento de direitos individuais e direitos humanos)
9. **Outros.**

## Anexo 2

Nome da iniciativa ou ferramenta	URL
#GABINETEABERTO	<a href="http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br/index.php/conheca-o-gabineteaberto/">http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br/index.php/conheca-o-gabineteaberto/</a>
@	<a href="http://pararesponde.pa.gov.br/?page_id=2">http://pararesponde.pa.gov.br/?page_id=2</a>
Acessa SP	<a href="http://www.acesasp.sp.gov.br/">http://www.acesasp.sp.gov.br/</a>
Acompanhe a tramitação	<a href="http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/acompanhamento-de-proposicoes-por-e-mail">http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/acompanhamento-de-proposicoes-por-e-mail</a>
Acompanhe seu deputado	<a href="http://www2.camara.leg.br/transparencia/sispush/indexAtuacao">http://www2.camara.leg.br/transparencia/sispush/indexAtuacao</a>
Alô senado online	<a href="http://www.senado.gov.br/senado/alosenado/default.asp">http://www.senado.gov.br/senado/alosenado/default.asp</a>
Aplicativos.Gov (Portal Brasil)	<a href="http://www.aplicativos.gov.br/">http://www.aplicativos.gov.br/</a>
Atividade legislativa (senado)	<a href="http://www25.senado.leg.br/web/atividade/">http://www25.senado.leg.br/web/atividade/</a>
Atlas Social da Matriz de Informação Social (MDS)	<a href="http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/mapas/tela_programas_mds_nicolle.php">http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/mapas/tela_programas_mds_nicolle.php</a>
Audiência Pública Interativa (Senado)	<a href="http://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalaudiencia">http://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalaudiencia</a>
Audiências Públicas Encerradas de 2015 da ANAC	<a href="http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-encerradas/2015">http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-encerradas/2015</a>
Banco de Dados - Talento Esportivo nas escolas	<a href="http://www.brasil.gov.br/esporte/2009/10/descoberta-do-talento-esportivo-nas-escolas">http://www.brasil.gov.br/esporte/2009/10/descoberta-do-talento-esportivo-nas-escolas</a>
Base Nacional Comum Curricular	<a href="http://historiadabncc.mec.gov.br/#/site/relatorios-analiticos">http://historiadabncc.mec.gov.br/#/site/relatorios-analiticos</a>
Blog do deputado	<a href="http://www.al.rs.gov.br/site/">http://www.al.rs.gov.br/site/</a>
BRASIL.GOV	<a href="http://www.portaltransparencia.gov.br/">http://www.portaltransparencia.gov.br/</a>
BRASIL.GOV - governo eletrônico - consultas públicas	<a href="http://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/arquivo-consultas-publicas">http://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/arquivo-consultas-publicas</a>
Café Hacker SP	<a href="http://cafehacker.prefeitura.sp.gov.br/">http://cafehacker.prefeitura.sp.gov.br/</a>
Canteiro de Obras	<a href="http://obras.curitiba.pr.gov.br/">http://obras.curitiba.pr.gov.br/</a>

Combate à corrupção (MPF)	<a href="http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/">http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/</a>
Condições das Rodovias	<a href="http://servicos.dnit.gov.br/condicoes/">http://servicos.dnit.gov.br/condicoes/</a>
Conheça os deputados	<a href="http://www2.camara.gov.br/deputados/pesquisa">http://www2.camara.gov.br/deputados/pesquisa</a>
Consulta Pública (Senado)	<a href="http://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoconsultapublica?id=322">http://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoconsultapublica?id=322</a>
Consulta Pública Lei Rouanet	<a href="http://culturadigital.br/inleirouanet/">http://culturadigital.br/inleirouanet/</a>
Consulta pública online	<a href="http://www.almg.gov.br/participe/consulta_publica/index.html">http://www.almg.gov.br/participe/consulta_publica/index.html</a>
Consulta Pública para construção do Edital Pontos de Mídia Livre	<a href="http://culturadigital.br/cidadaniaediversidade/2015/05/13/aberta-a-consulta-publica-para-construcao-do-edital-pontos-de-midia-livre/">http://culturadigital.br/cidadaniaediversidade/2015/05/13/aberta-a-consulta-publica-para-construcao-do-edital-pontos-de-midia-livre/</a>
Consulta Pública SUS	<a href="http://200.214.130.94/CONSULTAPUBLICA/INDEX.PHP?MODULO=DISPLAY&amp;SUB=DSP_CONSULTA">http://200.214.130.94/CONSULTAPUBLICA/INDEX.PHP?MODULO=DISPLAY&amp;SUB=DSP_CONSULTA</a>
Consultas Públicas (Min. Saúde)	<a href="http://www.saude.gov.br/consultapublica">http://www.saude.gov.br/consultapublica</a>
Consultas Públicas ANATEL	<a href="http://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/">http://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/</a>
Consultas Públicas ANCINE	<a href="http://sad.ancine.gov.br/consultapublica/consultaPublica">http://sad.ancine.gov.br/consultapublica/consultaPublica</a>
Consultas Públicas CNPq	<a href="http://cnpq.br/consultas-publicas/">http://cnpq.br/consultas-publicas/</a>
Consultas Públicas encerradas ANS	<a href="http://www.ans.gov.br/participacao-da-sociedade/consultas-e-participacoes-publicas/consultas-publicas-encerradas">http://www.ans.gov.br/participacao-da-sociedade/consultas-e-participacoes-publicas/consultas-publicas-encerradas</a>
Consultas públicas INMETRO	<a href="http://www.inmetro.gov.br/qualidade/iaac/consulta-publica.asp">http://www.inmetro.gov.br/qualidade/iaac/consulta-publica.asp</a>
Cota para exercício da atividade parlamentar (Câmara Federal)	<a href="http://www.camara.gov.br/cota-parlamentar/">http://www.camara.gov.br/cota-parlamentar/</a>
Custos de Mandato	<a href="http://www.camara.sp.gov.br/transparencia/custos-de-mandato/">http://www.camara.sp.gov.br/transparencia/custos-de-mandato/</a>
Dados Abertos (Câmara Federal)	<a href="http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos">http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos</a>
Dados Abertos (Senado)	<a href="http://dadosabertos.senado.gov.br/">http://dadosabertos.senado.gov.br/</a>
DADOS.GOV.BR (Portal Brasil)	<a href="http://dados.gov.br/">http://dados.gov.br/</a>

DATA SENADO (Senado)	<a href="http://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado">http://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado</a>
Delegacia Digital (Antiga Delegacia Interativa)	<a href="https://www.delegaciadigital.ssp.ba.gov.br/">https://www.delegaciadigital.ssp.ba.gov.br/</a>
Denúncia Eletrônica	<a href="https://www.sefin.ro.gov.br/denuncia.jsp">https://www.sefin.ro.gov.br/denuncia.jsp</a>
Denuncie O Nepotismo	<a href="http://www.controladoria.al.gov.br/denuncia">http://www.controladoria.al.gov.br/denuncia</a>
Departamento Legislativo (Portal da Transparência da Câmara Municipal de Fortaleza)	<a href="http://portaldatransparencia.cmfor.ce.gov.br/">http://portaldatransparencia.cmfor.ce.gov.br/</a>
Desafio ágora rio	<a href="https://desafioagorario.crowdcity.com/">https://desafioagorario.crowdcity.com/</a>
Despesas (Portal da Transparência do governo federal)	<a href="http://www.portaltransparencia.gov.br/Despesas.asp">http://www.portaltransparencia.gov.br/Despesas.asp</a>
Dicionário do Parlamento	<a href="http://www.camarademacapa.com.br/pagina.php?pg=exibir_conteudo&amp;idmenuP=30">http://www.camarademacapa.com.br/pagina.php?pg=exibir_conteudo&amp;idmenuP=30</a>
DPU – Pesquisa de Qualidade dos Serviços Prestado	<a href="http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=4329&amp;Itemid=320">http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=4329&amp;Itemid=320</a>
e-Democracia (Câmara Federal)	<a href="http://edemocracia.camara.gov.br/">http://edemocracia.camara.gov.br/</a>
Educação à Distância	<a href="http://www.almg.gov.br/educacao/educacao_distancia/">http://www.almg.gov.br/educacao/educacao_distancia/</a>
Entenda como funciona o Processo Legislativo	<a href="http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/contents.do?evento=conteudo&amp;idConteudo=60530&amp;chPlc=60530">http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/contents.do?evento=conteudo&amp;idConteudo=60530&amp;chPlc=60530</a>
Envie sua sugestão de projeto de lei	<a href="http://www.almg.gov.br/participe/envie_sugestao_lei/index.html">http://www.almg.gov.br/participe/envie_sugestao_lei/index.html</a>
Frequência de reuniões no plenário	<a href="http://www.cmm.am.gov.br/frequencia2006.asp">http://www.cmm.am.gov.br/frequencia2006.asp</a>
Gabinete civil do Alagoas	<a href="http://www.gabinetecivil.al.gov.br/">http://www.gabinetecivil.al.gov.br/</a>
Gabinete de Segurança Institucional – Consultas públicas	<a href="http://www4.planalto.gov.br/legislacao/consultas-publicas#content">http://www4.planalto.gov.br/legislacao/consultas-publicas#content</a>
Gabinete Digital	<a href="http://www.gabinetedigital.rs.gov.br">http://www.gabinetedigital.rs.gov.br</a>
Gamificando o #participabr	<a href="http://www.participa.br/gamificacao/gamificando-o-participabr">http://www.participa.br/gamificacao/gamificando-o-participabr</a>
Gestão Urbana SP	<a href="http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/">http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/</a>

Governo eletrônico	<a href="http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/acoes-do-governo/5813-projetosestruturadores/62719-governo-eletronico/5794/5040">http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/acoes-do-governo/5813-projetosestruturadores/62719-governo-eletronico/5794/5040</a>
Habitat III Participa Brasil	<a href="http://www.participa.br/habitat/habitat-iii-participa-brasil#.VVK9YyFVikq">http://www.participa.br/habitat/habitat-iii-participa-brasil#.VVK9YyFVikq</a>
Histórico de votações	<a href="http://www.aleac.net/agregador/deputados">http://www.aleac.net/agregador/deputados</a>
Ideias Legislativas (Senado)	<a href="http://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia">http://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia</a>
II Fórum de Desenvolvimento Sustentável de Roraima	<a href="http://www.seplan.rr.gov.br/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=173&amp;Itemid=101">http://www.seplan.rr.gov.br/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=173&amp;Itemid=101</a>
Kit cidadania	<a href="http://www.almg.gov.br/opencms/opencms/educacao/publicacoes_multimidia/publicacoes-multimidia-kit.html">http://www.almg.gov.br/opencms/opencms/educacao/publicacoes_multimidia/publicacoes-multimidia-kit.html</a>
Laboratório de Inovação Colaborativa Digital da IplanRio	<a href="http://www.lincdigital.com.br/">http://www.lincdigital.com.br/</a>
LDO 2016	<a href="http://www.participa.br/monitoramento/pldo2016">http://www.participa.br/monitoramento/pldo2016</a>
Legislação (Câmara Federal)	<a href="http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao">http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao</a>
Mapa da Justiça (Min. Justiça)	<a href="http://www.acessojustica.gov.br/pub/sobre/portasDaJustica/consultarPortasDaJustica.faces;jsessionId=Q9zQ1blu6iZNXV4avSFvtUB.undefined">http://www.acessojustica.gov.br/pub/sobre/portasDaJustica/consultarPortasDaJustica.faces;jsessionId=Q9zQ1blu6iZNXV4avSFvtUB.undefined</a>
Mapa Digital Oficial de Porto Alegre	<a href="http://geoobservatorio.palegre.com.br/geoobservatorio/">http://geoobservatorio.palegre.com.br/geoobservatorio/</a>
Mapa Vivo de Obras – Santa Catarina	<a href="http://www.sicop.sc.gov.br/mapavivo/mapa.jsp?ObrasEmergenciais=&amp;cdOrgaosetor=">http://www.sicop.sc.gov.br/mapavivo/mapa.jsp?ObrasEmergenciais=&amp;cdOrgaosetor=</a>
Mapeando	<a href="http://mapeando.rio.gov.br">http://mapeando.rio.gov.br</a>
Marco Civil da Internet	<a href="http://pensando.mj.gov.br/marcocivil/">http://pensando.mj.gov.br/marcocivil/</a>
Medidas Anticorrupção	<a href="http://pensando.mj.gov.br/anticorruptcao/">http://pensando.mj.gov.br/anticorruptcao/</a>
Melhorias nos modelos de licenças aceitas pelo SPB	<a href="http://www.participa.br/softwarepublico/melhorias-nos-modelos-de-licencas-aceitas-no-spb">http://www.participa.br/softwarepublico/melhorias-nos-modelos-de-licencas-aceitas-no-spb</a>
Ministério da Cultura – Consultas públicas	<a href="http://pnc.culturadigital.br/">http://pnc.culturadigital.br/</a>
Ministério da Educação – Painel de controle do MEC	<a href="http://painel.mec.gov.br/">http://painel.mec.gov.br/</a>

Ministério da Justiça	<a href="http://www.justica.gov.br/Acesso/licitacoes-e-contratos">http://www.justica.gov.br/Acesso/licitacoes-e-contratos</a>
Ministério da Saúde	<a href="http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf">http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf</a>
Ministério da Saúde – Consulta pública	<a href="http://200.214.130.94/CONSULTAPUBLICA/INDEX.PHP?MODULO=DISPLAY&amp;SUB=DSP_CONSULTA">http://200.214.130.94/CONSULTAPUBLICA/INDEX.PHP?MODULO=DISPLAY&amp;SUB=DSP_CONSULTA</a>
Ministério das Comunicações - Licitações - Contratos	<a href="http://www.comunicacoes.gov.br/licitacoes-e-contratos/editais-e-avisos">http://www.comunicacoes.gov.br/licitacoes-e-contratos/editais-e-avisos</a>
MPF – Portal Transparência	<a href="http://www.transparencia.mpf.gov.br/">http://www.transparencia.mpf.gov.br/</a>
MPU – Documentos e Publicações	<a href="http://www.mpu.gov.br/navegacao/documentos-e-publicacoes">http://www.mpu.gov.br/navegacao/documentos-e-publicacoes</a>
Orçamento Participativo	<a href="http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=82#">http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=82#</a>
Orçamento Participativo de Recife	<a href="http://www.recife.pe.gov.br/op/index.php">http://www.recife.pe.gov.br/op/index.php</a>
Orçamento Participativo Digital 2011	<a href="http://opdigital2011.pbh.gov.br/index.php">http://opdigital2011.pbh.gov.br/index.php</a>
Orçamento Participativo Digital 2013	<a href="https://opdigital.pbh.gov.br">https://opdigital.pbh.gov.br</a>
Orçamento Temático	<a href="http://www12.senado.leg.br/orcamento/tematico">http://www12.senado.leg.br/orcamento/tematico</a>
Página para denúncia de crimes contra os direitos humanos na internet da Polícia Federal (Min. Justiça)	<a href="http://denuncia.pf.gov.br/">http://denuncia.pf.gov.br/</a>
Participa.br	<a href="http://www.participa.br">http://www.participa.br</a>
Participatório	<a href="http://juventude.gov.br/participatorio#.VUilrvlVikp">http://juventude.gov.br/participatorio#.VUilrvlVikp</a>
Passaporte de serviços	<a href="http://www.cms.ba.gov.br/tv_camara_int.aspx?id=259&amp;tipo=programa">http://www.cms.ba.gov.br/tv_camara_int.aspx?id=259&amp;tipo=programa</a>
Planalto.gov - Galeria de áudios	<a href="http://www2.planalto.gov.br/multimedia/galeria-de-audios">http://www2.planalto.gov.br/multimedia/galeria-de-audios</a>
Planalto.gov - Galeria de vídeos	<a href="http://www2.planalto.gov.br/multimedia/galeria-de-ideos">http://www2.planalto.gov.br/multimedia/galeria-de-ideos</a>
PlanejaSampa	<a href="http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/">http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/</a>
Plano Nacional de Cultura (PNC)	<a href="http://pnc.culturadigital.br/revisaodasmetas/destaque/">http://pnc.culturadigital.br/revisaodasmetas/destaque/</a>
Plataforma Itec (MCTI)	<a href="http://www.plataformaitec.com.br/">http://www.plataformaitec.com.br/</a>

Plenarinho	<a href="http://www.plenarinho.gov.br/">http://www.plenarinho.gov.br/</a>
Portal 1746	<a href="http://www.1746.rio.gov.br/">http://www.1746.rio.gov.br/</a>
Portal Brasil - Cidadania*	<a href="http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania">http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania</a>
Portal da Cidadania**	<a href="http://comunidades.mda.gov.br">http://comunidades.mda.gov.br</a>
Portal da Gurizada - Porto Alegre	<a href="http://www.camarapoa.rs.gov.br/portaldagurizada/">http://www.camarapoa.rs.gov.br/portaldagurizada/</a>
Portal da legislação (Portal Brasil)	<a href="http://www4.planalto.gov.br/legislacao">http://www4.planalto.gov.br/legislacao</a>
Portal da Saúde (Min. da saúde)	<a href="http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/servicos">http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/servicos</a>
Portal da Transparência	<a href="http://www.portaltransparencia.gov.br/">http://www.portaltransparencia.gov.br/</a>
Portal da Transparência - Judiciário	<a href="http://www.portaltransparencia.jus.br/despesas/">http://www.portaltransparencia.jus.br/despesas/</a>
Portal da Transparência - Amapá	<a href="http://transparencia.ap.gov.br/">http://transparencia.ap.gov.br/</a>
Portal da Transparência - Copa 2014	<a href="http://www.transparencia.gov.br/copa2014/">http://www.transparencia.gov.br/copa2014/</a>
Portal da Transparência - Paraná	<a href="http://www.alep.pr.gov.br/transparencia/">http://www.alep.pr.gov.br/transparencia/</a>
Portal da Transparência - Senado	<a href="http://www.senado.gov.br/transparencia/">http://www.senado.gov.br/transparencia/</a>
Portal da Transparência de Curitiba (Antes "Curitiba Aberta")	<a href="http://www.curitibaaberta.curitiba.pr.gov.br/">http://www.curitibaaberta.curitiba.pr.gov.br/</a>
Portal de Serviços do Governo Federal	<a href="http://www.servicos.gov.br/">http://www.servicos.gov.br/</a>
Portal Dialoga Brasil	<a href="http://dialoga.gov.br/">http://dialoga.gov.br/</a>
Portal dos Colegiados****	<a href="http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=conselhos">http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=conselhos</a>
Portal e-Cidadania - Senado	<a href="http://www12.senado.leg.br/ecidadania">http://www12.senado.leg.br/ecidadania</a>
PPA Participativo Espírito Santo	<a href="http://www.ppaonline.es.gov.br/">http://www.ppaonline.es.gov.br/</a>
PPA Participativo RS	<a href="http://www.participa.rs.gov.br">http://www.participa.rs.gov.br</a>
Processo On-line	<a href="http://projetos.camarapoa.rs.gov.br/projetos">http://projetos.camarapoa.rs.gov.br/projetos</a>

Programa Dados Abertos	<a href="http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=category&amp;layout=blog&amp;id=115&amp;Itemid=205">http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=category&amp;layout=blog&amp;id=115&amp;Itemid=205</a>
Projetos de lei e outras proposições	<a href="http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp">http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp</a>
Proteção de dados pessoais	<a href="http://pensando.mj.gov.br/dadospessoais/">http://pensando.mj.gov.br/dadospessoais/</a>
Quadro de pessoal e estrutura remuneratória da Câmara dos Deputados	<a href="http://www2.camara.gov.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio">http://www2.camara.gov.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio</a>
Rede Mineira de Gestão das Águas	<a href="http://redemineira.igam.mg.gov.br/">http://redemineira.igam.mg.gov.br/</a>
Reformulação da Lei Orgânica do Município de Salvador	<a href="http://www.cms.ba.gov.br/lom.aspx">http://www.cms.ba.gov.br/lom.aspx</a>
Rio Estado Digital	<a href="http://www.rioestadodigital.rj.gov.br">http://www.rioestadodigital.rj.gov.br</a>
SAC – (Serviço de atendimento ao cidadão) SP	<a href="http://sac.prefeitura.sp.gov.br/">http://sac.prefeitura.sp.gov.br/</a>
Salários Abertos	<a href="http://www.camara.sp.gov.br/transparencia/salarios-abertos/">http://www.camara.sp.gov.br/transparencia/salarios-abertos/</a>
SIOPS (Min. Saúde)	<a href="http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/siops">http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/siops</a>
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL)	<a href="http://200.164.108.163:9673/sapl/default_index_html">http://200.164.108.163:9673/sapl/default_index_html</a>
Sistema de busca e cruzamento de informações sobre o processo legislativo	<a href="http://www.sapl.ac.gov.br:8087/sapl_site/sapl_skin/sapl_skin_index_html">http://www.sapl.ac.gov.br:8087/sapl_site/sapl_skin/sapl_skin_index_html</a>
Sistema de Informações para Infância e Adolescência - SIPIA (Secretaria de Direitos Humanos)	<a href="http://www.sipia.gov.br/CT/?x=3Ju1D5wXDwD5qFSVH*uxNg">http://www.sipia.gov.br/CT/?x=3Ju1D5wXDwD5qFSVH*uxNg</a>
Sistema de Informações sobre Foco de Trabalho Infantil (Min. do Trabalho e Emprego)	<a href="http://sistemasiti.mte.gov.br">http://sistemasiti.mte.gov.br</a>

Sistema de monitoramento (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial)	<a href="http://monitoramento.seppir.gov.br/">http://monitoramento.seppir.gov.br/</a>
Sistema Fala Salvador	<a href="http://www.falasalvador.ba.gov.br/">http://www.falasalvador.ba.gov.br/</a>
SP 2040	O link que possuímos ( <a href="http://www.sp2040.net.br/">http://www.sp2040.net.br/</a> ) não leva mais ao projeto SP 2040 – A cidade que queremos
STF - Acompanhamento processual	<a href="http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp">http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp</a>
STF – Estatísticas	<a href="http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&amp;pagina=movimentoProcessual">http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&amp;pagina=movimentoProcessual</a>
STF - Linha Sucessória de Ministros	<a href="http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto">http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto</a> .
STF - Transparência	<a href="http://www.stf.jus.br/portal/contaPublicaCompra/pesquisarCompra.asp">http://www.stf.jus.br/portal/contaPublicaCompra/pesquisarCompra.asp</a>
TJ-AM: Produtividade Juízes	<a href="http://www.tjam.jus.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=6763&amp;Itemid=867">http://www.tjam.jus.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=6763&amp;Itemid=867</a>
TJ-ES: Justiça Colaborativa	<a href="http://www.justicacolaborativa.com.br/site/">http://www.justicacolaborativa.com.br/site/</a>
TJ-MA: JurisConsult	<a href="http://jurisconsult.tjma.jus.br/">http://jurisconsult.tjma.jus.br/</a>
TJ-RN - Portal da Transparência	<a href="http://www.tjrn.jus.br/portalTransparencia/despesas.aspx">http://www.tjrn.jus.br/portalTransparencia/despesas.aspx</a>
TJ-RS: Doar é Legal	<a href="https://doarelegal.tjrs.jus.br/">https://doarelegal.tjrs.jus.br/</a>
Transparência – Rio Grande do Norte	<a href="http://www.transparencia.rn.gov.br/">http://www.transparencia.rn.gov.br/</a>
Transparência na Copa	<a href="http://www.transparencianacopa.com.br/obras">http://www.transparencianacopa.com.br/obras</a>
TSE – Eleições Anteriores	<a href="http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores">http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores</a>
TSE – Estatísticas do Eleitorado	<a href="http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatisticas-de-eleitorado">http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatisticas-de-eleitorado</a>
TV Câmara - Cuiabá	<a href="http://www.camaracba.mt.gov.br/index.php?pag=tv">http://www.camaracba.mt.gov.br/index.php?pag=tv</a>
Web CHAT PBH	<a href="http://j.mp/uQOJgm">http://j.mp/uQOJgm</a>
Wikilegis (Câmara Federal)	<a href="http://beta.edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/">http://beta.edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/</a>

Fonte: elaboração própria.

Os links foram retirados dos relatórios originais e atualizados quando possível. Alguns não estão mais disponíveis.

# No olho do furacão: protagonismo e incerteza nas Jornadas de Junho de 2013

**Ricardo Fabrino Mendonça**

*Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*

**Júlia Moreira de Figueiredo**

*Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*

Este artigo discute a percepção que ativistas das Jornadas de Junho de 2013 têm sobre sua participação em tais protestos. Ele parte da literatura contemporânea sobre confronto político e organizações de movimentos sociais para abordar a forma singularizada como sujeitos projetam a si mesmos e a seus coletivos como protagonistas de um evento que é caótico e gigantesco. Em diálogo com os debates sobre **ação conectiva** e sobre o crescente questionamento de estruturas hierarquizadas de organização política, o texto explora o modo como muitos sujeitos se colocam no centro de acontecimentos que eles mesmos reconhecem os terem atropelado. A partir de 50 entrevistas realizadas em São Paulo e Belo Horizonte, aborda-se essa ambivalência paradoxal entre o ser atropelado pela história e o ser dela protagonista. Não se deseja argumentar que tal ambivalência seja fruto de um narcisismo individualista, mas que a grandiosidade disruptiva representada por Junho emerge, justamente, dessa articulação reticular de protagonismos.

**Palavras-chave:** Jornadas de Junho, protagonismo, ação conectiva

---

[Artigo recebido em 16 de agosto de 2018. Aprovado em 18 de julho de 2019.]

### **En el ojo del huracán: protagonismo e incertidumbre en las Jornadas de Junio de 2013**

Este artículo discute la percepción que activistas de las Jornadas de Junio de 2013 tienen sobre su participación en tales protestas. El texto parte de la literatura contemporánea sobre confrontación política y organizaciones de movimientos sociales para abordar la forma singularizada como sujetos proyectan a sí mismos y a sus colectivos como protagonistas de un evento que es caótico y gigantesco. En diálogo con los debates sobre **acción conectiva** y sobre el creciente cuestionamiento de estructuras jerarquizadas de organización política, el artículo aborda el modo en que muchos sujetos se sitúan en el centro de acontecimientos que ellos mismos reconocen haberlos atropellado. A partir de 50 entrevistas realizadas en São Paulo y Belo Horizonte, se aborda esa ambivalencia paradójica entre el ser atropellado por la historia y el ser protagonista de ella. No se busca argumentar que tal ambivalencia sea fruto de un narcisismo individualista, pero que la grandiosidad disruptiva representada por las protestas de junio emerge, justamente, de esa articulación reticular de protagonismos.

**Palabras clave:** Jornadas de Junio, protagonismo, acción conectiva

### **In the eye of the hurricane: protagonism and uncertainty in the 2013 June Journeys**

This article discusses the perception that activists of the 2013 June Journeys have about their participation in such protests. It starts from the contemporary literature on political confrontation and social movement organizations to approach the singular through which subjects project themselves and their groups as protagonists of an event that was chaotic and gigantic. In dialogue with the debates about **connective action** and the growing challenges to hierarchical structures of political organization, the text explores how many subjects place themselves at the center of events that they themselves recognize as having run them over. Based on 50 interviews conducted in São Paulo and Belo Horizonte, we address this paradoxical ambivalence between being run over by history and being its protagonist. It is not argued here that such ambivalence is the result of an individualistic narcissism, but that the hugeness represented by June emerges, precisely, from this reticular articulation of protagonists.

**Keywords:** June journeys, protagonism, connective action

## Introdução

Junho de 2013 foram muitos, o que ajuda a entender o caos que o circunda. Não há novidade aqui. Vasta literatura reconhece esse papel multifacetado do recente ciclo de protestos que representa uma importante inflexão em nossa história política (DOMINGUES, 2015; ALONSO; MISCHÉ, 2017; TAVARES *et al.*, 2016; ANTUNES, 2013; AVRITZER, 2016; SINGER, 2014; BRINGEL; PLEYERS, 2015; NOGUEIRA, 2013; LOSEKANN, 2015; ORTELLADO, 2013; MENDONÇA, 2018; RICCI; ARLEY, 2014). No entanto, permanece pouco explorada na literatura a forma como uma diversidade de atores dota de sentido essa experiência caótica e transformadora.

Em geral, busca-se uma descrição panorâmica do que foram os protestos e de como se organizaram. Procura-se reconstruir os fatores históricos que os teriam provocado, bem como suas consequências na turbulenta sequência de eventos que sucedeu 2013. Entrevistas, documentos e fluxos comunicacionais online são coletados e analisados no intuito de responder a questões que dotam de alguma coerência socio-histórica esse fenômeno eloquente. Isso é relevante. Interessamos, contudo, explorar a cacofonia de percepções como um elemento definidor da potência de Junho.

Este artigo nasceu da própria empiria e do diálogo com trabalhos acadêmicos que tratavam de Junho de 2013. Ao longo da realização e da sistematização de 50 entrevistas com ativistas que participaram dos protestos de 2013 em Belo Horizonte e São Paulo, deparamo-nos com muitos relatos pessoais sobre o que “realmente” tinham sido as Jornadas de Junho e sobre quem tinha “de fato” atuado de modo relevante naquele processo. A ficha caiu de vez quando tomamos contato com uma interessantíssima dissertação produzida na Escola de Arquitetura da UFMG. O trabalho de Paula Bruzzi Berquó (2015) cartografava, com detalhes, nuances e sensibilidade, o complexo processo de mobilização política e cultural de Belo Horizonte em que se inserem as Jornadas de Junho, ainda que o foco do trabalho não fossem tais protestos. Atravessando essa trama de espaços, processos e eventos, a autora situa, com importante grau de centralidade, uma disciplina de graduação, que ajudara a conduzir e que tinha forte interlocução com coletivos e movimentos sociais (a Disciplina UNI 009 – Cartografias Críticas).

Anos depois, um estudioso renomado sobre movimentos sociais nos confidenciou que quem realmente organizara tais protestos fora o dono de um restaurante, que possuía uma ampla lista de contatos e que seria o responsável por mobilizar diversas redes. O espaço do restaurante teria sido central justamente por sobrepor grupos diversos, possibilitando ampla adesão ao processo.

Os fatos chamaram nossa atenção, mesmo porque nem a disciplina nem o dono do restaurante haviam sido mencionados em nossas entrevistas. Seria simplório, todavia, ler as passagens como erros de contextualização (sobretudo em se tratando de trabalho tão informado e cuidadoso e de estudioso com profundo conhecimento de processos de confronto político no país). Na mesma medida, seria um equívoco esperar que uma diversidade de outros entrevistados mencionasse a referida disciplina ou o dono daquele estabelecimento. A questão não é se UNI 009 ou um restaurante foram ou não fatores centralmente relevantes para as Jornadas de Junho. O que as situações indicam é a forma pessoal como Junho de 2013 foi experienciado. UNI 009 foi e não foi central, assim como muitos outros processos, espaços e fatores foram e não foram. O que costura essa multiplicidade de centralidades, e que é em si foco de interesse deste artigo, é justamente o modo como uma pluralidade de atores consegue se ver no centro do furacão de junho.

O presente artigo explora esta questão. Ele se debruça sobre a fala de ativistas para identificar como esses atores entendem Junho e como dotam de proeminência e protagonismo as cenas, coletivos e fazeres que os atravessam. O que se faz, em suma, é levar a sério a afirmação da primeira frase desta introdução: se Junho de 2013 foram muitos, é preciso que a narrativa acadêmica seja sensível a essa multiplicidade e não a enquadre em uma narrativa única. Nesse sentido, oferecemos um contraponto à literatura que tenta explicar Junho de 2013, organizando sua multiplicidade<sup>1</sup>. Isso não porque discordemos dessas explicações, mas porque entendemos ser necessário capturar a potência dessa multiplicidade constitutiva. Entendemos que esse olhar intrinsecamente plural e desde o interior pode ajudar a entender a força e a natureza ambivalente de Junho de 2013, o que é fundamental para a compreensão não maniqueísta de sua presença nos desdobramentos da política brasileira nos anos subsequentes e, mesmo, sua relação com processos de confronto semelhantes ao redor do mundo (MENDONÇA; BUSTAMANTE, 2018).

O texto está estruturado em três seções. Na primeira delas, explora-se uma crescente literatura que tem apontado para o fenômeno da personalização dos confrontos políticos, articulando-o à multiplicidade de protagonismos que notamos em Junho de 2013. Na segunda seção, aborda-se o caos constitutivo e a grandiosidade de Junho, explorando como os entrevistados reconhecem a dimensão incontrolável do fenômeno, que, de algum modo, os arrasta. Na terceira seção, discute-se como esses atores projetam centralidade e protagonismo aos espaços, coletivos e práticas em que se inserem. É nosso intuito argumentar que, ao se colocarem “no olho do furacão”, esses sujeitos dão a ver a diversidade de furacões a mobilizar pessoas que atuaram em Junho, o que ajuda a entender seu significado histórico e político.

<sup>1</sup> Para alguns exemplos, ver Alonso e Mische (2017), Bringel (2018), Singer (2014), Rudá e Ricci (2014), Nobre (2013).

## Reconfigurações da ação coletiva e protagonismos em junho de 2013

A literatura sobre ações coletivas tem buscado debater as configurações contemporâneas do confronto político. O ciclo de protestos que atravessa as duas primeiras décadas do século 21 suscita questões sobre eventuais mudanças na forma de mobilização e nas performances que compõem o repertório de ações e discursos de atores críticos. Muitos pesquisadores e pesquisadoras têm buscado compreender se, e como, é possível falar de identidades coletivas atravessando protestos que, muitas vezes, são fragmentados, dispersos e efêmeros. Também gera particular interesse acadêmico o papel das tecnologias digitais nesse processo, visto que elas atravessam o modo como confrontos se estruturam.

Nesse contexto, têm chamado a atenção de diversos pesquisadores os contornos de ação coletiva em tempos de forte individualização (CRUZ, 2018; MENDONÇA, 2017). Como já apontava Honneth (2004), em artigo sobre os paradoxos da individuação, a modernidade tardia é atravessada pela força ambivalente do indivíduo, que abre possibilidades emancipatórias e reflexivas, ao mesmo tempo em que alimenta lógicas opressivas. Em diálogo com Georg Simmel, ele assinala como o aumento da liberdade individual traz ganhos em termos de autonomia e autenticidade, mas também alimenta um ideário individualista que não apenas dificulta a estruturação de lutas coletivas, como tende a tratar em termos de mérito e culpa formas de dominação estruturais e sociais.

O ponto que interessa, aqui, é pensar a ação coletiva diante desse amplo processo de individualização, que se vê profundamente marcado pelo contexto mais amplo de abundância comunicativa (KEANE, 2013). Gerbaudo e Treré (2015), por exemplo, apontam a importância de se discutir a natureza e as dinâmicas da identidade coletiva na era digital, criticando estudos que negligenciam essa questão, como se mobilizar e sustentar ações de confronto hoje fosse idêntico aos processos desencadeados por sindicatos e organizações de movimentos sociais no início do século 20.

Kavada (2015) estuda os processos pelos quais ativistas do *Occupy*, em várias localidades, constituem-se como ator coletivo, e o papel das mídias sociais nesse processo. Ela apresenta uma compreensão de identidade coletiva como “um processo aberto e dinâmico que é construído em conversas e codificado em textos” (KAVADA, 2015, p. 872), e conclui que, embora o foco dos estudos de mídias sociais se volte mais frequentemente para o aumento da individualização, na verdade, elas operam também como elemento importante na criação de vínculos de que depende o coletivo.

Para abordar essas questões, Milan (2015) introduz a noção de *cloud protesting* (protesto em nuvem), que conceitua o tipo de ação coletiva formada pelas mídias sociais. De acordo com ela, a nuvem fornece uma afiliação afrouxada, que trabalha com base individual, o que dota a identidade coletiva de um caráter mais flexível e simbolicamente inclusivo. Apoiando-se na compreensão de McDonald (2006), para quem a identidade coletiva pode ser compreendida sob a forma de histórias de “eu” encontrando outros, Milan (2015, p. 10) pensa as identidades coletivas como significados compartilhados lastreados em experiências particulares individuais. Ela afirma, ainda, que:

**A construção de identidade em protesto na nuvem origina e termina com e dentro do indivíduo e sua autorrepresentação.** Enquanto o “coletivo nós” continua a ser uma condição fundamental da existência de ação coletiva, é relegado para um papel intermediário, funcional para o reconhecimento de pares (cf. Benkler, 2006). O grupo se torna o meio de ação coletiva, e não como um fim em si, porque a política de visibilidade cria grupos de indivíduos em grupo e não de pleno direito (MILAN, 2015, p. 10, grifo nosso).

O trabalho mais célebre deste debate é, sem dúvida, aquele suscitado pelo conceito de **ação conectiva**, proposto por Bennett e Segerberg (2012, 2013). Os pesquisadores trazem singular contribuição ao discutir as formas personalizáveis de engajamento público atravessadas pelas mídias digitais. De acordo com eles, “nessa lógica conectiva, engajar-se numa ação pública ou contribuir para uma causa comum se torna um ato de expressão pessoal e de reconhecimento (ou autovalidação) realizado por meio do compartilhamento de ideias e ações em redes de relações de confiança” (BENNETT; SEGERBERG, 2012, p. 752-753). Isso não significa que as estruturas mais tradicionais e verticalizadas da ação coletiva tenham sido extintas, mas que elas existem paralelamente à lógica conectiva e que ambas as lógicas podem se imbricar em configurações híbridas. Isso não significa, tampouco, negar o protagonismo de organizações na mobilização que estrutura processos sócio-políticos (PINTO *et al.*, 2017), mas requer atenção à forma como essa organização passa a ocorrer.

Ainda que várias críticas sejam feitas ao trabalho dos autores (GERBAUDO; TRERÉ, 2015; KAVADA, 2015; MILAN, 2015), eles oferecem uma das perspectivas mais interessantes a serem trabalhadas aqui. É justamente esse tipo de engajamento individualizado e personalizável, que busca nos protestos a autoexpressão e autovalidação, que nos chama a atenção para pensar os protagonismos em Junho de 2013, e a partir do qual temos nosso ponto de partida.

Outro trabalho interessante é o de Bimber e colaboradores (2012), que apontam para a existência de mudanças significativas na estruturação do ativismo contemporâneo.

Do Indymedia às smart mobs, vídeos no Youtube e fotos no WEbshots e no Flickr, eruditos e pesquisadores anunciavam uma nova era de organização, uma época em que os indivíduos não precisavam mais depender do aparato formal das organizações do passado. Os indivíduos poderiam intermediar informações por meio de redes sociais emergentes e ponderosas, contornando estruturas pesadas e dispendiosas (BIMBER *et al.*, 2012, p. xi, tradução nossa).

Na visão dos autores, a relação entre organizações e indivíduos mudou significativamente, tornando-se mais flexível e menos burocrática, o que deu mais proeminência aos sujeitos. Nessa “era pós-burocrática”, para usar os termos deles, a ação coletiva baseia-se, cada vez menos, em lideranças e em acordos ideológicos, e as próprias organizações precisam se adaptar a um ambiente em que “os cidadãos estão cada vez mais acostumados a altos níveis de agência e individualismo enquanto navegam pela sociedade civil e pela esfera pública” (BIMBER *et al.*, 2012, p. 16, tradução nossa). Como exposto, as mídias digitais teriam um papel central na definição desse contexto, ao possibilitar muitas formas de expressão, articulação e mobilização que não são fundamentalmente verticalizadas. Elas afetariam estruturalmente os quatro esforços inerentes a qualquer ação coletiva: “60 pessoas tornando suas preferências e desejos conhecidos aos outros, localizando outros com interesses compartilhados, conectando-se a eles ou elas e facilitando a coordenação e a comunicação” (BIMBER *et al.*, 2012, p. 60, tradução nossa).

Este artigo busca desenvolver um desdobramento conceitual dessa centralidade dos indivíduos nas ações coletivas contemporâneas. Interessa-nos explorar como diferentes indivíduos se veem no centro de tais protestos. É nosso argumento que a compreensão de Junho não pode ser buscada em uma explicação totalizante que pinte um quadro realista e objetivo do processo. Se se trata de uma pintura, ela é mais impressionista, e deve ser buscada nas múltiplas pinceladas que guardam grau de autonomia, mas que, em interação, dão a ver um todo mais complexo e cheio de matices. O fato de tantos sujeitos narrarem os espaços, os coletivos e as práticas em que se inseriram como fulcrais às Jornadas de Junho é bastante revelador a esse respeito.

Assim, este artigo investiga de que maneira os indivíduos projetam a si mesmos como protagonistas nos protestos de Junho de 2013. Essa investigação alinha-se à elaboração teórica de Mendonça (2017) sobre singularidades, na medida em que reconhecemos a importância que estas assumem nos protestos hodiernos. Mas

a expande (ou a aprofunda) na medida em que investiga um tipo particular de manifestação de um processo mais amplo de individualização: identificar-se como protagonista ou como um ator relevante, em meio ao caos.

É importante reconhecer, de antemão, que trabalhamos com um conceito amplo de protagonismo. Nenhum entrevistado assume-se explicitamente como o líder ou a vanguarda mais relevante daquele processo. Isso iria de encontro à própria lógica horizontal autonomista que enquadra o campo do conflito ali em tela (MENDONÇA; BUSTAMANTE, 2018). Ao contrário, os sujeitos constantemente reconhecem a fluidez e a ausência de organização e de lideranças em Junho de 2013. Entretanto, seus relatos dão a ver narrativas protagônicas calcadas nessas experiências pessoais. Para evidenciar esta questão, começaremos por abordar a dimensão caótica e acontecimental das Jornadas de Junho na percepção dos entrevistados. Na sequência, exploraremos as narrativas de protagonismo supramencionadas.

### Um furacão inesperado

Há muitas teorias explicativas sobre o que foi Junho de 2013. De algum modo, elas contribuem para torná-lo óbvio, antecipável e quase incontornável. No entanto, tais explicações *a posteriori* podem minar a dimensão acontecimental do fenômeno que se abateu sobre a vida de muitos sujeitos deslocando suas matrizes interpretativas. Mesmo quem vinha mobilizando há anos em torno de temas como o direito à cidade e as consequências de megaeventos foi, de algum modo, surpreendido pela magnitude e formato daqueles protestos.

Diversos entrevistados narram essa questão e expõem como as Jornadas de Junho, de alguma forma, acabaram por atropelá-los. Esse evento gigantesco e incompreensível emergiu como algo inovador que arrastava mesmo aqueles que buscavam controlá-lo ou imaginavam tê-lo desencadeado. Junho foi um furacão. É no reconhecimento dessa dimensão do incontrolável que encontramos falas nas quais ativistas experimentam a sensação de terem sido engolidos e arrastados por aqueles acontecimentos.

Ao mesmo tempo, me defrontar com uma experiência de rua tão potente como aquela, do ponto de vista de movimentação de pessoas e de afetos e de gritos, era uma coisa que era magnética. **Como não estar ali e como não participar daquilo?** (Entrevistado 46)

**As manifestações nos atropelaram.** A gente, sustentar militância, porque assim, essa sede parecia a feira hippie. Literalmente, sustentar materialmente a militância, porque a militância muitas vezes não ia pra casa, ficava aqui e

tinha que comer, tinha que tomar banho, tinha que dormir, então a gente entrou muito nesse processo de resolver essas questões (Entrevistada 30).

A gente falou no [nome do coletivo] que a gente nem sabia o que fazer quando a gente viu aquele tanto de gente, e falou assim “**e agora, o que a gente faz?**”. A gente sabia lidar com manifestação de mil, duas mil, três mil pessoas. Agora, 100 mil? Não sabia o que fazer (Entrevistada 45).

É possível perceber em grande parte dos entrevistados o compartilhamento da sensação apontada pelas falas mencionadas: “como não estar ali e como não participar daquilo”? Junho colocou entre as pessoas o imperativo de estar lá. Por isso, alguns entrevistados destacam que fazer parte daquilo refletia o cumprimento de um dever e que simplesmente não havia espaço para alternativa contrária. Não estar nas ruas parecia vergonhoso naquele momento, tamanho o fascínio que Junho de 2013 despertou.

Começou a me bater meio que até uma autocrítica, uma vergonha de mim mesma, assim, de: Poxa! **Cadê meu engajamento, aí? Sei lá, cada pessoa a mais na rua faz diferença e tá faltando eu ali**, né? (Entrevistada 4).

E aí em 2013 também quando começou, quando teve essa, a repressão, começou a ficar mais e mais violenta e o número de pessoas crescendo e indo pra rua tal, eu lembro que a minha sensação era muito essa. Assim, **é um dever, é o mínimo ir pra rua; é um dever ir pra rua, ou se articular, ou ajudar de alguma maneira quem está na rua. Isso é uma questão coletiva**, é uma questão de que sociedade a gente quer ter (Entrevistada 17).

Eu fui em muitos protestos [...] o primeiro foi assim, porque foi muito de repente né, eu estava em semana de prova na faculdade, semana de prova assim valendo 40 pontos. Eu tava na biblioteca quando eu vi, eu recebi no WhatsApp uma mensagem falando que o Congresso Nacional tinha sido invadido por... pelos protestantes... aí, eu falei: “meu Deus o que está acontecendo com o Brasil? O Brasil acordou!” [...] **Só que na hora que eu cheguei na faculdade, eu não conseguia parar de ler as notícias, de acompanhar, e aí foi subindo uma ânsia e aí eu falei: “Gente, o Brasil não vai parar! A gente... esperar ter, “ah então é semana de prova”, ou “ah, hoje você trabalha”, não vai esperar férias para gente ter que ir para as ruas protestar; o momento é agora, e já que o povo acordou agora, a gente tem que lá reforçar isso**. E aí, a gente, invés de entrar para prova, a gente, eu e minhas amigas, fomos para a papelaria, compramos cartaz e fomos para rua, esse foi o primeiro dia que a gente foi (Entrevistada 39).

As falas evidenciam a força de um acontecimento que irrompe no cotidiano dos sujeitos, sejam eles militantes de longa data ou não, dragando-os para uma experiência coletiva forte. Os protestos chegam como um furacão, atravessando a

semana de prova de uma estudante e evidenciando à outra ativista que seu coletivo não sabia lidar com manifestações daquela magnitude.

Ao acontecer, Junho afeta os sujeitos e como que se lhes apresenta sob a forma de deveres, anseios, desejos, expectativas e temores. Mesmo aqueles e aquelas que lutaram por anos para que algum protesto do tamanho de Junho de 2013 pudesse ser vislumbrado, surpreendem-se com sua chegada, porque ela é, de alguma forma, inesperada, arrebatadora e incapturável. Junho de 2013 arrasta sujeitos, incluindo aqueles que acreditam ter participado de sua geração.

## Os olhos dos furacões

Se Junho foi um furacão que se abateu sobre sujeitos e coletivos de forma não totalmente antecipada, é interessante observar como muitos desses sujeitos vivenciaram sua inserção nesse processo. Tal como a dissertação de Berquó (2015), que, envolvida na disciplina UNI 009, destaca-a como elemento muito relevante daquele processo, cada entrevistado(a) parece ver-se no cerne de Junho de 2013. Essa multiplicação de protagonismos ajuda a entender a potência desses protestos, dada a capilarização das ações de mobilização e a intensidade como os sujeitos as vivenciavam.

É possível observar, assim, uma ambivalência paradoxal: ao mesmo tempo em que muitos ativistas destacam a ausência de uma organização na base de Junho, diversos de seus relatos dotam de centralidade os coletivos, espaços ou práticas de que participaram em Junho. Mesmo porque aquele foi o Junho de 2013 vivenciado por eles. É na abertura imprevisível gerada por Junho que os sujeitos arrastados pelo evento se posicionam e se percebem como agentes em um processo historicamente relevante.

A grande questão é que aquilo ali não estava sendo organizado por ninguém, não tinha controle absolutamente de nada. Então, assim, quando movimentos e grupos de esquerda se reuniam naquele espaço de debate que era a Assembleia Popular Horizontal, **a gente, na verdade, criava um campo de discussão**, sei lá, quase que psicanalítico, é... para a gente, mas, que a gente sabia que na hora que a gente ia chegar na rua iam ter cinquenta vezes mais gente do que ali discutindo e que as coisas iam acontecer de várias outras formas, totalmente distintas daquelas que estavam sendo colocadas ali. E que por mais que se tentassem construir consensos, no sentido de fazer ou não fazer determinada coisa, é... **era impossível se ter qualquer tipo de controle** (Entrevistado 46).

Reconhecendo a ausência de controle, os sujeitos agem em busca de estratégias capazes de dar alguma direção àqueles acontecimentos.

é evidente que, com tanta gente na rua, em um processo tão difuso, não existia exatamente uma organização [...] **mas, ao mesmo tempo, desde o começo, você tinha uma espécie de frente de esquerda pautando e puxando e tentando, inclusive, tomar para si a organização desse processo** (Entrevistado 28).

Então, aqui, chegou um momento que, por exemplo, durante a articulação da... e a gente que viveu a rua em Junho, a gente viveu isso... que várias forças de “esquerda”, e eu estou colocando esquerda entre aspas, várias forças de esquerda se uniram em torno de uma grande discussão que foi o que deu origem ao que marginalmente ainda tenta sobreviver que é a Assembleia Popular Horizontal para poder ter tipo uma força corpórea dentro das marchas em curso em direção ao Mineirão. Então, essa massa que se conformou, ela acabou se constituindo enquanto um corpo dentro dessa grande massa de Junho (Entrevistado 46).

Ainda que não se assuma diretamente algum protagonismo em Junho, é claro o campo de disputa ideológica que ali estava colocado, como expresso pelas falas acima. E, nesse sentido, vários ativistas passam da identificação abstrata de uma “frente de esquerda” liderando essa disputa ao reconhecimento da centralidade de seu coletivo.

É, a gente procurou mobilizar as pessoas de onde a gente tava, e coletivamente para as manifestações, procurar se ligar aos setores que a gente chama mais avançados [...] e com essa unificação disputar o rumo do movimento, da própria luta geral. E eu acho que aqui em Belo Horizonte, diferente de outros lugares, foi muito bem sucedido isso, porque as manifestações aqui, as manifestações das jornadas de Junho, elas foram bem mais à esquerda do que outros lugares do país, **inclusive eu diria que a esquerda venceu a disputa aqui com os outros setores, outros, inclusive de direita, nós vencemos a disputa nas ruas**” (Entrevistado 38).

É curioso, na fala do entrevistado 38, a afirmação de que, “aqui em Belo Horizonte”, “nós de esquerda” vencemos a disputa das ruas. Junho teria sido uma amplificação da “nossa” perspectiva ideológica que teria dominado e regido o processo. A narrativa apresentada é a de que, tomada de assalto pelo inesperado, “a esquerda” teria se aglutinado para se posicionar no centro dos acontecimentos, ditando-lhes os rumos. Dentro dessa suposta união vencedora, os ativistas passariam a destacar o lugar de protagonismo dos seus respectivos coletivos em Junho.

**Acho que a gente teve um, assim, é claro que né, todo mundo vai reivindicar de alguma forma, alguma coisa em Junho, mas acho que a gente teve uma participação bem sintonizada com o que que era aquele processo (Entrevistado 28).**

A gente tinha certeza que alguma coisa ia acontecer, sabia que ia ser um ano de muita... **a gente não tinha ideia de que Junho ia acontecer, a gente sabia que [nome da organização] ia ser protagonista de alguma coisa, eu apostei tudo nessa ideia** (Entrevistado 6).

A gente teve uma pauta política no geral muito mais à esquerda do que em outros lugares. **Justamente por essa nossa atuação prévia e essa nossa capacidade de articulação, a nossa capacidade também de expandir o nosso campo, assim, de influência durante as manifestações de Junho** (Entrevistado 47).

Eu coordenei... a minha tarefa nos atos era conduzir a frente do ato, era dizer pra onde ele ia, era dizer o ritmo, a velocidade e o caminho, era isso que eu fazia ali. Eu tinha o trajeto na mão e não estava aberto para discussão, era uma democracia grega, era horizontal para os 30 do [nome do coletivo] [...] **Quem criou isso? Quem desenhou os atos? Quem desenhou o ritmo dos atos? Quem pensou estratégia política? Uma organização. Da mesma forma que foi uma organização que pensou o gatilho capaz de explodir Junho, só uma organização é capaz de capitalizar o que ela produziu** (Entrevistado 14).

Os excertos sinalizam o lugar central em que alguns indivíduos percebem os coletivos e grupos de que faziam parte. Junho teria sido profundamente marcado pela “nossa atuação prévia” e pela “nossa” capacidade não só de ser o “gatilho” do processo, mas até de “desenhar ritmo dos atos”. Mesmo que não soubessem que Junho ocorreria, alguns coletivos teriam previsto o lugar de protagonismo que ocupariam no porvir.

E não só coletivos ocupam esse lugar de centralidade. São os próprios ativistas, suas práticas e espaços que ganham lugar de destaque naqueles acontecimentos. Esse reconhecimento nos permite compreender Junho não só como um fenômeno que arrastou as pessoas que dele participaram, mas também como um evento atravessado por sujeitos que reconstroem as Jornadas a partir de suas perspectivas e narram seus desdobramentos dentro de seus campos pessoais de atuação:

Eu já era ativista, de fazer outras causas ambientais, aí eu acabei encontrando mais pessoas da causa ambiental, causa animal, pessoas que já militavam nas questões políticas. Então, **junho de 2013, pra mim, ele serviu realmente para nós nos encontrarmos e darmos sequência a novas atividades, a unirmos novos coletivos, a gente realmente ia ganhar mais força [...]** Foi esse início mesmo, foi esse start pra gente se conhecer,

começar projetos novos e quem sabe começar plantando uma sementinha (Entrevistada 3).

**Eu considero que tive uma participação ativa nesse sentido.** Principalmente, eu e vários colegas que já tínhamos experiências de outros protestos em Belo Horizonte [...]. **A gente conseguiu construir, nesse sentido, alguns elos, direcionar as manifestações, de conseguir colocar palavras de ordem que na nossa opinião são progressistas, de combater sentimentos apertados. Eu acho que isso foi importante, a participação que eu tive nesse sentido** (Entrevistado 33).

Nessa direção, uma das falas mais marcantes é de uma ativista que relata a surpresa que permeou sua participação em Junho quando ela se percebeu reconhecida no centro daquele evento por diversas pessoas que jamais tinha visto. Ela já tinha ampla experiência em outras manifestações, mas Junho a dota de um destaque antes desconhecido.

Não sei exatamente como é que foi, se foi a polícia que veio pra cima, deve ter sido, não sei. Não sei exatamente. Estava lá atrás, que a bateria pesa, então o povo foi ficando pra trás. Nisso, a gente falou, decidimos: “vamos continuar, não vamos virar pra polícia, vamos continuar reto e vamos dar a volta”. **E aí a gente, estava eu e mais dois ou três com o megafone: “senta”, começamos a gritar “senta, senta”. De repente, sei lá, umas cinco mil pessoas sentaram, e aí você olha pro seu colega e fala assim: “quem são essas pessoas?”, a gente queria dizer pro nosso grupo ali, pro pessoal não se perder com instrumento, não sair machucado. E aí, um galerão sentou assim, eu olhei pro lado e falei: “O que? O que eu faço agora? Vamos lá, vamos arrumar um método” [...]** Aí a gente queria dar o recado que a gente ia continuar reto e não ir lá pra onde a polícia estava pra ninguém se machucar e tal. E acho que é esse sentimento assim, de repente você ver um tanto de gente que está disposta a ir pra qualquer coisa, pra qualquer lugar, é aí é o problema, porque tem propostas e tem propostas [...]. **E quem estava na tal da direção, que é tudo muito horizontal, então não tem direção, mas nesse momento tinha claramente pessoas mais experimentadas na luta social e acabaram por conseguir mobilizar ali uma galera.** Não é por acaso, não é porque eu sou melhor que ninguém, eu, o pessoal do [nome do coletivo]. Mas é porque **a gente já tinha alguns anos de prática nesse processo** e sabia que a gente tinha que dar uma resposta [...] Então, **acho que é um momento muito... que eu nunca tinha vivido de ser muito crucial,** o que você faz, o que aquelas pessoas vão fazer? **Você meio que está falando ali, tá falando vai pra um lado, vai pro outro, e as pessoas acabam indo, por não saber e por ter medo** da polícia (Entrevistada 45).

Era necessário “decidir”, “dar uma direção” e coordenar as pessoas, o que seria possível em virtude de uma experiência anterior de ativismo. Indivíduos com algum engajamento prévio percebem-se como muito cruciais naquele caos e se veem no olho do furacão. Ser parte de um coletivo dá uma experiência aos ativistas que lhes facilita verem-se neste lugar. Mas, ao mesmo tempo, nega-se, em grande parte das entrevistas, a ideia de vanguarda ou de dirigismo. O clamor é pela horizontalidade e auto-organização. Mas essa ambivalência entre se ver no centro dos acontecimentos e negar qualquer liderança é paradoxal. Nessa direção, é possível perceber claramente que a disputa por protagonismo estava em curso e era repleta de tensões.

Ninguém dirigiu aquilo ali. Agora, **teve aqueles que ousaram disputar os rumos daquilo ali, aí teve** (Entrevistado 38).

Não tinha uma organização, um indivíduo com poder de fazer toda essa convocação, não dá para explicar. **Mas a nossa atuação ali durante as jornadas era diferenciada, a gente não estava como indivíduos isolados [...]** A gente estava como organizações, como coletivos, e **a nossa força, naquele momento, se potencializava muito como coletivo**, e aí conseguir fazer essa disputa de sentido. Agora eu sempre, ao longo da minha trajetória, eu sempre organizei protestos, sempre tive nessa função (Entrevistado 47).

A gente pensou, pra uma cidade do tamanho de São Paulo, a gente só vai conseguir barrar esse “casseta”, se a gente perder o controle, veja bem [...]. **Então, toda a organização do primeiro ato eu já queria dar o tom daquilo tudo.** Porque, tipo, “meu”, pra quem tava, pro prefeito que tava lá em cima, pro jornalista que tava lá em baixo, aquela capa da Folha no dia 07 de junho, o cara olha pra aquilo e “nossa, mas o bicho tá pegando... O que? Tem ato hoje, vou hoje. O que? Tem ato segunda, vou segunda, tem ato terça, vou terça...” **Então, a gente criou esse clima [...]** a questão é: **a gente teve uma “puta” estratégia e as pessoas vieram com a gente, não acho que isso seja dirigir.** Tem uma questão assim, se você quiser entrar nesses termos, a gente direcionava a frente de ato e dizia: “vai pra lá, vai pra cá, entra aqui agora”. Mas a gente dava uma direção estratégica, as pessoas que estavam ali não tinham nenhum vínculo organizativo com a gente (Entrevistada 19).

Claramente, muitos ativistas se percebem no cerne da disputa do que viria a ser Junho. O pertencimento a um coletivo, com experiência de mobilização, é novamente enfatizado como prática que assegura inserção “diferenciada” no processo. Mesmo que se evite o termo “dirigir”, há quem afirme ter criado “esse clima” a partir de “uma puta estratégia”. Isso não significa, contudo, que todos os atores concordem na definição de quem teria desencadeado o processo. É o que deixa claro, por exemplo, o excerto abaixo que tematiza a disputa por protagonismo naquele evento caótico:

**Primeiro, a disputa por protagonismo: o [nome do coletivo] conseguiu se colocar a partir de 2013 como protagonista dessa onda toda, que é uma falácia, porque quem trouxe mesmo foi o Jabor, pra quem tá na luta mesmo e sabe como rolou o processo, que estava desde o primeiro dia, no primeiro ato, o processo foi esse, quem chamou a galera pra rua foi o Jabor.** Não foi o [nome do coletivo], mas é disputa por protagonismo, tanto é que, até hoje, eu acho que a gente tem os vícios de manifestações, os vícios de experiências sociais [...] não existe uma mobilização mesmo popular horizontal, porque existe a disputa de por qual protagonismo, a luta que se dane, o importante é quem está levantando essa luta (Entrevistado 10).

Não são raras as críticas dos próprios ativistas à posição autocentrada de outros militantes.

**Disputas que rola muito é frente de ato. Todo mundo quer tomar o protagonismo da luta. Aparecer no meio das mídias, aparecer na página principal, aparecer com a bandeira tal [...]** Que eu acho que desarticula pra caramba (Entrevista 22).

Me veio aqui agora uma reflexão comparativa que esse lugar que a gente ocupa, também de ativista ou militante, também é um lugar extremamente egoico. **A gente sempre está numa posição, sei lá, subliminar, como se nós pudéssemos ser agentes de transformação do mundo, dotados de uma crítica talvez mais elaborada,** ou capazes, realmente, de contribuir de forma mais ativa e propositiva com as coisas e de ter a possibilidade de instruir e de iluminar pessoas e tal (Entrevistado 46).

**Vamos fazer essa disputa em torno de considerar o que é legítimo, mas vamos também apontar as limitações porque a nossa estratégia é de se colocar enquanto direção do processo, aquilo que foge do nosso controle e é anônimo e incontrolável por natureza tem que ser combatido.** Então eu acho que foi uma relação ambígua da esquerda tradicional [...] um desespero, né, para a esquerda ver aquele tanto de gente na rua, totalmente sem direção, como eles colocam (Entrevistado 43).

**Eu acho que tem um problema muito narcisista da nossa geração que se reflete na política também,** no ativismo principalmente (Entrevistado 06).

No caos de Junho de 2013, o anseio pela centralidade é percebido por muitos ativistas como perigoso e eventualmente maléfico ao processo conflitivo ali observado. Há uma espécie de reflexividade que reconhece como tendências narcísicas o desejo de se apresentar (e de aparecer) como protagonista. O entrevistado 46 fala da existência de alguma força “subliminar” que levaria os sujeitos a se verem como agentes, e o entrevistado 43 assinala um certo autoritarismo da esquerda de querer ditar o que é legítimo, buscando coordenar (e combater) o

que é incontrolável. Haveria, assim, na própria leitura de alguns manifestantes, certa ambivalência entre o desejo de transformação aberto pelo imponderável e a tendência narcisista (e sectária) de busca por protagonismo e controle.

Essa é uma leitura recorrente sobre os protestos contemporâneos. A crítica ao narcisismo e à visão autocentrada de ativistas pode, contudo, negligenciar as implicações que atravessam tais fenômenos. A recorrência de visões autocentradas não parece expressar apenas uma disputa por visibilidade ou um individualismo esvaziado. Ela integra a própria natureza dos protestos e está na base das motivações e experiências dos sujeitos. É isso o que a discussão de diversos autores e autoras contemporâneos parece mostrar (BIMBER *et al.*, 2012; BENNETT; SEGERBERG, 2013; KAVADA, 2015; MILAN, 2015). A centralidade da noção de indivíduo não revela apenas narcisismo, mas mostra alterações fundamentais na dinâmica mobilizatória dos protestos em tempos de **abundância comunicativa**.

A multiplicidade de narrativas de atores (individuais e coletivos) que se colocam no cerne de Junho de 2013 sugere a inexistência de um processo único. A força e a magnitude do processo residem justamente na possibilidade de diferentes atores se perceberem como agentes. É como se o todo (*i.e.* as Jornadas de Junho) emergisse a partir de uma sobreposição de processos em que diferentes atores têm um protesto para chamar de seu. Com isso, não advogamos uma fragmentação total e dispersa. Ao contrário, acreditamos que haja coerência atravessando os fragmentos e compondo um todo. A questão é que esse todo se alinhava justamente pela possibilidade de múltiplas apropriações do que está acontecendo. Como já apontavam Bennett e Segerberg (2013), muitos protestos contemporâneos são calcados em quadros personalizáveis que são passíveis de ressignificações. Mais do que dispersar fragmentos, tal processo tem engendrado formas eloquentes de mobilização, gerando convergência e solidariedade, em contextos em que esses aspectos não parecem prováveis.

A centralidade que atores políticos se atribuem (ainda que reconheçam que só conseguiam realizar manifestações exponencialmente menores), a forma como alguns coletivos se percebem dirigindo os atos, a maneira como diferentes indivíduos entendem estar fazendo história, a certeza da relevância de “minhas” pautas e a força das experiências individuais expressas nos inúmeros relatos sobre Junho de 2013 são ingredientes fundamentais na composição do quadro complexo de Junho. Esses ingredientes ajudam a entender as diferentes motivações a impulsionar os atores e a potência disruptiva daquele processo político.

O argumento, aqui, é o de que, de fato, essa multiplicidade de sujeitos esteve no cerne de Junho de 2013, porque a força desse fenômeno deriva da coexistência simultânea de muitos cerne. O acontecimento de 2013 tem muitos centros, na

medida em que a confluência de ações que o viabilizam depende da percepção de que era possível (ou compulsório) fazer parte da história. Ver-se no núcleo do processo foi um elemento constitutivo para que tal processo se sustentasse e se fortalecesse. O mesmo furacão que arrasta os atores (coletivos e individuais) e os engole em sua natureza caótica é impulsionado por esses atores e só existe por causa deles.

## Apontamentos finais

O presente artigo abordou a forma como os protestos de Junho de 2013, simultaneamente atropelam atores sociais e são marcados por uma multiplicidade de sujeitos que, de alguma forma, se veem no centro desse processo. Caos e protagonismo se mesclam de formas complexas em um fenômeno conflitivo de grandes proporções, que não apenas resguarda a possibilidade de narrativas individuais variadas, como delas depende para se estruturar. Partimos de relatos que colocavam processos pouco usuais no centro da estruturação da cena político-cultural em Belo Horizonte (no caso, uma disciplina universitária e a lista de contatos de um dono de restaurante) para argumentar que a força desse acontecimento deriva justamente da possibilidade de ele ser apropriado por diferentes atores sociais. Cada um tem um Junho para chamar de seu e isso foi elemento constitutivo da projeção do referido fenômeno. A principal contribuição deste artigo é chamar a atenção justamente para a forma como essa difusão é impulsionadora de protestos contemporâneos, o que demanda um outro jeito de investigar tais fenômenos. Mais do que buscar atores responsáveis por uma mobilização gigantesca, torna-se relevante compreender como a apropriação difusa de tais processos mobilizatórios atravessa os desdobramentos de um conflito político.

No plano empírico, e após uma discussão conceitual das configurações do ativismo contemporâneo e da força das visões individuais nesse processo, começamos por discorrer sobre Junho de 2013 como um acontecimento que se abate sobre os sujeitos de forma inesperada e avassaladora. Indivíduos e coletivos diversos veem-se atropelados pelas Jornadas de Junho, ansiando por delas fazer parte para não ficar de fora daquele evento histórico. Na sequência, exploramos o modo como atores sociais disputam protagonismo e como, frequentemente, percebem-se no centro do acontecimento que se abate sobre eles. Seja porque conseguem dirigir os atos, porque se entendem como parte do grupo que se tornou majoritário ou porque dotam de relevância os espaços e tempos em que militaram, atores sociais diversos colocam-se no cerne daquele caos. Havia, ali, uma profusão de ativistas que se viam “fazendo história”.

Ver-se no olho do furacão não antecede, todavia, o próprio furacão. É a experiência de estar nos atos, a ansiedade de acompanhar os chamados à mobilização e os desdobramentos de um protesto, e a continuada ocupação de espaços públicos que permite aos sujeitos entenderem-se como parte central daquele processo.

A difusão do protagonismo é aprendida ao longo dos protestos e se torna uma dimensão central dos mesmos. Os múltiplos olhos do furacão são a razão de sua potência, na medida em que o fenômeno se capilariza e se espalha sem perder momento. Os contornos da ação coletiva nesse contexto dependem da configuração de um todo em que não há uma hierarquia única e lideranças facilmente reconhecíveis, mas uma diversidade de relatos, sujeitos e atores que se veem no centro dos acontecimentos. Nas Jornadas de Junho, esse processo ficou evidente, assinalando para novos potenciais e riscos das ações coletivas contemporâneas. Os anos que se seguiram a 2013 no Brasil foram profundamente marcados por essa dinâmica mobilizatória – em que cada um pode, em tese, se colocar no cerne do processo de que participa. Um processo, contudo, que se dividiu de forma mais clara e, apesar de suas significativas consequências políticas, perdeu progressivamente a potência disruptiva que o movia. Esse enfraquecimento, natural com o passar do tempo, não retira de Junho sua centralidade como momento de inflexão na vida política brasileira. Os olhos do furacão foram desestabilizadores, deslocando formas de atuação política e de autopercepção e, assim, marcando um processo histórico de reconfiguração da própria compreensão da ação coletiva.

### Referências bibliográficas

ALONSO, A; MISCHÉ, A. Changing repertoires and partisan ambivalence in the new Brazilian protests. *Bulletin of Latin American Research*, v. 36, n. 2, p. 144-159, 2017.

ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. *Observatório Social de América Latina – OSAL*, Buenos Aires, Clacso, n. 34, p. 37-50, 2013.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BENNETT, L.; SEGERBERG, A. The logic of connective action – digital media and the personalization of contentious politics. *Information, Communication and Society*, v. 15, n. 5, p. 739-768, 2012.

BENNETT, L.; SEGERBERG, A. *The logic of connective action*. New York: Cambridge University Press, 2013.

BERQUÓ, P. B. *A ocupação e a produção de espaços biopotentes em Belo Horizonte*. 2015. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

BIMBER, B.; FLANAGIN, A.; STOHL, C. Participatory styles, the individual, and the contemporary organization. In: *Collective action in organizations*. New York: Cambridge University Press, 2012.

BRINGEL, Breno; PLEYERS, Geoffrey. Junho de 2013... dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil. *Nueva Sociedad*, v. 259, p. 4-17, 2015.

CRUZ, M. M. *Política das ruas e das redes: autoexposição e anonimato nas multidões de Junho de 2013*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

DOMINGUES, J. M. *O Brasil entre o presente e o futuro*. Conjuntura interna e inserção internacional. 2. ed. revista e ampliada. Rio De Janeiro/RJ: Mauad, 2015.

EDITORIAL “Retomar a Paulista”, Folha de São Paulo. 13 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2013/06/1294185-editorial-retomar-a-paulista.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em: 17 de dezembro de 2017.

GERBAUDO, P.; TRERÉ, E. In search of the ‘we’ of social media activism: introduction to the special issue on social media and protest identities. *Information, Communication & Society*, v. 18, n. 8, p. 865-871, 2015.

HONNETH, A. Organized self-realization: some paradoxes of individualization. *European Journal of Social Theory*, v. 7, n. 4, p. 463-478, 2004.

KAVADA, Anastasia. Creating the collective: social media, the Occupy Movement and its constitution as a collective actor. *Information, Communication & Society*, v. 18, n. 8, p. 872-886, 2015.

KEANE, John. *Democracy and media decadence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

LOSEKANN, Cristiana. *Dynamics and Effects of the 2013 Protests in Brazil: the Case of the City of Vitória*. BRÉSIL(S) - SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES, v. 1, p. 59-76, 2015.

MCDONALD, KEVIN. *Global Movements: Action and Culture*. MALDEN, MA: BLACKWELL, 2006.

MENDONÇA, R. F. Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. *RBCS*, v. 33, n.98, p. 1-23, 2018. e339707

MENDONÇA, R. F. Singularidade e identidade nas manifestações de 2013. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 66, p. 130-159, 2017.

MENDONÇA, R. F.; BUSTAMANTE, M. C. Back to the future? Changing repertoire in contemporary protests. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2018.

MILAN, S. From social movements to cloud protesting: the evolution of collective identity. *Information, Communication & Society*, v. 18, n. 8, p. 887-900, 2015.

NOGUEIRA, M. A. *As ruas e a democracia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

ORTELLADO, P. Os protestos de junho entre o processo e o resultado. In: JUDENSNAIDER, E. et al. *Vinte centavos: a luta contra o aumento*. São Paulo: Veneta, 2013. p. 227-239.

RICCI, R.; ARLEY, P. *Nas ruas: a outra política que emergiu em junho de 2013*. Belo Horizonte: Letramento, 2014.

SINGER, A. V. Rebellion in Brazil. *New Left Review*, v. 85, p. 19-37, 2014.

TAVARES, Francisco Mata Machado; RORIZ, João Henrique Ribeiro; OLIVEIRA, Ian Caetano de. As jornadas de maio em Goiânia: para além de uma visão sudestecêntrica do Junho brasileiro em 2013. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 1, p. 140-166, abr. 2016.

#### **Agradecimentos**

Este artigo se beneficiou do trabalho de pesquisadores e pesquisadoras do Margem – Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça da UFMG, cabendo agradecer, aqui, a Márcio Bustamante, Márcia Cruz, Davi de Souza, Selene Machado, Renato Duarte, Mariana de Abreu e Letícia Domingues. Ele também se beneficiou da interlocução gerada pelo projeto interinstitucional "Transformações do Ativismo no Brasil: junho de 2013 em perspectiva comparada", coordenado pelo Prof. Breno Bringel e com a participação dos Profs. Marcelo Kunrath, Cristiana Losekann, Luciana Ballestrin e Francisco Tavares. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 (e Projeto 8881.130844/2016-01). Também somos gratos ao CNPq (Processos 305813/2017-0 e 423218/2018-2) e à Fapemig (APQ-01206-15 e PPM-00284-17) pelo financiamento recebido. Agradecemos, por fim, à Fulbright pelo *grant* para atuação como Professor Visitante junto à University of California Irvine (UCI) em um momento de revisões do artigo, o que viabilizou a discussão do mesmo com outros pesquisadores.

#### **Ricardo Fabrino Mendonça**

Doutorado em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). [ricardofabrino@hotmail.com](mailto:ricardofabrino@hotmail.com), <http://lattes.cnpq.br/2011077236634286>, <http://orcid.org/0000-0002-7754-3359>

#### **Julia Moreira de Figueiredo**

Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Abi - Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). [julia\\_figueiredo10@hotmail.com](mailto:julia_figueiredo10@hotmail.com), <http://lattes.cnpq.br/9480582369877233>