



Vol. 71, nº 4

Out/Dez 2020

ISSN: 0034-9240

E-ISSN: 2357-8017

The landscape for vaccine candidates of COVID-19: is there any relationship between innovation and the business environment of countries?

Vladimir Fernandes Maciel e Ulisses Monteiro Ruiz de Gamboa

Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos Estados e do Distrito Federal

Ronaldo Ribeiro de Oliveira e Luiz Ricardo Cavalcante

Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil

Rony Coelho, Felipe Guth e Miguel Loureiro

Aderência dos orçamentos dos estados brasileiros à luz da teoria do equilíbrio pontuado

Marlon Coqueiro Galdino e Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade

Planos Plurianuais Estaduais (2016–2019). Uma proposta de avaliação de sua adequação ao planejamento estratégico

Juan Vicente Bachiller

O choque das políticas econômicas de incentivo ao consumo com a lei federal nº 12.305/10 e seus reflexos nos municípios brasileiros

Fernando Diego Trujillo, Tatiane Sampaio Trujillo e Vanessa Ishikawa Rasoto

A produção científica brasileira sobre gestão de riscos no setor público: uma análise bibliométrica

Naiara Taise Sousa Nunes, Samuel Cavalcante Mota, Augusto César de Aquino Cabral e Sandra Maria dos Santos

Avaliação de desempenho de docentes em estágio probatório: análise do modelo vigente no Instituto Federal do Sertão Pernambucano

Rafaella Braga de Sousa, Milka Alves Correia Barbosa, Fernanda Roda de Souza Araújo Cassundé e Myrna Suely Silva Lorêto

O Curso de Especialização em Gestão Pública Avançada da Fundação Escola de Governo de Santa Catarina frente a modelos de administração pública: perspectiva dos egressos sobre sua formação

Welliton Saulo Da Costa, Luciana Francisco De Abreu Ronconi e Elaine Cristina de Oliveira Menezes

A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais e os desafios de retenção: análise comparativa de 2009 e 2019

Kamila Pagel de Oliveira, Ivan Beck Ckagnazaroff e Mauro César da Silveira



Brasília – 2020

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

Diretora de Altos Estudos: Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Desenvolvimento Profissional: Paulo Marques

Diretor de Educação Executiva: Rodrigo Torres de Araújo Lima

Diretora de Gestão Interna: Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Diretora de Inovação: Bruna Silva dos Santos Santos

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 Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); 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); Ricardo Corrêa Gomes (Fundação Getúlio Vargas – FGV); 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

Editora-chefe: Diana Coutinho. *Editor-Adjunto:* Claudio Djissey Shikida. *Editoras-Executivas:* Mila Lopes Mesquita e Carolina da Cunha Rocha. *Revisão ortográfica:* Adriana Vieira Braga, Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Araújo. *Capa e projeto gráfico:* Amanda Soares Moreira. (Servidores da Enap). *Estagiário:* Igor Bastos de Oliveira e Giovana Kuan. ISSN:0034-9240 • ISSN: 2357-8017

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, 2020

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra em: revista.enap.gov.br



Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186
www.enap.gov.br
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 RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC).

Sumário

Editorial	718
<i>The landscape for vaccine candidates of COVID-19: is there any relationship between innovation and the business environment of countries?</i>	725
O cenário dos candidatos a vacina do COVID-19: existe alguma relação entre inovação e ambiente de negócios dos países?	
<i>Vladimir Fernandes Maciel e Ulisses Monteiro Ruiz de Gamboa</i>	
Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos Estados e do Distrito Federal	746
<i>Composition of personnel expenses and fiscal deficit: an analysis of the Brazilian states and of the Federal District</i>	
<i>Ronaldo Ribeiro de Oliveira e Luiz Ricardo Cavalcante</i>	
Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil	778
<i>Municipal state capacity and local human development in Brazil</i>	
<i>Rony Coelho, Felipe Guth e Miguel Loureiro</i>	
Aderência dos orçamentos dos estados brasileiros à luz da teoria do equilíbrio pontuado	809
<i>Adherence of brazilian states' budgets in the light of the punctuated equilibrium theory</i>	
<i>Marlon Coqueiro Galdino e Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade</i>	
Planos Plurianuais Estaduais (2016-2019). Uma proposta de avaliação de sua adequação ao planejamento estratégico	833
<i>State Pluriannual Plans (2016-2019). A proposal of evaluation about its accuracy to strategic planning</i>	
<i>Juan Vicente Bachiller</i>	

O choque das políticas econômicas de incentivo ao consumo com a lei federal n^o 12.305/10 e seus reflexos nos municípios brasileiros 859

The shock of economic policies to encourage consumption with federal law n^o 12.305/10 and its reflections in brazilian municipalities

Fernando Diego Trujillo, Tatiane Sampaio Trujillo e Vanessa Ishikawa Rasoto

A produção científica brasileira sobre gestão de riscos no setor público: uma análise bibliométrica 887

The Brazilian scientific production on risk management in the public sector: a bibliometric analysis

Naiara Taise Sousa Nunes, Samuel Cavalcante Mota, Augusto César de Aquino Cabral e Sandra Maria dos Santos

Avaliação de desempenho de docentes em estágio probatório: análise do modelo vigente no Instituto Federal do Sertão Pernambucano 921

Evaluation of performance of teachers on a probation stage: analysis of the current model in a federal institution of higher education

Rafaella Braga de Sousa, Milka Alves Correia Barbosa, Fernanda Roda de Souza Araújo Cassundé e Myrna Suely Silva Lorêto

O Curso de Especialização em Gestão Pública Avançada da Fundação Escola de Governo de Santa Catarina frente a modelos de administração pública: perspectiva dos egressos sobre sua formação 954

Analyzing the Specialization Program in Advanced Public Management of the Santa Catarina School of Government Foundation through models of public administration: a perspective from the alumni

Welliton Saulo Da Costa, Luciana Francisco De Abreu Ronconi e Elaine Cristina de Oliveira Menezes

A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais e os desafios de retenção: análise comparativa de 2009 e 2019 987

The career of Specialists in Governmental Management and Public Policies in Minas Gerais and the challenges of retention: comparative analysis of 2009 and 2019

Kamila Pagel de Oliveira, Ivan Beck Ckagnazaroff e Mauro César da Silveira

Editorial

A equipe editorial da Revista do Serviço Público (RSP) apresenta ao leitor o quarto número de seu septuagésimo primeiro volume, encerrando o ciclo de publicações da RSP neste atípico ano de 2020.

No momento em que este número vai ao ar, provavelmente há já uma definição mais nítida acerca das diversas vacinas desenvolvidas e sobre os próximos passos para a superação dos males da pandemia que, sem dúvida alguma, foi o principal evento deste ano.

Dessa forma, abrimos este número com a motivação da busca pela vacina para o novo coronavírus com o artigo de Maciel e Gamboa. Nele, investiga-se a relação entre o ambiente institucional, medido pelo Índice de Liberdade Econômica (*Economic Freedom of the World*, calculado pelo *think tank* canadense *Fraser Institute*) e o Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index*, calculado por três instituições, a saber: *Cornell University*, INSEAD e a *World Intellectual Property Organization*). Com um painel de 119 países e 3 anos, são encontradas evidências de que a liberdade econômica tem impacto positivo na inovação. No grupo de países de baixa renda destaca-se a China e, no de alta renda, a França.

O problema fiscal federativo brasileiro é o motivador do segundo artigo. Oliveira e Cavalcante analisaram os dados de despesa pública das 27 unidades da Federação. Com base na análise identificaram, nas várias interpretações dadas ao artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a provável causa do subdimensionamento identificado na despesa com pessoal. A necessidade de harmonização de procedimentos contábeis, nesse contexto, faz-se extremamente necessária.

O estudo das capacidades estatais em nível municipal é objeto de estudo de Coelho, Guth e Loureiro. Por meio de um modelo *logit*, os autores investigam a relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e os indicadores institucionais

municipais construídos por eles para três áreas de políticas públicas: saúde, educação e assistência social. Encontra-se que o planejamento, a parceria com outros entes federativos e a participação da sociedade civil relacionam-se positivamente com o IDH-M.

Galdino e Andrade analisaram os orçamentos das 27 unidades federativas (UFs) no período de 2002 a 2018 e investigaram se o padrão evolutivo dos orçamentos foi marcado por incrementos marginais com grandes variações pontuais (*hipótese do equilíbrio pontuado*) ou se evoluíram de forma incremental (*hipótese incrementalista*). Para tanto, analisaram características da distribuição estatística dos orçamentos. Os resultados mostram que os orçamentos, via de regra, seguem um padrão mais aderente à hipótese *incrementalista*.

A análise do planejamento estadual é feita com foco nos Planos Plurianuais (PPAs) por Bachiller no quinto artigo deste número. Tomando por base o período 2016-2019 e as 27 UF's, o autor construiu um índice para identificar se os planos se adequavam ao planejamento estratégico. Verificou-se que a grande maioria das UF's (17) classificaram-se com índice “baixo”/”muito baixo”, o que sugere a necessidade de uma reflexão mais profunda sobre a relação entre o planejamento estratégico e os PPAs.

O sexto artigo fez uma análise exploratória sobre o impacto do incentivo ao consumo no Brasil na geração total dos resíduos sólidos urbanos (RSU) no período 2010-2017. Trujillo, Trujiollo e Rasoto discutiram possíveis efeitos da Lei Federal nº 12.305/10 e do Decreto nº 7.404 e concluíram que a variação da geração total de RSU de cada ano pode estar conectada ao comportamento da economia.

O sétimo artigo, de Nunes, Mota, Cabral e Santos, usou a Plataforma Capes como fonte para uma pesquisa bibliométrica sobre o tema da gestão de riscos no setor público. Analisando o período 2008-2018, os autores encontram um padrão em “V” invertido, com aumento da produção de 2008 até 2016. A maior parte dos estudos – predominantemente pesquisas qualitativas e exploratórias – foram publicados em periódicos de classificação B2 (Qualis-Capes).

O papel da avaliação de docentes é tema do oitavo artigo. Sousa, Barbosa, Cassundé e Lorêto investigaram o impacto do sistema de avaliação especial de desempenho docente no desenvolvimento profissional de professores e nas práticas e políticas de gestão de

peças. O estudo de caso envolveu o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE). Por meio de realização de entrevistas, sobressaem problemas da cultura organizacional no processo de avaliação estudado.

A análise dos especialistas em gestão pública egressos da Fundação Escola de Governo Santa Catarina é alvo do nono artigo. Costa, Ronconi e Menezes trabalharam com as respostas de 55 questionários enviados para especialistas que estudaram na mencionada escola entre 2013 e 2017. Verificou-se que, dentre os paradigmas da gestão pública, os especialistas se alinham ao chamado “gerencialismo”.

Ainda sobre gestão pública, Oliveira, Ckagnazaroff e Silveira analisaram o comportamento da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) de Minas Gerais no período entre 2009 e 2019 diante de uma mudança na legislação estadual em 2010. Segundo os autores, a gestão da carreira teria se beneficiado dessa lei. A análise, por meio de entrevistas, resulta, para os autores, em evidências de que a queda do percentual de evasão de 35.9% em 2009 para 32.4% em 2019 seja devida a essa alteração.

Desejamos aos leitores uma ótima leitura. É nossa convicção que 2021 será um ano mais auspicioso.

Diana Coutinho

Editora-Chefe

Claudio D. Shikida

Editor-Adjunto

A equipe editorial da RSP agradece aos pareceristas que nos ajudaram em 2020.

Adalberto Gregório Back, Adalberto Mantovani Martiniano de Azevedo, Adílio Renê Almeida Miranda, Adriana Coser, Adriana Maria Magalhães de Moura, Adriano Antonio Nuintin, Adriano Paranaíba, Adriano Proença, Alberto Luiz Albertin, Aleksandra Pereira Santos, Alessandra Quishida, Alessandro de Oliveira Gouveia Freire, Alessandro Marco Rosini, Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento, Alex dos Santos Macedo, Alexandre Borba Salvador, Alexandre da Costa Quintana, Alexandre Laval Silva, Alexandre Loures, Alexandre Marino Costa, Alexandre Moraes Ramos, Alexandre Motta, Aline Gazola Hellman, Aline Gomes Peixoto, Aline Lourenço de Oliveira, Alvaro Chrispino, Alvaro Fabiano Pereira de Macedo, Alvaro Martim Guedes, Ana Carolina Maia, Ana Claudia Farranha Santana, Ana Júlia Possamai, Ana Karine Pereira, Anaites Maria de Moraes Silva, Anderson Barros Do Nascimento Rafael, André Bruno de Oliveira, André Carlos Busanelli de Aquino, André Carraro, André Coimbra Felix Cardoso, André Fontan Köhler, Andre Luiz Carvalho, André Luiz Nascimento Reis, André Luiz Nunes Zogahib, André Marengo, André Nunes, André Pimentel Lugon, André Zanetic, Andressa Sasaki Vasques Pacheco, Anete Brito Leal Ivo, Angela Regina Heinzen Amin Helou, Ani Caroline Grigion Potric, Annita Valléria Calmon Mendes, Antonia Angulo, Antônio Artur de Souza, Antonio Erivando Xavier Junior, Antonio Fernandes Soares Netto, Antonio Fernando Vieira Ney, Antonio Goncalves de Oliveira, Antonio Isidro da Silva Filho, Aparecida Antonia Oliveira, Aparecida do Rocio Freitas, Ari Francisco de Araujo Jr, Arlete de Araujo Silva Nese, Arlindo Carvalho Rocha, Armando Clemente, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Arnaldo Mauerberg Jr, Assuero Fonseca Ximenes, Aurea Carvalho, Barbara Popp, Bernardo Mueller, Bernardo Oliveira Buta, Biancca Scarpeline de Castro, Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Camila Cristina Rodrigues Salgado, Camila Romero Lameirão, Carla Bezerra, Carla Bronzo, Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha, Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães, Carlos Wellington Leite de Almeida, Carlos Willians Osório, Carolina da Cunha Rocha, Cássia do Carmo Pires Fernandes, Celia Cristina Zago, Celina Maria de Souza, Celso Machado Junior, Chang Man Yu, Christian Carlos Souza Mendes, Cibele Franzese, Ciro Campos Christo Fernandes, Claudelino Martins Dias Junior, Claudio Burian, Claudio Djissey Shikida, Claudio Edilberto Höfler, Claudio José Oliveira dos Reis, Cledinaldo Aparecido Dias, Clezio Saldanha dos Santos, Constantino Cronemberger Mendes, Cristian Baú Dal Magro, Cristiane Brum Bernardes, Cristiane da Silva Santos Villela, Cristiano Aguiar de Oliveira, Cristiano dos

Santos Rodrigues, Cristina Gomes de Souza, Daiane Boelhouver Menezes, Daniel Soranz, Debora Cristiana Rezende Almeida, Deborah Moraes Zouain, Denílson Bezerra Marques, Deyvison de Lima Oliveira, Diana Vaz de Lima, Diego Carvalho, Diogo Ribeiro da Fonseca, Diogo Rosenthal Coutinho, Douglas Mendosa, Edilberto Carlos Pontes Lima, Edir Pina de Barros, Edison Renato Pereira da Silva, Edson Arlindo Silva, Eduardo da Motta e Albuquerque, Eduardo de Lima Caldas, Eduardo Granha Magalhães Gomes, Eduardo José Grin, Eduardo Pedral Sampaio Fiuza, Eduardo Souza Seixas, Eleonora Jorge Ricardo, Eliane Barbosa da Conceição, Erik Figueiredo, Erivelton Pires Guedes, Esther Solano, Ethel Airton Capuano, Evelyn Levy, Everton das Neves Gonçalves, Fabiano Maury Raupp, Fábio Claro Coimbra, Fabíola Vieira, Felipe Garcia Ribeiro, Felipe Santana Furtado Soares, Felipe Silveira Marques, Felix Garcia Lopez Júnior, Félix Ramon Ruiz Sánchez, Fernanda Cristina da Silva, Fernanda Filgueiras Sauerbronn, Fernando Meireles, Fernando Borges Mânica, Fernando Cardoso Ferraz, Fernando de Abreu Faria, Fernando de Castro Fontainha, Fernando de Magalhães Papaterra Limongi, Fernando de Souza Coelho, Fernando Luiz Abrucio, Filipy Furtado Sell, Flávia Mori Sarti, Flávia Regina Czarneski, Francisco de Assis Oliveira Campos, Franklin Brasil Santos, Frederico Lustosa da Costa, Frederico Menezes Breyner, Gabriela Spanghero Lotta, Gabrielito Menezes, Galba Freire Moita, Gelson Silva Junquilha, Geovana Prante Gasparotto, Geraldo Browne Ribeiro Filho, Geraldo Sandoval Góes, Gildete Dutra Emerick, Gilson Ditzel Santos, Gisela Demo, Graziela Simone Tonin, Guido Vaz, Guilherme Lerch Lunardi, Guilherme Stein, Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes, Gustavo Cravo de Azevedo, Helena Correa Tonet, Hélio Lemes Costa, Henrique Almeida de Castro, Hilário Angelo Pelizzer, Hironobu Sano, Hugo Santana de Figueirêdo Junior, Humberto Falcão Martins, Inessa Salomão, Ítalo de Paula Casemiro, Ivan Beck Ckagnazaroff, Ivan de Pellegrin, Ivan Fecury Sydriao Ferreira, Ivan Jairo Junckes, Ivan Rocha Neto, Jaime Crozatti, Jairo Eduardo Borges-Andrade, Janilson Antonio da Silva Suzart, Jeferson Luís Lopes Goularte, Jefferson Lopes La Falce, João Mendes da Rocha Neto, João Souza Neto, Joaquim Rubens Fontes Filho, Joel de Lima Pereira Castro Junior, Jonilto Costa Sousa, José Alves Dantas, José Angelo Machado, José Bezerra Pessoa Filho, José Celso Pereira Cardoso Jr, José E. Cassiolato, José Geraldo Leandro, José Mancinelli Ledo do Nascimento, José Mário Wanderley Gomes Neto, Josenildo dos Santos, Josiel Lopes Valadares, Júlia Marinho Rodrigues, Juliana de Fátima Pinto, Juliana Sousa de Araujo Mochel, Júlio Cesar Andrade de Abreu, Jussara Reis Prá, Kely César Martins de Paiva, Klaus Frey Frey, Laura Ibiapina Parente, Lawrence Estivalet, Leandro Molhano Ribeiro,

Leila Giandoni Ollaik, Leonardo Ferreira Bezerra, Leonardo Luiz Lima Navarro, Leonardo Marques, Leonardo Marques de Mesentier, Leonardo Pinheiro Deboçã, Leonardo Rodrigues Mangia, Leonardo Victor de Sá Pinheiro, Letícia Godinho de Souza, Letícia Lisboa, Letícia Maria Schannach, Lidiane Nazaré da Silva Dias, Lindomar Pinto da Silva, Lívia Gimenes Dias da Fonseca, Livia Nepomuceno, Lizandra Serafim, Lizia de Figueiredo, Lucas Ambrózio Lopes da Silva, Luciana Andrade Costa, Luciana de Oliveira Miranda, Luciana Leite Lima, Luciano Nakabashi, Luciano Rodrigues Marcelino, Luis Antonio Pasquetti, Luis Eduardo Aragón Vaca, Luis Felipe Ferro, Luis Henrique Paiva, Luís Kalb Roses, Luis Moretto Neto, Luis Paulo Bresciani, Luiz Alberto dos Santos, Luiz Antonio Abrantes, Luiz Carlos Fumiaki Miwa, Luiz Claudio Diogo Reis, Luiz Guilherme de Oliveira, Luiz Ricardo Cavalcante, Magali Geovana Ramlow Campelli, Magda Leite, Magna Maria Inácio, Malena Rehbein Rodrigues, Manuela Ramos Da Silva, Marcel Bursztyn, Marcelo de Almeida Medeiros, Marcelo Driemeyer Wilbert, Marcelo Gomes Larratea, Marcelo Kunrath Silva, Marcia Alemão, Márcia Barros de Sales, Márcia de Cássia Cassimiro, Marcia Faria Westphal, Márcia Miranda Soares, Márcia Regina de Carvalho Souza Gonçalves Muchagata, Marco Aurélio Marques Ferreira, Marcos Abilio Bosquetti, Marcos Cesar Weiss, Marcos Ferreira da Costa Lima, Marcos Roque da Rosa, Marcus Andre Barreto Campelo de Melo, Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Maria Arlete Duarte de Araujo, Maria do Carmo de Albuquerque Braga, Maria Idati Idati Eiró de Sá, Maria Júlia Pantoja, Maria Luiza Levi Pahim, Maria Marconiete Fernandes Pereira, Maria Olívia de Souza Ramos, Maria Paula Almada, Maria Paula Almada e Silva, Maria Tereza Aina Sadek, Mariana Batista, Mariana Guerra, Marie Anne Macadar Moron, Marília Patta Ramos, Marília Silva de Oliveira, Marina Figueiredo Moreira, Mario Braccini, Mário Lisboa Theodoro, Marisa von Bülow, Marlise Miriam de Matos, Marta Maria Assumpção Rodrigues, Marta Zorzal e Silva, Martin Airton Wissmann, Martin Francisco de Almeida Fortis, Maurício Michel Rebello, Mauro Cesar Bernardes, Mauro Guimarães, Mauro Mastella, Mauro Santos Silva, Methanias Colaço Júnior, Michelle Graciela Morais de Sá e Silva, Miguel Loureiro, Mila Mesquita Lopes, Milko Matijasic, Milton Cordeiro Farias Filho, Mirela Castro Santos Camargos, Mirelle Cristina de Abreu Quintela, Monica Elizabeth Rocha de Oliveira, Monize Sâmara Visentini, Nalbia de Araujo Santos, Nálbia de Araújo Santos, Natália de Oliveira Fontoura, Natália Leitão, Natália Massaco Koga, Natasha Giarola Fragoso de Oliveira, Nathalia Alcantara Albuquerque, Neuza Maria de Fátima Guareschi, Nilson do Rosario Costa, Olavo de Oliveira Bittencourt Neto, Osmany Porto de Oliveira, Osorio Carvalho Dias, Otavio Prado, Patricia

Amelia Tomei, Paula Chies Schommer, Paulo Cesar Vaz Paulo Cesar Vaz Guimarães, Paulo Ricardo da Costa Reis, Paulo Roberto de Mendonça Motta, Paulo Tetuo Yamamoto, Pedro Luiz Cavalcante, Pedro Palotti, Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda, Pedro Xavier Rodriguez Massaguer, Pery Francisco Assis Shikida, Philippe Marques, Prof. Dr. Icaro Aronovich da Cunha, Rafael Kruter Flores, Rafael La Vega, Rafael Moré, Rafael Paim, Rafael Silveira e Silva, Rebecca Neaera Abers, Regina Luna Santos de Souza, Regis Augusto Ely, Reinaldo Guimaraes, Renata Bichir, Renato Cader da Silva, Ricardo Antonio de Souza Karam, Ricardo Barros Sampaio, Ricardo Carneiro, Ricardo Corrêa Gomes, Ricardo de Joao Braga, Ricardo Rocha de Azevedo, Ricardo Sartori Cella, Rita de Cassia Camargo, Rita de Cássia Marques Lima de Castro, Roberta Muramatsu, Roberto Galassi do Amaral, Roberto Pires, Robson Sávio Reis Souza, Rodolfo Cardoso, Rodrigo Antônio Silveira dos Santos, Rodrigo Gava, Rodrigo Nobre Fernandez, Rogério Cid Bastos, Rogério Jerônimo Barbosa, Rogério Tadeu da Silva, Rogério Zanon da Silveira, Roniberto Morato do Amaral, Rosiene Maria de Freitas, Rosilene Lagares, Rubens de Oliveira Martins, Sabrina Moehlecke, Samira Feldman Marzochi, Sandra Martins Lohn Vargas, Sandra Oliveira Teixeira, Sandro Trescastro Bergue, Sayara de Sousa Brito, Sérgio Luiz Hoeflich, Sergio Mecena, Sérgio Nogueira Seabra, Sérgio Sampaio Cutrim, Simone Guimarães Guerra Gama Barros, Simone Portella Teixeira De Mello, Simone Ribeiro Spinetti, Suely de Fátima Ramos Silveira, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Sullivan Desirée Fischer, Suzana Hecksher, Tatiane Paschoal, Telma Maria Gonçalves Menicucci, Temístocles Murilo Oliveira Júnior, Teresa Kleba Lisboa, Thais Niquito, Thais Spiegel, Thamara Caroline Caroline Strelec, Thiago Dias, Thiago Lima da Silva, Valdemir Aparecido Pires, Valéria Cristina dos Santos Ribeiro, Valmir Hoffmann, Vanderlei da Rosa Caetano, Vanderson Gonçalves Carneiro, Vanessa Elias de Oliveira, Vera Lúcia da Conceição Neto, Vera Schattan Ruas Pereira Coelho, Victor Cláudio Paradela Ferreira, Victor Schmidt Comitti, Vinicius Carvalho Cardoso, Vitor Hugo Klein Junior, Vladimir Fernandes Maciel, Wagner de Melo Romão, Walcymar Leonel Estrêla, Walmer Faroni, William dos Santos Melo, Wilson Mesquita de Almeida, Zenobio Abel Gouvêa Perelli da Gama e Silva.

The landscape for vaccine candidates of COVID-19: is there any relationship between innovation and the business environment of countries?

Vladimir Fernandes Maciel

Mackenzie Presbyterian University, São Paulo, SP-Brazil.

Ulisses Monteiro Ruiz de Gamboa

Mackenzie Presbyterian University, São Paulo, SP-Brazil.

The insurgency of the new coronavirus (SARS-COV-2) has attracted the attention of the public, authorities and academics. To date, no chemical treatment has proven efficient in clinical tests to combat the virus. The hope for the reopening of socioeconomic activities is found in the discovery of vaccines that can immunize people on a large scale. According to the World Health Organization, there are 29 vaccine candidates in the clinical evaluation phase and 138 candidates in the pre-clinical evaluation phase. In the race to discover a vaccine, there are initiatives from several laboratories and research centers. However, some countries stand out with a concentration of initiatives. This leads us to question whether this ability to promote research, development and seek innovation in the health field is not only associated with the size of economies, but also with the quality of the business environment. Thus, the aim of the present study is to explore the relationship between innovation and economic freedom, using econometric methodology (e.g. Panel Data Analysis) combined with non-parametric methodology (e.g., Data Envelopment Analysis). Our results allow us to infer how additional economic freedom can increase innovation for different levels of economic freedom within the countries. By doing so, we can explore why there is concentrated vaccine initiatives in few countries and a better understanding of the landscape for vaccine candidates of COVID-19.

Keywords: COVID-19; vaccines; innovation; economic freedom

El panorama de los candidatos a vacunas de COVID-19: ¿existe alguna relación entre la innovación y el entorno empresarial de los países?

La insurgencia del nuevo coronavirus (SARS-COV-2) ha atraído la atención del público, las autoridades y los académicos. Hasta la fecha, ningún tratamiento químico ha demostrado ser eficiente en las pruebas clínicas para combatir el virus. La esperanza de la reanudación de las actividades socioeconómicas se encuentra en el descubrimiento de vacunas que pueden inmunizar a las personas a gran escala. Según la Organización Mundial de la Salud, hay 29 candidatos a vacunas en la fase de evaluación clínica y 138 candidatos en la fase de evaluación preclínica. En la carrera por descubrir una vacuna hay iniciativas de varios laboratorios y centros de investigación. Sin embargo, algunos países se destacan - hay una concentración de iniciativas. Esto nos lleva a cuestionarnos si esta capacidad para promover la investigación, el desarrollo y buscar la innovación en el campo de la salud no sólo está asociada con el tamaño de las economías, sino también con la calidad del entorno empresarial. Por lo tanto, el objetivo del presente estudio es explorar la relación entre innovación y libertad económica, utilizando la metodología econométrica (Análisis de Datos de Panel) combinada con la metodología no paramétrica (Análisis Envoltorio de Datos). Nuestros resultados nos permiten inferir cómo la libertad económica adicional puede aumentar la innovación para los diferentes niveles de libertad económica dentro de los países. Al hacerlo, podemos explorar por qué hay iniciativas de vacunas concentradas en pocos países y una mejor comprensión del panorama de los candidatos a vacunas de COVID-19.

Palabras clave: COVID-19; vacunas; innovación; libertad económica

O cenário dos candidatos a vacina do COVID-19: existe alguma relação entre inovação e ambiente de negócios dos países?

A insurgência do novo coronavírus (SARS-COV-2) tem atraído a atenção do público, autoridades e acadêmicos. Até o momento, nenhum tratamento químico se mostrou eficiente em testes clínicos para combater o vírus. A esperança de retomada das atividades socioeconômicas está na descoberta de vacinas que possam imunizar pessoas em larga escala. Segundo a Organização Mundial da Saúde, há 29 candidatos à vacina na fase de avaliação clínica e 138 candidatos na fase de avaliação pré-clínica. Na corrida para descobrir uma vacina há iniciativas de vários laboratórios e centros de pesquisa. No entanto, alguns países se destacam - há uma concentração de iniciativas. Isso nos leva a questionar se essa capacidade de promover pesquisa, desenvolvimento e buscar inovação no campo da saúde não está associada apenas ao tamanho das economias, mas também à qualidade do ambiente de negócios. Assim, o objetivo do presente estudo é explorar a relação entre inovação e liberdade econômica, utilizando metodologia econométrica (Análise de Dados em Painel) combinada com metodologia não paramétrica (Análise Envoltória de Dados). Nossos resultados nos permitem inferir como a liberdade econômica adicional pode aumentar a inovação para diferentes níveis de liberdade econômica dentro dos países. Ao fazê-lo, podemos explorar por que há iniciativas de vacinação concentradas em poucos países e uma melhor compreensão do cenário para os candidatos a vacinas do COVID-19.

Palavras-chave: COVID-19; vacinas; inovação; liberdade econômica

Introduction

The emergence of a global health crisis has made the population pay more attention to research and development. Many hopes are placed on efforts to find a vaccine that can immunize the world population on a large scale. There are many uncertainties and the urges are great to resume normal coexistence, social activities and crowds of people.

In the race to discover a vaccine against SARS-COV-2, there are initiatives from several laboratories and research centers. However, when we consult the information provided by the World Health Organization, some countries stand out - there is a concentration of initiatives. This leads us to question whether this ability to promote research, development and seek innovation in the health field is not only associated with the size of economies, but also with the quality of the business environment. It is not, therefore, just a discussion about rich countries that have the capacity to obtain a vaccine and, eventually, their companies profit from it. The agenda is deeper and converges for reflection on the accumulation of physical capital, human capital and technological progress.

One of the most relevant questions for humanity is to know why there are rich as well as poor countries, which is one of the great subjects of economic development. This not only depends on the accumulation of physical and human capital, but also on technological change. If we associate the technological advance with innovation, then we may be able to establish some relationships between them. Innovation generates positive effects in a company's competitiveness, and this in turn increases a country's comparative advantages, contributing to an increase in exports, and an improvement in the economy and social welfare.

The aim of the present study is to explore the relationship between innovation and economic freedom, using econometric methodology combined with non-parametric methodology (i.e., DEA). Our results allow us to infer how additional economic freedom can increase innovation for different stages of economic freedom within the countries.

The paper is organized as follows. Section 1 describes the vaccine race of COVID-19. Section 2 brings the theoretical foundation for the relationship between economic

freedom and the ability to innovate. Section 3 presents the literature of applied papers using economic freedom indexes to study the causality relationship with innovation (as measured by GII) and runs the panel data tests to explore the causal relationship between economic freedom and innovation. Section 4 applies non-parametric analysis to test for different forms of efficient frontiers, and then compares the existence of catch-up and/or frontier-shift effects between 2013 and 2016. The final remarks section draws the implications from the results and brings some insights of the landscape for vaccine candidates of COVID-19.

1 The race for the Covid-19 vaccine

The insurgency of the new coronavirus (SARS-COV-2) has attracted the attention of the public, authorities and academics. What is scientifically known, so far, is that the lethality of the virus is not as high as it seemed in the first cases, but it is highly contagious and can be transmitted even if the patient is asymptomatic. Once infected, the person can progress to cases of hospitalization that require more than 20 days of intensive therapy with mechanical ventilation. Because of this, the vast majority of countries imposed restrictive measures on the free movement of people in order to avoid agglomerations and high levels of contamination that overload health systems, as advocated by Sjödin et al. (2020) for the case in Italy and Qiu, Chen and Shi (2020) analyzed for the case in China.

To date, no chemical treatment has proven efficient in clinical tests to combat the virus. The hope for the reopening of socioeconomic activities is found in the discovery of vaccines that can immunize people on a large scale, because otherwise, restrictions on the movement of people and activities that promote agglomerations will remain.

In a few moments in human history, there has readily been such a joint effort to find a vaccine. According to the World Health Organization, in its report “Draft landscape of COVID-19 candidate vaccines”, dated August 13, 2020, there are 29 vaccine candidates in the clinical evaluation phase and 138 candidates in the pre-clinical evaluation phase.

In the most advanced development group, the initiatives focus on laboratories, companies and research centers in the following countries: Australia, Belgium, Canada, China, South Korea, France, Germany, India, Italy, Japan, Russia, United Kingdom, United States and the territory of Taiwan. Among these countries, China (the epicenter of the virus) and the United States are the ones that host the largest number of initiatives.

In the set of 138 candidates, in addition to the countries mentioned above (which concentrate initiatives), Brazil (with the University of São Paulo, Fiocruz and Instituto Butantã), Egypt, Spain, Kazakhstan and Israel, among others, were added.

It can be seen by the WHO (2020) that only a few countries concentrate in research. In those that are in more advanced stages, more developed countries stand out (with a few exceptions). A primary association would be with the GDP of these countries. However, there is a double causality between levels of research, development and innovation and the level of GDP. It would be worth asking whether the institutional environment could influence this greater capacity for research and innovation. Table 1 shows a set of indicators for countries whose COVID-19 vaccine candidates are at more advanced stages of development.

Table 1 | Countries with vaccine candidates undergoing clinical evaluation

Country	Number of vaccine candidate initiatives undergoing clinical evaluation	Position in the GDP ranking ¹	Income per capita ²	Position in ranking the innovation ³	Position in the ranking of economic freedom ⁴
Australia	1	14	\$46,230	18	5
Belgium	1	23	\$49,090	21	44
Canada	1	10	\$45,910	14	6
China	9	2	\$13,520	24	144
France	1	6	\$43,830	17	75
Germany	2	4	\$51,810	9	17
India	2	7	\$5,720	64	123
Italy	1	8	\$40,040	28	86
Japan	1	3	\$41,320	15	22
South Korea	1	11	\$39,710	11	27
Russia	1	12	\$23,450	42	153

United Kingdom	3	5	\$43,100	3	10
United States	10	1	\$58,970	4	11
Taiwan	1	-	-	-	14

Source: WHO, World Bank, Cornell University, INSEAD School of Business and the World Intellectual Property Organization, Heritage Foundation,

¹ GDP (current US\$) for 2016

² GNI per capita, PPP (current international \$)

³ 2016 Global Innovation Index

⁴ 2016 Index of Economic of Economic Freedom

Simple visual inspection of Table 1 is not enough. Richer and freer countries are roughly leading vaccine race, but exceptions call our attention: China, India and Russia. More than any other recent situation, the capacity to research and innovate is being required and, when this happens, it shows us the disparity between countries in the search for a vaccine that allows the full reopening of social and economic activities.

2 Innovation and economic freedom

The early economic models emphasized the impact of technological change on the economic development of a country - see, for example, Schumpeter (1934), Solow (1957), Romer (1990), etc. The major problem has been to identify what, in the last resort, is its cause. If we associate the technological advance to innovation, we may try to establish some relationships. Because innovation generates positive outcomes in a company's competitiveness, it increases a country's comparative advantages, and ultimately improves its exports, GDP growth and social welfare.

The innovation process positively affects the company's profits, generating incentives to invest in its products. For which it will be necessary to remove barriers so that the results of the innovation be freely commercialized.

Bhagwati (1999) pointed out that the wealthiest countries are those where decisions on production, investment and innovation are less ruled by the state, having instead a greater trade and financial openness.

To establish some type of causal relationship between innovation and economic freedom, we use, in the first place, the GII, as elaborated by Cornell University, INSEAD and the World Intellectual Property Organization (2016).

The GII is a multidimensional index that encompasses two dimensions of the innovation generation: the necessary inputs for its "production" and their results. The first dimension considers the following variables: political environment, regulation environment, and business environment; education; research and development; technology; information and communication; general infrastructure; ecological sustainability; credit; investment; trade, competition, and market scale; knowledge workers; and, knowledge absorption and innovation chains. For the second dimension, the variables added are: knowledge creation; knowledge impact; knowledge diffusion; intangible assets, creative goods, and services; and online creativity.

The initial year for the GII, as made available by Cornell University, INSEAD and the World Intellectual Property Organization dates from 2013. This reduces the temporal dimension of the analyzed data.

In the case of economic freedom, we use the IEF as produced by the Heritage Foundation and The Wall Street Journal (2016), that encompass the following dimensions: property rights, freedom from corruption, fiscal freedom, government spending, business freedom, labor freedom, monetary freedom, trade freedom, investment freedom, and financial freedom.

To check for the existence of a relationship between GII and IEF, we used the data from these indexes, as calculated for 2013–2016, in a sample comprising 119 countries, matching the two respective rankings.

3 Panel data analysis: searching for casual relationship

Following Erkan (2015), we used, in the first place, the GII, elaborated by Cornell University, INSEAD and the World Intellectual Property Organization. In the case of economic freedom, we used the IEF, produced by the Heritage Foundation and the Wall

Street Journal. Following Bayar (2015), and Salman, Zampatti and Shukur (2013), we control for macroeconomic variables, obtained from World Bank's World Development Indicators, such as High-Technology Exports (HTE) in US\$; Interest Rate Spread (IRS) and Gross Savings Rate (GSR) % of GDP.

The resulting theoretical model postulates positive impacts on Innovation (GII) for Economic Freedom (IEF), HTE and GSR and negative impact for IRS, as follows:

$$GII = f(IEF, HTE, IRS, GSR)$$

$$(+)\quad (+)\quad (-)\quad (+)$$

In order to verify the existence of a relationship between innovation and economic freedom. In the case of parametric analysis, we follow the approach of Ekram (2015) but, beforehand, adopting panel data econometric methodology. This allows us to combine the analysis of the temporal behavior of the series with the heterogeneity of the different countries composing the sample¹.

The sample includes 119 countries, starting in 2013, which is the first year of the GII calculation, and ending in 2015², which is the last year of data available from World Development Indicators.

Hausman Test pointed out the adoption of random effects model. The equation that we adopted is (all variables in natural logarithm):

$$LGII_{it} = \alpha + \beta_0 LIEF_{it} + \beta_1 LHTE_{it} + \beta_2 LIRS_{it} + \beta_3 LGSR_{it} + D2014 + D2015 + v_{it}$$

$$v_{it} = c_i + \varepsilon_{it}$$

where c_i is the unobservable individual-specific effect, D2014 is a dummy variable for year 2014, D2015 is a dummy variable for year 2015³ and ε_{it} is the white noise.

¹ To check out if the relationships obtained from the panel analysis are statistically sound, we should run the appropriate unit root test to determine the existence of stochastic and deterministic trends in the sample adopted. If we could not reject the unit root hypothesis, we would proceed to cointegration tests for panel data to determine if there were significant long-term relationships, from the statistical viewpoint, between the innovation degree and the level of economic freedom.

² In Section 4, the sample period for the non-parametric approach is 2013-2016.

³ We also tried a dummy for 2013, but the results remained practically the same.

3.1 Empirical findings

The results of the estimation show that the degree of economic freedom has a positive and statistically significant (5%) impact on the degree of innovation.

Table 2 | Random Effects Estimation Results

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
c	-1.119268	0.486046	-2.302800	0.0224
LIEF	0.818169	0.109361	7.481341	0.0000
LHTE	0.447826	0.090445	4.951369	0.0000
LIRS	-0.038294	0.019382	-1.975717	0.0497
LGSR	0.018516	0.033720	0.549104	0.5836
D2014	-0.007497	0.026372	-0.284267	0.7765
D2015	0.046798	0.028448	1.645050	0.1017

Source: authors

The degree of economic freedom also has a greater impact on innovation: a 1% increase in IEF will increase GII by 0.8%. The amount of high-tech exports has a positive and statistically significant (5%) effect on the degree of innovation: a 1% increase of high-tech exports will increase GII by 0.4%. The impact of IRS on the degree of innovation is negative, as expected by the theory: 1% increase in interest rate spread will decrease GII by 0.04%. The impact of the GSR is positive but statistically non-significant, even at 10%.

We cannot test for unit root nor for cointegration due to the reduced timespan of the sample and the great number of countries considered⁴. But, even so, we can infer that freer business environment help to improve innovation *coeteris paribus*. This helps us understand why few and specific countries lead the race for a vaccine.

On the other hand, the case of China and USA leading with the number of initiatives for a vaccine cannot be fully explained - despite China being 'ground zero' for SARS-COV-2. Thus, we need more tools to better understand this situation.

4 Data envelopment analysis and the efficient frontier

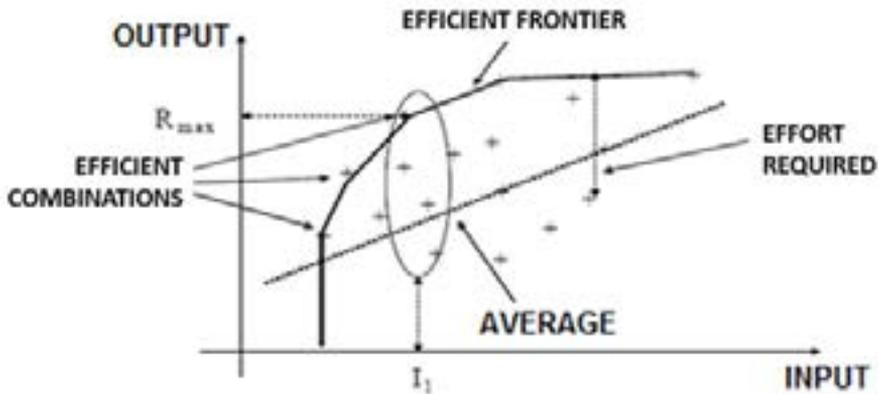
The non-parametric analysis works with the application of DEA⁵ efficiency frontier oriented toward the product for the period 2013–2016. The formulation of the DEA model that is used in this paper follows Banker, Charnes and Cooper (1984), output-oriented - focus on (in) efficiency of the output generated given an input level. Papers using the Data Envelopment Analysis (DEA) represent technical advances if compared to indexes without a more explicit criterion. It can enlighten cases like China (discussed previously), Russia and India hosting companies or labs that lead the vaccine race (as shown in Table 1).

Methodologies of efficiency frontier work on the notion of production function, that is, the combinations of inputs and products, like a ‘cake recipe’: an amount of ingredients which are combined to generate the final product. Thus, it is possible to compare combinations between resources (inputs) and achieved results (products) as far as research, development and innovation (‘RD&I’) are concerned.

The efficiency frontier associates optimal combinations of product inputs, that is, cases of best practices in resource management. The cases inside the frontier are inefficient insofar as the ‘invested resources’ could possibly achieve a better product, as shown in Figure 1. One important issue: the efficiency discussed in DEA is relative and not in absolute terms because it relies on the dataset.

⁵ We adopted the non-parametric approach of Data Envelopment Analysis (DEA) because of its ‘cost-benefit’ usage in this application. We are not so interested in explaining the (in)efficiency rather describe it. Thus, a Stochastic Frontier Analysis (SFA) would not improve the results for this specific application.

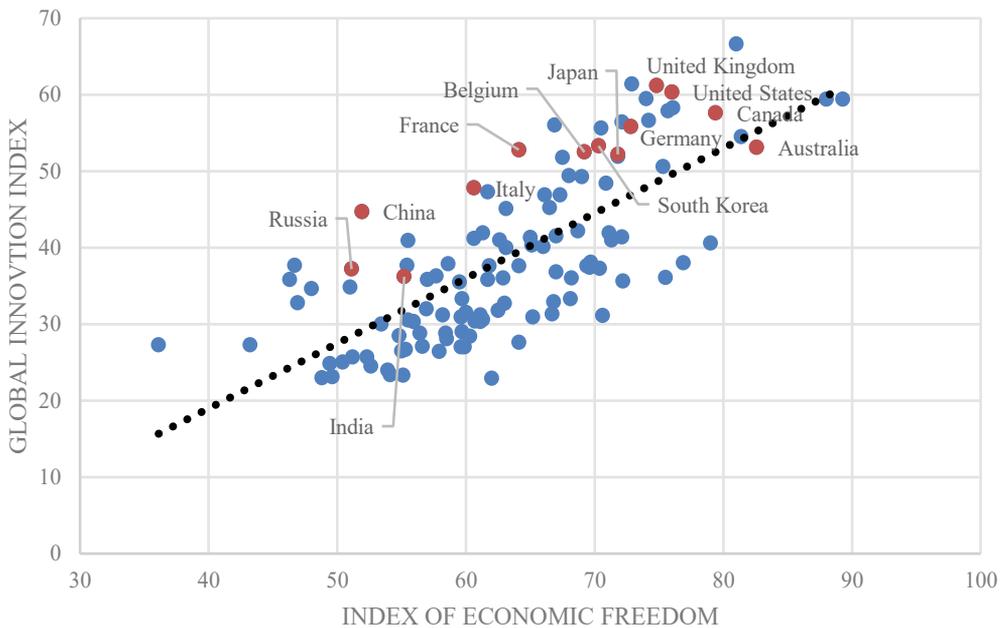
Figure 1 | Efficient Frontier



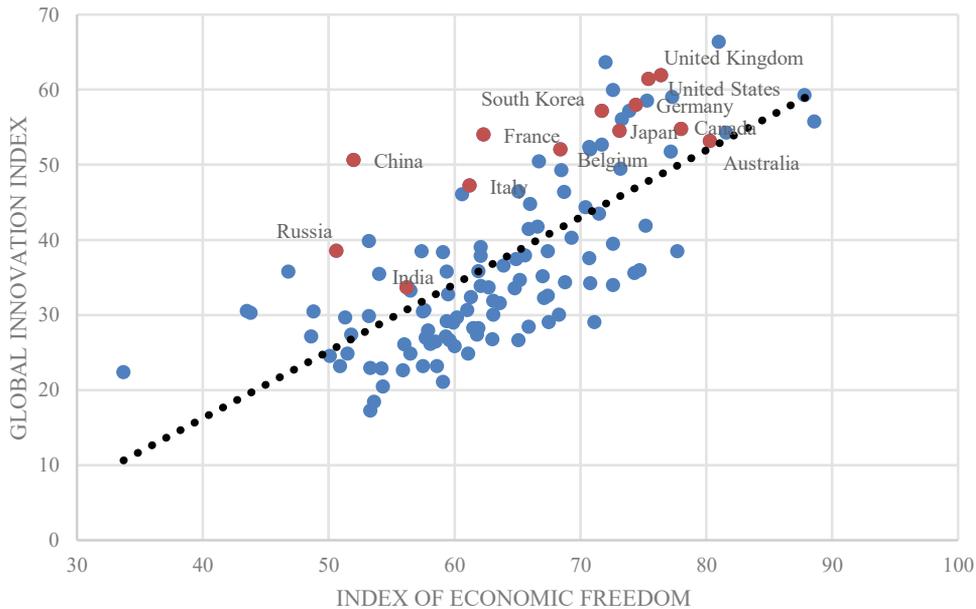
Source: Faria (2006, p.3)

The variable adopted for the input is the IEF and the variable adopted for the product is the GII. Each country is a “decision unit”. Beginning from different suppositions about the "function of production", it is possible to verify if the level of innovation has had increasing, constant or decreasing returns in relation to economic freedom. Figures 2 and 3 illustrate the combination of GII and IEF and the respective averages for 2013 and 2016.

Figure 2 | Scatterplot GII vs. IEF for 2013



Source: Cornell University, INSEAD School of Business and the World Intellectual Property Organization, Heritage Foundation

Figure 3 | Scatterplot GII vs. IEF for 2016

Source: Cornell University, INSEAD School of Business and the World Intellectual Property Organization, Heritage Foundation

It is possible to denote that, except for Australia in 2013, the selected countries have higher combination of innovation and economic freedom above the average line. Thus, compared to the average line, they have a higher innovation index for their respective levels of economic freedom. Particularly, China and France have relative high level of innovation related to their level of economic freedom.

Another important aspect refers to the concept of efficiency when analyzing the data. It is a relationship between resources ('inputs') and results ('outputs'). Being efficient does not mean being 'the best performer at all times' but rather 'doing the best with the available resources'. If a country has few inputs ('low economic freedom') it will have few outputs ('low innovation') and, in this fashion, it can be efficient anyways.

One of the limitations of the original Data Envelopment Analysis is that the assumed production function has constant returns to scale. Charnes, Cooper and Rodes (1987) assume constant returns to scale and all Decision-Making Units (DMUs) in an optimal operation scale. However, this claim is incompatible with several economic activities and even for the government, which provides public goods, it is not convincing. That is why

Banker, Charnes and Cooper (1984) reject the assumption of constant return to scale in favor of variable returns to scale so that the DMUs do not need to operate in optimal scale, which is the most usual case due to constraints in either the input or the product.

In particular, the RD&I process has complex ecosystems as pointed out by Groen and Van Meeteren (2020). Many of them are affected by science and technology policies and subsidies from the government – as explained by Salmelin (2013) for European Union – which distorts incentives. As there are high chances of economies or diseconomies of scale, a function which exhibits variable returns to scale should be used. Also, economic freedom can affect innovation in many ways and, therefore, we assume a variable return to scale ‘production function’. We used data for GII 2013 and 2016 and IEF for 2013 and 2016.

As countries suffer from institutional restrictions (it is not very easy to change business environment in the short-run), we adopted the Banker, Charnes and Cooper’s (1984) product-oriented DEA model – the BCC (Banker, Charnes and Cooper) – with focus on the (in)efficiency of the generated product given a level of used inputs -, since product orientations is more adequate to analyze the efficiency of produce innovation from the ‘resources’ given by the institutional environment (e.g. ‘economic freedom’). Table 3 and Figure 4 show the objective values (‘efficiency scores’) calculated by the DEA-BCC model for 2013 and 2016. The score varies from 0 (‘completely inefficient’) to 1 (‘efficient’).

Table 3 | Objectives values (‘Efficiency scores of innovations’) for 2013 and 2016

COUNTRY	2013	2016	COUNTRY	2013	2016
Albania	0.559006	0.47623	Lithuania	0.681327	0.64746
Algeria	0.547821	0.514039	Luxembourg	0.909462	0.889824
Argentina	0.967326	0.796432	Madagascar	0.434272	0.438822
Armenia	0.641456	0.581607	Malawi	0.563246	0.542844
Australia	0.797297	0.80345	Malaysia	0.837614	0.685895
Austria	0.857494	0.829588	Mali	0.596538	0.463335
Azerbaijan	0.569713	0.529233	Malta	0.90709	0.837836
Bahrain	0.572388	0.552185	Mauritius	0.594048	0.557367
Bangladesh	0.541357	0.445136	Mexico	0.648937	0.584657
Belarus	0.856328	0.665917	Moldova	0.859915	0.709665

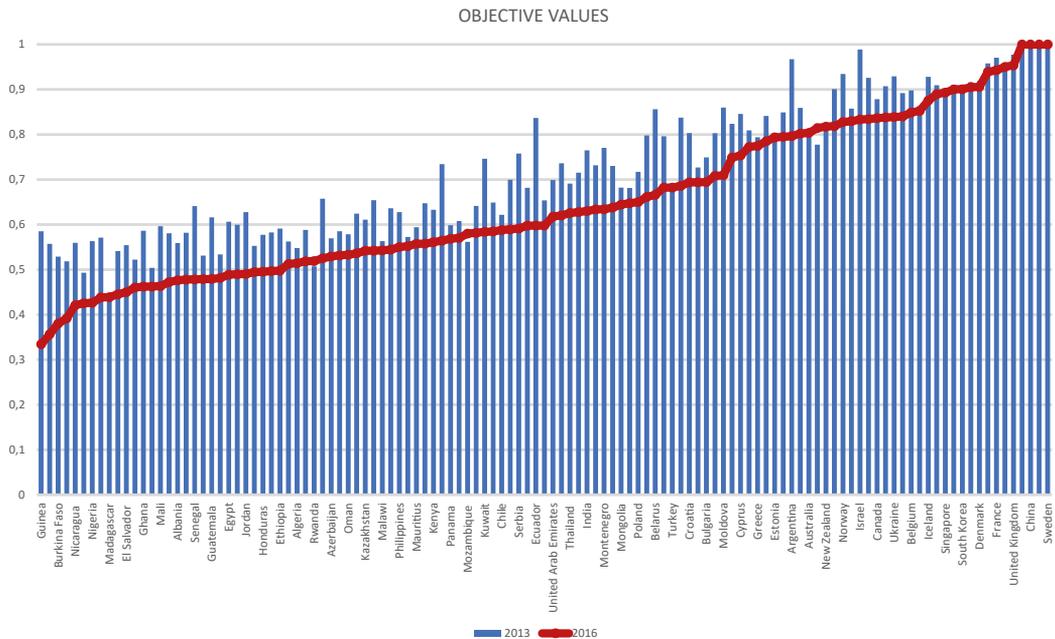
Belgium	0.898087	0.848841	Mongolia	0.681991	0.644288
Botswana	0.522067	0.460208	Montenegro	0.770546	0.63406
Brazil	0.736123	0.620271	Morocco	0.607988	0.570218
Bulgaria	0.749307	0.694223	Mozambique	0.561854	0.579992
Burkina Faso	0.52877	0.380331	Namibia	0.552744	0.494433
Cambodia	0.562579	0.512538	Nepal	0.580746	0.472403
Cameroon	0.570882	0.438209	New Zealand	0.818318	0.817496
Canada	0.878412	0.836391	Nicaragua	0.559482	0.420842
Chile	0.621593	0.587965	Niger	0.518465	0.391592
China	1	1	Nigeria	0.563025	0.426396
Colombia	0.636317	0.544413	Norway	0.934588	0.827762
Costa Rica	0.731818	0.633559	Oman	0.578297	0.53298
Côte d'Ivoire	0.503773	0.462366	Pakistan	0.493176	0.425332
Croatia	0.803063	0.693652	Panama	0.598537	0.568568
Cyprus	0.845647	0.753397	Paraguay	0.582511	0.496697
Czech Republic	0.809236	0.772358	Peru	0.624324	0.536215
Denmark	0.918771	0.905713	Philippines	0.62764	0.55003
Dominican Republic	0.654187	0.542073	Poland	0.717187	0.650012
Ecuador	0.83687	0.597679	Portugal	0.841313	0.784911
Egypt	0.606303	0.488722	Qatar	0.681883	0.597562
El Salvador	0.554281	0.44997	Romania	0.73011	0.637618
Estonia	0.803931	0.793432	Russia	0.848947	0.79488
Ethiopia	0.591225	0.497724	Rwanda	0.507335	0.518896
Finland	0.958037	0.939166	Saudi Arabia	0.798162	0.661244
France	0.970554	0.942491	Senegal	0.641257	0.478329
Georgia	0.585109	0.531515	Serbia	0.757574	0.591271
Germany	0.909973	0.900187	Singapore	0.891892	0.892911
Ghana	0.586485	0.462338	Slovakia	0.726834	0.693959
Greece	0.793963	0.77462	Slovenia	0.901067	0.818651

Guatemala	0.615939	0.4792	South Africa	0.715198	0.627685
Guinea	0.585033	0.334338	South Korea	0.898329	0.90056
Honduras	0.577513	0.49535	Spain	0.859081	0.802283
Hong Kong	0.891892	0.840121	Sri Lanka	0.588029	0.518525
Hungary	0.823578	0.748744	Sweden	1	1
Iceland	0.928184	0.875137	Switzerland	1	1
India	0.764935	0.630039	Tajikistan	0.653696	0.597769
Indonesia	0.657406	0.525176	Tanzania	0.533641	0.481532
Iran	0.777357	0.814306	Thailand	0.691152	0.625696
Ireland	0.916175	0.905047	Togo	0.557089	0.356313
Israel	0.9889	0.8334	Tunisia	0.734273	0.564159
Italy	0.926023	0.834217	Turkey	0.673557	0.682236
Jamaica	0.581796	0.477956	Uganda	0.599813	0.489656
Japan	0.86245	0.852495	Ukraine	0.929076	0.838846
Jordan	0.62782	0.490236	United Arab Emirates	0.698699	0.617749
Kazakhstan	0.610905	0.541796	United Kingdom	0.977327	0.953481
Kenya	0.632819	0.561144	United States	0.951252	0.95017
Kuwait	0.746176	0.583789	Uruguay	0.647351	0.557542
Kyrgyz Republic	0.531252	0.478934	Venezuela	1	1
Latvia	0.802693	0.70812	Vietnam	0.796177	0.682081
Lebanon	0.699593	0.589455			

Source: authors

Although the findings point out that only four countries are 'efficient' in 2013 and 2016 (China, Sweden, Switzerland and Venezuela), there are distinct levels of inefficiency. The DEA suggests that there was a change between 2013 and 2016. Inefficiency has increased for most of the countries according to Figure 4.

Figure 4 | Comparison: Objectives Values for 2013 and 2016



Source: authors

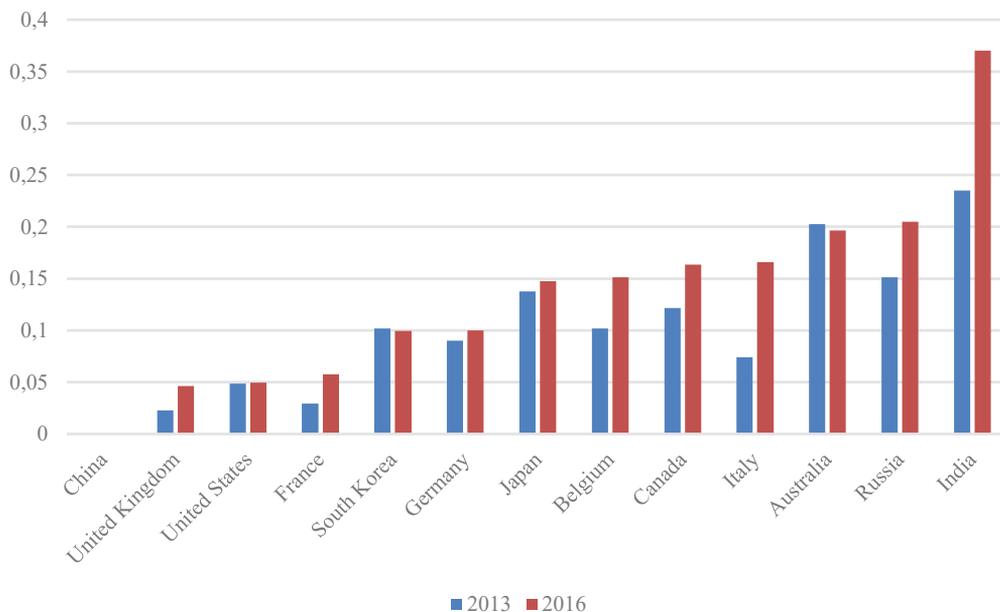
For the specific countries that lead the vaccine race, Table 4 presents the objective value and the 'effort required'. Let us assume that the difference between the efficiency score (equals 1) and the score of the respective country can be interpreted as a measurement of relative effort, as displayed in Figure 5. Then, the countries (particularly India – the largest inefficiency in the group) have to make an effort to be efficient, which does not necessarily mean spending more public resources on RD&I but rather spending better and/or enhance the business environment (such as rule of law, lower taxation, simpler regulation etc.). Although this is an instinctive advantage of the DEA analysis, it has some limitations. Since the results depend on the type of data used, the monitoring and evaluation of public policies tend to be more complex.

Table 4 | Efficiency scores of innovations and effort required for selected countries

DMU Name	Objective Value 2013	Effort required 2013	Objective Value 2016	Effort required 2016
China	1	0	1	0
United Kingdom	0.977327392	0.022672608	0.953481208	0.046518792
United States	0.951252288	0.048747712	0.950170226	0.049829774
France	0.970554252	0.029445748	0.942490619	0.057509381
South Korea	0.898329026	0.101670974	0.900559893	0.099440107
Germany	0.909973364	0.090026636	0.900186567	0.099813433
Japan	0.862450139	0.137549861	0.852494916	0.147505084
Belgium	0.898086526	0.101913474	0.848841006	0.151158994
Canada	0.878412471	0.121587529	0.836391437	0.163608563
Italy	0.926023303	0.073976697	0.834217038	0.165782962
Australia	0.797297297	0.202702703	0.803449841	0.196550159
Russia	0.848947049	0.151052951	0.794880184	0.205119816
India	0.764934947	0.235065053	0.630039377	0.369960623

Source: authors

Figure 5 | Effort required for obtain efficiency in the relationship between innovation and economic freedom



Source: authors

Final remarks

The scenario of the COVID-19 vaccine race is still uncertain. However, most likely, any discovery will come from one of the countries that are in the clinical stage of evaluation. It is a small group of countries whose largest number of initiatives are concentrated in the United States and China.

To justify that higher per capita income is the explanation of this inequality is very simplistic. India and China are part of this group and have comparatively low per capita income to other members, such as the United States and Germany. We considered that other variables explain the current scenario of countries in the search for a vaccine innovation.

The degree of economic freedom has been shown to be crucial to determine the level of innovation, possibly due to the removal of barriers to profit from new products or productive process. The amount of high-tech exports is also an important determinant of innovation, possibly due to the “learning by doing” effect.

The DEA analysis suggests that there was a change between 2013 and 2016, when inefficiency increased for most of the countries, but in both years the vaccine race leading groups of countries have higher combination of innovation and economic freedom above the average of the countries. Thus, compared to the average line, they have higher innovation index for their respective levels of economic freedom. Particularly, China and France seem to be performing better for their respective levels of economic freedom.

It is recommended that further research perform unit root and cointegration tests by increasing the timespan or reducing the number of countries of the sample. In addition, it would be beneficial to explore the efficiency change by its decomposition (changes in efficiency level and changes in technology) by using a Malmquist Index (e.g. for a broader period), which could explain the inefficiency over the years by a panel data analysis using objective values calculated by the Stochastic Frontier Analysis (SFA) methodology.

References

- BANKER, R. D., CHARNES, A., & COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management science*, 30(9), 1984, p.1078-1092.
- BAYAR, Y. Impact of remittances on the economic growth in the transitional economies of the European Union. *Economic Insights – Trends and Challenges*, Volume 4(67), Issue 3, 2015, p.1-10.
- BHAGWATI, J. *Regionalism and multilateralism: an overview. Trading blocs: Alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999, p.3-32.
- BREITUNG, J.; MEYER, W. Testing for unit roots in panel data: Are wages on different bargaining levels cointegrated? *Applied Economics*, 26(4):353–361, 1994.
- CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RODES, E. Measuring the efficiency of decision-making units. *European Journal of Operational Research*, n. 2, 1987, p. 429-444.

CORNELL UNIVERSITY; INSEAD; WIPO. *The Global Innovation Index*. Fontainebleau, Ithaca, Geneva, 2016.

ERKAN, M. Economic freedom and innovation. *International Journal of Science and Research*, 4(7), 2015, p.1806-1809.

FARIA, F. P. *Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro*. Monografia premiada pelo Prêmio Ipea/Caixa Econômica Federal. Tema: Eficiência e Efetividade do Estado no Brasil, 2006.

GROEN, H. L., & VAN MEETEREN, N. L. The Value of Public–Private Partnerships in the Netherlands. *Handbook of Biomarkers and Precision Medicine*, 2019, p. 335.

IM, K. S.; PESARAN, M. H. & SHIN, Y. Testing for unit roots heterogeneous panels. *Working Paper, Department of Applied Economics*. University of Cambridge, 1997.

KAO, C. Spurious regression and residual-based tests for cointegration in panel data, *Journal of Econometrics*, 90, pages 1-44, 1999.

LEVIN, LIN & CHU. Unit root tests in panel data: asymptotic and finite-sample properties. *Journal of Econometrics*, volume 108, issue 1, pages 1–24, May, 1992.

LEVIN, LIN & CHU. Unit root tests in panel data: new results. *Discussion Paper*, pages 93 – 156, 1993.

MADDALA, G. S. AND WU, SHAOWEN. A comparative study of unit root tests with panel data and a new simple test. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61(Special Issue):631–652, 1999.

MCCOSKEY, S. & KAO, C. A residual-based tests for the null of cointegration in panel data, *Econometric Reviews*, 17, pages 57-84, 1998.

PEDRONI, P. Panel Cointegration: Asymptotic and finite sample properties of pooled time series tests with an Application to the PPP Hypothesis, *Indiana University Working Papers in Economics*, Nº. 95-013, 1995.

PEDRONI, P. Panel Cointegration: Asymptotic and finite sample properties of pooled time series tests with an Application to the PPP Hypothesis, new results, *Indiana University Working Papers in Economics*, 1997.

QIU, Y., CHEN, X., & SHI, W. Impacts of social and economic factors on the transmission of coronavirus disease 2019 (COVID-19) in China. *Journal of Population Economics*, 2020, p.1–46. Advance online publication.

QUAH, D. International patterns of growth: persistence in cross-country disparities. *Working Paper, MIT*. 1990.

ROMER, P. Endogenous technological change. *Journal of Political Economics*, 98(5), Part 2: The Problem of Development: A Conference of the Institute for Study of Free Enterprise Systems, Oct., 1990, p.S71-S102.

SCHUMPETER, J. A. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle* (Vol. 55). Piscataway, NJ: Transaction Publishers, 1934.

SALMELIN, B. The horizon 2020 framework and open innovation ecosystems. *Journal of Innovation Management*, 1(2), 2013, p.4-9.

SARNO, LUCIO & TAYLOR, MARK P. Real exchange rates under the recent float: Unequivocal evidence of mean reversion. *Economics Letters*, 60(2):131–137, 1998.

SJÖDIN HENRIK, WILDER-SMITH ANNELIES, OSMAN SARAH, FAROOQ ZIA, ROCKLÖV JOACIM. Only strict quarantine measures can curb the coronavirus disease (COVID-19) outbreak in Italy, 2020. *Euro Surveil*. 2020; 25(13), 2020, p.1-6.

SALMAN, A. K., ZAMPATTI, D., & SHUKUR, G. Macroeconomic Determinants, Innovation and the Birth of New Firms: Negative Binomial Regression Approach: Negative Binomial Regression Approach. *International Journal of Economics and Finance*, 5(11), 2013, p.72-81.

SOLOW, R. Technical change and the aggregate production function. *Review of Economics and Statistics*, 39, 1957, p.312–320.

THE HERITAGE FOUNDATION; THE WALL STREET JOURNAL. *Index of Economic Freedom Promoting Economic Opportunity and Prosperity*. Washington D.C., 2016.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WTO) *Draft landscape of COVID-19 candidate vaccines*. Publication. In: <https://www.who.int/publications/m/item/draft-landscape-of-covid-19-candidate-vaccines>. Access: August 15th, 2020.

Vladimir Fernandes Maciel

 ORCID 0000-0002-7313-1517

Head of the Mackenzie Center for Economic Freedom and professor at Graduate Program in Economics and Markets - Mackenzie Presbyterian University, São Paulo, Brazil.

E-mail: vladimir.maciell@mackenzie.br

Ulisses Monteiro Ruiz de Gamboa

 ORCID 0000-0001-7046-7368

Researcher at Mackenzie Center for Economic Freedom and professor at Graduate Program in Economics and Markets – Mackenzie Presbyterian University, São Paulo, Brazil.

E-mail: ulisses.gamboa@mackenzie.br

Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos Estados e do Distrito Federal

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, MT – Brasil

Luiz Ricardo Cavalcante

Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, DF - Brasil

O objetivo deste trabalho é descrever e sistematizar as diferentes interpretações do conceito de despesa com pessoal nas medidas de déficit fiscal nos Estados e no Distrito Federal. Com esse propósito, examinam-se os dados relativos à despesa total com pessoal (DTP) das 27 unidades da Federação. Os resultados indicam que em 23 delas há divergências entre os dados publicados e o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), as quais estão relacionadas à exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), do abono de permanência, dos pensionistas, dos inativos e da contribuição previdenciária patronal. Argumenta-se que o subdimensionamento da DTP tende a i) ampliar a margem de expansão de gastos remuneratórios; ii) criar a ilusão de enquadramento nos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); iii) limitar as possibilidades de sanções previstas na LRF; e iv) gerar impacto previdenciário em razão da paridade e do aumento de inativos.

Palavras-chave: despesa com pessoal, Lei de Responsabilidade Fiscal, limite fiscal

Composición de gastos de personal y déficit fiscal: un análisis de los estados y del Distrito Federal de Brasil

El objetivo de esta investigación es describir y sistematizar las diferentes interpretaciones del concepto de gastos de personal en las medidas de déficit fiscal en los estados y en el Distrito Federal. Para este propósito, se analizan los datos sobre el gasto total de personal de las 27 unidades de la Federación. Los resultados indican que en 23 de ellas hay divergencias entre los datos publicados y las directrices de la Secretaría del Tesoro Nacional de Brasil. Las diferencias están relacionadas con la exclusión del impuesto sobre la renta retenido en la fuente, con el subsidio de permanencia en servicio, los pensionados, los inactivos y con la contribución de seguridad social del empleador. Se argumenta que las estimativas de gastos de personal bajo sus costos efectivos tienden a: i) ampliar el margen de expansión de los gastos de remuneración; ii) crear la falsa impresión de enmarcar dentro de los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF); iii) limitar las posibilidades de sanciones previstas en la LRF; y iv) generar impacto en la seguridad social debido a la paridad y al aumento de los inactivos.

Palabras clave: gastos de personal, Ley de Responsabilidad Fiscal, límites fiscales

Composition of personnel expenses and fiscal deficit: an analysis of the Brazilian states and of the Federal District

The aim of this paper is to describe and to systematize the changing understandings about personnel expenses in the estimations of the fiscal deficits of the states and of the Federal District in Brazil. Data regarding the total personnel expenses of the 26 states and of the Federal District were analyzed. It is shown that in 23 out of 27 units there are differences between the published data and the understanding of the National Treasury Secretariat. Differences are related to the exclusion of withholding income taxes, staying allowances, pensioners, inactive personnel and employer's contribution to social security. It is argued that underestimating personnel expenses may lead to undesirable events such as i) unsustainable expansion of remuneration expenses; ii) illusion of fiscal stability; iii) limited possibilities of applying legal sanctions to managers that are not fiscally responsible; iv) and social security impacts due to parity and increasing number of inactive workers.

Keywords: personnel expenses, Fiscal Responsibility Law, boundaries of fiscal stability

1 Introdução

O desempenho fiscal impacta diretamente nos investimentos, na economia, na prestação dos serviços públicos e na qualidade de vida dos cidadãos. Por essa razão, o equilíbrio das contas públicas tem sido uma recorrente preocupação nacional. Contudo, ao longo dos últimos anos, déficits reiterados têm sido observados, ensejando a adoção de medidas de austeridade e de cortes de gastos e atrasos de repasses por parte da União aos demais entes da federação. Com efeito, segundo estudo realizado por Tinoco e Giambiagi (2018), a deterioração fiscal esteve no centro das principais discussões macroeconômicas nos últimos anos, sendo apontada como uma das causas mais importantes da recessão iniciada em 2015 e o principal pilar da reforma fiscal com imposição do teto de gastos.

Nessa seara, as despesas com pessoal são uma rubrica especialmente relevante. Com efeito, Gadelha (2011) mostra que essas despesas exercem um forte impacto na probabilidade dos municípios incorrerem em déficit. Trata-se, de acordo com o referido autor, de um item que afeta mais o resultado primário dos municípios do que as receitas tributárias.

Nos Estados e no Distrito Federal, o controle das despesas com pessoal é executado por meio de Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), que são divulgados ao final de cada quadrimestre com o comparativo dos limites fiscais impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal” ou “LRF”). Esses relatórios destacam a despesa total com pessoal (com distinção dos inativos e pensionistas) e indicam eventuais medidas corretivas adotadas ou a adotar se ultrapassados os limites fixados em lei. Medeiros *et al.* (2017) explicam que esses limites foram impostos devido ao histórico de desequilíbrio e endividamento dos entes subnacionais, especialmente com relação ao gasto com pessoal. Trata-se de uma rubrica que requer um controle cuidadoso, uma vez que os serviços públicos tendem a ser intensivos em mão de obra e que há diversos incentivos para que se criem despesas adicionais dessa natureza. Além disso, o aumento dos gastos com pessoal tende a aumentar os gastos previdenciários futuros.

O conceito de despesa total com pessoal (DTP) está previsto no artigo 18 da LRF:

[...] entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, art. 18).

Tal fato poderia sugerir a convergência de entendimentos acerca de quais despesas possuem essa natureza e, por conseguinte, compõem os cálculos da DTP. No entanto, na prática, há divergências capitaneadas por instituições diversas, como as Controladorias Gerais dos Estados e os Tribunais de Contas, e resultantes da interferência do Poder Judiciário. Nesses casos, o subdimensionamento da DTP tende a *i)* ampliar a margem de expansão de gastos remuneratórios; *ii)* criar a falsa impressão de enquadramento nos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); *iii)* limitar as possibilidades de sanções previstas na LRF; e *iv)* gerar impacto previdenciário em razão da paridade e do aumento de inativos. Contudo, apesar dessas consequências, não há registro de levantamento sistemático do reflexo das diversas compreensões acerca da concepção de despesa com pessoal nas medidas de déficit fiscal das 27 unidades da Federação.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é descrever e sistematizar as diferentes interpretações do conceito de despesa com pessoal nas medidas de déficit fiscal nos estados e no Distrito Federal. Com esse propósito, analisam-se os RGF e os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) disponibilizados pelos estados e Distrito Federal. O trabalho está estruturado em quatro seções além desta introdução. A seção 2 contém uma breve revisão bibliográfica sobre o tema. Na seção 3, demonstram-se os procedimentos metodológicos utilizados. Já na seção 4, apresenta-se o quantitativo de entes que excluem determinadas rubricas e suas respectivas fundamentações. Finalmente, na quinta seção discutem-se as conclusões e implicações da análise empreendida.

2 Fundamentos teóricos

Apesar da relevância do tema para o debate sobre o equilíbrio fiscal, as despesas com pessoal das unidades da federação e seus métodos de apuração têm sido objeto de uma produção acadêmica relativamente escassa. Com efeito, conforme se evidencia ao longo desta seção, foram identificados poucos trabalhos publicados em periódicos sobre o tema, embora haja uma razoável produção técnica na forma, por exemplo, de manuais ou textos para discussão.

Campagnoni *et al.* (2014) analisaram os limites para despesas com pessoal, estabelecidos na LRF, pelos Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013. O trabalho avalia, inclusive, se os limites apurados respeitaram as determinações da LRF, mas não trata de jurisdições subnacionais. Outros estudos avaliam a composição e a evolução das despesas com pessoal em Estados como Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, mas não se detêm nos métodos empregados na apuração dessas despesas (SOUZA; PLATT NETO, 2012; PIRES; PLATT NETO, 2016).

Em meados da década de 2000, ao analisar o ajuste fiscal promovido no período de 1999 a 2003, Dias (2004, p. 32) alertou para a resistência dos entes subnacionais às regras da LRF e para a necessidade de racionalização na gestão fiscal. Alguns anos mais tarde, esse mesmo autor (DIAS, 2009, p. 31) salientou que os estados têm se valido de interpretações ou contestações da LRF para se adequarem aos limites para a despesa com pessoal. Oliveira (2015, p. 266-270), ao analisar a LRF, alerta para a melhora artificial da relação “despesa com pessoal /receita corrente líquida”, em decorrência da exclusão indevida do IRRF. Afonso e Pinto (2016), por sua vez, mencionam as “leituras heterodoxas do que contar ou não como despesa de pessoal”.

De acordo com Rocha (2018, p. 11), somente a partir da publicação da 1ª edição do Boletim de Finanças dos entes subnacionais, em 2016, tornou-se possível comparar as despesas com pessoal apuradas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – órgão pertencente ao Ministério da Economia que possui a competência de estabelecer normas e procedimentos atinentes à execução orçamentária e financeira aos entes federativos – com aquelas informadas pelos governos estaduais por meio dos RGF. O Boletim de Finanças

dos Entes Subnacionais 2018 da STN (BRASIL, 2018), com base nos dados do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), constatou que, em 2017, 14 estados apresentaram comprometimento de suas receitas correntes líquidas com despesas com pessoal superior ao limite de 60% fixado na LRF (AC, AL, BA, MG, MS, MT, PB, PR, RJ, RN, RR, RS, SC e SE). No entanto, segundo as informações publicadas pelos entes nos RGF relativos a 2017, apenas seis estados encontrar-se-iam acima do limite de 60% da LRF (AC, MG, MS, RJ, RR e TO). Essa diferença, como se destacou no boletim, é proveniente das diversas metodologias (sancionadas pelos respectivos Tribunais de Contas) dos cálculos da despesa com pessoal.

O caso do Estado de Mato Grosso é exemplificativo de distorção dos dados contábeis, amparada em decisão do respectivo Tribunal de Contas, que impacta diretamente nas informações fiscais do estado. Em dezembro de 2015, o governo do estado, de forma consolidada, apresentava 60,40% de gastos com despesa de pessoal, nos termos do RGF, acima, portanto, do limite máximo previsto na LRF, que é de 60%. Com uma decisão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), por meio da Resolução de Consulta 29, de dezembro de 2016, mudou-se o entendimento até então vigente e passou-se a adotar uma linha interpretativa divergente da STN, no sentido de não se incluir na apuração da despesa com pessoal e na receita corrente líquida (RCL) o valor do IRRF dos servidores. Com essa decisão, o referido limite de despesa com pessoal caiu para 56,98%, já em dezembro de 2016, nos termos do RGF, deixando de demonstrar, dessa forma, a verdadeira situação fiscal do estado e possibilitando o incremento de novas despesas com pessoal. Posteriormente, em dezembro de 2018, mediante a Resolução de Consulta nº 19/18, o TCE-MT alterou novamente seu entendimento técnico acerca da consideração do IRRF no conceito de despesa com pessoal, retornando à antiga linha argumentativa de que o IRRF deve sim compor a despesa com pessoal e a RCL, culminando, dessa forma, na elevação da despesa com pessoal para 68,18%, conforme RGF do terceiro quadrimestre de 2018, o que, atualmente, traz enormes dificuldades de adequação ao limite máximo de 60%, considerando a rigidez das despesas com pessoal e dificuldade de se aumentarem receitas.

A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2019) emitiu Nota Técnica em abril de 2019, alertando para o aumento das despesas com pessoal, as divergências de metodologias de cálculo e a ausência de transparência e de possibilidade de comparação da real situação dos entes.

Nota-se, assim, que os trabalhos que existem acerca do assunto mencionam que há divergências de metodologias e cálculos da despesa com pessoal, as quais refletem na grave situação fiscal contemporânea dos entes, porém não aprofundam e não demonstram, de forma sistemática (isto é, para o conjunto das unidades da Federação e para o conjunto das possíveis exclusões) quais são essas divergências.

3 Procedimentos metodológicos

A fim de alcançar o objetivo apontado na introdução deste trabalho, a bibliografia sobre o tema foi revisada, encontrando-se pouco conhecimento sistematizado sobre o assunto. Na sequência, estudaram-se casos práticos, jurisprudência e experiências relacionadas ao tema.

Em seguida, coletaram-se os RGF publicados pelos estados e Distrito Federal dos últimos dez anos, tendo como marco final o RGF do 3º quadrimestre de 2018, com exame dos dados relativos à despesa total com pessoal (DPT), especialmente no que diz respeito à exclusão de valores com fundamento em entendimentos técnicos e decisões judiciais que, em regra, são mencionados nas notas de rodapé dos RGF, as quais serão analisadas e catalogadas.

Dando continuidade ao trabalho, realizou-se levantamento das informações de déficit fiscal dos estados e do Distrito Federal com base nos anexos um e quatro dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária dos últimos dez anos, respectivamente.

Com base nesses dados, demonstram-se os impactos das alterações metodológicas e interpretativas no cálculo da despesa com pessoal, considerando a metodologia de cálculo adotada pelo ente e a forma definida pela STN.

Como a pesquisa que resultou neste artigo tem um caráter fundamentalmente documental, optou-se por registrar, nas referências, apenas livros, artigos publicados em periódicos ou trabalhos de caráter acadêmico. No caso da legislação citada, dos RGF, das decisões, das resoluções ou dos pareceres coletivos, entre outros documentos legais ou infralegais que formam, na prática, a base empírica deste trabalho, optou-se por indicar a numeração correspondente para que possam ser diretamente obtidos na *internet* em sites jurídicos, legislativos ou nos próprios portais de transparência dos entes federativos.

4 Resultados: sistemáticas adotadas pelos entes da federação na apuração da despesa com pessoal

A LRF tem seu fundamento nos artigos 163 e 169 da Constituição Federal, os quais estabelecem que cabe a lei complementar dispor sobre finanças públicas e limites de despesa com pessoal. A LRF consolidou-se como ferramenta basilar de planejamento e controle das receitas e despesas públicas, estabelecendo regras referentes à responsabilidade e ao equilíbrio da gestão fiscal.

Como mecanismo de contenção e tentativa de controle de tais gastos, a LRF, em seu artigo 18, fixou os elementos que devem compor a despesa total com pessoal (DPT), considerando, para tanto, quaisquer gastos remuneratórios com ativos, inativos e pensionistas. Já o artigo 19, § 1º, prevê quais rubricas devem ser excluídas do cálculo de despesa com pessoal, tais como indenização por demissão de servidores ou empregados, incentivos à demissão voluntária decorrentes de decisão judicial, dentre outras. O cômputo da despesa líquida com pessoal se dá entre a diferença da despesa bruta com pessoal (somatório das despesas com pessoal ativo, inativo, pensionistas e outras despesas com pessoal) e as despesas não computadas.

A LRF prevê, assim, os limites de gastos com despesa com pessoal em harmonia com a capacidade de arrecadação de tributos, com a finalidade de controlar as finanças públicas dos entes federativos. Logo, os Estados e o Distrito Federal possuem o limite global de gastos com pessoal de 60% de sua receita corrente líquida, subdividido em limites específicos de 3% ao Poder Legislativo (incluídos os Tribunais de Contas), 6% ao Judiciário, 49% ao Executivo e 2% ao Ministério Público. Caso ultrapassem os limites impostos pela LRF, cabe ao Poder ou órgão reenquadrar seus gastos nos dois semestres subsequentes, eliminando o percentual excedente. Caso a redução não seja efetivada, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia de outro ente ou contratar operações de crédito.

Os mecanismos de controle previstos nos §§ 1º e 2º do artigo 23 da LRF estão suspensos liminarmente desde 2007 (ADI nº 2.238), pois o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que a parte final do § 1º, o qual prevê redução da remuneração dos cargos em comissão e funções de confiança, não possui previsão na Constituição Federal. Pela mesma

razão, o § 2º foi suspenso, uma vez que possibilitaria a redução temporária de jornada de trabalho com a adequação de vencimentos. Isto é, o STF decidiu pelo afastamento da eficácia de parte do §1º e da integralidade do §2º do artigo 23 da LRF, por considerar que as normas contidas nesses dispositivos atentam contra o princípio da irredutibilidade de vencimentos. De acordo com a Suprema Corte, as medidas de redução da remuneração de cargos e de funções e a redução de vencimentos compensada pela redução de carga horária de serviço não encontram respaldo na Carta Magna, que cuida da contenção de despesas públicas com pessoal. O julgamento do mérito somente foi iniciado em 2019, mas o STF ainda não o concluiu. Assim, o estado que ultrapassou ou venha a ultrapassar o limite máximo de despesa com pessoal não é obrigado e nem pode lançar mão das alternativas de redução previstas nos §§ 1º e 2º do artigo 23 da LRF.

A receita corrente líquida (RCL) corresponde às diversas receitas arrecadadas pelo estado no mês de referência e nos onze anteriores e demonstra os recursos que o governo possui em cada exercício para fazer frente às suas despesas. Consoante o artigo 2º, IV, da LRF, a RCL compõe-se do somatório de receitas tributárias, contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. Desse valor, subtraem-se, no caso dos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional e outras deduções.

Como forma de adequação aos limites previstos em lei, os Estados e o Distrito Federal deveriam buscar alternativas para não aumentar gastos e reduzir despesas remuneratórias, a exemplo da não realização de novos concursos públicos e a não concessão de aumento salarial para categorias profissionais.

Todavia, por vezes, os entes baseiam-se em metodologias fundamentadas em decisões provenientes dos Órgãos de Controle e das Cortes Superiores e Estaduais, as quais têm fixado entendimentos que afetam diretamente o cálculo da despesa com pessoal, ora não contabilizando as rubricas expressamente previstas no artigo 18, ora deixando de computar despesas que, embora não mencionadas no rol do mencionado dispositivo, notadamente possuem natureza remuneratória, o que acarreta implicações econômicas e financeiras. Nesse sentido, alguns estados não consideram em suas despesas com pessoal algumas rubricas de despesas importantes, como as despesas com inativos e pensionistas, Imposto de Renda Retido na Fonte e as despesas com obrigações patronais.

Assim, tais decisões têm gerado interpretações distintas entre os entes federados e a STN, o que é perceptível ao analisar os RGF dos Poderes. Isso se deve ao fato de que, ao se excluir verba de natureza remuneratória da despesa com pessoal, inevitavelmente, a margem do limite do ente aumenta. Isso provoca uma falsa ideia de que há espaço para a realização de novas despesas, considerando a diminuição do percentual de gasto com pessoal, ou seja, embora o ente efetivamente tenha extrapolado o limite considerado seguro para o gasto com pessoal, o RGF sugere que ele ainda comportaria novas despesas.

Além dessa maquiagem impedir a imposição de medidas da LRF para a retomada do limite, a existência de espaço para comportar novas despesas coloca o ente em situação de vulnerabilidade frente às pressões das categorias profissionais por concessões de revisão geral anual, aumentos, benefícios e realização de concursos públicos, por exemplo.

Desse modo, a fim de traçar um diagnóstico da situação fiscal dos estados, analisaram-se as metodologias adotadas no cômputo das espécies remuneratórias. De acordo com o levantamento realizado, mais de 70% das deliberações relacionadas à despesa com pessoal são lastreadas em decisões dos Tribunais de Contas dos Estados. Para corroborar o versado, nas próximas seções serão demonstrados quais Poderes e órgãos dos estados excluem as referidas rubricas e as fundamentações que justificariam sua não inclusão na despesa com pessoal.

4.1 Imposto de Renda Retido na Fonte

O IRRF é uma das formas de arrecadação do Imposto de Renda (IR) cuja competência arrecadatória é da União. No entanto, as receitas derivadas do IRRF pertencem exclusivamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por determinação constitucional.

Contudo, o assunto causa interessantes debates quanto à inclusão da rubrica em estudo na composição da RCL e da DPT, sendo necessário compreender primeiramente que, ao realizar o pagamento da remuneração, o IRRF é retido pelo ente, ou seja, na fonte. Questiona-se, então, se esse valor retido deve ser contabilizado na RCL e na DPT. Alguns Poderes e órgãos, ao reter o IRRF, entendem que não. Em relação à RCL, acreditam que a retenção do referido imposto não configura receita, mas mero registro contábil, já que não

há pagamento direto pelo contribuinte aos cofres públicos. Quanto à DPT, compreendem que a parcela retida da remuneração dos servidores a título de IRRF não pode ser configurada como despesa porque não houve saída de valores dos cofres públicos.

Todavia, a exclusão do IRRF, tanto na RCL, como na DPT, viola o princípio do orçamento bruto, previsto na Lei nº 4.320/1964, o qual determina que as receitas e despesas devem constar no orçamento pelos seus valores globais, sem quaisquer deduções. Ademais, a retenção do IRRF é receita efetiva e ocasiona aumento quantitativo do patrimônio do ente beneficiado. Há que se pontuar também que a STN já se posicionou no sentido de que o IRRF deve ser incluído no cálculo das despesas com pessoal por ter caráter remuneratório. Porém, considerando os RGF do 3º quadrimestre de 2018, verificou-se que em 15 estados, pelo menos em um Poder ou em um órgão, ocorre a exclusão da arrecadação do IRRF do cálculo de despesa com pessoal.

Quadro 1 | Exclusão do IRRF

	Executivo	Tribunal de Justiça	Assembleia Legislativa	Tribunal de Contas	Ministério Público	Consolidado
AP				x	x	
BA		x				
GO	x	x	x		x	x
MA		x	x	x	x	
MS		x			x	
MT (*)	x		x	x	x	x
PA			x	x		
PB	x			x	x	x
RO		x	x		x	
RR			x	x		
RS	x				x	x
RN		x		x	x	
SC					x	
SE			x	x	x	
TO			x	x		

(*) No Estado de Mato Grosso, até o 2º quadrimestre de 2018, visualiza-se a exclusão do IRRF na Assembleia Legislativa, Poder Executivo e Consolidado no cômputo de despesa com pessoal para fins de limite, conforme preconiza a LRF. No Ministério Público Estadual, a exclusão da referida rubrica foi constatada apenas até o 1º quadrimestre de 2018. Fonte: elaboração própria.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), por exemplo, entende que o IRRF referente aos servidores públicos não integra os conceitos de “despesa com pessoal” e de “receita corrente líquida”, para fins de apuração dos limites estabelecidos na LRF, sob o fundamento de que “os valores referentes ao IRRF dos servidores públicos não aumentam nem reduzem os valores dos cofres estaduais, sendo uma operação meramente escritural” (TCE-RN, Decisão nº 720/207). Desse entendimento compartilha o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), pois julga também que só se considera receita quando há entrada efetiva de recurso e, por conseguinte, variação patrimonial. Nesse viés, não considera o IRRF como receita porque não há efetiva incorporação de recursos ao patrimônio público (TCE-RS, Parecer Coletivo nº 2/2002).

Ancorado sobre os mesmos argumentos, em 2016 o TCE-MT posicionou-se também a favor da exclusão do IRRF da RCL e da DPT, por meio da Resolução de Consulta nº 29/2016. Entretanto, em 2018, mediante reexame de tese, tal entendimento foi revisto por considerar que destoava da legislação e jurisprudência. Deste modo, o TCE-MT decidiu que o IRRF não pode ser excluído do cômputo das DPT e deve ser incluído no cálculo da RCL (TCE-MT, Resolução de Consulta nº 19/2018).

4.2 Abono de permanência

O abono de permanência é um incentivo pecuniário conferido ao servidor público que, atendendo aos pressupostos para aposentadoria voluntária, possui a faculdade em permanecer na ativa, fazendo jus ao recebimento de valor equivalente à sua contribuição previdenciária – a qual é de responsabilidade do ente público em que o servidor é vinculado –, enquanto não satisfaz os requisitos para aposentadoria compulsória, conforme previsto no artigo 40 da Carta Magna.

Possui, assim, duas vertentes: é um estímulo ao servidor a permanecer na ativa, já que recebe numerário igual ao de sua contribuição, e é uma economia para a administração pública, visto que não necessita contratar imediatamente novo servidor para repor aquele que iria se aposentar, protelando as despesas que teria com proventos de aposentadoria e mantendo em atividade servidor capacitado. Consoante Ibrahim (2008), a concessão do abono permanência é importante para o adequado funcionamento da máquina administrativa, adiando a saída de pessoas especializadas em seus segmentos de atividade.

É preciso levar em consideração que o servidor continua contribuindo para o regime próprio a que se encontra vinculado, mas recebe em valor idêntico o abono de permanência, na mesma folha de pagamento, gerando, por fim, vantagem financeira em sua remuneração, em razão de sua permanência na ativa. Assim, não há prejuízos aos cofres previdenciários, sendo de total responsabilidade do Tesouro o pagamento do abono no mesmo valor da contribuição.

Destaque-se que o abono de permanência possui natureza transitória, devendo ser concedido ao servidor somente até o momento de sua aposentadoria eletiva ou compulsória aos 75 anos de idade, conforme preceitua a Emenda Constitucional 88/2015.

Outrossim, é importante discutir a natureza jurídica do abono de permanência, posto que sua interpretação está intimamente ligada ao cálculo da despesa com pessoal do ente federativo e, a depender da perspectiva adotada, fomenta, incontestavelmente, grande impacto no equilíbrio financeiro do ente, em razão dos limites previstos nos artigos 18, 19 e 20 da LRF.

É certo que o Constituinte não foi claro se a verba em comento é de ordem remuneratória ou indenizatória, o que provoca interessantes debates jurídicos nas Cortes Superiores e nos Órgãos de Controle, considerando que a LRF, ao dispor da composição da DPT com pessoal, elencou os gastos de natureza remuneratória com ativos, inativos e pensionistas, não se fazendo, contudo, menção a qualquer tipo de espécie indenizatória.

Embora parte considerável da jurisprudência enverede para a natureza indenizatória do abono de permanência, é assente na maioria das cortes de controle e judiciais que a vantagem em comento possui essência remuneratória e, portanto, integra a despesa com pessoal, por se tratar de uma retribuição pelos serviços prestados em razão do esforço laboral em permanecer na ativa, não se tratando de prejuízos a serem indenizados, tampouco de gastos a serem ressarcidos; ademais, compreendem que o abono de permanência compõe o patrimônio jurídico do servidor, o que desconfigura sua natureza indenizatória.

Do mesmo modo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em análise acerca da essência do abono de permanência, decidiu que a verba em estudo ostenta natureza remuneratória sob o argumento de que se trata de vantagem permanente, uma vez que o auxílio somente

cessa quando o servidor se aposenta (STJ, Recurso Especial: 1489929 RS 2014/0271479-8). O Tribunal de Contas da União (TCU) também entende que o abono de permanência tem reconhecido caráter remuneratório e não indenizatório (TCU, Acórdão nº 1209/2011 – Plenário). A Receita Federal do Brasil (RFB), ao estabelecer normas gerais de tributação relativas ao Imposto de Renda das Pessoas Físicas, nutriu o argumento de que o abono de permanência reside de natureza remuneratória, porquanto, conforme artigo 22, § 3º, da Instrução Normativa RFB n. 1500/2004, o incentivo deve ser considerado como rendimento de trabalho e, desse modo, sujeito à incidência de IRRF (RFB).

O Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, também perfilha do entendimento de que o abono de permanência, enquanto elemento da despesa bruta com pessoal, possui natureza remuneratória. Desse modo, deve ser computado no cálculo de despesa com pessoal. Embora o Manual disponha, assim como a LRF, que as despesas com inativos e pensionistas, custeadas com recursos vinculados, não são consideradas no cálculo da despesa para fins de limite, é necessário relembrar que o servidor que recebe abono de permanência está em atividade, não fazendo parte dos inativos, ainda que preencha todos os requisitos para a inatividade.

Em outro giro, há juristas que entendem que o abono de permanência possui natureza indenizatória. Primeiro, porque a Lei nº 10.887/2004, que trata do cálculo dos proventos de aposentadoria, em seu artigo 4º, § 1º, exclui o abono de permanência da base de cálculo para a contribuição social do servidor público, o que, para muitos, desconfigura sua natureza remuneratória. Segundo, porque o servidor, quando decide permanecer na ativa, renuncia a um direito e, por isso, recebe a verba em estudo como compensação pelo tempo a maior conferido à administração pública. E é nessa oportunidade, conforme aduz Elias (2009), que o abono de permanência revela sua natureza indenizatória, ao compensar pecuniariamente o servidor pela postergação do exercício de um direito que possui, qual seja, o de se aposentar.

Especificamente no tocante à atuação dos Órgãos de Controle, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) entendem que as verbas pagas a título de abono de permanência não devem ser incluídas no cômputo da despesa com pessoal para fins de limite de gastos da LRF, por possuir

natureza indenizatória e compensatória, uma vez que o servidor, ao não requerer seu direito de aposentadoria no momento que perfaz o preenchimento de todos os requisitos, recebe o abono a título de indenização (TCE-CE, Resolução nº 2582/2009; TCE-SC, Decisão nº 893/2017). O TCE-MT também perfilha o mesmo entendimento das demais cortes citadas, por entender que o abono de permanência possui caráter indenizatório, e vai além, afirma que a vantagem em estudo não compõe a base essencialmente remuneratória utilizada para o cálculo da contribuição previdenciária, não se incorpora aos proventos de aposentadoria, não é vantagem permanente e não representa acréscimo patrimonial para o servidor (TCE-MT, Resolução de Consulta nº 27/2016).

Todavia, da totalidade das unidades da federação, apenas oito excluem o abono de permanência das despesas com pessoal, enquanto as demais acompanham o entendimento jurídico da STN, do TCU, da Receita Federal e do STJ, além dos próprios tribunais de contas, no sentido de conferir a tal rubrica o conceito remuneratório e, portanto, incluir nas despesas com pessoal e configurar no RGF.

Para fins de observância do limite de gastos com pessoal, os Poderes e órgãos dos oito estados abaixo não incluem o abono de permanência em seu cálculo, conforme averiguado em seus RGF do 3º quadrimestre de 2018:

Quadro 2 | Exclusão do Abono de Permanência

	Executivo	Tribunal de Justiça	Assembleia Legislativa	Tribunal de Contas	Ministério Público	Consolidado
BA	x	x		x	x	x
CE	x	x	x	x	x	
MT	x		x	x	x	x
PE	x	x	x	x	x	x
PI		x				
RS	x				x	x
SC		x	x	x	x	
TO			x			

Fonte: elaboração própria.

4.3 Pensionistas

Com o advento da LRF, surge também uma das discussões acadêmicas mais acirradas acerca da composição das equações de gastos com pessoal, porquanto em seu artigo 18 trouxe a previsão de que a despesa com pessoal seria composta pelo gasto de ativos, inativos e pensionistas. O cerne da discussão jurídico-doutrinária cinge-se à inclusão ou não dos pensionistas no cômputo de gastos com pessoal, sendo parte da doutrina contrária a tal inclusão, vertendo pela inconstitucionalidade por abuso do poder normativo complementar do artigo 18 da LRF, uma vez que a Constituição Federal somente atribuiu competência à lei complementar para estabelecer limites de gastos com pessoal ativo e inativo, e que não seria o caso de inclusão de pensionistas que, juridicamente, são distintos dos inativos. Diferentemente da LRF, a Constituição Federal não previu expressamente a inclusão desses dispêndios com pensionistas na despesa com pessoal, limitando-se a mencionar literalmente tão somente gastos com ativos e inativos, nos termos de seu artigo 169.

Além das interpretações jurídico-doutrinárias, tal discussão aportou às Cortes de Contas do país. O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e o TCE-CE entenderam pela exclusão dos gastos com pensionistas do cálculo de despesas com pessoal para fins de verificação do cumprimento da LRF, face à inexistência textual de previsão Constitucional nesse sentido (TCDF, Decisão nº 1.905/2013; TCE-CE, Resolução nº 2.230/2010).

O Estado de Goiás promoveu, recentemente, a alteração de sua Constituição, por meio da Emenda nº 55/2017, em que estabeleceu, com modulação de efeitos, em seu artigo 113, que “não serão computadas as despesas com pensionistas para fins de verificação do atendimento pelo estado dos limites globais” previstos na LRF, desde o período de apuração do RGF do 2º quadrimestre de 2017.

De outro lado, Rocha (2018) explana que a Lei Maior em vários momentos usa a expressão “inativo” como gênero, contemplando as espécies “aposentados” e “pensionistas”, e que, sendo a LRF a responsável por definir as normas gerais de finanças públicas, cabe a ela especificar a composição da despesa com pessoal.

Quando da análise dos RGF dos Poderes e órgãos, do 3º quadrimestre de 2018, constata-se que em quatro estados da Federação não há a inclusão dos pensionistas no cálculo da despesa com pessoal, sendo eles:

Quadro 3 | Exclusão dos pensionistas

	Executivo	Tribunal de Justiça	Assembleia Legislativa	Tribunal de Contas	Ministério Público	Consolidado
CE	x		x	x	x	
DF		x	x (*)	x		
GO	x	x	x		x	x
RS	x				x	x
SP				x		
PR					x	

(*) Câmara Legislativa.

Fonte: elaboração própria.

4.4 Inativos e pensionistas

Outra interpretação que causa divergência no cômputo da despesa com pessoal refere-se à não inclusão dos inativos e pensionistas nos limites específicos de cada Poder e órgão, previstos no artigo 20 da LRF.

De acordo com as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN (BRASIL, 2019), as despesas com inativos e pensionistas compõem a DPT e, por isso, devem ser computadas nos RGF de cada Poder ou órgão:

Todos os poderes e órgãos disciplinados no art. 20 da LRF devem apresentar, no seu demonstrativo, a parcela das despesas com inativos vinculados a esse poder ou órgão. Para permitir a elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal com essas informações, o RPPS deverá manter registros destacados das receitas e despesas de cada um dos Poderes. O RPPS deve, ainda, ter condições de fornecer as informações necessárias que possibilitem ao respectivo Poder ou órgão utilizar tais informações para fins de elaboração do seu RGF, mediante apuração dos valores brutos de inativos e pensionistas, assim como do montante de inativos e pensionistas pagos com recursos do RPPS (BRASIL, 2019; grifos dos autores).

Segundo o Manual, o que pode ser deduzido (não computado) no cálculo da DPT são apenas despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e receitas diretamente arrecadadas por fundo destinado a tal finalidade. Assim, tais despesas que não forem custeadas com os referidos recursos não poderão ser deduzidas do cálculo da DPT. Nesse sentido, Furtado (2013) argumenta que:

[...] os dispêndios com inativos e pensionistas devem ser incluídos no cômputo da despesa total com pessoal, para efeito de verificação do cumprimento dos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/ (LRF), salvo quando custeadas por recursos previdenciários próprios, tal como definido no art. 19, §1º, IV. (FURTADO, 2013)

Em que pesem essas orientações, alguns Poderes e órgãos adotam posicionamento contrário ao da STN, incluindo a despesa com inativos e pensionistas apenas no cômputo do limite global do ente da federação, ignorando sua inclusão nos limites específicos previstos no artigo 20 da LRF.

A compreensão do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) ilustra bem o referido contexto. Essa Corte de Contas inclui os gastos com inativos e pensionistas no cálculo da despesa com pessoal, porém não os contabiliza no momento da apuração de seu limite individual previsto no artigo 20 da LRF (TCE-MA, Decisão nº 1895/2002). O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) também entende que as despesas com inativos não podem ser consignadas especificamente nos Poderes e Órgãos, sob o fundamento de que o gerenciamento das receitas e despesas previdenciárias somente é possível ao Poder Executivo. Assim, em sede de consulta, o TCE-PB respondeu, com amparo no parecer do Ministério Público de Contas, da seguinte forma:

Os gastos com inativos não integram a despesa total de pessoal para fins de verificação do cumprimento dos limites específicos de cada Poder e órgão; previstos no artigo 20, da LRF, compondo-a apenas para efeito de confrontação com o limite global de cada Ente da Federação (TCE-PB, Parecer nº 77/2007).

Nessa mesma vertente, verifica-se que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte também não contabiliza os gastos com inativos e pensionistas em seu RGF (TCE-RN, Acórdão 265/2018).

O que se pode perceber, ao analisar os RGF do 3º quadrimestre de 2018, é que um número vultoso de Poderes e órgãos realiza o cômputo da despesa com inativos e pensionistas de forma divergente da propagada pela STN, conforme Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 | Exclusão dos inativos e pensionistas

	Executivo	Tribunal de Justiça	Assembleia Legislativa	Tribunal de Contas	Ministério Público	Consolidado
MA		x	x	x	x	
MG			x			
MT				x		
MS	x			x		
PB	x	x		x	x	
RJ		x		x	x	
RN					x	
RO		x	x	x	x	
SE			x	x	x	
TO		x	x	x	x	

Fonte: elaboração própria.

4.5 Contribuição patronal

Consoante artigo 40 da Constituição Federal, aos servidores titulares de cargos efetivos é assegurado o regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas, e do respectivo ente público (contribuição patronal). Desse modo, a Lei nº 9.717/1998 – que dispõe sobre as regras gerais para a organização e funcionamento dos RPPS – estabelece que a contribuição patronal, de responsabilidade do órgão ao qual servidor estiver vinculado, não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. Do mesmo modo, o artigo 18 da LRF preceitua a inclusão das contribuições patronais no cálculo da despesa com pessoal.

Entretanto, não é unânime nas interpretações jurisprudenciais que a contribuição patronal compõe a despesa com pessoal. Evidentemente, a inclusão ou não dessa rubrica repercute intensamente quando o assunto se refere à composição das despesas com pessoal, vez que modifica substancialmente os patamares previstos na LRF.

Vale lembrar que a DPT é composta pelos gastos remuneratórios com ativos, inativos e pensionistas, além dos encargos sociais e das contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, sendo deduzidas de seu cômputo as despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, até o limite da receita do RPPS, a qual é composta pela arrecadação das contribuições previdenciárias, da compensação financeira entre regimes, dentre outras.

A STN, em seu Manual de Demonstrativos Fiscais (BRASIL, 2019), dispõe que o conceito de despesa bruta com pessoal inclui também despesas de natureza previdenciária, inclusive as contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Especifica, ainda, que a contribuição patronal ao RPPS deve ser registrada por Poder ou órgão, no item “obrigações patronais”. O teor jurisprudencial emanado pelo TCU, cuja pertinência é indiscutível para o tema ora tratado, aponta na mesma direção, qual seja, de que as contribuições patronais compõem o rol de despesas do artigo 18 (TCU, Processo TC-017.522/2005-1). Em caso mais recente, o TCE-RN decidiu, em sede de consulta, que a contribuição dos servidores possui natureza de receita tributária e, desse modo, não pode ser considerada despesa com pessoal (TCE-RN, Processo nº 12.704/2013). Entretanto, no que se refere à contribuição patronal, considerou que o mesmo raciocínio não se aplica, motivo pelo qual a contribuição do ente inclui-se no cálculo de despesa com pessoal.

Há, porém, entendimento jurisprudencial divergente, originado do TCE-PB, que ao ser consultado pelo Ministério Público do Estado e pela Assembleia Legislativa acerca da inclusão da contribuição patronal na composição da despesa com pessoal, respondeu que a contribuição do ente não integra a despesa com pessoal de Poderes e órgãos, para os fins do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000. O relator justifica em sua decisão que o artigo 18 da LRF, ao definir despesa com pessoal, inclui – além dos dispêndios com inativos e pensionistas – as contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. No entanto, o relator dispõe em seu voto que, na verificação

do atendimento dos limites previstos no artigo 19, §1º, VI, da LRF, não serão computadas as despesas com inativos. Desse modo, entende que não haveria lógica deduzir os gastos com inativos sem a consequente exclusão da parcela dos encargos decorrentes da obrigação patronal. Já o TCE-MT, em que pese não haver justificativa nas notas de rodapé de seu RGF, exclui a contribuição patronal da sua composição com despesa com pessoal. Sua justificativa não trata de inconstitucionalidade ou ilegalidade, mas sim de ausência de dotação orçamentária suficiente para fazer frente ao pagamento de contribuição patronal sobre inativos.

Como resultado, no 3º quadrimestre de 2018, o TCE-MT e o Ministério Público da Paraíba excluem a contribuição patronal do cálculo da despesa com pessoal:

Quadro 5 | Exclusão da Contribuição Patronal

	Executivo	Tribunal de Justiça	Assembleia Legislativa	Tribunal de Contas	Ministério Público	Consolidado
MT				x		
PB					x	

Fonte: elaboração própria.

4.6 Consolidação dos Resultados

Com base na análise dos RGF do 3º quadrimestre de 2018 (com exceção do Estado de Mato Grosso, para o qual os RGF são do 1º e 2º quadrimestre) e nas informações constantes em notas de rodapé, pode-se identificar as exclusões de rubricas relacionadas às despesas com pessoal nos estados e no Distrito Federal. Essas rubricas envolvem o IRRF, o abono de permanência, os pensionistas, os inativos e pensionistas e a contribuição patronal. As exclusões estão indicadas no Quadro 6 a seguir:

Quadro 6 | despesas excluídas e total das exclusões por unidade da Federação, 2018

Unidade da Federação	IRRF	Abono de Perma-nência	Pensio-nistas	Inativos e pensio-nistas	Contri-buição patronal	Total
Acre						0
Amapá	x					1
Amazonas						0
Alagoas						0
Bahia	x	x				2
Ceará		x	x			2
Distrito Federal			x	x		2
Espírito Santo						0
Goiás	x		x			2
Maranhão	x			x		2
Mato Grosso	x	x		x	x	4
Mato Grosso do Sul	x			x		2
Minas Gerais				x		1
Pará	x					1
Paraná			x			1
Paraíba	x			x	x	3
Piauí		x				1
Pernambuco		x				1
Rio de Janeiro				x		1
Rio Grande do Norte	x			x		2
Rio Grande do Sul	x	x	x			3
Rondônia	x			x		2
Roraima	x					1
São Paulo			x			1
Santa Catarina	x	x				2
Sergipe	x			x		2
Tocantins	x	x		x		3
Total	15	8	6	11	2	42

Fonte: elaboração própria.

Com base na Tabela, constata-se que:

- Poderes e órgãos de 22 estados e do Distrito Federal excluem pelo menos uma rubrica da despesa com pessoal.
- O Estado de Mato Grosso é o que mais exclui rubricas que deveriam ser contabilizadas na despesa com pessoal.
- Paraíba, Rio Grande do Sul e Tocantins são as unidades federativas que excluem três rubricas, sendo o IRRF a despesa em comum não contabilizada por elas.
- Dez estados excluem duas despesas. Desses entes, oito não computam o IRRF e seis não contabilizam os gastos com inativos e pensionistas.
- Apenas nos estados do Acre, Alagoas, Amazonas e Espírito Santo não há divergência com o preconizado pela STN, conforme visualizado nas notas de rodapé dos RGF.
- O IRRF e os gastos com inativos e pensionistas são as rubricas excluídas com mais frequência da despesa com pessoal dos estados.
- A contribuição patronal não é contabilizada somente por duas unidades federativas (Mato Grosso e Paraíba).

O referido levantamento não tem a pretensão de exaurir, solucionar ou indicar um posicionamento acerca de qualquer sistemática adotada. O desafio que aqui se propõe, em síntese, é demonstrar o entendimento contraditório entre os próprios entes e instituições e também em relação à Secretaria do Tesouro Nacional, e refletir sobre as consequências para as finanças públicas dos Estados e do Distrito Federal. Tampouco se pretendeu estimar o impacto dessas exclusões nas despesas totais com pessoal das 27 unidades da federação. Contudo, com um propósito meramente ilustrativo, os apêndices 1 e 2 contêm essas estimativas para os Estados de Mato Grosso (onde houve o maior número de exclusões) e de Goiás.

5 Conclusão

Ambicionou-se com o presente trabalho descrever e sistematizar as diferentes interpretações do conceito de despesa com pessoal nas medidas de déficit fiscal nos estados e no Distrito Federal. Com esse propósito, foram analisadas as sistemáticas relativas aos cálculos dos dados relativos à despesa total com pessoal (DTP) das 27 unidades da Federação. Inicialmente, o trabalho de identificação e sistematização se deu por meio da análise dos RGF do 3º quadrimestre dos anos de 2009 a 2018 de todos os Poderes e órgãos e do consolidado de todos os estados e DF, com exceção do Estado de Goiás, cuja verificação do consolidado de 2018 se deu por meio do Relatório de Avaliação das Metas Fiscais, em razão de não ter sido localizado o RGF.

Com isso, constatou-se que 23 unidades da Federação excluía ou ainda excluem algum tipo de rubrica da DPT. As exclusões envolveram o abono de permanência, a contribuição patronal, os pensionistas, os inativos e o IRRF. O resultado do mapeamento mostrou, por exemplo, que o Estado de Mato Grosso é o que mais exclui rubrica da composição da despesa com pessoal (total de quatro) e o IRRF e os gastos com inativos e pensionistas são as despesas excluídas com mais frequência nas unidades federativas.

Demonstrou-se ainda que os fundamentos das decisões que amparam as exclusões provêm, em sua maior parte, dos Tribunais de Contas. Outros embasamentos decorrem de decisões judiciais, de emendas às constituições, como no Estado de Goiás, ou da própria interpretação da legislação posta. Em síntese, acerca do IRRF, argumenta-se que não deve compor a despesa com pessoal em razão de não haver dispêndio efetivo por parte da administração pública, somente operação contábil. Quanto ao abono de permanência, alguns defendem tratar-se de verba de natureza indenizatória e compensatória, e não remuneratória. No que se refere aos gastos com inativos e pensionistas, a justificativa é a de que devem compor a despesa com pessoal somente do RGF consolidado do ente da federação, e não de cada Poder e órgão individualmente. Em relação aos gastos com pensionistas, as normativas alicerçam-se no fato de a CF delegar à lei complementar competência para estabelecer limites de gastos com pessoal somente de ativos e inativos, não englobando textualmente os pensionistas. No que diz respeito à contribuição patronal, a tese é de que possui natureza de receita tributária e por isso não deve compor os gastos remuneratórios.

O subdimensionamento da despesa com pessoal em razão da exclusão de rubricas que deveriam ser consideradas está associado a um conjunto de eventos que podem ser sintetizados da seguinte forma:

- O ente federativo passa a ter maior margem de expansão para gastos de natureza remuneratória. Nesse caso, essa margem fictícia fomenta a pressão por aumentos remuneratórios, criação ou aumento de gratificações, além de autorizar o gestor a contratar mais servidores, sendo que, em qualquer dessas situações, há um acréscimo de despesa obrigatória e continuada que pressiona, de modo invisível, o já engessado orçamento do estado, gerando crises fiscais recorrentes.
- O ente passa a se enquadrar no limite de despesa com pessoal quando na realidade já o havia ultrapassado. Nesse caso, a distorção nos números faz com que o gestor não seja obrigado a acionar os mecanismos de controle da despesa com pessoal previstos na legislação, o que, inevitavelmente, conduzirá as finanças do estado, cedo ou tarde, ao colapso.
- Além disso, essa forma criativa de contabilização da DPT livra os gestores e o ente federado das sanções cabíveis, como a reprovação das contas pelos tribunais de contas, proibição de recebimento de recursos voluntários, obtenção de certidão negativa, eventual crime de responsabilidade, dentre outras.
- Por fim, a expansão da DPT decorrente de seu subdimensionamento tende a gerar impacto previdenciário em razão da paridade e do aumento de inativos.

A análise sugere que a legislação atual acerca da definição do conceito de despesa com pessoal e do estabelecimento de mecanismos de controle é satisfatória, o que não significa que não pode ser aprimorada. Quanto ao conceito de despesa com pessoal, entende-se que a LRF foi suficientemente clara em sua definição. O problema são as várias interpretações dadas ao artigo 18. Uma possível solução para essa questão envolve o acordo de cooperação técnica celebrado em 2018 entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a STN, a fim de, entre outros objetivos, harmonizar conceitos e procedimentos de gestão fiscal.

De qualquer modo, um eventual desdobramento deste trabalho pode envolver a avaliação dos montantes que, nas 23 unidades da federação indicadas, são excluídos pelos Poderes e órgãos indicados ao longo da seção 4. Uma estimativa dessa natureza pode revelar que, em vários casos, o comprometimento das receitas correntes com despesas com pessoal já ultrapassou largamente os limites fixados em lei e requeridos para uma gestão fiscal sustentável. Com efeito, a irresponsabilidade fiscal é tão gravosa como a corrupção, haja vista que o resultado final de ambas as condutas é o mesmo na seara pública, qual seja, a ausência de recursos suficientes para o bom funcionamento de serviços tão caros ao cidadão, como a saúde, a educação, a segurança, o saneamento básico e o transporte.

Referências bibliográficas

AFONSO, J. R; PINTO, V. C. Despesa Estadual com Pessoal Ativo e do Executivo: uma comparação entre unidades federadas. *Caderno Virtual (Instituto Brasiliense de Direito Público)*, 2, 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicados à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais 2018*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

CAMPAGNONI, M; PLATT NETO, O. A; CRUZ, F. A observância dos limites para despesas com pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 16, n. 26, p. 137-171, 2014.

DIAS, F. A. C. *O refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal 1999/2003* (texto para discussão nº 17). Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004.

DIAS, F. A. C. *O controle institucional das despesas com pessoal* (texto para discussão nº 54). Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2009.

ELIAS, G. T. Regime jurídico do abono de permanência. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 72, n. 3, p. 78-89, 2009.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). *A situação fiscal dos estados brasileiros* (nota técnica abril de 2019). Rio de Janeiro: Firjan, 2019.

FURTADO, J. R. C. *Direito Financeiro*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GADELHA, S. R. de B. Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel. *Revista Brasileira de Gestão de Empresas*, v. 11, n. 1, p. 65-77, 2011.

IBRAHIM, F. Z. *Curso de Direito Previdenciário*. 12. ed., Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2008.

MEDEIROS, K. R.; *et al.* Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros de 2004 a 2009. *Ciências e saúde coletiva*, v. 22, n. 6, p. 1759-1769, 2017.

OLIVEIRA, W. *Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PIRES, A. L.; PLATT NETO, O. A. Observância dos Limites para a Despesa com Pessoal no Estado de Mato Grosso do Sul. *Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade*, v. 4, n. 14, p. 37-52, 2016.

ROCHA, C. A. A. *A despesa total com pessoal na ótica da STN e dos Tribunais de Contas Estaduais e municipais* (boletim legislativo nº 71). Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2018.

SOUZA, P.; PLATT NETO, O. A. A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, Florianópolis, v. 11, n. 33, p. 66-81, 2012.

TINOCO, G.; GIAMBIAGI, F. *O crescimento da economia brasileira 2018-2023* (perspectivas Depec 2018). Rio de Janeiro: BNDES, 2018.

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0428-5130>

Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Mestre em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental (IDP, 2019). Pós-graduado em Direito do Estado (FGV, 2012). Pós-graduado em MPA Executivo em Controle Externo (FGV, 2006). Pós-graduado em Gestão Pública (Faculdade Afirmativo, 2004). Pós-graduado Auditoria das Entidades Governamentais (UFMT, 2002). Master de Planejamento Público, Responsabilidade Fiscal e Execução Orçamentária (Atame, 2005).

E-mail: ronaldo@tce.mt.gov.br

Luiz Ricardo Cavalcante

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1894-7238>

Consultor Legislativo do Senado Federal. Professor do Mestrado em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre e doutor em Administração.

E-mail: luiz.ricardo.teixeira.cavalcante@gmail.com

Apêndice 1: O Estado de Mato Grosso

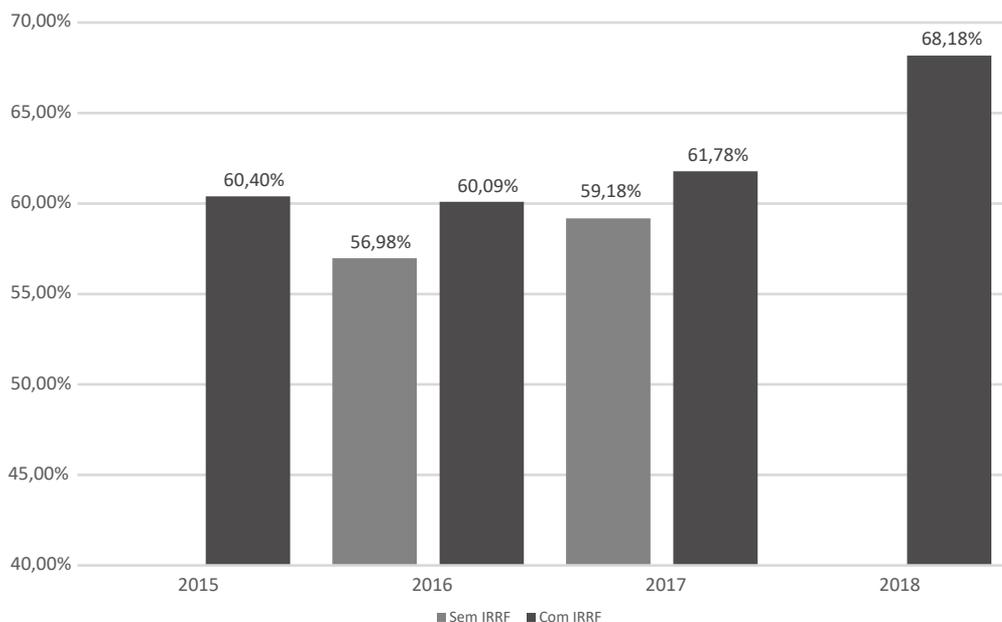
Em dezembro de 2015 o Governo do Estado de Mato Grosso, de forma consolidada, apresentava 60,40% de gastos com despesa de pessoal, ultrapassando o limite global previsto no artigo 19 da LRF.

No ano seguinte, esse indicador recuou de maneira considerável e passou a ser de 56,98%, após decisão do TCE/MT, a qual possibilitou a exclusão do IRRF do cálculo da despesa com pessoal e da composição da receita corrente líquida, ficando o estado dentro do limite global de 60%, porém acima do limite de alerta, conforme RGF do 3º quadrimestre de 2016. Nesse momento, se o IRRF incidente sobre a folha de pessoal fosse considerado no cômputo da despesa total com pessoal (DPT), a despesa extrapolaria o limite global em 12 milhões de reais.

Em 2017, a despesa com pessoal continuava elevada, acima do limite prudencial, mesmo não considerando o IRRF. Essa expansão decorreu da concessão de RGA em 2016 e em parte de 2017, pelo aumento do contingente de servidores ativos, proveniente de concursos, pelas progressões e promoções inerentes às carreiras (crescimento vegetativo), dentre outros fatores responsáveis pelo crescimento da despesa remuneratória de forma continuada ao longo dos anos. Naquele ano, caso o IRRF fosse considerado, a DPT seria de 254 milhões acima do permitido pela LRF, o que corresponde à metade do déficit fiscal de 2018 em Mato Grosso (R\$ 558 milhões). Assim, se o estado tivesse tomado medidas a fim de estancar o crescimento da despesa, poderia ter diminuído substancialmente seu déficit fiscal.

Todavia, em dezembro de 2018, o TCE-MT reviu seu entendimento e passou a adotar seu posicionamento anterior, o mesmo da STN, no sentido de incluir o IRRF na apuração da despesa com pessoal e na composição da receita corrente líquida, consubstanciando em 68,18% de despesa com pessoal em relação à RCL. O Gráfico 1 registra os percentuais da RCL aplicados na DPT entre 2015 e 2018 destacando, nos anos em que houve a exclusão do IRRF, também os percentuais considerando essa rubrica.

Gráfico 1 | Comparativos dos percentuais da RCL aplicados na despesa com pessoal do Estado de Mato Grosso (2015 – 2018)



Fonte: elaboração própria.

O patamar observado em 2018 é preocupante: o estouro do limite de gastos com pessoal importou em mais de R\$ 1,240 bilhão de reais ao ano, cerca de R\$ 103 milhões de reais em despesa com pessoal acima do permitido por lei a cada mês. Esse fator justifica, em parte, a situação de calamidade financeira decretada no início de 2019 no âmbito da administração pública do Estado de Mato Grosso.

Ao observar os dados, constata-se o impacto que a alteração de metodologia do cálculo da despesa de pessoal produz. No quadrimestre anterior à alteração de entendimento exarada pela Corte de Contas do Estado (3º quadrimestre/2018), a despesa com pessoal era cerca de 10% menor, em razão da supressão do IRRF.

Apêndice 2: O Estado de Goiás

Entre 2009 e 2018, a relação DPT/RCL do Estado de Goiás, que exclui duas rubricas da despesa com pessoal consolidada (IRRF e pensionistas), não ultrapassou o limite máximo definido pela LRF. Contudo, as projeções indicam que há déficit fiscal e previdenciário e, em janeiro de 2019, foi decretado estado de calamidade financeira.

Essa situação é mais bem compreendida quando se analisam brevemente as decisões que levaram o Estado de Goiás a não computar o IRRF e os pensionistas na despesa total com pessoal (DPT). Aqui é preciso salientar que, diferentemente de Mato Grosso, Goiás exclui o IRRF somente da despesa com pessoal, mantendo-o na composição da RCL.

Inicialmente, as Resoluções nº 405/2001 e nº 1.491/2002 do TCE-GO deram guarida às exclusões. Entretanto, em 2016, a Corte de Contas, por meio da Resolução 9/2016, mudou seu entendimento e determinou a inclusão dos gastos em questão na despesa com pessoal a partir de 2017.

Em que pese a alteração promovida pelo TCE, a Assembleia Legislativa de Goiás promulgou, em 2017, as Emendas Constitucionais nº 54 e nº 55/2017, sendo que a primeira acresceu o § 8º ao artigo 113 a fim de não computar as despesas com pensionistas e IRRF, e a segunda alterou o *caput* do referido artigo com o escopo de definir a vigência inicial das exclusões (2º quadrimestre de 2017).

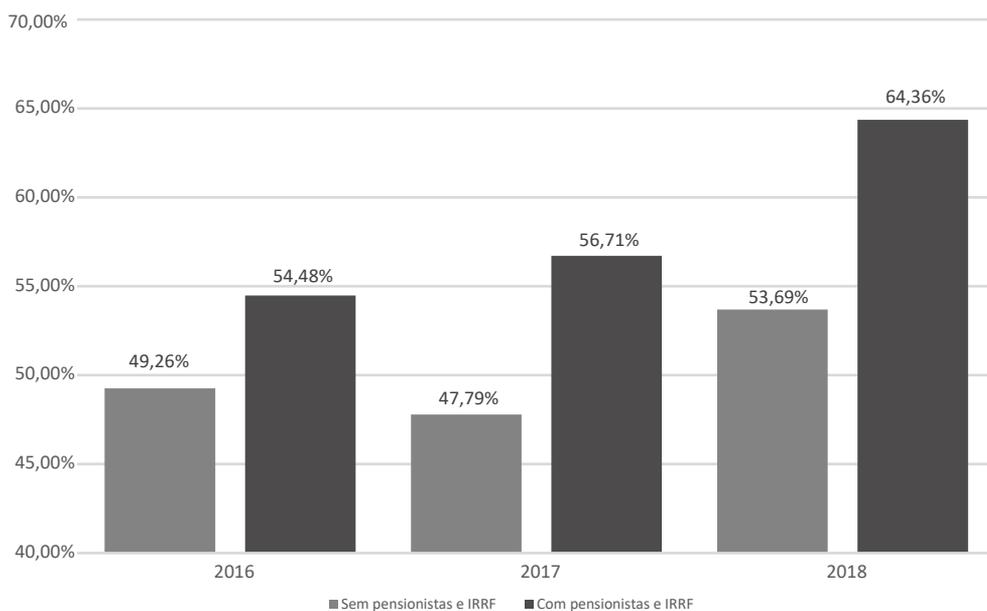
Tal entendimento era seguido por todos os Poderes e órgãos, com exceção do TCE, até o STF, em decisão liminar datada de 11/09/2019, suspender a eficácia das citadas emendas constitucionais, sob o fundamento de violação da competência da União ao flexibilizar normas gerais federais de responsabilidade fiscal, conforme ADI nº 6129.

Em resumo, conclui-se que, de 2001 a 2018, seja por decisão do TCE ou da Assembleia Legislativa de Goiás, a despesa com pessoal consolidada do estado não era composta pelos valores relativos ao IRRF e pensionistas.

Esclarecidos os fundamentos das exclusões, passa-se à análise dos índices da despesa total com pessoal (DPT) oficialmente divulgados e das projeções realizadas pelo próprio estado, no que concerne aos exercícios de 2016, 2017 e 2018.

Em 2016, a DPT oficial foi de 49,26% da RCL, ao passo que, se considerados os gastos com pensionistas e IRRF, o percentual subiria para 54,48%. Em 2017 foi de 47,79%, sendo que o enquadramento correto representaria 56,71%. Por fim, em 2018 foi de 53,69%, enquanto que a projeção mostrou que deveria ter sido de 64,36% da RCL. O Gráfico 2 a seguir ilustra essa trajetória.

Gráfico 2 | Comparativos dos percentuais da RCL aplicados na despesa com pessoal do Estado de Goiás (2016 – 2018)



Fonte: elaboração própria.

Do exposto, demonstra-se que o estado, ao excluir as referidas despesas, teve um ganho fictício de margem de quase 7% dentro do limite global em 2018, abrindo brecha para o ente gastar com pessoal cerca de 1,3 bilhão de reais até atingir a proporção de 60% da RCL, quando, na verdade, deveria adotar o caminho inverso, ou seja, acionar as medidas previstas na Constituição Federal e na LRF para a redução da despesa com pessoal.

Ademais, ao incluir as rubricas de IRRF e pensionistas no cálculo da DPT, constata-se o valor de R\$ 928 milhões além do limite de 60% da RCL, que equivale a quase 70% do déficit fiscal (R\$ 1,340 bilhões) e a aproximadamente 39% do déficit previdenciário (2,411 bilhões) do Estado de Goiás em 2018.

Como já dito acima, Goiás decretou estado de calamidade financeira em 2019 e vem, reiteradamente, pagando seus servidores com atraso, conforme noticiado pela imprensa.

Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil

Rony Coelho

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP - Brasil

Felipe Guth

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Miguel Loureiro

Institute of Development Studies (IDS), Brighton - Reino Unido

Este trabalho tem por objetivo analisar a relação entre capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano no Brasil. Para tal, construímos um quadro teórico-analítico que propõe tipos de capacidades de gestão municipal e como mensurá-las. Em seguida, recorrendo a técnicas de regressão logística, distribuição de frequências e análises geoespaciais, analisamos em que medida essas capacidades estão associadas à variação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) em municípios com menos de 50 mil habitantes (85% do total). As avaliações tomam por base três diferentes áreas de políticas públicas: saúde, educação e assistência social. Os resultados sugerem que atividades de planejamento e de interação com outros atores possuem uma associação maior com o IDH-M do que adoção de fundos ou estruturas administrativas. A quantidade de conselhos participativos, de planos e consórcios tem efeito significativo e positivo.

Palavras-chave: capacidades estatais, gestão municipal, desenvolvimento humano

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4524> | E- ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 02 de março de 2020 e aceito em 03 de agosto de 2020.]



Capacidades estatales municipales y desarrollo humano local en Brasil

Este documento tiene como objetivo analizar la relación entre las capacidades municipales del estado y el desarrollo humano en Brasil. Con este fin, construimos un marco teórico-analítico que propone tipos de capacidades de gestión municipal y cómo medirlas. Luego, utilizando técnicas de regresión logística, distribución de frecuencia y análisis geoespacial, analizamos en qué medida estas capacidades están asociadas con la variación en el Índice de Desarrollo Humano (IDH-M) en municipios con menos de 50 mil habitantes (85% del total de municipios). Las evaluaciones se basan en tres áreas políticas diferentes: salud, educación y asistencia social. Los resultados sugieren que las actividades de planificación y la interacción con otros actores tienen una mayor asociación con el IDH-M que los recursos o las estructuras administrativas. La cantidad de consejos participativos, planes y consorcios tiene un efecto significativo y positivo.

Palabras clave: capacidades estatales, gestión municipal, desarrollo humano

Municipal state capacity and local human development in Brazil

This paper analyses the relationship between municipal state capacities and human development in Brazil. For that, we built a framework that indicates types of municipal management capacities and how to measure them. Using logistic regression, frequency distribution, and geospatial analysis, we analyse the extent these capacities are associated with the variation in Human Development Index (HDI-M) in municipalities with less than 50 thousand inhabitants (85% of all municipalities). The assessments are based on three different policy areas: health; education; and social assistance. The results suggest that planning activities and interaction with other actors have a greater association with HDI-M than resource endowment or administrative structures. The number of participatory councils, plans and consortia are statistically significant and have a positive effect.

Keywords: state capacity, local government, human development

1 Introdução¹

A Constituição Federal de 1988 outorgou autonomia política, administrativa e financeira aos municípios brasileiros, incumbindo-os de legislar sobre os assuntos locais, de forma suplementar e cooperativa aos demais entes federados, estados e União. Os municípios se tornaram, assim, as “unidades de governo” mais próximas aos cidadãos (SADEK, 1991), responsáveis por uma série de competências em relação às políticas sociais e ao planejamento governamental local, ainda que a execução de muitas dessas competências seja dada sob um arranjo de indução federal (ARRETICHE, 2012). Logo, cabe perguntar como as ações governamentais se dão no nível local. Ou como o poder público mobiliza e opera suas ações e mecanismos nos municípios?

Essas são perguntas que podem ser colocadas de muitas formas correlatas, e diversos caminhos podem ser tomados para respondê-las. Um deles, o que optamos por explorar neste artigo, é buscar apoio nos recentes desdobramentos das discussões sobre capacidades estatais. O que é capacidade estatal e como ela afeta o desenvolvimento econômico e social são algumas das principais perguntas colocadas desde os estudos neo-institucionalistas pioneiros sobre o papel do Estado (CINGOLANI, 2013). Não obstante, nos últimos anos, o interesse pelo tema tem ressurgido nos debates acadêmicos internacionais (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2013) e analistas têm buscado compreender como mensurar uma “boa governança” (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; FUKUYAMA, 2013; HANSON; SIGMAN, 2013). Esse movimento tem influenciado a produção acadêmica brasileira (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; AGUIAR; LIMA, 2019) que, capitaneada pelo Ipea (PIRES; GOMIDE, 2016) e pela Enap (2018a, 2018b), tem tentado avaliar empiricamente a qualidade das ações estatais no país. Grande parte dessa produção tem focado atenção no plano federal e/ou buscado contribuir com o campo de estudos comparativos internacionais.

Somado a isso, dadas as características do nosso federalismo, pesquisadores começaram a investigar as “capacidades” nos planos subnacionais. É o caso de

¹ Resultados preliminares deste estudo foram apresentados em Seminário no Institute of Development Studies (IDS) em outubro de 2019. Os autores agradecem ao IDS e à CAPES pela viabilização da pesquisa bem como à Alex Shankland (IDS) pelos comentários críticos e ao seu cordial suporte junto à instituição inglesa. Agradecemos também os comentários dos revisores anônimos desta Revista.

trabalhos como os de Souza (2018), que as investiga no plano estadual; e de Arretche (2012), Instituto Pólis (2013), Sátyro, Cunha e Campos (2016), Touchton, Sugiyama e Wampler, (2017), Marengo, Strohschoen e Joner (2017), Grin *et al.* (2018) e Souza, Rodrigues e Silva (2019), que lançam olhar sobre o plano municipal. De forma geral, esses trabalhos analisam os efeitos de elementos geradores de políticas (*policy*) sobre áreas específicas tais como habitação, assistência social, desenvolvimento e política urbana ou tributação e gestão financeira. Ainda que nem todos utilizem o conceito de capacidades estatais tal qual o *mainstream* da área, em conjunto, eles oferecem interessantes pistas analíticas para se definir quais elementos compõem as capacidades de gestões municipais.

Sendo este um primeiro e incipiente esforço dos autores, o artigo pretende contribuir com essa literatura. Os municípios brasileiros oferecem duas vantagens como caso para a análise das capacidades ao nível local. Primeiro, são responsáveis por uma vasta gama de serviços públicos e políticas sociais, ainda que os exercícios das atribuições dos governos locais possam ser limitados por arranjos em que a União exerça função de regulação, coordenação e supervisão (ARRETCHÉ; VAZQUEZ; GOMES, 2012). De qualquer forma, cabe questionar, tal como a literatura supracitada, sobre as especificidades locais. Segundo, há uma grande quantidade de dados disponíveis (ainda pouco explorados) sobre as gestões e as condições socioeconômicas de todos os municípios brasileiros (JANNUZZI, 2017; ATHIAS *et al.*, 2019), o que permite mensurar possíveis componentes das capacidades governamentais municipais.

Assim, a contribuição do trabalho consiste em discutir como o conceito de capacidade estatal pode contribuir para análises no nível local e como mensurar suas dimensões. Para isso, adaptamos o *framework* teórico proposto por Gomide e Pires (2014) e Gomide, Pereira e Machado (2017) à realidade local e operacionalizamos os componentes do conceito por meio de variáveis institucionais objetivas, captadas pelas *Pesquisas de Informações Básicas Municipais do IBGE* (Munics). Pela perspectiva adotada, as capacidades estatais possuem duas dimensões: a técnico-administrativa e a político-relacional. A primeira, é composta por recursos humanos, recursos financeiros, instrumentos de planejamento e gestão, e estruturas de gestão. A segunda, por arranjos interfederativos, mecanismos de interação da burocracia com políticos, canais de participação da sociedade civil, e mecanismos de transparência e de controle interno e/ou externo. Buscamos identificar e

construir variáveis empíricas que permitam mensurar esses componentes em três áreas de políticas públicas: saúde, educação e assistência social.

Por meio de um modelo de regressão logística, avaliamos se esses indicadores estão associados a variações nos níveis de desenvolvimento socioeconômico, expressos pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)². Os dados, que são detalhados na seção metodológica, são de meados da década de 2010. Para a construção do modelo, diante da grande heterogeneidade dos municípios, optamos por trabalhar com os de pequeno porte, isto é, de até 50 mil habitantes, que representam 85% das unidades de governo local. A pesquisa procura verificar se as capacidades municipais, mensuradas a partir das três áreas de políticas indicadas acima, contribuem para explicar o nível de desenvolvimento humano no nível local. O modelo é aplicado tanto para o Brasil (a totalidade da amostra) quanto para cada uma de suas cinco macrorregiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). A partir das evidências encontradas, nesta análise exploratória, sustentamos que os elementos mais fortemente associados a níveis mais altos de IDH-M são aqueles relacionados a atividades de planejamento, formação de parcerias com outros entes federativos e participação da sociedade civil. Ou seja, os elementos mais correlacionados com maiores níveis de IDH-M são aqueles que requerem ativismo estatal local.

O trabalho está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na segunda, fazemos uma discussão da literatura e apresentamos o *framework* teórico, em que realçamos as diferenças entre as duas dimensões das capacidades estatais e apresentamos os elementos que as compõem no nível local. Na terceira seção, apresentamos a metodologia e as variáveis que operacionalizam e permitem mensurar cada um dos componentes de cada dimensão. Na quarta, apresentamos e discutimos os resultados da análise. Finalmente, apresentamos as considerações finais e as implicações desses resultados.

² O IDH-M foi desenvolvido através da parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), seccional do Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro (FJP). Ele adapta o IDH da ONU, usado para mensurar o desenvolvimento humano de países, para ser aplicado à realidade brasileira no nível dos municípios. O índice foi calculado com os dados dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para três ciclos: 1991, 2000 e 2010. Mais informações: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>

2 Capacidades estatais municipais: framework teórico

As discussões sobre capacidades estatais surgiram na década de 1970 como parte de um esforço por entender o que torna Estados efetivos. A amplitude e generalidade que o termo adquiriu, nos anos posteriores, permitiu que ele fosse trabalhado na academia de forma “multidimensional”. Em revisão sobre essa literatura, Cingolani (2013), por exemplo, a divide pela ênfase em sete distintas dimensões: coercitiva, tributária/extrativa, administrativa/burocrática, transformativa, relacional, legal e política. Não apenas são muitas as dimensões passíveis de análise, como também os estudos variam em termos de nível (de micro à macro), abarcando desde formação do Estado (TILLY; ARDANT, 1975) até gestão fiscal local (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017); passando por processos de industrialização (EVANS, 1995), crescimento econômico (EVANS; RAUCH, 1999) e implementação de acordos de paz (DEROUEN JR *et al.*, 2010). Essa multidimensionalidade leva a uma grande variedade de definições do conceito, o que lança desafios às análises (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; AGUIAR; LIMA, 2019).

Apesar do amplo reconhecimento da capacidade estatal como um conceito multidimensional na literatura, há uma divergência considerável sobre como a desagregar a nível conceitual. Por exemplo, Brautigam (1996) define capacidade estatal como uma medida da capacidade de um governo de implementar suas políticas e objetivos, e a divide em quatro dimensões: capacidade regulatória, administrativa, técnica e extrativa. Lindvall e Teorell (2016) a definem como a força do relacionamento causal entre as políticas que os governos adotam e os resultados que pretendem alcançar, distinguindo entre as capacidades humanas, materiais e informacionais do Estado. Mas, enquanto eles focam no poder do Estado, Centeno *et al.* (2017) preferem falar em desempenho do estado e o dividem em ordem e alcance, desenvolvimento econômico e inclusão e equidade. Mais recentemente, quando Berwick e Christia (2018) tentam gerar uma estrutura geral relevante para o estudo e prática de construção de capacidade estatal, integrando abordagens clássicas e experimentais, elas destacam três tipos de capacidade: extrativa, coordenadora e de conformidade. Williams (2018) questiona ainda a utilidade do conceito para a análise do desempenho de burocracias governamentais e implementação de políticas.

Se o conceito é tão amplo, por que então utilizá-lo? Primeiro, porque insere o estudo e suas reflexões em uma linha de pesquisa que tem oferecido interessantes *insights* a respeito da organização do Estado ao investigar como ele exerce seu poder de implementação de políticas públicas. Segundo, porque, ao situar esse debate no nível local, o conceito e as atuais discussões sobre seus desdobramentos, em nossa leitura, ajudam a compreender as gestões municipais, conectando-o com o conhecimento já produzido sobre descentralização e políticas públicas, debate que aqui tangenciamos, mas ainda permanece passível de aprofundamentos. A relevância desse exercício decorre do fato de que “sabemos pouco sobre como a burocracia municipal é configurada, menos ainda sobre sua capacidade de ação e quase nada dos seus efeitos nos serviços” (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016, p. 287).

A concepção de capacidades estatais que fundamenta nossa análise advém dos estudos de Pires e Gomide (2014)³, que desenvolveram o conceito para analisar um conjunto de programas federais no Brasil. Escolhemos essa abordagem, pois ela traz a relevante noção de que as capacidades são permeadas por interações com múltiplos atores, que assegurariam a legitimidade das ações e teriam o potencial de gerar inovações. Elas podem se dar, por exemplo, na forma de participação social institucional, que se tornou relevante na implementação de políticas sociais no país; ou através da adoção de arranjos, formais ou informais, os quais conectam agências burocráticas do Poder Executivo com atores políticos no Poder Legislativo e na sociedade civil. Dessa forma, para Pires e Gomide (2014, s/p), capacidade estatal seria a “capacidade do Poder Executivo de implementar suas políticas envolvendo múltiplos atores e interesses”.

Nessa perspectiva, o conceito envolve tanto a competência do Estado para implementar suas políticas quanto a autonomia e legitimidade para fixá-las através de processos democráticos, o que depende de duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. A primeira diz respeito aos procedimentos e às competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, definindo e determinando ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. Em outros termos, essa dimensão

³ Inicialmente, esses autores desenvolveram a citada abordagem em dois capítulos do livro *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* (PIRES; GOMIDE, 2014; GOMIDE; PIRES, 2014). Posteriormente, aprofundaram-na em outras oportunidades em conjunto com outros colaboradores (PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

é derivada da existência e do funcionamento de burocracias profissionais e autônomas, fundamentadas nos pressupostos da especialização das funções, da meritocracia, do formalismo, da hierarquia e da impessoalidade, as quais, dotadas dos devidos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos, são necessárias para conduzir as ações do governo. Ela segue a clássica lógica da burocracia weberiana, sob a qual se apoiou grande parte dos estudos pioneiros sobre a temática (EVANS, 1995; SKOCPOL, 1985).

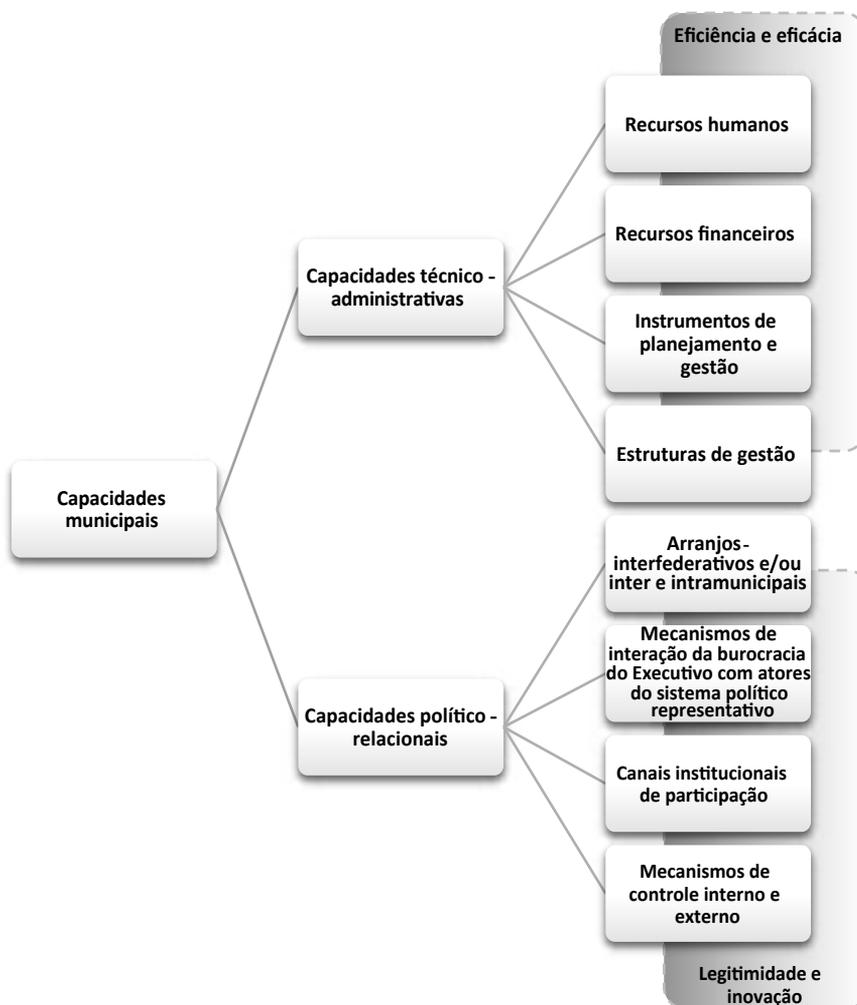
Não obstante, em um contexto democrático, para que possa implementar suas políticas de forma legítima, não basta o Estado ser dotado de aparatos burocráticos. Isto é, uma burocracia profissional, embora necessária, não é suficiente. As ações do Estado devem gozar de legitimidade, ter respaldo na sociedade e ser construídas através de diálogo com atores sociais e do sistema representativo (PIRES; GOMIDE, 2014). Portanto, a segunda dimensão do conceito diz respeito às habilidades do governo em expandir os canais de interlocução e negociação com os diversos atores sociais, em processar conflitos, prevenindo a captura por interesses privados específicos e visando à criação de consensos mínimos sobre questões políticas complexas. Essa concepção, aliás, condiz com outras encontradas na literatura, como Mann (1984), Evans (1995), Edigheji (2010), Heller (2011) e Souza (2016).

Com base nesses pressupostos, as capacidades municipais podem ser compreendidas como as habilidades dos governos locais de planejar, implementar e manter políticas sociais, o que envolve múltiplos atores e interesses. Mas, como podemos medi-las? É preciso considerar que, tal qual a capacidade estatal, se, por um lado, o conceito “tem caráter latente e, portanto, não [é] observável diretamente”, por outro, seus componentes podem ser operacionalizados em variáveis empíricas, como sugerem Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 86). Quais poderiam ser, então, seus elementos constitutivos e suas *proxies* empíricas?

Conforme exposto acima, o conceito se desdobra em duas dimensões: técnico-administrativa, relacionada às noções de eficiência e eficácia; e político-relacional, associada às noções de legitimidade e inovação. De forma objetiva, entre outros possíveis fatores, a primeira seria composta por: recursos humanos; recursos financeiros; instrumentos de planejamento e gestão; e estruturas de gestão. Já segunda se constituiria de: arranjos (interfederativos, intramunicipais e intermunicipais); mecanismos de

interação da burocracia do Executivo com atores do sistema político-representativo; canais de participação; e mecanismos de transparência e de controle interno e/ou externo. O conceito, suas dimensões e indicadores podem ser representados pelo esquema a seguir (Figura 1):

Figura 1 | Componentes das capacidades governamentais municipais



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Gomide, Pereira e Machado (2017).

Se, no plano teórico, a discussão se ancora principalmente nas pesquisas de Pires e Gomide (2014) e Gomide, Pereira e Machado (2017), a escolha dos indicadores para as análises empíricas, por sua vez, foi baseada em trabalhos que analisam os efeitos de

capacidades de gestão em níveis subnacionais sobre áreas específicas de políticas públicas. Em conjunto, eles oferecem um panorama e pistas importantes para definir elementos empíricos das capacidades presentes nos municípios.

Por exemplo, ao estudar as capacidades administrativas municipais para a política habitacional, Arretche (2012) elenca cinco indicadores que permitem analisar a existência e a trajetória de instrumentos de gestão local nessa política: *i)* órgãos destinados à gestão da política; *ii)* cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit municipal de moradias; *iii)* consórcios intermunicipais de habitação; *iv)* instâncias de participação popular; *v)* fundos específicos para a política. No relatório *O estado das cidades no Brasil*, publicação coordenada pelo Instituto Pólis (2013, p. 46), pesquisadores procuraram analisar “as condições urbanas no Brasil”, dedicando um capítulo à “gestão municipal do desenvolvimento urbano”, a partir de 4 indicadores: *i)* instrumentos de gestão, como planos diretores; *ii)* estruturas, como secretarias; *iii)* canais institucionais de participação; *iv)* arranjos federativos, como a existência de consórcios. Por fim, Sátyro, Cunha e Campos (2016) analisaram as capacidades de implementação e gestão da política de assistência social nos municípios com base em características dos recursos humanos, mesma estratégia usada por Marengo, Strohschoen e Joner (2017), e por Souza (2018). Para tanto, trabalham com dados relativos aos vínculos empregatícios dos trabalhadores dessa área, à sua inserção na estrutura formal e aos seus graus de educação.

No presente trabalho, os indicadores utilizados por esses autores foram coligidos com os dados dispostos nas *Pesquisas de Informações Básicas Municipais* (Munics), que, realizadas periodicamente pelo IBGE desde 1999, consistem em um levantamento de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas do conjunto de municípios brasileiros. Apesar das limitações dessas pesquisas⁴ (JANNUZZI, 2017; ATHIAS *et al.*, 2019), elas fornecem as melhores evidências empíricas disponíveis.

Assim, a partir dos subsídios teóricos apresentados e da disponibilidade dos

⁴ Uma das principais críticas direcionadas às Munics é a de que o seu informante principal é a própria prefeitura através dos seus diversos órgãos e setores. Isso significa que as informações coletadas são respondidas por diferentes pessoas de dentro da administração, responsáveis e/ou detentoras de maior conhecimento em cada área. Segundo os críticos, essa metodologia tende a distorcer os dados de forma a melhorar a imagem da gestão. Mas, como demonstra Jannuzzi (2017), essas pesquisas têm sido fundamentais para compreender melhor aspectos da gestão pública brasileira e vêm sendo amplamente utilizadas no meio acadêmico.

dados, adotamos as seguintes *proxies* para cada um dos indicadores do esquema acima: *i)* recursos humanos: percentagem de funcionários concursados com ensino superior na administração direta; *ii)* recursos financeiros: adoção de fundos; *iii)* instrumentos de planejamento e gestão: adoção de planos municipais de políticas públicas; *iv)* estruturas de gestão: adoção de secretarias municipais exclusivas; *v)* arranjos: adoção de consórcios; *vi)* canais de participação: adoção de conselhos. Uma melhor descrição dessas variáveis empíricas é fornecida na seção metodológica a seguir.

Por fim, vale indicar que, ao invés de tomar como base uma única área específica, procuramos generalizar as estratégias tomadas pelos autores supracitados e abranger um arco intersetorial. Analisamos esses diferentes elementos apontados para três diferentes áreas de políticas públicas: saúde, educação e assistência social. Isso porque, como sugerem Sposati *et al.* (1996) e Sposati e Toledo (2001), embora a lógica do Estado seja a do oferecimento setorizado das políticas governamentais, a lógica dos cidadãos e cidadãs é buscar o fornecimento de bens e serviços públicos e o atendimento de suas necessidades básicas em sua integralidade a partir de sua base territorial de referência, de seu local de moradia na cidade. É dessa perspectiva que procuramos analisar as possíveis correlações entre capacidades de gestão e desenvolvimento humano locais.

3 Metodologia e Variáveis

Com o propósito de verificar as correlações do desenvolvimento humano local em função das capacidades estatais municipais, utilizamos regressões logísticas ordenadas (também conhecidas como “acumuladas”) para verificar a relação entre o IDH-M e os elementos decompostos das capacidades estatais para os quais temos dados disponíveis nessa fase da pesquisa. Além disso, criamos uma série de tabelas de frequência (não reportadas integralmente no artigo) e realizamos a distribuição geoespacial de elementos selecionados com o objetivo de melhor demonstrar e ilustrar os resultados alcançados. Foram analisadas todas as localidades com menos de 50 mil habitantes, o que corresponde a 4.916 dos 5.570 municípios brasileiros, ou 85% do total. A opção por esse recorte inicial deveu-se ao objetivo de reduzir a grande heterogeneidade dos perfis socioeconômicos e demográficos, mitigando a presença de *outliers* na análise. Em contrapartida, apenas 32%

da população vive nesses municípios, o que limita o alcance da análise e requer cautela na interpretação dos resultados. As regressões e tabulações foram aplicadas tanto para o total da amostra, o conjunto dos entes federados locais analisados (Brasil), quanto para cada macrorregião distinta (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

Variável dependente

A variável de resposta é o IDH-M, calculado por meio da agregação de indicadores de longevidade, educação e renda. O índice varia de 0, o menor nível de desenvolvimento humano, a 1, o maior. Conforme o valor, o IDH-M dos municípios é classificado como: “muito baixo”; “baixo”; “médio”; “alto”; e “muito alto”. Entre 1991 e 2010, o país aumentou em 47,5% o seu IDH-M médio, passando de 0.493 (considerado “muito baixo”) para 0.727 (considerado “alto”), embora a heterogeneidade entre as regiões seja bastante elevada (BRASIL, 2013). Obviamente, a evolução desse indicador se deveu a múltiplos e complexos fatores, entre os quais podem-se citar as políticas de estabilização da moeda e as políticas sociais adotadas pelo Governo Federal no período (ARRETCHE, 2015), além de fenômenos macroeconômicos internacionais. Não obstante, da perspectiva de análise aqui sugerida e adotada, torna-se relevante perguntar se e como o Estado mobilizou suas capacidades para operar e orientar tais transformações também no nível da gestão territorial local.

Para operacionalizar essa variável, devido à necessidade de ajuste ao modelo logístico empregado (YEE, 2010), em vez de trabalharmos com as gradações oficiais, trabalhamos com os quintis da distribuição observada⁵, ordenados de forma crescente. No modelo, a variável dependente é o log das chances (*log of odds*)⁶ de o município ser

⁵ Pela classificação do Atlas Brasil, dentre os 4.916 municípios analisados, apenas 30 se enquadram na classificação “muito baixo” e 5, na “muito alto”. Isso gera alta concentração nas categorias intermediárias (“baixo” = 1.316; “médio” = 2.054 e “alto” = 1.511). Ao adotar a classificação por quintis, aproximadamente 25% dos valores ficam classificados em cada uma das categoriais, o que representa uma distribuição mais homogênea entre as categorias e permite a melhor aplicação do modelo logístico de regressão.

⁶ O uso de log das chances em vez da probabilidade é comum por causa da dificuldade de se modelar uma variável que varie entre 0 e 1. Para entender o que o log das chances significa, tomemos o exemplo de um evento com probabilidade de sucesso de 0,8. Então a probabilidade de falha é $1 - 0,8 = 0,2$. As chances de sucesso são a razão entre a probabilidade de sucesso e a probabilidade de falha. No nosso exemplo, $0,8 / 0,2 = 4$, ou seja, as chances de sucesso são de 4 para 1. Se a probabilidade de sucesso for de 0,5 (50% para sucesso e 50% para fracasso), então as chances de sucesso são de 1 para 1. As chances variam de 0 a infinito positivo. Com log das chances, os resultados variam de menos infinito a mais infinito. À medida que a probabilidade aumenta, aumentam as chances e também o log das chances (<https://stats.idre.ucla.edu/other/mult-pkg/faq/general/faq-how-do-i-interpret-odds-ratios-in-logistic-regression/>).

classificado acima de certa faixa de IDH-M. Os dados são os do último cálculo realizado para todos os municípios (2013, com base no Censo Demográfico de 2010, *cf.* nota 2).

Variáveis de controle

Adotamos o PIB *per capita* municipal como variável de controle, pois, como seria de se esperar, e testes estatísticos previamente realizados endossaram, ele apresenta forte associação positiva com a variável dependente. Ou seja, quanto maior o PIB *per capita*, maior o nível de IDH-M. O PIB *per capita* é estaticamente significativo e, como esperado, possui forte relação positiva com o índice de desenvolvimento. Isso tanto para o Brasil como para cada região específica (Tabela 1). Os dados, do ano de 2012, são disponibilizados pelo IBGE.

Variáveis independentes

Conforme apresentado na seção 2, capacidades no nível local possuem duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. Para cada um dos componentes dessas dimensões foi selecionado uma *proxy* empírica que nos permite mensurá-la, as quais serão apresentadas a seguir. As exceções são os mecanismos de interação da burocracia do Executivo com atores do sistema político e os mecanismos de controle interno e externo, pois, nessa fase da pesquisa, não incluímos indicadores para esses componentes. No primeiro caso, a não inclusão decorre da falta de um indicador e de dados que expressassem adequadamente a variável. No segundo, o principal órgão de controle dos municípios de até 50 mil habitantes é a Controladoria Geral da União (CGU), que fiscaliza por amostragem o uso de recursos federais em todas localidades do país⁷. Como todos os órgãos são submetidos à CGU, não há variação que possa ajudar a explicar variações no IDH-M.

As informações referentes a todas as demais variáveis independentes são provenientes das *Pesquisas de Informações Básicas Municipais do IBGE (Munics)* dos anos entre 2013 e 2015. Todas elas dizem respeito às três áreas analisadas: saúde, educação e assistência social.

⁷ Apenas os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo possuem tribunais de contas municipais próprios. Os estados da Bahia, Goiás e Pará possuem tribunais de contas dos municípios dos estados, ou seja, órgãos estaduais com a função de fiscalizar os municípios.

Recursos humanos

A *proxy* de recursos humanos utilizada consiste na porcentagem de funcionários da administração direta que são concursados e possuem educação superior, tal qual utilizada por Marengo, Strohschoen e Joner (2017). Nos questionários das Muncis são identificados como “estatutários” com “ensino superior”, o que também inclui pós-graduações. São funcionários estatutários aqueles contratados sob as regras do Regime Jurídico Único, cuja seleção se dá por meio de concurso público. Como regra geral, tais servidores obtêm estabilidade no cargo após três anos de estágio probatório. Segundo os autores, essas características se aproximam da categoria burocracias profissionais, que contempla duas dimensões: a autonomia, fundada em carreiras estáveis e recrutamento baseado em mérito; e a capacidade técnica, que considera indicadores de desempenho profissional. Em suma, “a combinação ‘estatutário’ com ‘formação superior’ pode representar uma *proxy* para identificação de uma burocracia profissional orientada racionalmente” (MARENGO; STROHSCHOEN; JONER, 2017, p. 1039). Assim, partimos da premissa, compartilhada por parte importante da literatura sobre o tema (EVANS; RAUCH, 1999; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016; MARENGO; STROHSCHOEN; JONER, 2017), de que essas características conferem à administração pública atributos de autonomia, estabilidade e especialização que o aproximam do tipo ideal weberiano de burocracia profissional e que constituem os recursos humanos no nosso modelo na dimensão técnico-administrativa.

Recursos financeiros

Uma vez que o PIB *per capita* consta nos modelos como variável de controle em vez de independente, e que recursos orçamentários possuem alta correlação com o PIB *per capita*, a *proxy* de recursos financeiros utilizada foi a presença de fundo municipal nas três áreas. Apesar de serem distintas as finalidades dos fundos de um setor de política pública para outro, em geral, eles são criados para abrigar receitas vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços específicos. Assim, os fundos setoriais pretendem proteger o gasto nas políticas sociais da disputa por recursos com outras áreas de políticas. Procuram assegurar que “as transferências federais contem com garantias críveis de que os recursos serão efetivamente empregados para as políticas a que se destinam” (ARRETCHÉ, 2012, p. 18). Vale dizer que a criação de fundos (tal qual a de conselhos e

planos municipais) é incentivada pelo modelo federativo indutivo de descentralização nas áreas de políticas públicas analisadas.

A existência de fundo em cada uma das áreas recebeu valor 1 e a não existência recebeu valor 0. Eles foram somados e recodificados, criando-se a variável categórica ordenada: “não possui”, “possui 1”, “possui 2” ou “possui 3”, conforme a respectiva quantidade. Esse mesmo procedimento foi aplicado para todas as demais variáveis independentes categóricas do modelo (instrumentos de planejamento; estruturas de gestão e canais de participação).

Instrumentos de planejamento e gestão

Como proxy de instrumentos de planejamento e gestão, foi utilizada a existência de planos municipais de políticas públicas. Estes são documentos setoriais orientadores que estabelecem metas e estratégias de médio e longo prazos. Em geral, preveem como os recursos podem ser utilizados, regulamentam e orientam as proposições e execuções das políticas municipais do setor; contêm diretrizes e metas a serem alcançadas; e prescrevem formas de colaboração com a União, estados, demais municípios, setor privado e organizações sociais, e de participação da sociedade civil, entre outros pontos.

Estruturas de gestão

Para o indicador estrutura de gestão foi utilizada a “existência de secretarias exclusivas”. Secretarias são órgãos do governo municipal responsáveis por formular e executar a política setorial. Em seu âmbito, são abrigados os recursos humanos e financeiros e são desempenhados papéis de coordenação com outras instâncias. Por exemplo, em geral, a elas estão vinculados os canais de participação do setor, como os conselhos. Analisando as capacidades administrativas na área da habitação, Arretche (2012, p. 36) pressupõem que “a existência de uma secretaria própria permitiria maior efetividade às políticas habitacionais, dada a existência de burocracias especializadas e dedicadas à captação de recursos, produção e gestão de serviços”. Esse estatuto jurídico do órgão permitiria identificar o espaço institucional e a centralidade da política setorial (em relação a outras existentes) na agenda municipal. Essa pressuposição foi aqui generalizada para todas as áreas. Assim, a existência de secretaria exclusiva recebeu nota

1 ao passo que as demais variações⁸ receberam nota 0. Elas foram recodificadas seguindo o procedimento descrito anteriormente.

Arranjos institucionais

Para os arranjos institucionais, utilizamos a existência de consórcios nos municípios (sejam eles com o Governo Federal, estadual ou de outros municípios). Os consórcios são parcerias formadas entre os entes federativos e visam à provisão de serviços. Eles funcionam como o veículo para a implementação de soluções conjuntas e coordenadas para resolver, de maneira integrada, dificuldades que individualmente seriam mais difíceis de ser superadas. Ou seja, consórcios permitem a geração de economias de escala na administração pública, possibilitando uma maior eficiência e na aplicação de recursos existentes e melhor qualidade na prestação de serviços (CUNHA, 2004). Por exemplo, os consórcios intramunicipais são iniciativas de municípios localizados em uma mesma região que se associam para gerir e prover conjuntamente serviços à população das cidades participantes. Na área da saúde, podem estar voltados ao provimento de especialistas médicos ou serviços e equipamentos de maior complexidade e alto custo, que os entes isoladamente teriam maior dificuldade de custear (RIBEIRO; COSTA, 2000).

Canais de participação

Como indicador de participação social, foi utilizada a existência ou não de conselhos gestores nas três áreas. Os conselhos são colegiados híbridos, formados por representantes do governo e da sociedade civil, que têm entre suas funções aumentar o controle público sobre as gestões governamentais, fiscalizando a aplicação dos recursos financeiros de suas áreas e verificando a implementação da política. Também são considerados espaços de inclusão de novos atores na área política institucional. Para as áreas aqui consideradas, essas instâncias têm caráter deliberativo, ou seja, “efetivamente, têm poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos relativos à sua área de atuação” (COELHO *et al.*, 2019, p. 3). Isso quer dizer, por exemplo, que a utilização dos recursos dos fundos deve ser aprovada por esses órgãos, compulsoriedade vinculada

⁸ Tais variações são as seguintes: Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais; Fundação pública; Setor subordinado a outra secretaria; Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo; Não possui estrutura.

à continuidade do repasse de recursos federais (CORTES, 2011; LAVALLE; BARONE, 2015). Portanto, são instâncias criadas como canais de participação, fiscalização e controle do poder público pela sociedade civil.

Diante do exposto, o modelo utilizado foi o seguinte:

$$\ln \ln \left(\frac{P}{1-P} \right) = b_0 + b_1H + b_2F + b_3Pl + b_4M + b_5Cs + b_6Co + b_7PIB$$

Onde,

- P = probabilidade de o município ser classificado em certo nível de IDH-M;
- H = % do total de funcionários que são concursados e com curso superior;
- F = número de fundos exclusivos para as áreas analisadas;
- Pl = número de planos municipais para as áreas analisadas;
- M = número de secretarias exclusivas para as áreas analisadas;
- Cs = número áreas beneficiadas por consórcios;
- Co = número de conselhos municipais para as áreas analisadas;
- PIB = PIB *per capita* do município.

4 Análise

Os resultados indicam que todas as variáveis independentes são estatisticamente significantes ao nível de confiança de 0,001, exceto existência de fundos dedicados às áreas avaliadas. A não significância dessa variável pode ser decorrente de sua baixa variabilidade, uma vez que, entre os municípios com menos de 50 mil habitantes, 97,8% possuem os 3 fundos (Mapa 1). Esse fenômeno indica o forte efeito de indução federal nessa política. Independentemente de os municípios terem autonomia para realizar a

criação dos fundos ou não, sem eles ficam inviabilizados os repasses de recursos federais para as áreas.

Em relação à direção da associação de cada uma das demais variáveis explicativas, os resultados sugerem que os elementos constitutivos propostos para as capacidades estatais municipais apresentam correlações ambivalentes à variação do IDH-M. Enquanto a presença de conselhos, consórcios e planos municipais apresentaram coeficientes positivos, aqueles referentes à quantidade de secretarias exclusivas e porcentagem de funcionários públicos na administração direta apresentaram sinais negativos. Os resultados mostram ainda que, no lado positivo da equação, os conselhos possuem uma relação mais forte com o IDH-M, seguidos dos consórcios e planos. No lado oposto, as secretarias possuem associação mais forte, ao passo que a proporção de servidores concursados com nível superior tende à neutralidade. Destaca-se que os resultados não representam causalidade, mas apenas correlação. Os resultados são sumarizados na Tabela 1 tanto para o Brasil quanto para cada Região.

Tabela 1 | Modelos logísticos ordenados – Brasil e Regiões, municípios com menos de 50.000 habitantes

		Brasil N= 4.916	Norte N= 379	Nordeste N= 1.610	Centro- Oeste N=426	Sudeste N= 1.419	Sul N=1.082
	Pib per capita (log)	3.05200*** 0.06513	2.7549*** 0.2749	1.75707*** 0.13839	1.2170*** 0.2038	2.40247*** 0.12650	2.41561*** 0.18298
Capacidades técnico-administrativas	Secretarias	-0.20377*** 0.03551				-0.14373* 0.06601	-0.28686*** 0.06618
	Planos	0.25482*** 0.05112		0.33866*** 0.09999			
	Servidores	-0.00945*** 0.00240			0.0243* 0.0103		
	Fundos					0.98263* 0.42293	
Capacidades político-relacionais	Conselhos	0.53491*** 0.08314		0.61686*** 0.17374	0.4980* 0.2225	0.81594*** 0.17529	
	Consórcios	0.27208*** 0.02732		0.18534 *** 0.05349	-0.3659*** 0.0977	-0.44531*** 0.05997	
	(Intercept):1	-29.07245*** 0.84376	-25.2515*** 2.7976	-17.84701*** 1.76706	-10.9378*** 2.6897	-22.77240*** 1.75118	-16.42075*** 2.48718
	(Intercept):2	-30.74508*** 0.85564	-27.0632*** 2.8419	-20.39154*** 1.79227	-13.4475*** 2.6139	-24.68077*** 1.75860	-19.27195*** 2.39103
	(Intercept):3	-32.36973*** 0.86997	-29.7981*** 2.9292	-23.47782*** 1.85667	-16.0285*** 2.6419	-26.76196*** 1.78143	-21.66904*** 2.39679
	(Intercept):4	-34.01782*** 0.88299	-31.8281*** 3.0465		-18.6300*** 2.6923	-28.42427*** 1.79937	-23.49665*** 2.41387
	Log-likelihood	-5456 on 18089 degrees of freedom	-379 on 1409 degrees of freedom	1208 on 4112 degrees of freedom	-406 on 1485 degrees of freedom	-1601 on 5497 degrees of freedom	-1102 on 4205 degrees of freedom

Códigos de significância: '***' 0.001; '**' 0.01; '*' 0.05

Modelos operados com a função *vglm* do pacote *Vgam* (YEE, 2010).

Fonte: Elaboração própria, a partir de *Munics 2013-2015*, PIB (IBGE) e *Atlas Brasil (2013)*.

Entre os pontos que mais chamam a atenção, os dados sugerem a relevância da existência de conselhos, nas áreas de educação, saúde e assistência social, na performance

do IDH-M. Esse componente da capacidade estatal municipal é o que mais explica, entre as variáveis independentes, a variação na probabilidade de classificação do município em cada quintil do IDH-M e mostra-se o mais relevante do modelo. Isto é, quanto mais conselhos, maior a probabilidade de um município estar nos estratos superiores de IDH-M. Atualmente, 86,7% dos municípios contam com conselhos para as três áreas avaliadas. Porém, tomando por base os quintis superior e inferior, tem-se que, dentre os municípios classificados no último quintil, 94% dos municípios possuem os 3 conselhos, 5% possuem 2 e apenas 0,1% possui 1 conselho somente. No quintil inferior, esses valores são de 79,4% e 20,6%, respectivamente, para 3 e 2 conselhos. Considerando a existência dos três conselhos, a diferença entre o primeiro e último quintil é de aproximadamente 15%.

O modelo apresentou a relevância dessa variável não só para a amostra como um todo, mas também para as Regiões Nordeste, Centro-Oeste e, com maior força, Sudeste. Dos 1.419 municípios que compõem essa Região, 90,2% possuem 3 e 9,8% 2 conselhos. No extremo oposto, para efeito comparativo, dos 379 municípios da Região Norte (em cujo modelo a variável não possui significância), apenas 68,6% possuem os três conselhos (mapa apresentado na Figura 2).

Em termos gerais, os resultados aqui reportados encontram correspondência em outras pesquisas que avaliaram o efeito dos conselhos em políticas públicas específicas. Toughton, Suiyama e Wampler (2017) demonstraram haver associações significativas e positivas entre a implementação de conselhos não discricionários e redução da mortalidade infantil. Galvão e Soares (2017) encontraram associação entre a adoção de conselhos para pessoas com deficiência e o melhor desempenho dessa política nos municípios. Para Toughton, Wampler e Peixoto (2019), existe uma relação significativa entre a adoção de conselhos e maiores taxas de arrecadação de impostos. Dizem eles: *“our statistical analysis indicates that Brazilian municipalities that voluntarily adopt participatory institutions collect significantly higher levels of taxes than other, similar municipalities without these institutions”* (TOUGHTON; WAMPLER; PEIXOTO, 2019, p. 3). Por fim, Coelho *et al.* (2019) procuram construir um índice de potencial da participação conselhistas no Brasil (IPPC), analisando 14 diferentes conselhos, e também encontram relação positiva com o IDH-M dos municípios, especialmente em seus níveis extremos superiores. Embora enfatizem que não se trata de uma relação de causalidade, segundo os autores, 93% dos municípios de maior IDH-M (segundo a classificação do IBGE) apresentam um IPPC “alto” ou “muito

alto; 87,5% dos municípios de IDH-M “muito baixo” apresentam IPPC abaixo de “médio”. Não obstante, nos níveis intermediários (alto-médio-baixo) essa relação é um pouco mais diluída, mas ainda assim positiva.

Embora os casos citados na literatura sejam diferentes dos aqui tratados (em termos empíricos, teóricos e metodológicos), eles apontam na mesma direção. Os resultados sugerem que, em suma, esse fator da dimensão político-relacional das capacidades estatais municipais tem associação significativa e positiva com os maiores níveis do indicador de desenvolvimento humano local. É possível que municípios com níveis de IDH-M mais elevados proporcionem mais oportunidades para a participação. No entanto, uma explicação que corrobora a literatura está associada à seguinte lógica: conselhos controlam os recursos públicos e desempenham importante papel nos processos de monitoramento e inovação ao incluir novos atores conhecedores das realidades locais. De modo geral, a participação por meio de conselhos constitui um importante mecanismo de *accountability* social que auxilia na produção de políticas mais inclusivas e efetivas (TOUCHTON; SUGIYAMA; WAMPLER, 2017).

Outro fator da dimensão político-relacional que apresenta relação significativa e positiva com os níveis superiores de IDH-M é a adoção de arranjos institucionais, representados no modelo pelos consórcios. Embora grande parte dos municípios analisados não possuam nenhum consórcio (2.366 ou 48%), dentre aqueles que possuem e estão enquadrados no quintil superior, 6 possuem apenas 1 desses arranjos, 544 possuem dois e 51 os possuem nas três áreas analisadas. Diversos autores têm destacado a importância de canais de interação institucional verticais e horizontais para a construção de capacidades de implementação de políticas e fornecimento de serviços, como Repetto (2004), Ribeiro e Costa (2000) e Lotta e Vaz (2015). Os resultados do nosso modelo reforçam a influência positiva desses canais. O sinal positivo encontrado pode ser resultado dos processos de articulação e coordenação próprios desses arranjos. Eles tendem a envolver atores e otimizar recursos, ao definir quem são e estabelecer os papéis e a forma de interação na produção de uma ação, um plano ou programa governamental específico (PIRES; GOMIDE, 2016). Tendem a gerar economia de escala ao diminuir valores que para os entes isolados seriam muito custosos.

Também a existência de planos municipais, de acordo com o nosso modelo, possui influência de magnitude semelhante à dos consórcios na classificação do município nos

quintis superiores de IDH-M. Na distribuição de frequências, entre os municípios de maior quintil de IDH-M, 47,4% possuem planos de políticas públicas nas três áreas analisadas, ao passo que no quintil de menor IDH-M, são apenas 24,4% os que possuem os planos nas três áreas. Como ressaltado pelo campo de políticas públicas, o planejamento é uma etapa fundamental do processo de produção de políticas públicas. Segundo Oliveira (2006), ele deve ser visto não como um ato estritamente burocrático ou economicista, mas um processo de decisão político-social, que deve levar em conta informações precisas, capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos. Aliás, no Brasil, não é incomum que planos sejam gerados a partir de diretrizes retiradas de conferências municipais ou deliberações de conselhos.

Do outro lado da ambivalência, o número de secretarias exclusivas apresentou uma relação negativa com o IDH-M. A maior parte dos municípios nos quintis superiores de IDH-M possuem duas secretarias. Os resultados parecem corroborar os encontrados por Veloso *et al.* (2011), em que a capacidade de gestão financeira é inversamente relacionada à existência de secretarias exclusivas da pasta. Nesse estudo, a maior parte dos municípios que terceirizam serviços de gestão financeira são justamente os que possuem secretarias exclusivas para a pasta. É possível ainda que a relação entre secretarias exclusivas e capacidade estatal local possua relação causal inversa. Ou seja, possivelmente onde a capacidade de gestão e entrega de serviços é menor, a pressão pela criação de secretarias exclusivas seja maior, visando conferir prioridade para os temas das pastas.

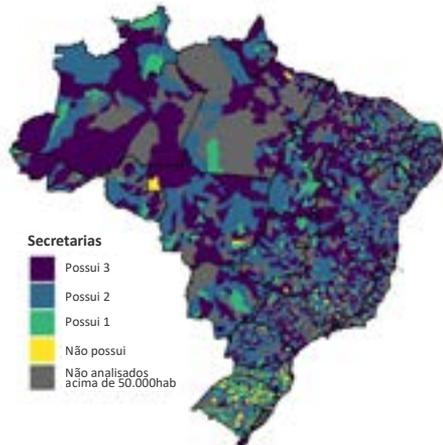
O resultado encontrado para as estruturas de gestão é influenciado fortemente pelos resultados das Regiões Sudeste e Sul. Como se pode visualizar na distribuição geoespacial a seguir (Figura 2), nessa última Região, há uma alta incidência de municípios sem nenhuma ou com apenas uma secretaria exclusiva para as áreas analisadas (particularmente no Rio Grande do Sul e Santa Catarina), embora apresente altos níveis de IDH-M. Isso sugere que nessas regiões outras estruturas organizacionais são adotadas para a implementação das políticas, sendo necessárias investigações mais aprofundadas sobre o ponto.

Em simulações excluindo a Região Sul, a variável deixa de apresentar significância. Não obstante, é necessária alguma cautela com relação a esses resultados, pois o número de secretarias pode variar significativamente no tempo e os dados utilizados são referentes apenas aos anos de 2013-2015. Conforme aponta Arretche (2012, p. 74), uma das principais

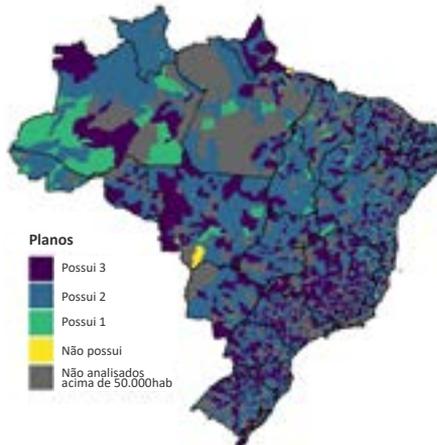
decisões de novas administrações municipais é sobre a criação de estruturas exclusivas ou em conjunto com outras pastas, e na forma de secretarias, coordenações ou outras estruturas⁹. Essa decisão pode ser influenciada, por exemplo, por (i) pressões políticas de atores ou movimentos sociais locais (inclusive partidos); (ii) tamanho e localização do município; e/ou (iii) capacidade fiscal da prefeitura.

Figura 2 | Distribuição espacial de elementos selecionados das capacidades estatais municipais

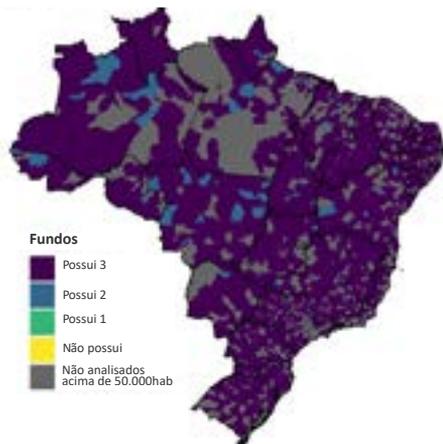
Secretarias exclusivas



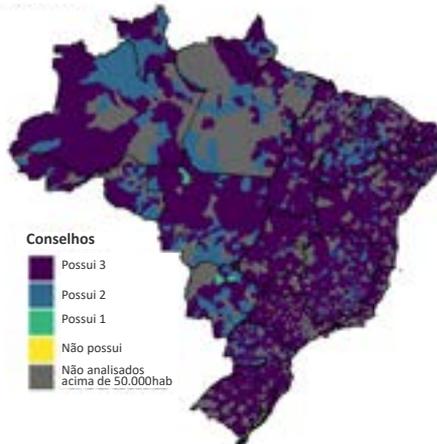
Planos



Fundos



Conselhos



Fonte: Elaboração própria a partir de Muncis 2013-2015.

⁹ Embora a autora estivesse tratando exclusivamente de secretarias municipais de habitação, não há motivos para acreditar que os mesmos fatores não influenciem a existência de secretarias de outras áreas.

Por fim, os resultados indicam ainda que a associação entre o percentual de burocratas profissionais (concursados com nível superior) na administração direta e o IDH-M, embora significativa, é baixa e tende à nulidade. Esse resultado difere de outros estudos sobre capacidades estatais como Evans e Rauch (1999) e Marengo, Strohschoen e Joner (2017), que enfatizam a relação positiva entre burocracias profissionais e variáveis como o crescimento econômico e a arrecadação de IPTU. Deve-se lembrar, contudo, que diferentes formas de medir burocracia, bem como a análise de sua influência sobre diferentes variáveis de interesse (no nosso caso, o IDH-M), podem levar a diferentes conclusões. Há pelo menos dois fatores que podem contribuir para possíveis divergências. Primeiro, é possível que a relação entre burocracia e IDH-M varie de acordo com o tamanho do município. Marengo, Strohschoen e Joner (2017), Batista (2015) e Grin *et al.* (2018), por exemplo, trabalham com todos os municípios brasileiros com dados disponíveis, enquanto o presente estudo analisa apenas municípios com até 50 mil habitantes. É preciso avaliar nos modelos como as grandes cidades (como São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente com 12 e 6 milhões de habitantes) influenciam nos resultados. Segundo, a relação entre a burocracia profissional e o IDH-M pode ser não linear. Toral (2019), ao avaliar a performance de diretores escolares, afirma que, em governos com baixos níveis de capacidade, funcionários indicados politicamente (logo, sem a estabilidade profissional típica do modelo weberiano) tendem a atuar melhor do que aqueles selecionados por meio de processos meritocráticos, como concursos públicos. A explicação é que, nesses casos, a relação de confiança com o incumbente gera mais resultados do que a autonomia burocrática. Pesquisas futuras sobre a influência de burocracias profissionais na gestão de governos locais podem ajudar a esclarecer melhor esses pontos.

Do conjunto do exposto extrai-se que os componentes do modelo que engloba nossa definição de capacidades estatais municipais que estão mais fortemente associados aos mais altos níveis de desenvolvimento humano municipal são aqueles relacionados às atividades de interação e participação social: planejamento, formação de parcerias e participação através de conselhos. Aliás, dois desses elementos estão diretamente associados à dimensão político-relacional das capacidades estatais municipais.

5. Considerações Finais

O estudo procurou analisar as relações entre capacidades estatais municipais e o índice de desenvolvimento humano local no Brasil. Nesta análise exploratória, trabalhamos com 4.916 municípios de pequeno porte, isto é, com menos de 50 mil habitantes. Para mensurar o desenvolvimento humano utilizamos o IDH-M, calculado por meio da agregação de indicadores de longevidade, educação e renda. Por capacidades estatais municipais entendeu-se a habilidade do governo local de planejar, implementar e manter de forma eficiente políticas sociais, em um processo que envolve múltiplos atores e interesses e muitas vezes é condicionado por indução federal. Adaptando os termos da literatura brasileira (PIRES; GOMIDE, 2014; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017), tais capacidades são concebidas em duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. Pelos resultados encontrados, a disponibilidade de canais de participação, os arranjos institucionais e os instrumentos de planejamento e gestão estão associados às categorias de IDH-M mais elevado. Ou seja, os nossos resultados indicam que a participação de atores da sociedade civil na gestão municipal, as parcerias intra e intermunicipais e o ato de planejar estão fortemente associados a índices de IDH-M elevados.

Essa pesquisa, ainda incipiente, pretende ter vários desdobramentos futuros. O mais evidente é identificar a direção da causalidade: se a existência de conselhos e consórcios gera maior desenvolvimento humano ou se contextos marcados por níveis mais elevados de IDH-M aumentam oportunidades para a participação. Outra possibilidade é a ampliação do escopo da pesquisa. Dado que o IDH-M retrata as dimensões de saúde, educação e renda, outras políticas públicas devem ser observadas em pesquisas futuras (por exemplo, fazenda, desenvolvimento econômico e trabalho). Seria interessante também observar o que acontece em municípios com mais de 50.000 habitantes, assim como diferenças entre pequenos e grandes municípios. Finalmente, há a possibilidade de aprofundar o debate entre a literatura sobre capacidades estatais subnacionais e a literatura sobre descentralização e políticas públicas. Quanto à descentralização, se, por um lado, a produção de tais políticas tem sido alcançada por um arranjo de indução federal (ARRETCHÉ, 2012), por outro, como visto, as capacidades de gestão municipal importam para os resultados em termos dos níveis do desenvolvimento humano. Quanto às políticas

públicas, ao tratar das capacidades dos entes locais no Brasil, é indispensável atentar ao papel dos "burocratas de nível de rua", que são responsáveis por entregar os bens, serviços e benefícios na ponta do processo aos beneficiários das políticas, que as recebem a partir de seu local de moradia (LIPSKY, 1980), e ao "poder discricionário" exercido por eles. Como sugere Lotta (2010, p. 249), esse "é um fator decisivo na distribuição de bens e serviços públicos; portanto, a ação desses agentes é uma variável relevante para o sucesso das políticas". Também Oliveira (2012, p. 1569) sugere que "o poder discricionário dos operadores que atuam nos guichês, nas enfermarias, nas salas de aula e nas ruas é decisivo na execução das políticas públicas". Esses aspectos precisam ser melhor aprofundados e incorporados ao modelo.

Entretanto, por si próprios os resultados aqui reportados têm grandes implicações não só para a compreensão do desenvolvimento humano brasileiro em geral, mas também do desenvolvimento político e administrativo da nação. Por um lado, os nossos resultados reforçam a tendência encontrada na literatura do 'Brasil participativo': da importância dos conselhos participativos, da participação pública e da concertação social entre os vários atores da sociedade brasileira como fatores propulsores das 'esferas públicas' de Habermas – espaços onde a sociedade engaja em um debate público crítico –, peças fundamentais para ação, deliberação e consolidação democrática. Por outro lado, de um ponto de vista gerencial, parece que a eficiência da gestão pública em nível municipal está relacionada com a capacidade local de planejar com outros: ou criando espaços participativos, ou coordenando a cooperação entre municípios e entre municípios e atores não estatais (sociedade civil e mercado). Ou seja, há uma necessidade de fomentar e cimentar esses espaços participativos e de interação para a consolidação democrática brasileira.

Num Estado moderno, as diferentes formas de capacidade estatal são frequentemente codependentes (BERWICK; CHRISTIA, 2018). Para isso, há uma necessidade de investir na formação de capacidade estatal municipal não apenas em recursos humanos, tecnológicos e estruturas de gestão, mas também em competências e atitudes para coordenação, concertação e planejamento conjunto. No entanto, o que tem se visto no período mais recente é o contrário disso. Sob o recente governo, as instituições participativas no Governo Federal têm sido extintas ou limitadas, tanto em seu escopo de atuação como em sua composição (por exemplo, por meio da retirada do direito de atores da sociedade civil participarem de determinados conselhos). O que se dá no plano federal

tem desdobramentos no plano local. Um efeito cascata em pelo menos duas direções: desincentivos à mobilização por parte dos atores sociais e à manutenção dos espaços por parte dos agentes públicos. Em um contexto refratário e hostil, aumentam-se os custos da participação e, indiretamente, diminuem-se as capacidades governamentais locais.

Referências Bibliográficas

ARRETCHÉ, M. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, SP. N. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019.

ARRETCHÉ, M. T. da S. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. 2012.

ARRETCHÉ, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. O Horizonte da política-Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: UNESP, p. 29-62, 2012.

ATHIAS, L. *et al.* Indicadores de governança municipal, estadual e distrital no Brasil com dados da Munic (2005/2017) e da Estadiv (2012/2017). In: ATHIAS, L.; BOTELHO, L. (Eds.). *Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais: estatísticas de governança*. Estudos e análises. Informação demográfica e socioeconômica. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

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

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. *State capacity and bureaucratic autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil*. In: TRABAJO PRESENTADO EN LA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION CONFERENCE. Washington, D.C: 2013.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian State: state capacity, bureaucratic politicization, and corruption. *Governance*, v. 30, n. 1, p. 105-124, jan. 2017.

BERWICK, E.; CHRISTIA, F. State capacity redux: integrating classical and experimental contributions to an enduring debate. *Annual Review of Political Science*, v. 21, p. 71-91, 2018.

BRAUTIGAM, D. State capacity and effective governance. *Agenda for Africa's economic renewal*, v. 1996, p. 81-108, 1996.

BRASIL, ATLAS. ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.ATLASBRASIL.ORG.BR/](http://WWW.ATLASBRASIL.ORG.BR/)>. ACESSO EM: 20 OUT. 2019.

CENTENO, M. A. *et al. States in the developing world*. [s.l.] Cambridge University Press, 2017.

CINGOLANI, L. *The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper n.53, p.58, 2013.

COELHO, R. *et al.* A participação conselheira no Brasil - uma proposta de análise por meio do índice de potencial participativo dos conselhos nos municípios (IPPC). In: ANAIS DO IV ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. Porto Alegre, 2019.

CORTES, S. M. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. (Ed.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], n.55, n.3 p. 5-36, 2004.

DEROUEN JR, K. *et al.* Civil war peace agreement implementation and state capacity. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 333-346, 2010.

EDIGHEJI, O. Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges. In: EDIGHEJI, O. *Constructing a democratic developmental state in South Africa*. Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010. p. 1-33

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP), E. N. DE A. P. *Capacidades estatais para produção de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018a.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Desafios e condicionantes para a implementação da Agenda ODS na administração pública federal*. Brasília: Enap, 2018b.

EVANS, P. B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" State structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FUKUYAMA, F. What is governance? *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 1 jul. 2013.

GALVÃO, Juliana de Castro; SOARES, Andrei Suárez Dillon. A participação sob medida: a existência e os graus de atividade de conselhos de direitos enquanto determinantes das políticas municipais para pessoas com deficiência. In.: *Anais do III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*, UFES, Vitória-ES, 2017.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 27 dez. 2017.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 15.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros (About disconnections and gaps: an analysis of state capacity and public finances in brazilian municipalities). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336. dez. 2018.

HANSON, J. K.; SIGMAN, R. Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. In *APSA 2011 Annual meeting paper*. 1 set. 2013.

HELLER, P. *Towards a sociological perspective on democratization in the global south: lessons from Brazil, India and South Africa*. In: COMPARATIVE RESEARCH WORKSHOP, Yale University. 2011.

INSTITUTO PÓLIS. *O estado das cidades no Brasil. RELATÓRIO 2000-2009*. 2013. Disponível em: <<https://www.polis.org.br/uploads/1779/1779.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2019.

JANNUZZI, P. DE M. Indicadores nos ciclos de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: REIS, A. C. A. dos; SIMÕES, A. (Eds.). *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Brasília: IBGE, 2017.

LAVALLE, A. G.; BARONE, L. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETICHE, M. T. da S. (Ed.). *Trajelórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. *State capacity as power: a conceptual framework*. [s.l.] Department of Political Science, Lund University, 2016.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. *Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil*. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], 66, n.2, p. 171-194, 2015. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409>>. Acesso em: 20 out. 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2010.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 2, p. 273-288, 2006.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551-1573, 2012

PIRES, R.; GOMIDE, A. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 351-379

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

REPETTO, F. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. INDES Working paper series; I-52, 2004.

RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. do R. Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios municipais no Sistema Único de Saúde (SUS). *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 22, p. 174-220, 2000.

SADEK, M. T. A. Poder local: perspectivas da nova ordem constitucional. *São Paulo Perspect*, p. 9-15, 1991.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, v. 22, n. 2, p. 286-317, ago. 2016.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-38.

SOUZA, C. *Capacidades estatais para a promoção de processos participativos*. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

SOUZA, C. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: Pires, R.; Lotta, G.; Oliveria, V.E. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: inserções analíticas*. Brasília : Ipea : Enap p.269-297, 2018.

SOUZA, L. M. de; RODRIGUES, M.; SOUZA SILVA, J. P. de. Institucionalização e capacidades estatais em dois municípios capixabas atingidos pelo desastre-crime do rio doce: os casos de Colatina e Linhares. *Revista Psicologia Política*, v. 19, n. 1, p. 84-103, 2019.

SPOSATI, A. DE O. et al. Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo. In: SPOSATI, A. DE O (Coord.). *Mapa da exclusão/inclusão social da Cidade de São Paulo*. São Paulo, EDUC, 1996.

SPOSATI, A. de O.; TOLEDO, J. R. de. Cidade em pedaços. In: SPOSATI, A. de O. *Cidade em pedaços*. [s.l.] Editora Brasiliense, 2001.

TILLY, C.; ARDANT, G. *The formation of national states in Western Europe*. Princeton, NY: Univ. Press, 1975.

TORAL, G. *The Benefits of Patronage: How the Political Appointment of Bureaucrats Can Enhance Their Accountability and Effectiveness*. Working paper. 1 out 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3462459>. Acesso em: 20 out. 2019.

TOUCHTON, M.; SUGIYAMA, N. B.; WAMPLER, B. Democracy at Work: Moving Beyond Elections to Improve Well-Being. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, p. 68-82, fev. 2017.

VELOSO, J. F. *et al.* Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In: VELOSO, J. F. *et al.* (Eds.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011. p. 11-40.

WILLIAMS, M. J. *Beyond state capacity: Bureaucratic performance, policy implementation, and reform*. [s.l.] Technical Report, Mimeo, 2018.

YEE, T. W. The VGAM package for categorical data analysis. *Journal of Statistical Software*, v. 32, n. 10, p. 1-34, 2010.

Rony Coelho

 <https://orcid.org/0000-0002-3312-4021>

Rony é cientista político e possui doutorado e mestrado na área pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Realizou estágio pós-doutoral pelo projeto "Procad - Participação política" (UFSC/UNESP/UEM), onde coordenou o desenvolvimento dos bancos de dados Munics-IPs e Estadics-IPs, e atuou como Visiting Research Fellow no Institute of Development Studies (IDS), Reino Unido (CAPES, processo: 88881.170110/2018-01). Atualmente trabalha como consultor independente.

E-mail: coelhorgs@yahoo.com.br

Felipe Guth

 <https://orcid.org/0000-0002-0932-1797>

Felipe é consultor em políticas públicas na Technopolis. Anteriormente, trabalhou por vários anos como gerente de projetos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ele possui mestrado em Governança, Desenvolvimento e Políticas Públicas pelo Institute of Development Studies (IDS) da Universidade de Sussex e mestrado em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

E-mail: feguth@gmail.com

Miguel Loureiro

 <https://orcid.org/0000-0001-6793-0649>

Miguel Loureiro é pesquisador e diretor do mestrado em Governança, Desenvolvimento e Políticas Públicas do Institute of Development Studies (IDS) no Reino Unido. Como cientista social interdisciplinar, sua pesquisa se concentra principalmente na interação entre atores estatais e não estatais e na capacidade de resposta estatal.

E-mail: M.Loureiro@ids.ac.uk

Aderência dos orçamentos dos estados brasileiros à luz da teoria do equilíbrio pontuado

Marlon Coqueiro Galdino

Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade

Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, MG - Brasil

Este artigo tem como objetivo analisar o comportamento do orçamento dos estados brasileiros. O intuito da análise foi verificar a aderência dos orçamentos dos governos estaduais à luz da teoria do equilíbrio pontuado. A análise constituiu-se a partir dos dados orçamentários dos estados e do Distrito Federal compreendendo os anos de 2002 até 2018. Foram selecionadas ainda quatro funções de despesas para a análise, além do orçamento geral. Testou-se a normalidade dos dados para demonstrar o incrementalismo e a curtose para verificar as pontuações no orçamento. Observou-se que, no caso do orçamento geral, vinte e cinco estados apresentaram-se com modelo incremental. Quanto às despesas por função, foi verificado que somente os Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro mostraram evidências da presença do equilíbrio pontuado para as funções de saúde e segurança pública, respectivamente. Por fim, concluiu-se que a teoria do equilíbrio pontuado não se aplica, de modo geral, aos orçamentos dos estados do Brasil, salvo algumas exceções. Portanto, a hipótese da pesquisa de que o orçamento segue uma tendência regular, pontualmente alterada por grandes variações, não foi confirmada.

Palavras-chave: teoria do equilíbrio pontuado, incrementalismo, orçamento público

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4572> | E- ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 18 de março de 2020 e aceito em 14 de setembro de 2020.]



Adherencia de los presupuestos de los estados brasileños a la luz de la teoría del equilibrio puntuado

Este artículo tiene como objetivo analizar el comportamiento del presupuesto de los estados brasileños. El propósito del análisis era comprobar la adherencia de los presupuestos de los gobiernos estatales y Distrito Federal a la luz de la teoría del equilibrio puntuado. El análisis se basó en los datos de los presupuestos de los estados para los años 2002 a 2018. También se seleccionaron cuatro funciones de gasto para el análisis, además del presupuesto general. La normalidad de los datos fue probada para demostrar el incremento y la curtosis para verificar puntajes del presupuesto. Se observó que, en el caso del Presupuesto General, veinticinco estados se presentaron con un modelo incremental. Con respecto a los gastos por función, se encontró que solo los estados de Espírito Santo y Río de Janeiro mostraron evidencia de la presencia del Equilibrio Puntuado para las funciones de salud y seguridad pública, respectivamente. Finalmente, se concluyó que la teoría del Equilibrio Puntuado no se aplica, en general, a los presupuestos de los estados de Brasil, con algunas excepciones. Por tanto, la hipótesis de la investigación no ha sido confirmada. No se ha confirmado la investigación de que el presupuesto sigue una tendencia regular, ocasionalmente alterada por grandes variaciones.

Palabras clave: teoría del Equilibrio Puntuado, el incremento, presupuesto público

Adherence of brazilian states' budgets in the light of the punctuated equilibrium theory

This article aims to analyze the behavior of the budget of the Brazilian states. The purpose of the analysis was to verify the adherence of the budgets of the state governments in the light of the Theory of Punctuated Equilibrium. The analysis was based on the budgets data of the states and Distrito Federal covering the years 2002 to 2018. Four expenditure functions were also selected for analysis, in addition to the general budget. Normality of the data was tested to demonstrate incrementalism and kurtosis to verify budget punctuations. It was observed that in the case of the General Budget, twenty-five states presented themselves with an incremental model. Regarding expenses by function, it was found that only the states of Espírito Santo and Rio de Janeiro showed evidence of the presence of the Punctuated Equilibrium for the Health and Public Safety functions, respectively. Finally, it was concluded that the Punctuated Equilibrium Theory does not apply, in general, to the budgets of the states of Brazil, with some exceptions. Therefore, the research hypothesis has not been confirmed. the research that the budget follows a regular trend, occasionally altered by large variations, has not been confirmed.

Keywords: punctuated equilibrium theory, incrementalism, public budget

1. Introdução

O orçamento é uma importante ferramenta de gestão. Por meio dele é possível saber os recursos disponíveis e onde devem ser aplicados. Em termos formais, pode-se dizer que o orçamento é um instrumento de planejamento em que se confrontam as receitas com as despesas (GIACOMONI, 2017). Os estudos sobre orçamentos modernos surgiram no fim da década de 1950 para o início da década de 1960, com as pesquisas de Lindbloom (1959) e Wildavsky (1961), em que passam a ser tratados como um instrumento de administração (GIACOMONI, 2017).

Os estudos que Wildavsky (1961) difundiram uma nova teoria de como seria o modelo orçamentário utilizado nos Estados Unidos: a teoria do incrementalismo, a qual diz que os orçamentos são feitos com base no ano anterior, em que são os mesmos sofrendo pequenas variações, seja em algum tipo de despesa específica ou no orçamento geral. A partir do estudo de Wildavsky (1961) é que Baumgartner e Jones (1991) desenvolveram uma nova teoria para complementar a teoria incremental, denominada teoria do equilíbrio pontuado (TEP), em que afirmam que os orçamentos são incrementais, mas que sofrem grandes rupturas em algum período.

Apesar da teoria incremental ser a mais utilizada nos estudos que tratam sobre o orçamento no Brasil (BARCELOS, 2012), a teoria do equilíbrio pontuado (TEP) tem espaço para ser uma alternativa à teoria incremental, visto que ainda foi pouco utilizada nos estudos sobre orçamento no Brasil. E pela realidade que o país vive, com constantes crises econômicas e políticas ao longo do tempo, talvez seja uma teoria mais aplicável à realidade brasileira, podendo ela ser de grande ajuda para os pesquisadores da área de orçamento, contribuindo para uma nova visão sobre os orçamentos, seja no âmbito da administração pública, quanto na administração privada.

Outro aspecto que torna a discussão ainda mais relevante é quanto à competição fiscal que pode existir entre os estados (TIEBOUT, 1956). Porsse, Haddad e Ribeiro (2008) alertam que, no Brasil, a prática de incentivos fiscais é comum, em que o intuito é reter ou atrair investimentos, mas que geralmente não são avaliados os custos dessas renúncias

nem os seus benefícios. Essa competição pode gerar benefícios, obtendo novas receitas e aumentando o PIB, como também pode apresentar resultados ruins (NASCIMENTO, 2008).

No Brasil, os orçamentos públicos federais já foram pesquisados, e observados quais os tipos de modelos utilizados. Fittipaldi, Costa e Araújo (2017) verificaram, sob a ótica da teoria incremental, que, entre os anos de 1995 e 2014 os orçamentos da União seguiram o perfil do incrementalismo em que pouco havia assimetria entre os gastos estatais.

Silvestre e Araújo (2015) pesquisaram sobre os governos municipais do Ceará para a verificação se a TEP poderia ser aplicada nos municípios daquele estado. Foi verificado que os investimentos públicos seguem uma estabilidade durante um tempo, mas que sofrem rupturas em algum momento, o que eles concluíram satisfazer aos pressupostos da TEP.

Devido ao pequeno número de estudos acerca dos orçamentos estaduais e da teoria do equilíbrio pontuado no Brasil, estabelece-se a pergunta da pesquisa: qual o comportamento da execução orçamentária dos estados brasileiros à luz da teoria do equilíbrio pontuado? Em que se tem como objetivo verificar a aderência dos orçamentos dos governos estaduais em relação à teoria do equilíbrio pontuado. E que tem como hipótese de pesquisa que o orçamento segue uma tendência regular, pontualmente alterada por grandes variações.

Esta pesquisa se faz relevante devido à utilização de uma literatura ainda não muito utilizada no Brasil: a teoria do equilíbrio pontuado. Essa literatura é utilizada com certa frequência no ramo de políticas públicas e pouco usual ainda nos estudos sobre orçamento. Portanto, esta pesquisa contribui para preencher a lacuna na literatura nacional no que se refere à teoria do equilíbrio pontuado.

A teoria do equilíbrio pontuado se faz relevante ao considerar o contexto do país em meio às crises e mudanças de políticas públicas ao longo do tempo. Deste modo, entende-se que a teoria do equilíbrio pontuado seja a teoria mais aplicável, podendo ela ser de grande valia para os pesquisadores da área de orçamento, contribuindo para uma nova visão sobre os orçamentos, seja no âmbito da administração pública, quanto na administração privada.

2. Referencial teórico

2.1 Teorias dos Modelos Orçamentários

Diversos modelos teóricos são utilizados quando se trata de agenda pública. No âmbito do orçamento existem quatro modelos que são frequentemente utilizados: julgamento serial, incrementalismo, múltiplos fluxos e equilíbrio pontuado.

Wildavsky (1961) havia identificado que grande parte da literatura da época estava preocupada em uma reforma neutra e que beneficiasse a todos. Uma carência que se apresentava à época era a inexistência de uma teoria orçamentária. Segundo ele, uma teoria orçamentária normativa é mais do que um exercício acadêmico, ela deve guiar efetivamente a tomada de decisões governamentais (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966).

O modelo incremental foi uma proposta desenvolvida por Wildavsky, em 1961, tendo em vista a necessidade de se fazer reformas nos orçamentos americanos. O modelo incremental ganhou aspecto de teoria por um estudo realizado por Davis, Dempster e Wildavsky (1966) a respeito dos orçamentos do governo federal americano, em um período que compreendeu os anos de 1943 a 1966. Os autores encontraram que os orçamentos de um ano para outro pouco variavam, sofrendo somente incrementos. Para o Wildavsky (1961), o aspecto crucial do orçamento é quais preferências devem prevalecer nas disputas sobre quais atividades devem ser realizadas e em que grau, sob a perspectiva de recursos limitados.

Williamson (1967) fez ressalvas em relação ao trabalho desenvolvido por Davis, Dempster e Wildavsky, visto que, para ele, a teoria do modelo incremental não apresentava todos os pressupostos comportamentais e que se trata de um modelo sem valor preditivo. Apesar disso, Williamson (1967) classificou o trabalho de Davis, Dempster e Wildavsky como uma importante contribuição para o desenvolvimento da literatura acerca da distribuição.

Outras críticas feitas ao trabalho de Davis, Dempster e Wildavsky foram realizadas por Wanat (1974), que tinha a opinião de que para ser tratado como racionalidade limitada, o incrementalismo teria que apresentar duas formas essenciais: uma é a

descritiva, em que se deve mostrar mudanças no orçamento, e a segunda é a explicativa que, como o próprio nome diz, busca explicar a razão dessas mudanças. Para Wanat (1974), o incrementalismo só apresentava a sua forma descritiva, sem explicar de fato a razão de ter acontecido tais mudanças.

Em 1976, Allen Shick afirmou que a teoria incremental, desenvolvida por Wildavsky, estava sendo revisada, pois o modelo do orçamento americano havia mudado nos Estados Unidos devido ao mau desempenho da economia americana na década de 1960 e início da década de 1970. Shick (1976) propunha como primeiro passo a verificação da escassez juntamente com o orçamento. Escassez de recurso pode apresentar orçamento diferente.

Como alternativa à teoria incremental, Padgett (1980) desenvolveu uma nova teoria chamada julgamento serial, a qual diz que os orçamentos seguem padrões, tendo um aumento marginal em suas bases, mas que também ocorrem as mudanças nos orçamentos, que podem ser radicais e catastróficas, e que essas mudanças são normais para a rotina do governo federal. Tal teoria tem como base a racionalidade limitada (CARVALHO, 2017), da mesma forma que a teoria trabalhada por Wildavsky, Davis e Dempster (1966).

A teoria do julgamento serial, segundo Padgett (1980), apresenta uma maior flexibilidade temporal em relação ao modelo incremental. O próprio nome dessa teoria já mostra as duas principais diferenças em relação ao incrementalismo: primeiro que é realizada uma pesquisa sequenciada e ordenada de orçamentos, criando assim as séries; e segundo que a decisão é tomada por meio de uma seleção não determinística baseada na aplicação ligeiramente ambígua de "julgamento informado", isto é, o direcionamento da pesquisa a ser tomada é feito pelo tomador de decisão, o que implica na racionalidade limitada e nas semelhanças com o modelo incremental (PADGETT, 1980).

Ollaik *et al.*(2012) afirmam que, apesar do modelo de julgamento serial ser parecido com o modelo incremental, há diferenças. Mesmo ambos utilizando uma base fixa de referência, o julgamento serial tem como principal ponto que a seleção final não é determinística, isto é, o gestor ou tomador de decisão escolhe a atitude que quer tomar com base em informações (julgamentos informados), considerando méritos políticos e fiscais, então definindo se é melhor aumentar ou diminuir os níveis orçamentários para determinadas funções (OLLAIK *et al.* 2012)

O modelo de múltiplos fluxos foi desenvolvido por Kingdon em 1984, em que se afirma que existem três fluxos que são apresentados de forma separada e independentes: os fluxos de problemas, os fluxos políticos e os fluxos de políticas. O primeiro consiste naqueles problemas que os cidadãos querem que sejam tratados (ZAHARIADS, 2007 *apud* NOWLIN, 2011); o fluxo político é aquele que pode incluir a opinião pública e o controle partidário; e, por fim, o fluxo de políticas, que consiste nas ideias e soluções desenvolvidas por especialistas que esperam que estas sejam implementadas (NOWLIN, 2011).

A convergência dos três fluxos, para Metten *et al.* (2015), abre a chamada “janela de oportunidade política” no processo de definição da política, o que cria a demanda para adição de um novo item. Doeser e Eidenfaçk (2013) apontam que um dos conceitos mais abordados para “janela de oportunidade” refere-se ao momento que ocorre algum tipo de mudança estrutural em que é criado um momento de oportunidade em que o tomador de decisão (líder) apresente novas políticas públicas. O conceito utilizado quanto às políticas públicas diz que as janelas de oportunidades são os períodos de maior receptividade dos atores políticos, em que defensores têm mais poder para apresentar uma nova proposta ou mesmo para pressionar a solução de um problema (KINGDON, 1984 *apud* NUGENT; SAURUGGER, 2002).

Ridde (2009) realizou um estudo para expandir os conceitos da teoria de múltiplos fluxos além dos países desenvolvidos para verificar se em países de baixa renda essa teoria era aplicável. Foi feita uma avaliação sobre a saúde pública e foi constatado que a teoria era aplicável e que havia uma falha no processo dos fluxos de políticas (implementação). Travis e Zahariadis (2002) verificaram que as hipóteses contidas na Teoria de Múltiplos Fluxos também expandiram os estudos ao tratarem das políticas externas, verificando-se que as expectativas teóricas presentes na teoria também se confirmam nesses casos.

E, por fim, tem-se uma teoria mais recente, também como alternativa ao incrementalismo. Baumgartner e Jones (1991) desenvolveram uma outra teoria como complemento à teoria incremental, que é a teoria do equilíbrio pontuado, que consiste no fato de que os entendimentos do poder público podem mudar ao longo do tempo. Defendida por Baumgartner e Jones (1991), a teoria sustenta-se em que os orçamentos são incrementais e sofrem rupturas ao longo do tempo, ou seja, o orçamento sofre pequenas mudanças ano a ano e em determinado momento sofre abrupta mudança em alguma área específica.

Baumgartner e Jones (1991) apresentam três etapas de como ocorrem as mudanças: a primeira é a atribuição inicial sobre a questão a um local e que esta pode estar associada a uma atenção positiva; a segunda etapa é quando o conflito não se expande para todos os locais, sendo que algumas áreas terão somente pequenas mudanças; por fim, a terceira etapa é que à medida que o conflito se expande, a mudança de local e imagem será mais brusca e simultânea.

Jones e Baumgartner (2005) alertaram que o modelo do equilíbrio pontuado desenvolvido em 1993, diferentemente do incremental, não aparentava um modelo com valor preditivo, ou seja, ele não servia como algo para escolhas políticas, mas sim para explicar mudanças nos subsistemas encontrados nos orçamentos. Entretanto, eles reconhecem que, muitas vezes, o equilíbrio pontuado é tratado como uma alternativa para o incrementalismo nas escolhas públicas.

Apesar da presença e utilização dos quatro modelos, todos eles têm suas limitações. Sobre as falhas dos modelos, Ollaik *et al.* (2012) afirmam que: o modelo incremental não explica mudanças bruscas; que o julgamento serial tem uma difícil aplicação empírica; que os fluxos múltiplos têm sua previsibilidade limitada e os fluxos não são independentes; e que o equilíbrio pontuado também apresenta uma previsibilidade limitada e também possui difícil aplicação empírica.

2.2 Estudos correlatos

Os estudos utilizando a teoria do equilíbrio pontuado têm aumentado ao longo dos anos. Os primeiros estudos de Baumgartner e Jones (1991) levantavam a teoria em relação aos orçamentos do governo federal dos Estados Unidos da América, não contendo ainda níveis mais baixos dos entes federativos.

Jordan (2003) desenvolve um estudo tratando da teoria em relação aos governos locais estadunidenses, isto é, aos municípios. Nesse estudo, Jordan (2003) busca determinar as funções em que ocorrem as pontuações e a probabilidade para que ocorram futuras rupturas. A autora concluiu que funções alocacionais (bombeiro, polícia e saneamento) seguem uma estabilidade, diferentemente das não-alocacionais (parques e recreação, edifícios públicos e estradas), que apresentam diversas pontuações.

O estudo de Mortensen (2005) aplica a teoria em um lugar diferente dos Estados Unidos, passando a aplicar o estudo na Dinamarca. Outro ponto de que trata esse estudo é a análise de quatro funções para a identificação de onde existe maior probabilidade de que ocorram grandes variações dos gastos. Concluiu-se que os orçamentos dinamarqueses também sofrem grandes períodos de estabilidade e em algum momento há uma ruptura, comprovando a TEP. Foram ainda verificados que os gastos com biblioteca e estradas apresentam variações mais bruscas que os gastos com escola e cuidados infantis.

Breuning e Koski (2006) analisaram os orçamentos dos cinquenta estados americanos, em um período que compreende 18 anos e dez funções, a fim de descobrir o comportamento dos gastos nos estados. Eles chegaram às conclusões de que as categorias orçamentárias estaduais são interdependentes, geralmente pontuadas e nos mais diversos graus de pontuação, mostrando também que a TEP se aplica também nos casos dos orçamentos estaduais.

No Brasil, os estudos que envolvem a teoria do equilíbrio pontuado ainda são incipientes. Silvestre e Araújo (2015) realizaram um estudo sobre as variações das transferências nos orçamentos dos municípios do Estado do Ceará. Observaram que os municípios dependem das transferências de recursos da União. Um outro resultado que foi apresentado pelos autores é que os investimentos públicos mantêm períodos de estabilidade e logo em seguida ocorrem grandes alterações no orçamento, o que comprova os pressupostos da teoria do equilíbrio pontuado.

Carvalho (2018) pesquisou sobre os orçamentos do Governo Federal, compreendidos entre os anos de 1980 e 2014, para verificar a aderência à teoria do equilíbrio pontuado. Na análise, observou-se que em alguns anos houve uma maior amplitude das variações nos gastos federais, em especial nos anos de 1986, 1989 e 1990, período que compreende uma grande instabilidade monetária no país, e notou-se que a partir do ano de 1996 houve um maior equilíbrio no orçamento, justificado pelo fato do equilíbrio monetário do Brasil.

Brasil e Capella (2019) desenvolveram um estudo com a finalidade de observar a agenda pública voltada à saúde. Para tanto, eles selecionaram cinco variáveis para a análise das políticas públicas, sendo uma delas o orçamento. Nessa análise sobre o orçamento verificou-se um alto grau de curtose, mostrando que no orçamento federal de saúde há

pontuações no orçamento. A conclusão do estudo é que ao ser considerada a dinâmica, foram verificadas manutenções nas políticas com ajustes discretos e incrementais na política de saúde durante a maior parte do tempo, mas também foram pontuados momentos de grandes rupturas e transformações ao longo do período (BRASIL; CAPELLA, 2019), o que pode se configurar como teoria do equilíbrio pontuado.

Melo *et al* (2018) analisaram o processo de decisão em uma instituição de ensino superior (IES), observando dimensão, como: ambiente, participação, atenção e agenda, dinâmica político institucional e o processamento de informações. Para tanto, os autores utilizaram os seguintes modelos teóricos de orçamento: incremental, julgamento seriado, fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado. O resultado obtido da pesquisa é que não é possível afirmar qual modelo é aplicado na instituição, mas foi possível observar que coexiste relação entre os modelos e a tomada de decisão na IES (MELO *et al.*, 2018).

3. Aspectos metodológicos

O universo da pesquisa é composto pelos 26 estados do Brasil e o Distrito Federal, totalizando 27 entes. Foram selecionadas quatro funções de despesas no orçamento para verificação da teoria e separadas entre despesas com limites mínimos constitucionais e sem limites constitucionais: saúde e educação para as que contêm limites, e segurança pública e cultura para as sem limites constitucionais. O objetivo dessa separação foi verificar se há diferenças entre a execução daquelas despesas que a CF/88 obriga a gastar um mínimo daquelas despesas em que não há a mesma obrigatoriedade mínima do gasto.

Os valores orçamentários colhidos correspondem aos anos de 2002 até 2018. O período inicial da pesquisa foi escolhido assim por conta da padronização dos dados, pois antes de 2002 diversas funções eram condensadas em uma só, não podendo fazer segregação entre alocação das despesas. E o último ano relativo ao período corresponde ao último ano com dados integralmente disponíveis na data da realização da coleta.

Os dados foram coletados por meio da plataforma Finanças do Brasil (Finbra) geridos pela Secretaria do Tesouro, a qual contém todos os dados financeiros e

orçamentários dos estados brasileiros. Os valores coletados se referem ao primeiro estágio da despesa, o empenho, pois nesta etapa o governo cria o compromisso em reservar o recurso para o pagamento.

Os valores coletados para a pesquisa foram corrigidos pela inflação a fim de manter a paridade dos dados em relação ao outro ano, isto é, diminuindo o efeito da inflação nos valores orçamentários. Para a devida correção, utilizou-se o Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA) mensurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Então foi verificado que as variações anuais têm o objetivo de verificar a porcentagem que os valores diminuíram ou aumentaram de um ano para o outro, e o cálculo é realizado de forma simples:

$$\text{Var}_{\text{Ano1}} = (V_{\text{Ano1}} - V_{\text{Ano0}}) / V_{\text{Ano0}}$$

Sendo:

$$\text{Var}_{\text{Ano1}} = \text{Variação do ano 1}$$

$$V_{\text{Ano1}} = \text{Valor do ano 1}$$

$$V_{\text{Ano0}} = \text{Valor do ano 0}$$

Primeiramente, foi feita uma estatística descritiva dos dados, cujo objetivo foi de verificar como é que se comportam os dados, verificar os valores máximos e mínimos observados nos orçamentos dos estados, bem como averiguar o coeficiente e as médias encontradas nos respectivos valores por função de despesas e também no valor do orçamento geral do estado.

A pesquisa foi realizada a partir dos métodos desenvolvidos por Baumgartner e Jones (1991) para a verificação da teoria do equilíbrio pontuado em que são descritos dois tipos de testes: os testes de normalidades – que têm como objetivo verificar a existência de dados não normais – e os testes de assimetria e grau de curtose para a verificação das pontuações no orçamento.

Cabe ressaltar que, assim como determinam os estudos de Baumgartner e Jones (1991) e também em estudos posteriores como o de Jordan (2003) e Breunig e Koski (2006), os dados foram testados de forma separada, isto é, cada função foi testada por estado de forma isolada das demais, mostrando então os 17 anos que compõem o período do universo da pesquisa.

Foram realizados os testes de normalidade (Shapiro-Wilk) e o teste de curtose nas variações anuais dos orçamentos totais por estado. Os testes, num primeiro momento, foram realizados nos orçamentos totais com o objetivo de saber o comportamento das finanças gerais daquele estado, para, então, no segundo momento, serem realizados os testes por função. Os dados estatísticos foram tratados utilizando o programa STATA, em sua versão 15.

Após a realização da análise descritiva, foram feitos testes de normalidade e testes de curtose. No caso desta última, estabelece-se que o valor para a verificação de uma curva leptocúrtica é referente aos valores acima de 3. Ou seja, caso a distribuição da variação orçamentária seja normal e o grau de curtose seja maior que 3, então aquele estado apresenta a teoria do equilíbrio pontuado em seu orçamento. Caso a distribuição seja apenas normal, sem a apresentação de curvas leptocúrticas, então aquele estado apresenta-se como um modelo incremental de orçamento, conforme descrito por Jones e Baumgartner (2005), em que dizem que para o orçamento ser incremental, basta que os testes de normalidade de seus dados sejam considerados com distribuição normal.

4. Resultados e discussão

A primeira etapa da pesquisa constitui-se na análise geral dos orçamentos, ou seja, a verificação do orçamento total de cada Estado. Na Tabela 1 é possível observar os valores médios das variações, os mínimos, os máximos e os testes de normalidade e de curtose.

Tabela 1 | Análise das variações no orçamento total

Estado	Descritiva			Normalidade e Curtose		
	Média	Mínimo	Máximo	Teste	Valor-p	Curtose
AC	11,27%	-10,82%	28,33%	0,9470	0,4440	-0,6766
AL	8,84%	-3,45%	20,35%	0,9608	0,6764	-0,7090
AM	10,24%	-7,69%	23,46%	0,9746	0,9066	0,2152
AP	10,64%	-9,19%	28,51%	0,9464	0,4345	-0,6931
BA	10,00%	3,76%	17,59%	0,8933	0,0629	-0,9520
CE	9,65%	-9,81%	32,26%	0,9373	0,3167	0,1411
DF	8,91%	-27,35%	45,76%	0,9074	0,1056	1,3445
ES	8,92%	-11,55%	23,82%	0,9504	0,4952	-0,1814
GO	10,85%	-0,28%	21,48%	0,9118	0,1244	-1,4562
MA	11,82%	-10,04%	32,19%	0,9496	0,4837	0,5048
MG	10,11%	1,15%	21,13%	0,9658	0,7674	-0,6873
MS	10,89%	-9,31%	26,04%	0,9597	0,6556	-0,4287
MT	11,61%	-3,23%	28,27%	0,9641	0,7363	-1,0652
PA	12,13%	1,74%	23,22%	0,9491	0,4754	-0,5915
PB	9,15%	1,39%	19,05%	0,9224	0,1844	-1,2947
PE	9,68%	-2,91%	22,92%	0,9614	0,6867	-1,0231
PI	10,99%	-0,05%	27,23%	0,9537	0,5510	-0,3608
PR	11,05%	-10,82%	40,94%	0,7803	0,0015*	6,3413
RJ	7,49%	-12,61%	19,46%	0,8851	0,0467*	1,3039
RN	9,05%	-7,76%	22,33%	0,9710	0,8551	-0,6861
RO	10,17%	-7,76%	26,55%	0,9489	0,4725	1,0309
RR	12,79%	-34,61%	49,19%	0,9593	0,6490	0,5394
RS	9,99%	-6,12%	22,15%	0,9677	0,7993	0,6999
SC	8,44%	-11,98%	21,63%	0,9468	0,4410	1,6709
SE	9,56%	-7,17%	24,46%	0,9517	0,5166	-1,2320
SP	9,39%	-3,22%	25,64%	0,9782	0,9477	-0,1121
TO	9,87%	-4,09%	22,59%	0,9708	0,8514	0,0636

Fonte: resultados da pesquisa *Nível de significância 5%

Observa-se que a média de variação entre os estados não muda muito, os níveis das mudanças variam entre 7,49% e 12,79%, o que já demonstra que os orçamentos são incrementais, o que mostra que não houve mudanças dos métodos usados na década de 1970 aos quais Shick (1976) alertava que aconteciam nos orçamentos estadunidenses, e que por isso o sistema de planejamento, programação e orçamentação não deu certo.

Outro ponto a ser observado é que as variações no orçamento variam tanto para mais quanto para menos. O Distrito Federal (DF), por exemplo, apresenta o maior mínimo e o maior máximo de variação, 27,35% e 45,76%, respectivamente. Nota-se que, apesar de apresentar valores tão distintos entre o mínimo e o máximo, o DF é apresentado com dados normais ao considerar um nível de significância de 5%, o que pode indicar também que o modelo incremental se confirme.

Apesar da maioria dos estados se apresentarem com dados normais, verifica-se que nos Estados do Paraná (PR) e do Rio de Janeiro (RJ), considerando um nível nominal de significância de 5%, não houve uma distribuição normal nos orçamentos ao longo dos 16 anos analisados. No caso do Estado do Paraná, o que fez com que os dados se alterassem foram os valores referentes à previdência que quase triplicaram do ano de 2015 para o ano 2016, sem motivos aparentes, podendo ser erro de lançamento na plataforma do governo.

No caso do Rio de Janeiro (RJ), isso se deve ao fato de o estado ter se apresentado nos últimos anos em meio a sua condição financeira distinta. Isso pode ter acontecido devido a alguns fatores que podem ter afetado a receita e a organização do estado, por exemplo, em 2013 houve mudanças na regra de distribuição dos chamados *royalties* do petróleo, em que o governo perdeu receita por conta da divisão dos recursos dessa receita com outros estados. Outro fator que pode ter ocasionado essas mudanças, foi uma corrupção generalizada que se instalou nos governos do estado, em que diversos ex-governadores foram acusados de corrupção (GONÇALVES, 2019).

Outro fato de destaque na Tabela 1 é que, quanto às curtoses, somente o Estado do Paraná mostrou-se com uma curva leptocúrtica, mas por se tratar de dados que seguem uma distribuição não-normal, então não é possível afirmar que haja a presença de pontuações no orçamento geral. Cabe fazer a ressalva de que houve uma grande alta no orçamento por

contada previdência, que quase triplicou de valor, e de que se antes compunha cerca de 10% do orçamento, passou a compor cerca de 24% do total do orçamento.

Ao analisar o orçamento das funções com limites mínimos constitucionais presentes na Tabela 2, é possível observar que também são apresentados valores não-normais em alguns estados. Em ambas as funções há estados que mostram uma distribuição não-normal em suas variações, o que não indica sequer a presença do modelo incremental para alguns estados.

Tabela 2 | Análise das variações do orçamento por função de Despesa: saúde e educação

Estado	Saúde			Educação		
	Teste	Valor-p	Curtose	Teste	Valor-p	Curtose
AC	0,9788	0,9536	0,9971	0,9505	0,4982	-0,7838
AL	0,8921	0,0601	-1,3977	0,9244	0,1986	0,4412
AM	0,9553	0,5781	-0,0009	0,9566	0,6003	-0,7739
AP	0,9033	0,0909	2,6163	0,9438	0,3976	0,1370
BA	0,8468	0,0122*	5,0543	0,8431	0,0108*	1,2340
CE	0,9523	0,5277	-0,7580	0,8298	0,0070*	5,3539
DF	0,8918	0,0594	2,7177	0,8830	0,0433*	2,6002
ES	0,9079	0,1077	3,3516	0,6485	0,0001*	10,8403
GO	0,6425	0,0000*	10,5495	0,9158	0,1445	-0,6538
MA	0,9363	0,3060	1,6641	0,7417	0,0005*	7,8219
MG	0,9481	0,4602	0,5170	0,9150	0,1401	2,1605
MS	0,9567	0,6027	-0,8632	0,9489	0,4725	-0,5057
MT	0,8317	0,0074*	2,3256	0,9608	0,6768	0,6368
PA	0,9583	0,6301	-1,0211	0,9676	0,7988	0,5009
PB	0,9196	0,1665	-0,1421	0,9778	0,9441	0,6345
PE	0,9853	0,9920	-0,3277	0,9572	0,6110	-0,7631
PI	0,7764	0,0014*	3,0736	0,7736	0,0012*	7,5995
PR	0,9371	0,3152	-0,3545	0,9193	0,1640	2,8263

RJ	0,9486	0,4673	-1,0715	0,9170	0,1509	1,4801
RN	0,9488	0,4713	0,4649	0,9714	0,8602	1,1600
RO	0,9360	0,3029	1,3131	0,9384	0,3293	-0,0247
RR	0,9614	0,6868	0,7059	0,9875	0,9968	-0,4939
RS	0,8473	0,0124*	2,5083	0,7631	0,0009*	6,8379
SC	0,7856	0,0018*	6,9172	0,9600	0,6609	1,9357
SE	0,9087	0,1108	0,8142	0,9538	0,5515	-0,8910
SP	0,8356	0,0084*	4,2900	0,9515	0,5137	1,9838
TO	0,9763	0,9272	1,3400	0,9401	0,3501	1,1160

Fonte: resultados da pesquisa *Nível de significância 5%

Nos Estados da Bahia (BA), Goiás (GO) Mato Grosso (MT), Piauí (PI), Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP) foram observados que as variações constituem uma distribuição não-normal, considerando o nível de significância de 5%, na função saúde, o que configura a não aplicação do modelo incremental defendido por Wildavsky (1961), quando pensado em relação às funções orçamentárias. Importante salientar também que não configura o equilíbrio pontuado, já que não se atendeu a prerrogativa de estabilidade no orçamento, mesmo sendo possível observar que os graus de curtoses em alguns estados apresentaram valores altos, o que poderia ser considerado como uma pontuação no orçamento.

No caso da educação, além da Bahia, Piauí e Rio Grande do Sul, apresentam-se ainda com distribuições não-normais em suas variações o Ceará (CE), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES) e o Maranhão (MA), mostrando mais uma vez que o modelo incremental também não se aplica nesse tipo de função em relação aos orçamentos estaduais. Também é possível notar que vários estados apresentaram altos graus de curtose, mas, por conta da distribuição de seus dados serem não-normais, não atendem a prerrogativa do incrementalismo, tampouco do equilíbrio pontuado.

Em relação à curtose é possível observar que somente um estado, na função saúde, apresentou normalidade em seus dados e com curva de curtose considerada leptocúrtica, que é o caso do ES, em que apresentou uma curtose com valor de 3,35, podendo concluir que existe a presença de pontuações no orçamento. Em relação à função educação, não

houve nenhuma curtose com distribuição normal no orçamento e com curva leptocúrtica.

O Espírito Santo apresentou maiores pontuações no orçamento nas variações de 2004/2005 e 2005/2006. Nesses anos ocorrem tanto variações positivas quanto negativas. De 2004 para 2005 a amplitude da variação é de cerca de 25% positiva, isto é, o orçamento aumentou nesse ano. Já de 2005 para 2006 a amplitude é de cerca de 27%, só que dessa vez negativa, fazendo com que o orçamento volte ao equilíbrio, caracterizando então o modelo do equilíbrio pontuado, em que há estabilidade seguida de grandes rupturas.

Contudo, é possível notar que 20 estados apresentaram distribuição normal na função saúde e também 20 estados mostraram uma distribuição normal para as variações de educação. Concluindo, portanto, que na maioria dos estados, nesses tipos de funções, o modelo incremental se aplica, ressalvado o caso do Espírito Santo, em que foi observada pontuação no orçamento.

Quanto às funções que não têm limites mínimos constitucionais, é possível observar padrões semelhantes àquelas que possuem o limite. Nota-se que na Tabela 3 foram apresentadas duas funções que não possuem a mesma tendência ou os mesmos pontos influenciadores para o aumento ou diminuição do gasto, ou seja, são totalmente independentes entre si.

Tabela 3 | Análise das variações do orçamento por função de Despesa: segurança pública e cultura

Estado	Cultura			Segurança Pública		
	Teste	Valor-p	Curtose	Teste	Valor-p	Curtose
AC	0,9711	0,8559	-0,2522	0,9094	0,1137	-1,1874
AL	0,9461	0,4301	-0,9851	0,9321	0,2635	-1,2435
AM	0,9252	0,2044	0,4154	0,9746	0,9063	-0,4184
AP	0,6310	0,0000*	10,6620	0,4170	0,0000*	14,8188
BA	0,9567	0,6028	0,4859	0,9792	0,9696	0,6150
CE	0,9447	0,4100	0,2722	0,8530	0,0151*	1,7690
DF	0,9652	0,7565	1,0026	0,9567	0,6021	0,4325
ES	0,8771	0,0350*	4,2628	0,8745	0,0319*	3,1861

GO	0,7719	0,0012*	3,8896	0,9283	0,2294	-0,7803
MA	0,9715	0,8626	-0,6429	0,8989	0,0773	0,5205
MG	0,8937	0,0636	-1,0232	0,8399	0,0097*	5,2802
MS	0,9410	0,3617	-0,5880	0,9420	0,3736	0,7824
MT	0,7326	0,0004*	5,3465	0,8842	0,0451*	4,1789
PA	0,8291	0,0068*	5,6525	0,8976	0,0737	2,0239
PB	0,8241	0,0058*	3,4666	0,8819	0,0416*	2,8304
PE	0,9254	0,2061	-0,0687	0,9352	0,2941	-1,0955
PI	0,6403	0,0000*	10,5645	0,3054	0,0000*	15,9274
PR	0,6644	0,0001*	10,4386	0,6101	0,0000*	10,7467
RJ	0,9825	0,9802	-0,2253	0,9117	0,1237	3,0653
RN	0,9481	0,4595	-0,1624	0,9668	0,7840	-0,3049
RO	0,7827	0,0016*	0,5482	0,8973	0,0726	3,6440
RR	0,9245	0,1991	2,2129	0,9588	0,6404	-0,7273
RS	0,9634	0,7242	-0,6421	0,9108	0,1197	1,9880
SC	0,5267	0,0000*	13,4273	0,3796	0,0000*	15,3002
SE	0,8520	0,0146*	1,3856	0,8848	0,0461*	0,7891
SP	0,9750	0,9119	-0,5608	0,8419	0,0104*	4,1039
TO	0,9108	0,1200	1,0892	0,9698	0,8354	-0,3373

Fonte: resultados da pesquisa *Nível de significância 5%

Observa-se na Tabela 3 que, tanto na função cultura quanto na função segurança pública, são apresentados diversos estados com distribuição não-normal, 11 estados em cada uma das funções. Nota-se, portanto, a ausência do modelo incremental para essas funções nos respectivos estados, ou mesmo ao modelo do Equilíbrio Pontuado, justamente pela falta de pontuações e um orçamento que não segue padrões semelhantes ao incrementalismo.

É importante salientar que, apesar da Tabela 3 mostrar um número considerável de estados que seguem uma distribuição não-normal, também são apresentados 16 estados que apresentam a distribuição normal. Ressalta-se o fato de que no caso do Rio de Janeiro, na área de segurança pública, é possível observar que os dados seguem uma

distribuição normal e que o nível encontrado para a medida de curtose configura uma curva leptocúrtica, já que apresenta um valor maior que 3, concluindo-se que o orçamento sofre incrementos, mas que acontece uma ruptura em algum momento.

As pontuações no orçamento de segurança pública do Rio de Janeiro ocorrem no período que aconteceu o evento esportivo dos Jogos Pan-Americano, no ano de 2007. Verificou-se que nos anos de 2007/2008 houve uma amplitude de variação negativa acima de 33%, e isso pode ter acontecido devido ao evento, em que até o ano de 2007 o governo precisava investir mais nessa área para garantir a segurança dos espectadores dos jogos, já que se trata de um evento que movimenta o turismo, tanto interno quanto externo, além de ser um evento que leva a imagem do país para o resto do mundo. Já entre 2008/2009 a variação voltou a ser positiva, para atingir o nível considerado normal para aquela área, então voltando para o período de equilíbrio.

Outro estado em que foram apresentadas pontuações no orçamento foi Rondônia (RO), em que houve mudanças no orçamento relativas à área de segurança pública. A primeira variação encontrada ocorreu entre os anos de 2007 e 2008, em que houve alterações positivas acima de 20%. Lessa (2018) afirma que o Plano Estadual de Segurança Pública foi expirado em 2007 e que este não foi substituído, o que deixa essa área sem rumo. Já a segunda variação foi entre os anos de 2015 e 2016, tendo variação negativa de cerca de 25%, o que pode ser explicado pelo momento em que o país vivia em meio ao processo de *impeachment* da Presidente da República e que pode ter afetado os orçamentos.

Verifica-se ainda na Tabela 3 que alguns Estados, como Amapá (AP), Santa Catarina e Piauí apresentam altos graus de curtose, mas estes não podem ser interpretados como pontuações no orçamento devido à ausência da distribuição normal das variações das funções. Mas um fator que é importante salientar é a falta de padrão que existe nos orçamentos dos estados brasileiros, o que faz com que não seja possível a identificação sequer da teoria incremental.

As variações encontradas nos orçamentos se devem ao contexto político-econômico em que o país está inserido. No ano de 2015, a crise econômica agravada e a redução das receitas federais fizeram com que o Governo Federal tomasse decisões de realizar cortes

orçamentários nas mais diversas áreas (CUNHA *et al.* 2015), incluído saúde e educação e também cultura e segurança pública.

5. Conclusão

Esta pesquisa teve como objetivo identificar a aderência dos orçamentos dos governos estaduais à teoria do equilíbrio pontuado, com a finalidade de verificar se os orçamentos de fato são incrementais ou se ocorrem pontuações neles. Observou-se que, no caso do orçamento total, esses de fato seguem uma distribuição normal, indicando na maioria dos casos se tratarem de orçamentos em modelo incremental. A exceção se faz para dois estados, o Rio de Janeiro e o Paraná, onde ambos seguiram uma distribuição não-normal em seus dados, o que vai de encontro ao que a teoria incremental afirma.

Testou-se ainda a normalidade e a curtose para quatro funções orçamentárias, duas com mínimos constitucionais definidos e duas sem limites definidos. Notou-se que na maioria dos casos das funções com mínimos constitucionais, as distribuições são normais, indicando que estas seguem o padrão incremental, observando-se também que, nos casos que houve normalidade de dados, somente um estado mostrou-se com pontuações. Foi o caso do Espírito Santo, que apresentou curva leptocúrtica na função saúde, atestando a teoria do equilíbrio pontuado nesse estado.

Quanto às funções sem mínimos constitucionais definidos, estas se mostraram em acerca de onze estados com distribuições não-normais. Ou seja, mostraram-se com comportamento completamente diferente de um modelo incremental. Um fato que foi identificado é que no caso do Rio de Janeiro mostrou-se uma distribuição normal na função segurança pública e a sua curtose pôde ser definida como uma curva leptocúrtica, confirmando a teoria do equilíbrio pontuado. Deve-se atentar ainda para o fato de ter acontecido um evento que gera turismo no estado e que, portanto, havia uma necessidade de o governo investir mais fortemente nessa função para garantir a segurança dos espectadores do evento.

Por fim, em relação à hipótese levantada no início do trabalho, de que os orçamentos seguem pequenos incrementos e são pontualmente alterados por grandes variações, não

se aplica em sua totalidade para os estados brasileiros, entretanto nota-se com frequência a presença do modelo incremental nas funções analisadas. Como sugestão para pesquisas futuras, fica a ideia de se fazer a ampliação da análise para outras funções de despesas, compreendendo um período maior de análise e talvez analisar outro estágio despesa, como a liquidação ou pagamento. Uma outra sugestão de pesquisa é verificar se as pontuações no orçamento têm relação com os ciclos políticos.

Referências bibliográficas

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. *Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro - Lei n° 4.320/64*. 2012. xi, 276 f., il. Tese (Doutorado em Administração) Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/12572> Acesso em 14 jan. 2019

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991. DOI: <https://doi.org/10.2307/2131866> Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.2307/2131866> Acesso em 01 out. 2019

BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Cláudia. A dinâmica da atenção governamental sobre as políticas de saúde no Brasil: equilíbrio e pontuações nas primeiras décadas pós-redemocratização (1986-2003). *Saúde e Sociedade*, v. 28, p. 80-96, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902019180570> Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902019000300080&script=sci_arttext&tlng=pt Acesso em 14 mar. 2019

BREUNIG, Christian; KOSKI, Chris. Punctuated equilibria and budgets in the American states. *Policy Studies Journal*, v. 34, n. 3, p. 363-379, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00177.x> Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1541-0072.2006.00177.x?> Acesso em 15 jul. 2019

CARVALHO, Daniel Izaías de. *Análise da execução orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado*. 2017. x, 86 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23300> Acesso em 20 jan. 2020

CARVALHO, Daniel Izaías de. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 1, p. 85-110, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1.1639> Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1639> Acesso em 15 jul. 2019

DAVIS, Otto A.; DEMPSTER, Michael Alan Howarth; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the budgetary process. *American Political Science Review*, v. 60, n. 3, p. 529-547, 1966. DOI: <https://doi.org/>

org/10.2307/1952969 Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/theory-of-the-budgetary-process/03E867D70A5B952EC083092E8410ECE2> Acesso em 13 mar. 2020

DOESER, Fredrik; EIDENFALK, Joakim. The importance of windows of opportunity for foreign policy change. *International area studies review*, v. 16, n. 4, p. 390-406, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1177/2233865913512117> Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2233865913512117> Acesso em 22 fev. 2020

FITTIPALDI, I.; COSTA, S.; ARAÚJO, C. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista?. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 611-630, 29 set. 2017. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1332> Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1332> Acesso em 12 fev. 2020

GIACOMONI, James. *Orçamento público. rev. e atual.* São Paulo: Atlas, 2017

GONÇALVES, Rafael Soares. As eleições de 2018 no Estado de Rio de Janeiro: crônicas de um desastre político. *IdeAs. Idées d'Amériques*, n. 13, 2019. DOI: <https://doi.org/10.4000/ideas.5443> Disponível em: <https://journals.openedition.org/ideas/5443#quotation> Acesso em 14 mar. 2019

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 15, n. 3, p. 325-351, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui018> Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/15/3/325/941117> Acesso em 13 mar. 2020

JORDAN, Meagan M. Punctuations and agendas: a new look at local government budget expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 22, n. 3, p. 345-360, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1002/pam.10136> Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pam.10136?> Acesso em 18 fev. 2020

LESSA, Sávio Antiógenes Borges. *Planejamento estratégico e política de segurança pública: análise do processo de formulação das políticas de segurança pública implementadas pelo estado de Rondônia no período de 2008 a 2017.* 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/193537> Acesso em: 23 ago. 2020

LINDBLOM, Charles E. The science of "muddling through". *Public administration review*, p. 79-88, 1959. DOI: 10.2307/973677 Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973677?seq=1> Acesso em 10 jan. 2020

MELO, V. S. *et al.* Tomada de decisão em orçamento: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. *Revista Gual*, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 253-275, 2018 DOI: Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2018v11n1p253> <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2018v11n1p253> Acesso em 15 jul. 2019

METTEN, Antoine *et al.* A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 915 a 936, jun. 2015. ISSN 1982-3134. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612123873> Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51568> Acesso em: 21 ago. 2020

MORTENSEN, Peter B. Policy punctuations in Danish local budgeting. *Public Administration*, v. 83, n. 4, p. 931-950, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00484.x> Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.0033-3298.2005.00484.x?> Acesso em 11 fev. 2020

NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. *Economia aplicada*, v. 12, n. 4, p. 677-706, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-80502008000400007> Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecoa/v12n4/07.pdf> Acesso em 25 fev. 2020

NOWLIN, Matthew C. Theories of the policy process: state of the research and emerging trends. *Policy Studies Journal*, v. 39, p. 41-60, 2011. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00389_4.x Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1541-0072.2010.00389_4.x? Acesso em 13 mar. 2020

NUGENT, Neill; SAURUGGER, Sabine. Organizational structuring: the case of the European Commission and its external policy responsibilities. *Journal of European Public Policy*, v. 9, n. 3, p. 345-364, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760210138787> Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760210138787> Acesso em 21 ago. 2020

OLLAIK, Leila Giandoni; WENCESLAU, Juliana; SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha; MEDEIROS, Janann Joslin. Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 15, n. 2, p. 347-357, 2012. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/850/873> Acesso em 15 mar. 2020

PADGETT, John F. Managing garbage can hierarchies. *Administrative Science Quarterly*, p. 583-604, 1980. DOI: 10.2307/2392282 Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2392282> Acesso em 21 fev. 2020

PORSSE, Alexandre A; HADDAD, Eduardo Amaral; RIBEIRO, Eduardo Pontual. Competição tributária regional no Brasil: análise com um modelo EGC inter-regional. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 38, n. 3, 2008. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1185/1036> Acesso em: 25 ago. 2020

RIDDE, Valéry. Policy implementation in an African state: an extension of Kingdon's Multiple-Streams Approach. *Public Administration*, v. 87, n. 4, p. 938-954, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01792.x> Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2009.01792.x> Acesso em 21 ago. 2020

SCHICK, Allen. O PPB e o orçamento incremental. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 2, p. 65-84, 1976. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6086/4714> Acesso em 12 abr. 2019

SILVESTRE, Hugo Consciência; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. Teoria do equilíbrio pontuado nas políticas públicas brasileiras: o caso do Ceará. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 19, n. 6, p. 696-711, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac20151721> Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552015000600003&script=sci_arttext Acesso em 15 jul. 2019

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/1826343.pdf> Acesso em 25 ago. 2020

TRAVIS, Rick; ZAHARIADIS, Nikolaos. A multiple streams model of US foreign aid policy. *Policy Studies Journal*, v. 30, n. 4, p. 495-514, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2002.tb02160.x> Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2002.tb02160.x> Acesso em 21 ago. 2020

WANAT, John. Bases of budgetary incrementalism. *American Political Science Review*, v. 68, n. 3, p. 1221-1228, 1974. DOI: 10.2307/1959158 Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/bases-of-budgetary-incrementalism/0C645313849BAB2CFABE7C618912C7F2> Acesso em 20 ago. 2020

WILDAVSKY, Aaron. Political implications of budgetary reform. *Public administration review*, p. 183-190, 1961. DOI: 10.2307/973628 Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973628> Acesso em 10 fev. 2020

WILLIAMSON, Oliver E. A rational theory of the federal budgeting process. *Papers on Non-Market Decision Making*, v. 2, n. 1, p. 71-89, 1967. DOI: 10.1007/BF01718653 Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01718653> Acesso em 20 ago. 2020

Marlon Coqueiro Galdino

 ORCID: 0000-0002-5169-1601

Mestre em Contabilidade Financeira pela Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia (2020). Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (2015).

E-mail: Marlon-galdino@hotmail.com

Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade

ORCID: 0000-0002-4176-9153

Professora Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Doutora em Ciências pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de São Paulo - FEA/USP (2015). Mestre em Ciências: área Controladoria e Contabilidade (2010) pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Atua no curso de Ciências Contábeis (graduação e pós-graduação).

E-mail: maria.elisabeth@ufu.br

Planos Plurianuais Estaduais (2016-2019). Uma proposta de avaliação de sua adequação ao planejamento estratégico

Juan Vicente Bachiller

Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, RJ - Brasil

O presente artigo busca elaborar um diagnóstico da implantação do planejamento estratégico nos governos estaduais. Para isso, centra-se na análise dos Planos Plurianuais (PPAs) dos estados, durante o período de 2016-2019, elaborando um índice para medir o grau em que esses planos atingem as pautas necessárias para auxiliar o ciclo de gestão. O objetivo é analisar a adequação dos PPAs estaduais aos atributos do planejamento estratégico, descrevendo em que medida são um simples documento formal para cumprir o procedimento legal, ou se, de fato, trata-se de ferramentas que possam auxiliar em uma gestão pública focada na provisão eficaz e eficiente de bens e serviços públicos. Para isso, são avaliadas as dimensões estratégica, operativa, programática e de integração orçamentária, estabelecendo indicadores para comparar o grau de evolução dessa técnica de administração. Os resultados mostram um insuficiente desenvolvimento do planejamento estratégico, sendo que os PPAs, em sua maioria, têm sido concebidos como orçamentos para um período de quatro anos, e não como uma ferramenta de gestão.

Palavras-chave: planejamento estratégico, governos subnacionais, federalismo

Planes Plurianuales Estatales (2016-2019). Una propuesta de evaluación de su adecuación a la planificación estratégica

El presente artículo pretende elaborar un diagnóstico de la implantación de la planificación estratégica en los gobiernos estatales. Para eso, se centra en el análisis de los Planos Plurianuales (PPAs) de los estados, durante el período de 2016-2019, elaborando un índice para medir el grado en que éstos alcanzan las pautas necesarias para auxiliar en el ciclo de gestión. El objetivo es analizar la adecuación de los PPAs estatales a los atributos de la planificación estratégica, describiendo en qué medida los PPAs estatales son un simple documento formal para cumplir con el procedimiento legal, o si se tratan de herramientas que puedan auxiliar una gestión pública enfocada en la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos. Para eso, serán evaluadas las dimensiones estratégica, operativa, programática y de integración presupuestaria, estableciendo indicadores para comparar el grado de evolución de esta técnica de administración. Los resultados muestran un insuficiente desarrollo de la planificación estratégica, dado que la mayoría de los PPAs están concebidos como presupuestos para un periodo de cuatro años, y no como una herramienta de gestión.

Palabras clave: planificación estratégica, gobiernos subnacionales, federalismo

State Pluriannual Plans (2016-2019). A proposal of evaluation about its accuracy to strategic planning

This article aims to develop a diagnosis of the implementation of strategic planning in the state governments. For that, it focuses on the analysis of the states' Pluriannual Plans (PAPs) during the 2016-2019 period, preparing an index to measure the degree to which they reach the necessary guidelines to assist in the management cycle. The objective is to analyze states Pluriannual Plans adequation to strategic planning attributes, by describing to what extent the state PPAs are a simple formal document to comply with the legal procedure, or if they are tools that can assist a public management focused on the effective and efficient provision of public goods and services. For that, the strategic, operative, programmatic and budgetary integration dimensions will be evaluated, establishing indicators to compare the degree of evolution of this administration technique. The results show an insufficient development of strategic planning, since most of the PPAs are conceived as budgets for a period of four years, and not as a management tool.

Keywords: strategic planning, subnational governments, federalism

1 Introdução

O planejamento estratégico é uma ferramenta associada ao paradigma da administração pública pós-garantista que, para além de cumprir a legalidade vigente e proteger o cidadão da arbitrariedade do Estado, procura fornecer bens e serviços públicos essenciais de acordo com os princípios de efetividade e eficiência, com padrões de qualidade que sejam efetivamente medíveis. Nascido no âmbito da administração privada, o planejamento estratégico tem como alvo substituir o foco no cumprimento dos processos e procedimentos legais pela prioridade por atingir metas e objetivos consistentes, com a missão e visão de longo prazo estabelecidas pela organização. Aplicado ao setor público, é um dos cinco subsistemas que, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento, integram o ciclo da gestão por resultados (GpR), formado por planejamento orientado a resultados, orçamento por resultados, gestão financeira pública, gestão de programas e projetos e, por último, monitoramento e avaliação (KAUFMANN; SANGINÉS; GARCÍA MORENO, 2015).

Desses cinco subsistemas, o primeiro deles – o planejamento – tem o papel de orientar estrategicamente e de forma prospectiva as futuras ações no ciclo da GpR. Por ser a primeira das etapas do sistema, o desempenho das seguintes ficará condicionado pela correta elaboração tanto de um planejamento estratégico de longo prazo, como de um planejamento operacional de limite temporal mais curto.

A história do planejamento governamental no Brasil antecede a implantação das técnicas de gestão pública, tendo a sua origem nos planos de desenvolvimento econômico da década de 1940 e 1950 (ALMEIDA, 2006), evoluindo posteriormente como ferramenta para subsidiar a elaboração orçamentária e, como tal, é consagrado no texto constitucional de 1988 (PARES; VALLE, 2006). Considera-se que, em sentido estrito, o planejamento como elemento da gestão pública somente começou a ser implantado a partir do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal para o período de 2000 a 2003. Nesse plano, integram-se, pela primeira vez, os instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, organizando-se suas ações numa perspectiva estratégica de quatro anos, de forma que elas possam ser executadas na Lei Orçamentária Anual como programas, posteriormente acompanhados e avaliados por meio de indicadores (GARCÉS; SILVEIRA, 2002). Desde então, o planejamento

plurianual, como instrumento ao serviço de uma gestão eficaz e eficiente feito pela União, é a etapa mais desenvolvida pelos governos dos países latino-americanos, revelando-se com alto desempenho em sua capacidade estratégica e operativa (GARCÍA LÓPEZ; GARCÍA MORENO, 2010).

Tomando-se o desenvolvimento do planejamento plurianual como ferramenta para auxiliar a gestão pública no nível nacional, cabe se perguntar se essa boa prática da administração pública terá se espalhado da mesma forma em outros níveis de governo. Ou seja, dada a obrigatoriedade de implementar um PPA para todas as unidades federativas, segundo a Constituição de 1998, questiona-se se os estados da Federação têm acompanhado a evolução do planejamento como ferramenta do ciclo de gestão, ou têm se limitado a apresentar um orçamento genérico para um período quatrienal.

O objetivo deste artigo, em suma, é analisar o desenvolvimento do planejamento estratégico nos estados brasileiros, empregando para isso uma avaliação de como este é aplicado nos seus PPAs. A intenção é conhecer quais estados estão mais perto de fornecer uma ferramenta para auxiliar o ciclo da gestão pública, e quais se limitam à prática de construir um PPA como simples ritual procedimental. Para isso, será criado um índice que mensure a inserção de cada PPA dentro das premissas do planejamento estratégico de acordo com quatro dimensões: estratégica, programática, operacional e, por último, de integração com o orçamento. Trata-se de uma abordagem exploratória descritiva, que busca responder à pergunta de quais são os estados que mais têm desenvolvido técnicas de gestão estratégica na elaboração dos seus PPAs.

Juntamente com esta introdução e um apartado final de conclusões, este artigo se estrutura em três apartados. No primeiro deles, de caráter teórico, será revisada a literatura sobre o planejamento estratégico e a sua aplicação nos distintos níveis federativos no Brasil, juntamente com um estado da arte dos estudos sobre os PPAs, nos níveis federal e estadual. No segundo apartado, de caráter metodológico, será desenvolvida a operacionalização de cada uma das dimensões e variáveis que compõem o índice, embasando teoricamente a justificativa da escolha de cada uma delas. No terceiro e último apartado, serão apresentados os resultados da pesquisa.

2 Planejamento Estratégico e Planejamento Plurianual na Administração Pública

Os escritos de Peter Drucker (1954, 1964) constituem o início das reflexões sobre a gestão por objetivos na administração de empresas. Suas obras *The practice of management* e *Managing for results* representaram uma revolução na gerência privada, popularizando mundialmente os conceitos de direção por objetivos e estratégia de negócios. Desde então, considera-se o planejamento estratégico aplicado à gestão por objetivos como um processo de definição de grandes metas a serem alcançadas pela organização, as quais serão descompostas numa sequência lógica de ações e programas subordinados a esses objetivos superiores, monitorados e avaliados por um conjunto de indicadores que medem o grau em que são atingidos em sequências temporais preestabelecidas.

A gestão por objetivos, no setor público, começa a ser implantada na década de 1980, em países como Austrália, Inglaterra e Nova Zelândia, relacionada ao conjunto de reformas para inserir o posteriormente conhecido paradigma da Nova Gestão Pública (NGP) (TALBOT, 2007). Na Inglaterra, segundo Pollitt (2018), a sua origem está na implantação dos primeiros sistemas de indicadores para medir o desempenho no *National Health Service* (NHS); evoluindo posteriormente, durante o período dos governos trabalhistas – 1997-2010 – à sua massiva implantação em toda a administração pública. Nos Estados Unidos, tais reformas aconteceram no contexto da implantação da NGP durante o Governo Clinton, quando foi aprovada, em 1993, a *Government Performance and Results Act – 1993* –, introduzindo, nas agências federais, a obrigatoriedade da gestão baseada no estabelecimento de objetivos e a mensuração de resultados (NATHAN, 2001).

Dessa forma, a gestão por objetivos foi introduzida nas rotinas da administração pública, de maneira gradual, mas desigualmente nos distintos países e nos diferentes níveis de governo. Pode ser caracterizada como um método para usar as técnicas de planejamento, orçamento, gerência e avaliação, identificando as necessidades governamentais, desenvolvendo um plano e um conjunto de políticas relacionadas, e criando um conjunto de indicadores para acompanhar o processo. Segundo Pollit e Bockhaert (2001), suas principais características mantêm o foco no desempenho, em sua medição, nos incentivos para atingir os objetivos prefixados e na aplicação de técnicas

gerenciais. Embora possa variar segundo o autor ou segundo a prática empregada, a gestão por objetivos no setor público se compõe, basicamente, das seguintes etapas: planejamento estratégico, orçamento por resultados, processos de gerenciamento, avaliação de resultados e reporte dos resultados (WALTERS; ABRAHAMS; FOUNTAIN, 2003). Neste ponto, é importante destacar que, embora a implementação da gestão por objetivos tenha sido influenciada inicialmente pelas técnicas gerencialistas do NPM, com o passar do tempo, adaptou-se às rotinas da administração neoweberiana, sendo hoje reconhecida como importante capacidade burocrática dos modernos Estados (DUSSAGE, 2016).

Na América Latina, a expansão da gestão por objetivos tem um forte vínculo com uma orientação a favor do planejamento estratégico e, como tal, tem sido influenciada por diferentes organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (CHICA, 2015). É esta última instituição a que mais tem se comprometido com o desenvolvimento do planejamento estratégico na região, por meio de sua divisão de capacidade institucional, criando o sistema Prodev, que acompanha sua implantação nos diferentes países (KAUFMAN; MORENO; SANGINÉS, 2015). Outro dos organismos responsáveis pelo assessoramento e acompanhamento da implantação do planejamento estratégico é o *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (Clad), o qual realiza avaliações periódicas sobre o seu desenvolvimento nos países da região (CLAD, 2007; CUNILL; OSPINA, 2012). Evidencia-se, assim, um processo de aprendizado internacional que ajudou a difundir as reformas do planejamento estratégico associado à gestão por objetivos na América Latina, principalmente nos países que primeiramente adotaram essa política, como o Brasil, o Chile e o México (DUSSAUGE, 2015; MILANESI, 2018).

No Brasil, o planejamento estratégico, como ferramenta de gestão pública, começa a ser adotado por ocasião das reformas administrativas impulsionadas pelo ministro Bresser-Pereira, desde o Ministério da Administração Federal e a Reforma do Estado (Mare). Na onda de uma maior desconcentração, foram implementados novos mecanismos de contratualização por resultados e avaliação das políticas públicas (ABRUCIO; SEGATTO, 2017). Como foi mencionado, o planejamento estratégico associado à gestão por objetivos foi introduzido por ocasião do PPA 2000-2003 “Avança Brasil”, que,

em função da integração com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com um planejamento de mais longo prazo recolhido no documento “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, organizou as ações de investimento público em 365 programas que serviriam como base à elaboração dos sucessivos orçamentos anuais. Nessa nova concepção, o planejamento deixa de ser a extrapolação plurianual do orçamento, para se transformar, mediante a elaboração de programas, para atingir objetivos específicos, subordinados a uma meta geral, em uma ferramenta com o objetivo de solucionar problemas públicos concretos, integrando plano, ações orçamentárias e medição do desempenho (GARCÉS; SILVEIRA, 2002).

A metodologia da gestão por objetivos estabelece que o planejamento estratégico é a primeira das etapas do ciclo de gestão, de forma que se converta no elemento estruturante de todo o processo. É importante levar em conta que o planejamento governamental tem sua gênese anterior à implantação da gestão por objetivos no setor público. Os primeiros planos de governo têm origem nos planos quinquenais da União Soviética, relacionados ao paradigma do dirigismo econômico estatal. Posteriormente, o planejamento governamental se estende às economias capitalistas, inclusive à dos Estados Unidos, durante a época do *New Deal*, sendo característicos os grandes planos de desenvolvimento em países como a França e Japão. A lógica subjacente é que os investimentos necessários, para acompanhar o processo de mudança estrutural inerente à industrialização tardia, precisam ser estabelecidos ou, no mínimo, indicados pelo Estado. Posteriormente, a crise do modelo dirigista, unida à generalização do modelo de planejamento estratégico dentro das empresas, a partir da década de 1970, trouxe uma mudança na orientação do planejamento governamental, tornando-o uma ferramenta para subsidiar no controle das contas públicas. Somente então, a partir das mencionadas reformas do NPM, o planejamento governamental passa a ser uma ferramenta de gestão pública, com a função de ajudar na elaboração e acompanhamento de políticas públicas para que objetivos relevantes de transformação social fossem atingidos.

A história do planejamento governamental no Brasil corresponde, de modo geral, a essa sucessão de etapas. Em um primeiro momento, o planejamento é encaminhado por meio da direção estatal do processo de desenvolvimento econômico e de industrialização do país, sendo característicos, entre outros, o Programa de Metas e os sucessivos Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico da década de 1970. Ao mesmo tempo, a

capacidade estatal para acompanhar o processo se estendeu com a instauração de organismos como o Dasp, o Ipea, a Secretaria de Estado de Planejamento, ou o denominado Sistema Federal de Planejamento (DE TONI, 2016). Em um segundo momento, já durante a época da redemocratização e da crise da década de 1980, acontece um desmantelamento desse sistema, que ficou subordinado à lógica do controle fiscal e inflacionário, ditada pelo Ministério da Fazenda (REZENDE, 2011). Nesse período, entretanto, a Constituição de 1988 sinaliza a obrigatoriedade do planejamento em todos os entes federativos e a sua integração por meio do sistema constituído pelo Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, somente no plano 2000-2003 é que se imprime ao orçamento uma perspectiva mais gerencial, com o estabelecimento de objetivos estratégicos, identificação de problemas e oportunidades, concepção de programas, especificação de ações, atribuição de indicadores, e avaliação de resultados, entre outros (GARCIA, 2015a). Desde então, os sucessivos PPAs do Governo Federal têm melhorado sua técnica, adquirindo uma verdadeira função de orientação estratégica (COUTO, 2017), embora ainda persista uma tendência a misturá-lo com a prospecção quatrienal da LOA, o que faz diluir a sua capacidade como ferramenta de gestão (DE TONI, 2017).

No nível subnacional, esse lento e incompleto processo da instauração do planejamento estratégico como ferramenta de gestão pública tem o seu reflexo nos PPAs dos estados. Segundo Abrucio e Gaetani (2008), embora tenha se desenvolvido um movimento em favor do seu fortalecimento, impulsionado pelos resultados do PPA federal de 2000-2003, pouco tinha sido conseguido na articulação de políticas mediante a gestão por programas. Por sua vez, o estudo do Ipea *Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual* trouxe uma série de diagnósticos sobre os PPAs, do período 2011-2015, com um total de dez estados (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo); com resultados desiguais entre eles. Entre as conclusões gerais a serem extraídas desse estudo, cabe mencionar, segundo Carneiro (2015), que a maioria dos PPAs analisados responde a uma lógica de se fazer cumprir a formalidade de elaborar a programação orçamentária, com escasso interesse estratégico, concedido por parte dos governos, em seu uso na gestão.

Tendo em conta o que foi analisado até aqui, cabe questionar, por um lado, se o processo de expansão do planejamento estratégico, por meio dos PPAs, nos distintos estados brasileiros, tem evoluído durante o período 2016-2019, ou se persistem as principais falhas apontadas acima. De outro lado, cabe estabelecer uma comparação mais abrangente, que tome a todos os estados brasileiros como amostra, para se entender, com maior precisão, como está acontecendo esse fenômeno. Tais questionamentos serão respondidos nos próximos apartados, por intermédio da elaboração do índice de penetração da GpR nos PPAs estaduais no mencionado período.

3 Como medir a implantação do planejamento estratégico nos PPAs estaduais?

Como exposto até este ponto, o PPA é explicitado na Carta Magna de 1988 com a intenção, por parte dos constituintes, de que os diferentes governos (federal, estaduais e municipais) sistematizassem os seus programas de investimento, com horizontes temporais definidos, desde o segundo ano do mandato até o primeiro ano do mandato sucessivo. Desse modo, pretendia-se organizar, por um período de quatro anos, as despesas que posteriormente seriam anualmente contempladas na LDO e na LOA, tendo como resultado um orçamento plurianual dos investimentos do setor público. A partir de 1998, no contexto das reformas gerenciais do Estado, a técnica de planejamento passa a ser compreendida não simplesmente com um objetivo fiscal de controle plurianual das contas públicas, mas de acordo com as suas potencialidades, no sentido de definir estrategicamente as linhas do programa do governo da União. Para isso, estabeleceu-se que o PPA tivesse como unidade básica de organização e de integração com a LDO e a LOA o programa formado por ações, com objetivos e diretrizes a serem atingidos, metas e custos quantificados, e avaliação do desempenho. O caminho para estabelecer o PPA, como a primeira das etapas do ciclo de gestão, no setor público, entretanto, não tem estado isento de limitações, com uma forte tendência, no nível da União, a continuar usando-o como uma programação plurianual de despesas (GARCIA, 2015b).

Assim, não é difícil pensar que, no nível subnacional, a elaboração do planejamento estratégico possa ter um desenvolvimento incompleto e, muito provavelmente, desigual entre as distintas unidades federativas. Para responder às perguntas de qual é esse grau

de desenvolvimento no nível estadual e quais são os estados que mais têm desenvolvido o seu PPA como ferramenta de acordo com o paradigma do planejamento estratégico, em primeiro lugar, devemos responder à pergunta de qual é o procedimento para se estabelecer essa técnica dentro do setor público. Após respondê-la, serão reunidas as condições para se chegar a um índice com as principais dimensões e variáveis que possam medir essa questão.

Bryson (2004) estabelece que o planejamento estratégico governamental precisa contar com um mandato e uma missão da organização, uma visão organizacional do futuro, uma análise ambiental das fraquezas, fortalezas, ameaças e oportunidades, e um conjunto limitado de objetivos estratégicos que, mediante a técnica do *balanced scorecard*, estabeleça planos de ação para atingir os objetivos. Kaufman, Sanginés e Garcia Moreno (2015) fazem uma operacionalização da qualidade do planejamento governamental de acordo com três dimensões: 1) capacidade estratégica do planejamento (existência de planos nacionais de médio prazo e setoriais, e indicadores para acompanhar o cumprimento de metas); 2) operatividade do planejamento (identificação de programas, produtos, unidades responsáveis e a sua integração com os programas do orçamento anual); e, por último, 3) participação societal no processo. Por sua vez, o *Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público*, desenvolvido pelo Clad (2011), estabelece como principais componentes do ciclo de planejamento a existência de um sistema de informação para formular e monitorar o plano, o estabelecimento de programas e de metas, e os objetivos de médio prazo, que estes objetivos possam ser medidos, e que existam unidades responsáveis por cada um deles. Por último, Garcia (2015b), citando as pautas estabelecidas pelo Manual Técnico do Orçamento, após a reforma de 1998, indica, como elementos essenciais do plano, os objetivos estratégicos, os problemas e as oportunidades, os programas, as ações dos programas com identificação dos produtos, os indicadores atribuídos aos objetivos, os gerentes dos programas, a avaliação e a prestação de contas.

Com base nessas quatro definições, desenvolveu-se neste artigo uma operacionalização da qualidade dos PPAs de acordo com os pressupostos do planejamento estratégico, estabelecendo-se quatro dimensões. A primeira delas é a dimensão estratégica, que corresponde à ideia de que o plano de governo deve estabelecer um diagnóstico geral, no qual se encontra a organização – o governo

estadual, neste caso – e para onde se pretende ir – na transformação social do estado –, de acordo com as fraquezas e as fortalezas internas da organização, as ameaças e as oportunidades externas do ambiente social, político e econômico. A segunda, é a dimensão estruturante, a qual corresponde à ideia de que a primeira dimensão deve ser executada, estabelecendo-se um conjunto de objetivos prioritários que, por sua própria definição, deve discriminar as grandes linhas do programa, de acordo com aqueles grandes conjuntos de políticas que são tidos como essenciais para tornar executiva a estratégia. A terceira delas é a dimensão programática e tem a ver com a precisão com que os objetivos prioritários estão desagregados em um conjunto de programas, na qual sejam estabelecidos objetivos concretos de políticas públicas, com estabelecimento de recursos, projetos e ações, e indicadores para medir o grau de consecução da meta. A quarta e última das dimensões é a operativa e tem a ver com a forma com que o PPA estabelece ferramentas para se integrar com a LDO e a LOA, servindo assim como transição entre os objetivos estratégicos e uma programação anual operativa.

Cada uma das quatro dimensões tem um peso similar num índice que vai de 0 a 1, ou seja, a cada uma delas corresponde um coeficiente de 0,25. Por sua vez, cada um dos indicadores terá um peso similar dentro da sua dimensão. Os indicadores para medir a dimensão estratégica são três: existência ou não de uma missão; existência ou não de uma visão; e análise FOFA (F - forças; O - oportunidades; F - fraquezas; A - ameaças) para estabelecer tal estratégia. Com esses indicadores, pretende-se avaliar o grau em que cada PPA tem sido capaz de captar o mandato e os propósitos fundamentais do governo do estado, a ideia de transformação social que ele projeta para o futuro e, por último, a forma com que essa transformação pode ser atingida de acordo com a previsão do entorno externo institucional, junto com as capacidades administrativas do governo.

Os indicadores para medir a dimensão estruturante são três: 1) a existência ou não de um número razoável, entre 3 e 5, de objetivos; 2) que os objetivos derivem da estratégia refletida na missão e visão; e 3) que estejam priorizados ou hierarquizados. A ideia geral da dimensão é conhecer em que medida o PPA é capaz de tornar passível de execução a missão e a visão por meio da priorização das linhas principais da ação do governo.

Os dois primeiros indicadores pretendem avaliar o grau em que o PPA estabelece as grandes linhas estratégicas do governo e como elas dependem da dimensão anterior.

O último dos indicadores se refere à forma com que tais objetivos, por sua vez, fornecem uma escala de prioridades entre eles e se são desagregados em uma série de objetivos (secundários, de menor importância hierárquica). Assim, este último indicador pretende avaliar como a dimensão se articula com a seguinte, que é a estruturação em programas do PPA, dado que cada um deles deveria derivar de algum dos objetivos estruturadores.

Os indicadores para medir a dimensão programática são cinco: 1) definição ou não de objetivos para os programas; 2) existência de unidade ou unidades administrativas responsáveis por cada programa; 3) uso de indicadores de acompanhamento para as metas do programa; 4) desagregação anual desses indicadores; e, por último, 5) desagregação ou não desses programas em projetos e atividades diferenciadas. Os indicadores dessa dimensão revelam o quanto o PPA cumpre com as características fundamentais da técnica do orçamento por programas orientado a resultados. Tais características congregam um objetivo qualitativo, uma meta quantitativa e um gestor responsável por eles, o que se reflete nos três primeiros indicadores. O quarto indicador contempla o grau de detalhamento em que a meta é acompanhada, em cada exercício orçamentário anual. O último indicador apreende o grau em que cada programa se subdivide, em projetos ou em atividades.

Por último, a dimensão operativa é constituída de três indicadores: a alocação, no PPA, de um financiamento para cada programa; que esse financiamento esteja desagregado anualmente; e, por último, que os programas do PPA tenham o seu programa correlato na LOA de cada ano. Esses indicadores apontam o grau em que o PPA pode se transformar num plano operativo para cada um dos anos em que permanecer vigente. Os dois primeiros avaliam o grau de detalhe em que cada programa tem alocada uma estimativa de despesa. O terceiro indicador analisa se o código destinado a cada programa no PPA corresponde a um código na LOA, e se, portanto, tem possibilidades reais para ser executável.

Quadro 1 | Operacionalização

<p>Dimensão estratégica (D1). (peso 0,25 pontos)</p> <p>var1. O PPA define uma missão? (sim: 0,08 pontos/ não: 0 pontos)</p> <p>var2. O PPA define uma visão de futuro? (sim: 0,08 pontos/ não: 0 pontos)</p> <p>var3. A estratégia está elaborada a partir de uma análise FOFA? (sim: 0,08 pontos/não: 0 pontos)</p> <p>Dimensão estruturante (D2). (peso 0,25 pontos)</p> <p>var4. Os objetivos estratégicos derivam da dimensão estratégica? (sim: 0,08 pontos/ não: 0 pontos)</p> <p>var5. Estão priorizados e/ou hierarquizados? (sim: 0,08 pontos/ não: 0 pontos)</p> <p>var6. Existe um número consequente de entre 3 a 5 objetivos? (sim: 0,08 pontos/ não: 0 pontos)</p> <p>Dimensão programática (D3). (peso 0,25 pontos)</p> <p>var7. Os programas têm objetivos definidos? (sim: 0,05 pontos/não: 0 pontos)</p> <p>var8. Os programas indicam a unidade responsável? (sim: 0,05 pontos/não: 0 pontos)</p> <p>var9. Os programas têm indicadores de resultado? (sim: 0,05 pontos/não: 0 pontos)</p> <p>var10. Os indicadores medem objetivos anuais? (sim: 0,05 pontos/não: 0 pontos)</p> <p>var11. Os programas são desagregados em projetos e atividades diferenciadas? (sim: 0,05 pontos/não: 0 pontos)</p> <p>Dimensão operativa (D4). (peso 0,25 pontos)</p> <p>var12. Os programas têm financiamento assignado? (sim: 0,08 pontos/ não: 0 pontos)</p> <p>var13. O financiamento está desagregado anualmente? (sim: 0,08 pontos/ não: 0 pontos)</p> <p>var14. Os programas do PPA têm o seu correlato no orçamento programa? (sim: 0,08 pontos/ não: 0 pontos)</p>

Fonte: elaboração própria.

4 Diagnóstico dos PPAs estaduais

Uma vez realizada a operacionalização, estabelecendo as dimensões e variáveis que compõem o índice de qualidade dos PPAs estaduais, é possível medir esse fenômeno e proceder às comparações. Espera-se, de um lado, estabelecer quais estados apresentam um melhor e um pior desempenho em seu planejamento estratégico e, de outro lado, quais são os aspectos em que o planejamento mostra as suas fortalezas e fraquezas.

A primeira dimensão, a estratégica, é a que mostra o pior desempenho dentre as quatro aqui analisadas, atingindo uma média de somente 0,06 pontos em um total de 0,25, ou seja, menos de um terço do máximo objetivo possível. Destacam-se negativamente as variáveis da missão e da análise FOFA, sendo que a definição de uma visão também não é uma prática plenamente generalizada. Apenas Amapá e Sergipe contam com uma missão definida, e somente Mato Grosso utiliza a metodologia FOFA para ajudar a definir a sua estratégia, incluindo o PPA do Rio Grande do Norte, neste indicador, por usar a metodologia da análise prospectiva de cenários. Embora a maioria dos PPAs afirme fazer uma análise de cenário, na realidade, eles se limitam a compilar uma série de dados sobre conjuntura econômica e social, internacional, nacional e estadual, mas sem muita conexão com a natureza prospectiva do plano. Por sua vez, a variável visão de futuro é a que melhor se encontra nessa dimensão, com quinze estados que incorporam esse elemento para definir o seu planejamento estratégico.

Cabe considerar que alguns estados têm desenvolvido planos estratégicos de mais longo prazo do que o PPA, como no caso de Mato Grosso, Paraíba, Rondônia e Santa Catarina. Esses estados têm realizado, seja a sua análise FOFA, seja a definição da sua visão em documentos, em lugar de fazê-lo no PPA, mas, ainda assim, também foram pontuados de forma positiva. Por último, é importante mencionar que nenhum estado atingiu a pontuação máxima na dimensão estratégica, enquanto 11 estados não atingiram nenhum ponto nela, sendo que apenas quatro PPAs – Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe – tiveram ao menos duas variáveis bem avaliadas.

Quadro 2 | D1. Dimensão estratégica (0,25 pontos)

Estado	var1	var2	var3	Pontos
Acre	Não	Sim	Não	0,08
Alagoas	Não	Sim	Não	0,08
Amapá	Sim	Não	Não	0,08
Amazonas	Não	Não	Não	0
Bahia	Não	Não	Não	0
Ceará	Não	Não	Não	0
Distrito Federal	Não	Sim	Não	0,08
Espírito Santo	Não	Sim	Não	0,08
Goiás	Não	Não	Não	0
Maranhão	Não	Não	Não	0
Mato Grosso	Não	Sim	Sim(*)	0,17
M. Grosso do S.	Não	Sim	Não	0,08
Minas Gerais	Não	Não	Não	0
Pará	Não	Sim	Não	0,08
Paraíba	Não	Sim(*)	Não	0,08
Paraná	Não	Não	Não	0
Pernambuco	Não	Sim	Sim	0,17
Piauí	Não	Sim	Não	0,08
Rio de Janeiro	Não	Não	Não	0
R.G. do Norte	Não	Sim	Sim(**)	0,17
R.G. do Sul	Não	Sim	Não	0,08
Rondônia	Não	Sim(*)	Não	0,08
Roraima	Não	Não	Não	0
Santa Catarina	Não	Sim(*)	Não	0,08
São Paulo	Não	Não	Não	0
Sergipe	Sim	Sim	Não	0,17
Tocantins	Não	Não	Não	0
				$\mu=0,06$

Fonte: elaboração própria.

A dimensão estruturante melhora em desempenho em relação à primeira dimensão, embora a pontuação média atingida de 0,12 fique abaixo da metade da maior pontuação possível. Oito estados – Alagoas, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso

do Sul, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe – atingiram o maior desempenho possível, e isso significa que conseguiram estabelecer em seus PPAs uma priorização de quais linhas de políticas públicas seriam decisivas para a sua estratégia. Porém, cabe destacar negativamente que oito estados – Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins, não pontuaram em nenhuma das variáveis, considerando-se, assim, que foram incapazes de priorizar um conjunto de políticas sobre as demais para atingir seus objetivos estratégicos. Levando-se em conta as variáveis, cabe mencionar que somente 11 estados relacionam os seus objetivos estratégicos com a visão de futuro, contemplada na dimensão estratégica, realizando de forma correta a metodologia do planejamento orientado a resultados. Por sua vez, um pouco mais da metade dos PPAs, em torno de 15 e 14 respectivamente, desenvolvem, de um lado, objetivos estratégicos que se desagregam depois em objetivos secundários, dando lugar aos programas na dimensão seguinte e, de outro lado, conseguem priorizar esses objetivos em ordem de relevância.

Quadro 3 | D2. Dimensão estruturante (0,25)

Estado	var4	var5	var6	Pontos
Acre	Sim	Não	Não	0,08
Alagoas	Sim	Sim	Sim	0,25
Amapá	Não	Não	Sim	0,08
Amazonas	Não	Sim	Sim	0,17
Bahia	Não	Sim	Não	0,08
Ceará	Não	Não	Não	0
Distrito Federal	Sim	Sim	Sim	0,25
Espírito Santo	Sim	Sim	Não	0,17
Goiás	Não	Sim	Sim	0,17
Maranhão	Não	Sim	Não	0,08
Mato Grosso	Sim	Sim	Sim	0,25
M. Grosso do S.	Sim	Sim	Sim	0,25
Minas Gerais	Não	Não	Não	0
Pará	Sim	Sim	Sim	0,25
Paraíba	Não	Não	Não	0
Paraná	Não	Não	Não	0
Pernambuco	Não	Sim	Sim	0,17

Piauí	Sim	Não	Sim	0,17
Rio de Janeiro	Não	Não	Sim	0,08
R.G. do Norte	Sim	Sim	Sim	0,25
R.G. do Sul	Sim	Sim	Sim	0,25
Rondônia	Não	Não	Não	0
Roraima	Não	Não	Não	0
Santa Catarina	Não	Não	Não	0
São Paulo	Não	Sim	Não	0,08
Sergipe	Sim	Sim	Sim	0,25
Tocantins	Não	Não	Não	0
				$\mu=0,12$

Fonte: elaboração própria.

A dimensão programática atinge uma pontuação de 0,14 sobre 0,25, acima da metade do indicador, mostrando que, na medida em que as dimensões se afastam da formulação estratégica, aproximando-se da execução orçamentária, o desempenho aumenta. O Distrito Federal tem o único PPA que atinge a pontuação máxima nessa dimensão, uma vez que seus programas são os únicos que têm indicadores que medem resultados desagregados anualmente. Além disso, um total de 10 PPAs apresenta indicadores de resultados para o período de quatro anos, sendo que foram desconsiderados aqueles programas com indicadores exclusivamente de processo. Cabe ressaltar que 19 estados apresentam programas desagregados em atividades e projetos, 23 formularam corretamente os objetivos de cada programa e, por último, 24 alocaram cada um dos programas a alguma unidade responsável. Um total de 6 estados, Amazonas, Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins, atinge uma pontuação de 0,2, o que significa que eles pontuaram positivamente em todas as dimensões, com exceção da dimensão referente à desagregação anual dos indicadores. Por outro lado, dois estados, Amapá e Mato Grosso do Sul, ficaram sem nenhuma pontuação nessa dimensão, mostrando que não foi desenvolvida a metodologia de elaboração de programas no planejamento estratégico.

Quadro 4 | D3. Dimensão programática (0,25)

Estado	var7	var8	var9	var10	var11	Pontos
AC	Não	Não	Sim	Não	Sim	0,1
AL	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15

AP	Não	Não	Não	Não	Não	0
AM	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	0,2
BA	Sim	Sim	Sim	Não	Não	0,15
CE	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15
DF	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	0,25
ES	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15
GO	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15
MA	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15
MT	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	0,2
MS	Não	Não	Não	Não	Não	0
MG	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15
PA	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15
PB	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	0,2
PR	Sim	Sim	Não	Não	Não	0,1
PE	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15
PI	Sim	Sim	Não	Não	Não	0,1
RJ	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15
RN	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15
RS	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	0,2
RO	Não	Sim	Não	Não	Não	0,05
RR	Sim	Sim	Não	Não	Não	0,1
SC	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,15
SP	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	0,2
SE	Sim	Sim	Sim	Não	Não	0,15
TO	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	0,2
						$\mu=0,14$

Fonte: elaboração própria.

Por último, a dimensão operacional mostra um resultado médio similar à dimensão anterior, de 0,14 pontos sobre 0,25, ou seja, um pouco acima da metade da maior pontuação possível. Quatro estados – Goiás, Maranhão, Minas Gerais e Rondônia – atingem a máxima pontuação, significando que todos os seus programas têm financiamento e que ele está desagregado anualmente e não simplesmente para o período de quatro anos. Além disso, os programas têm um código, que corresponde ao mesmo das sucessivas LOAs. Dois estados – Mato Grosso do Sul e Pará – têm pontuação 0 nessa dimensão, o

que significa que seus programas não têm integração com a LDO e a LOA e, portanto, não têm capacidade de ser executáveis anualmente. Um total de 21 estados apresentam em seu PPA o código orçamentário, que tem seu correlato nos sucessivos orçamentos, o que mostra, em geral, uma correta integração entre as diferentes ferramentas de planejamento quatrienal e anual. Isso pode ser confirmado pelo fato de que 20 PPAs estaduais contam com financiamento detalhado para cada um dos programas. O grau de detalhamento desse financiamento quatrienal, no entanto, não atinge o nível anual, pois somente os 4 estados acima mencionados alcançaram a pontuação máxima nesse indicador, ou seja, são capazes de desagregar anualmente a estimativa de despesas para cada programa, ajustando assim de forma mais próxima PPA com LOA.

Quadro 5 | D4. Dimensão operacional (0,25)

Estado	Var.12	Var.13	Var.14	Pontos
Acre	Sim	Não	Sim	0,17
Alagoas	Sim	Não	Sim	0,17
Amapá	Sim	Não	Sim	0,17
Amazonas	Sim	Não	Não	0,08
Bahia	Sim	Não	Não	0,08
Ceará	Sim	Não	Sim	0,17
Distrito Federal	Não	Não	Sim	0,08
Espírito Santo	Sim	Não	Sim	0,17
Goiás	Sim	Sim	Sim	0,25
Maranhão	Sim	Sim	Sim	0,25
Mato Grosso	Sim	Não	Sim	0,17
M. Grosso do S.	Não	Não	Não	0
Minas Gerais	Sim	Sim	Sim	0,25
Pará	Não	Não	Não	0
Paraíba	Sim	Não	Sim	0,17
Paraná	Sim	Não	Sim	0,17
Pernambuco	Sim	Não	Sim	0,17
Piauí	Não	Não	Não	0,17
Rio de Janeiro	Não	Não	Sim	0,08
R.G. do Norte	Não	Não	Sim	0,08
R.G. do Sul	Sim	Não	Não	0,08

Rondônia	Sim	Sim	Sim	0,25
Roraima	Não	Não	Sim	0,08
Santa Catarina	Sim	Não	Sim	0,17
São Paulo	Sim	Não	Sim	0,17
Sergipe	Sim	Não	Sim	0,17
Tocantins	Sim	Não	Sim	0
				$\mu=0,14$

Fonte: elaboração própria.

Uma vez consideradas conjuntamente as quatro dimensões, não é possível observar pautas geográficas ou relacionadas com o nível de PIB *per capita*, no melhor ou pior desempenho na elaboração dos PPAs. O que se observa de forma clara é o escasso nível de desempenho atingido em geral pelos estados na elaboração dos seus PPAs. A maioria dos estados, um total de 16, concentra-se na faixa entre 0,2 e 0,5 pontos sobre um total de 1, o que indica um nível baixo. Além disso, temos o Estado de Roraima, que teve uma pontuação de 0,18, considerada como muito baixa. Entre os estados que conseguiram um resultado positivo, somente Mato Grosso e Sergipe conseguiram uma pontuação tida como alta, entre 0,7 e 0,9 pontos, sendo que nenhum PPA estadual conseguiu ter um desempenho excelente, acima desse nível. Um total de 7 estados conseguiu uma pontuação considerada média, o que significa que, somando aos dois anteriormente citados, somente 9, de 27, conseguiram um desempenho acima da metade do indicador composto.

Quadro 6 | Total índice de qualidade dos PPAs estaduais segundo a GpR

Estado	D1	D2	D3	D4	Pontos	Posição
Acre	0,08	0,08	0,1	0,17	0,43	15
Alagoas	0,08	0,25	0,15	0,17	0,65	5
Amapá	0,08	0,08	0	0,17	0,33	21
Amazonas	0	0,17	0,2	0,08	0,45	12
Bahia	0	0,08	0,15	0,08	0,31	24
Ceará	0	0	0,15	0,17	0,32	23
Distrito F.	0,08	0,25	0,25	0,08	0,66	3
Espírito Santo	0,08	0,17	0,15	0,17	0,57	8
Goiás	0	0,17	0,15	0,25	0,57	8

Maranhão	0	0,08	0,15	0,25	0,48	10
Mato Grosso	0,17	0,25	0,2	0,17	0,79	1
M. G. do Sul	0,08	0,25	0	0,33	0,33	21
Minas Gerais	0	0	0,15	0,25	0,4	16
Pará	0,08	0,25	0,15	0	0,48	10
Paraíba	0,08	0	0,2	0,17	0,45	12
Paraná	0	0	0,1	0,17	0,27	26
Pernambuco	0,17	0,17	0,15	0,17	0,66	3
Piauí	0,08	0,17	0,1	0	0,35	20
Rio de Janeiro	0	0,08	0,15	0,08	0,31	24
R.G. do Norte	0,17	0,25	0,15	0,08	0,65	5
R.G. do Sul	0,08	0,25	0,2	0,08	0,61	7
Rondônia	0,08	0	0,05	0,25	0,38	17
Roraima	0	0	0,1	0,08	0,18	27
S. Catarina	0,08	0	0,15	0,17	0,4	16
São Paulo	0	0,08	0,2	0,17	0,45	12
Sergipe	0,17	0,25	0,15	0,17	0,74	2
Tocantins	0	0	0,2	0,17	0,37	19

Fonte: elaboração própria.

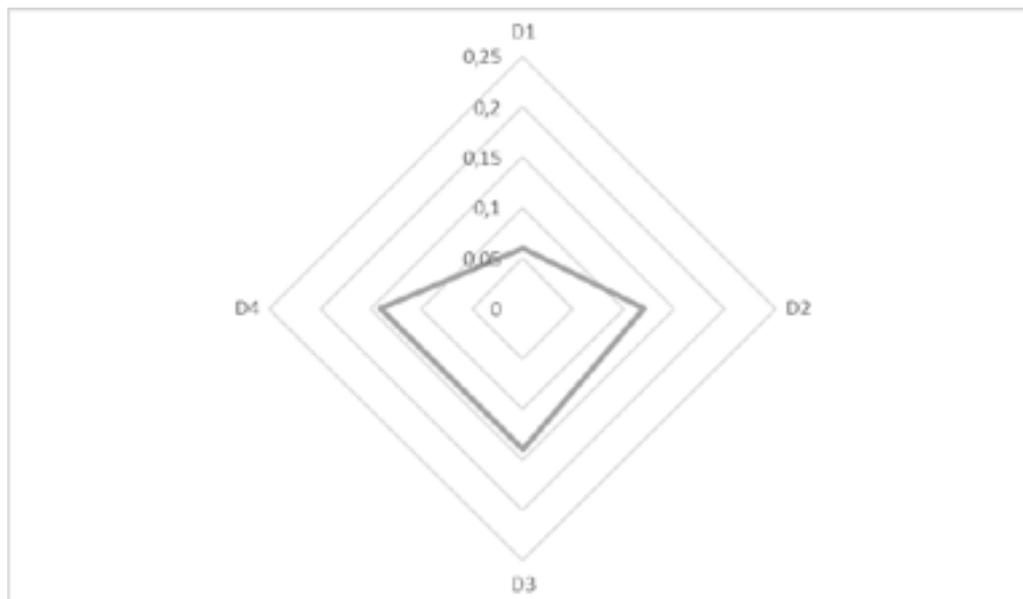
Quadro 7 | Classificação

Muito alto (≥ 0.9)
-
Alto ($<0.9 \geq 0.7$)
Mato Grosso, Sergipe
Médio ($<0.7 \geq 0.5$)
Distrito Federal, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Goiás
Baixo (0,5)
Maranhão, Pará, Amazonas, São Paulo, Acre, Minas Gerais, Santa Catarina, Rondônia, Tocantins, Piauí, Amapá, Mato Grosso do Sul, Ceará, Bahia, Rio de Janeiro, Paraná
Muito baixo
Roraima

Fonte: elaboração própria.

Sendo assim, a principal conclusão que se extrai deste estudo é que a qualidade do planejamento estratégico no nível estadual é baixa e que o caminho percorrido no momento de estabelecer o PPA como ferramenta de gestão ainda é insuficiente. A coalizão montada entre técnicos e acadêmicos envolvidos na questão do planejamento para transformar os PPAs estaduais em uma ferramenta que, para além de um documento burocrático, ajude na gestão pública, está longe de atingir um resultado satisfatório. Na elaboração do planejamento estratégico, as rotinas da administração pública procedimental ainda não foram substituídas de forma generalizada nos estados pelo planejamento orientado a resultados.

As dimensões que mais se aproximaram da elaboração orçamentária, ou seja, a dimensão programática e a dimensão operativa são as que atingiram maior pontuação. Contrariamente, a dimensão estratégica, ou seja, aquela que é precisamente a que deveria definir com clareza os grandes problemas e as metas a serem priorizadas, obteve uma pontuação bem abaixo do teto do índice. Em virtude disso, a segunda principal conclusão a ser extraída, além do insuficiente desenvolvimento do planejamento estratégico nos estados, é que os PPAs de forma geral ainda continuam sendo concebidos como orçamentos para quatro anos. Portanto, os estados que mais têm desenvolvido a técnica do orçamento no programa são os que mais têm desenvolvido os seus PPAs. No entanto, em geral, esses planos ainda estão longe de se converter em documentos operativos, que consigam priorizar uma série de linhas estratégicas, por meio de um diagnóstico, de converter tais linhas estratégicas em objetivos estruturadores e, a partir dessa técnica, elaborar programas que possam ter o seu reflexo no orçamento anual, sendo acompanhados mediante indicadores de desempenho.

Figura 1 | Índice de qualidade dos PPAs estaduais

Fonte: elaboração própria.

5 Conclusão

Este artigo analisou a implantação do planejamento estratégico nos diferentes estados brasileiros, por intermédio de um diagnóstico da penetração desse paradigma de administração pública nos distintos planos plurianuais estaduais. Dado que o planejamento é a primeira das fases do modelo de gestão focado no desempenho, foi entendido que avaliar os diferentes PPAs dos estados, durante o período de 2016 a 2019, fornece uma imagem ajustada do seu grau de avanço nos níveis subnacionais de governo. Para isso, após revisar a literatura sobre o planejamento estratégico focado no desempenho na administração pública, desenvolveu-se um índice, composto por quatro dimensões, para avaliar a qualidade dos PPAs aqui considerados.

Os resultados apresentados mostram um insuficiente desenvolvimento da técnica de planejamento estratégico orientado à gestão pública. Como foi mostrado, isso se deu em razão de a maioria dos PPAs ser concebida como orçamentos para um período de

quatro anos, e não como uma ferramenta capaz de diagnosticar os desafios externos e as capacidades internas e, a partir de então, estabelecer linhas estratégicas. Além disso, foi detectado um insuficiente desenvolvimento do uso de indicadores para medir resultados, principalmente indicadores de acompanhamento anual.

Este estudo buscou apresentar a situação do planejamento estratégico, na sua relação com as técnicas da administração pública orientadas à obtenção de objetivos no longo prazo, num determinado momento do tempo que corresponde aos PPAs estaduais do período 2016-2019. Porém, estima-se que não foram esgotadas nem as possibilidades metodológicas da sua aplicabilidade para outros níveis de governo, nem a capacidade para fazer estudos longitudinais que possam ajudar a analisar a evolução do fenômeno ao longo do tempo. Logo, é desejável que este artigo possa ajudar na consolidação de uma agenda de pesquisa, ainda incipiente, que continue avaliando a expansão de técnicas de gestão pública orientada ao desempenho e à melhora do planejamento estratégico no setor público.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F; SEGATTO, C. I. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 68, p. 85-106, 2017.

ABRUCIO, F; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: COSTA, L. L. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados*. Rio de Janeiro: Qualitimark, 2008.

ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMINI, J; PAGNUSSAT, J. L. *Planejamento e orçamento governamental: volume 1*. Brasília: Enap, 2006.

BRYSON, J. *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. San Francisco: John Wiley, 2004

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (Clad). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, v. 39, p. 149-210, 2007.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (Clad). *Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público*. Washington D.C: BID, 2011.

CARDOSO, J. C. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil: diálogos para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2011.

CARNEIRO, R. PAs estaduais em perspectiva comparada: processos, conteúdo e monitoramento. In: CARDOSO, J. C; SANTOS, E. V. *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015.

COUTO, L. F. Planos Plurianuais e estratégias de desenvolvimento. In: GIMENE, M; COUTO, L. F. *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: Enap, 2017.

CUNILL, N; OSPINA, S. Performance measurement and evaluation systems: institutionalizing accountability for governmental results in Latin America. *New directions for evaluation*, v. 134, p. 77-91, 2012.

CHICA VÉLEZ, S. Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza. *Administración y Desarrollo*, v. 45, n. 1, p. 71-93, 2015.

DE TONI, J. *O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública*. Curitiba: Intersaberes, 2016.

DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. In: GIMENE; COUTO, L. F. *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: Enap, 2017.

DRUCKER, P. *The practice of management*. New York: Harper and Row, 1954.

DRUCKER, P. *Managing for results: economic tasks and risk taking decisions*. New York: Harper and Row, 1964.

DUSSAGE, M. Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional? *Revista mexicana de análisis político y administración pública*, v. 4, n. 2, p. 89-110, 2015.

DUSSAGE, M. Introducción a la gestión para resultados. In Dussage, M. (ed.). *Gestión para resultados*. México D.F: Siglo XXI, 2016.

GARCÉS, A; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO, J. C; CUNHA, A. S. *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015a.

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO, J. C; CUNHA, A. S. *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015b.

GARCÍA LÓPEZ, R; GARCÍA MORENO, M. *Managing for development results: progress and challenges in Latin America and the Caribbean*. Washington, BID, 2010.

KAUFMANN, J., SANGINÉS, M; GARCÍA MORENO, M. *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington: BID, 2015.

MILANESI, A. La gestión por resultados: una revisión de la literatura y sus desafíos en América Latina. *Administración y Desarrollo*, v. 48, n. 1, p. 170-199, 2018.

NATHAN, R. Introduction. In: FORSHITE, D. W. *Quicker, better, cheaper?: managing performance in American government*. New York: The Rockefeller Institute Press, 2001.

PARES, A; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. *Planejamento e orçamento governamental: volume 1*. Brasília: Enap, 2006.

POLLIT, C. Performance management 40 years on: a review. Some key decisions and consequences. *Public money & management*, v. 38, n. 3, p. 167-174, 2018.

POLLIT, C; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis -New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In:

TALBOT, C. Performance management. In: FERLYE, E.; LYNN, L; POLLIT, C. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

WALTERS, J.; ABRAHAMS, M; FOUNTAIN, J. *Managing for results: an overview*. Washington D.C: Governmental Accounting and Standards Board, 2003.

Juan Vicente Bachiller

 <https://orcid.org/0000-0002-0639-2434>

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Salamanca (USAL), com Pós-Doutorado no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). É professor de Políticas Públicas na Universidade Federal Fluminense (UFF).

E-mail: bachiller_juan@id.uff.br

O choque das políticas econômicas de incentivo ao consumo com a lei federal nº 12.305/10 e seus reflexos nos municípios brasileiros

Fernando Diego Trujillo

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, PR - Brasil

Tatiane Sampaio Trujillo

Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, PR - Brasil

Vanessa Ishikawa Rasoto

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, PR - Brasil

O presente artigo tem como objetivo avaliar se, no período entre 2010 e 2017, os efeitos da política econômica de incentivo ao consumo no Brasil, iniciada em 2007, impactaram na geração total dos resíduos sólidos urbanos (RSU). E pretende-se analisar se a Lei Federal nº 12.305/10 obteve êxito no período de políticas econômicas voltadas à expansão do consumo, especificamente em relação à ordem de prioridade dos objetivos propostos na lei para a gestão dos RSU. Por fim, almeja-se demonstrar os principais reflexos da geração de RSU nos municípios brasileiros. Utilizou-se como metodologia um estudo exploratório, com abordagem de natureza qualitativa, e de procedimento bibliográfico e documental. Apresentou-se como resultado que a política econômica de estímulo ao consumo adotada pelo Governo Federal brasileiro pode ter contribuído com o aumento na geração total dos RSU no período analisado, de 2010-2017. Essas medidas econômicas representaram um possível choque com a principal base da Lei Federal nº 12.305/10, que consiste na não geração e redução dos RSU, na medida em que, a partir de 2010, houve um aumento da geração total dos RSU e não uma diminuição. Como consequência dessa elevação, são impostas aos municípios externalidades negativas que podem provocar impactos de ordem social, ambiental, financeira, de saúde e territorial.

Palavras-chave: resíduos sólidos urbanos, consumo, política econômica

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v7i14.4113> | E-ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 17 de dezembro de 2019 e aceito em 07 de outubro de 2020.]



El choque de las políticas económicas de incentivo al consumo con la ley federal nº 12.305/10 y sus reflejos en los municipios brasileños

El propósito de este artículo es evaluar, en los períodos entre 2010 y 2017, si los efectos de la política económica para alentar el consumo en Brasil, que comenzó en 2007, afectaron la generación total de residuos sólidos municipales (RSM). Y tiene como objetivo analizar si la Ley Federal nº 12.305/10, en su orden de prioridad, específicamente, que es la no generación, reducción, reutilización, reciclaje y tratamiento ambientalmente apropiado de RSM, fue exitosa en el período de políticas económicas dirigidas a la expansión consumo y, por lo tanto, tiene como objetivo demostrar los principales impactos de la generación de RSM en los municipios brasileños. Se utilizó un estudio exploratorio como metodología, con un enfoque cualitativo y un procedimiento bibliográfico y documental. Como resultado, la política económica adoptada por el Gobierno Federal de Brasil para alentar el consumo puede haber contribuido al aumento de la generación total de RSU en el período analizado, 2010-2017. Estas medidas económicas contribuyeron a un posible shock con la base principal de la Ley Federal nº 12.305/10, que es la no generación y reducción de RSM, lo que demuestra que, a partir de 2010, hubo un aumento en la generación total de RSM y no un descenso. Como consecuencia de este aumento, las externalidades negativas están implicadas en los municipios que pueden causar impactos sociales, ambientales, financieros, de salud y territoriales.

Palabras clave: residuos sólidos municipales, consumo, política económica

The shock of economic policies to encourage consumption with federal law nº 12.305/10 and its reflections in Brazilian municipalities

This article aims to evaluate, in the periods between 2010 and 2017, whether the effects of the economic policy to encourage consumption in Brazil, which began in 2007, impacted the total generation of urban solid waste (MSW). And it is intended to analyze whether Federal Law nº 12.305/10, in its order of priority, specifically, which is the non-generation, reduction, reuse, recycling and environmentally appropriate treatment of MSW was successful in the period of economic policies aimed at expansion consumption, and therefore aims to demonstrate the main impacts of the generation of MSW in Brazilian municipalities. An exploratory study with a qualitative approach and a bibliographic and documentary procedure was used as methodology. As a result, the economic policy adopted by the Brazilian Federal Government to encourage consumption may have contributed to the increase in the total generation of MSW in the analyzed period, 2010-2017. These economic measures contributed to a possible shock with the main basis of Federal Law nº 12.305/10, which is the non-generation and reduction of MSW, proving that, as of 2010, there was an increase in the total generation of MSW and not a decrease. As a consequence of this increase, negative externalities are implied to the municipalities that can cause social, environmental, financial, health, and territorial impacts.

Keywords: urban solid waste, consumption, economic policy

1 Introdução

A partir do ano de 2010, o Brasil entra num seleto grupo de países que possuem uma moderna e referenciada lei federal sobre a gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. A Lei Federal nº 12.305/10¹, que instituiu a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), dentro de suas prioridades, visava trazer um novo modelo de consumo, que fosse mais consciente e sustentável

Entretanto, no cenário econômico, havia a crise do *subprime*, que ocorreu nos Estados Unidos da América a partir do ano de 2007 e que se alastrou pelas diversas economias mundiais. Assim, o Governo Federal brasileiro, por meio de uma estratégia protetora, estimulou a política da expansão de consumo. A principal ferramenta utilizada foi a impulsão da política de expansão do crédito.

No ano de 2010, o país atingiu o que seria a maior taxa de crescimento da década, que foi de 7,5%. Esse resultado foi motivado pela elevada taxa de crescimento da economia chinesa, que atingiu no período uma alta de 10,3%, provocando o aquecimento no setor de commodities, devido à ampliação da demanda desses produtos. Fatores como expansão do crédito, redução da taxa de impostos para alguns segmentos empresariais, e programas de estímulo à transferência de renda foram fundamentais para manter a economia brasileira aquecida e consumista no período.

Nesse mesmo ano, o Governo Federal promulgou a Lei nº 12.305/10, que institui a PNRS, que, dentro de sua ordem de prioridade, versa sobre a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento ambientalmente correto dos RSU.

O princípio fundamental dessa lei federal contrasta com a política econômica vigente no período, de expansão do consumo. Presume-se que, se há expansão do consumo, naturalmente há aumento da geração dos resíduos sólidos urbanos, e que essa elevação da quantidade dos RSU gerados provoca reflexos nos municípios brasileiros, causando externalidades negativas, tanto na área financeira, quanto nos aspectos sociais, ambientais, territoriais e de saúde.

¹ O Decreto nº 7.404 regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências.

Este estudo justifica-se ao analisar a influência das políticas econômicas de expansão do consumo, verificadas a partir do ano de 2007, no aumento da geração total dos resíduos sólidos urbanos. Na linha temporal, para avaliação dessa relação, a intenção é considerar os períodos de 2010 até 2017, pois foi em 2010 que o país registrou o maior crescimento econômico dos últimos anos, e, ao mesmo tempo, o Governo Federal promulgou a Lei Federal nº 12.305/10, como fundamento de políticas públicas direcionadas ao setor de resíduos sólidos.

Diante do contexto, questiona-se: a Lei Federal nº 12.305/10 atingiu o seu principal objetivo, que é a redução na geração dos resíduos sólidos urbanos por meio do consumo sustentável, minimizando os efeitos negativos nos municípios? Para responder essa pergunta foi realizado um estudo exploratório de natureza qualitativa com procedimento bibliográfico e documental.

O presente artigo está dividido em quatro seções, a saber: na primeira seção, discorre-se acerca da fundamentação teórica e empírica. No item inicial, há uma reflexão sobre o consumo e a conexão com a geração dos RSU. Na sequência, aborda-se a Lei Federal nº 12.305/10, com foco na ordem de prioridade, e em seguida faz-se uma breve descrição da economia brasileira a partir de 2010 na ótica do incentivo ao consumo e seu possível choque com a PNRS. Por último, as consequências do aumento da geração de RSU nas cidades. A segunda seção refere-se à metodologia de pesquisa. Na terceira seção, apresentam-se os resultados obtidos da pesquisa. E, por fim, as considerações finais.

2 Fundamentação Teórica

2.1 Consumo e Resíduos Sólidos Urbanos

De acordo com Padilha (2006), na atualidade, as relações humanas são sempre envolvidas por coisas, de maneira que os sentimentos devem ser materializados, para se alcançar a verdadeira felicidade. O ser humano tem necessidades e elas podem ser definidas a partir de um número de diferentes categorias de atividade – permanecendo estas completamente constantes no tempo (alimento, habitação, cuidados médicos,

educação, serviço social e ambiental, bens de consumo, oportunidades de lazer, amenidades de vizinhança, facilidades de transporte) (HARVEY, 1980; SLOMP, 2008).

Além disso, as propensões sociais e psicológicas, como o individualismo e o impulso de realização pessoal por meio da autoexpressão, a busca de segurança e identidade coletiva, a necessidade de adquirir respeito próprio, posição ou alguma outra marca de identidade individual, têm um papel na modelação de modos de consumo e estilos de vida (HARVEY, 2004).

É nesse sentido que cada ser humano percebe, reage e responde de maneira diferente ao ambiente em que vive. O indivíduo (e famílias), no desenvolvimento de suas atividades diárias, gera e descarta quantidade variável de resíduos (BEZERRA, 2010; SUESS *et al.*, 2013), baseado no seu estilo de vida, que dá ênfase no consumo, na busca do que realmente os fazem felizes (PENNA, 1999; HIRSCH; DOLERMANA, 2007; HAMILTON, 2010; GODECKE *et al.*, 2012), provocando uma alta intensidade na geração dos resíduos resultantes desse consumo (SJÖSTRÖM; ÖSTBLOM, 2010).

O crescimento econômico atual exige aumentos constantes de produção e consumo, seja por meio da incorporação de novos consumidores, seja pela ampliação do consumo entre os atuais consumidores. E a elevação constante do consumo vem sendo garantida por uma conjugação eficiente e eficaz de atores e instituições que convencem, diariamente, que é preciso comprar e consumir cada vez mais (MARTINE; ALVES, 2015).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE² (2019), na sua Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017 – 2018, classifica as despesas de consumo com aquisições de bens e serviços utilizados para atender diretamente às necessidades e desejos pessoais dos indivíduos. De acordo com a referida pesquisa, podem ser classificados e categorizados os principais itens: i) alimentação; ii) habitação.

No que se refere à habitação, os itens que contribuem para a geração dos RSU são: manutenção do lar, artigos de limpeza, mobiliários e artigos do lar, eletrodomésticos, pequenos reparos com habitação, aquisições de artigos e produtos de limpeza do domicílio,

² Na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, nas páginas 17, 18 e 19, dispõe-se sobre a despesa total, que é composta pelas despesas monetárias e não monetárias correntes pela unidade de consumo na aquisição de produtos, serviços e bens de qualquer espécie e natureza, bem como serviço de aluguel.

aquisições de eletrodomésticos e equipamentos do lar, entre outros. Acrescentam-se também as despesas de vestuário e saúde, como: a aquisição de roupas, calçados e apetrechos (bolsas e cintos), joias e bijuterias, tecidos e artigos de armarinho, entre outros; aquisição de artigos para higiene e cuidados pessoais, despesas com produtos relativos à saúde, e medicamentos (embalagens que são jogadas fora) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

Há ainda aquelas despesas relacionadas à educação, como: despesas com livros, mochilas, merendas, revistas, entre outros. Incluem-se também as despesas com recreação e cultura, que podem ser: brinquedos, acessórios, livros, revistas e jornais, entre outros. Inserem-se nesse patamar de despesas com consumo os gastos com transporte (manutenção e acessórios), fumo, entre outras despesas diversas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

Existe uma relação direta entre a produção de resíduos e a economia de um país, de forma que quanto maior a renda, maior é o consumo e, geralmente, maior é a produção de resíduos. Essa característica transforma os resíduos sólidos em importantes indicadores socioeconômicos, tanto pela quantidade de geração quanto pela sua caracterização (NASCIMENTO *et al.*, 2015).

Segundo Marchi (2015), o crescimento populacional, a conseqüente expansão territorial urbana, a ampliação do sistema de produção e consumo industrial têm contribuído para agravar as condições ambientais. Doravante, é inevitável associar a geração de resíduos sólidos nas cidades à cultura do consumo, sendo este último o fator determinante.

Os resíduos sólidos urbanos constituem uma preocupação ambiental. Os problemas relacionados aos resíduos sólidos, na atualidade, estão ligados ao aumento na geração, à variedade de materiais descartados, e à dificuldade em encontrar áreas para sua disposição final, visto que a geração dos RSU é atividade diária da população (LEME, 2009).

Atualmente, a gestão dos RSU consolida-se como uma das muitas questões ambientais prementes do mundo contemporâneo. A especificidade e complexidade dos resíduos domiciliares remetem à constante produção por indivíduo, família ou domicílio (DIAS *et al.*, 2012). O desenvolvimento econômico, a urbanização e o aumento dos padrões

de consumo apontam para crescimento na quantidade e complexidade dos RSU. Para a realidade brasileira, a geração de RSU também tem registrado considerável elevação (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Os panoramas de resíduos sólidos anuais da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) mostram que a quantidade de resíduos no Brasil cresce proporcionalmente mais que a população, embora o ritmo dessa distância seja, felizmente, declinante, no que se refere aos resíduos domiciliares. Aumenta, ano a ano, a geração de lixo pela sociedade brasileira, tanto em termos absolutos como *per capita* (ABRAMOVAY *et al.*, 2013; NASCIMENTO *et al.*, 2015).

Outro aspecto da geração *per capita* dos resíduos é que esta pode ser considerada como um marcador dos hábitos de consumo, padrão de vida, fatores culturais, renda familiar e até mesmo economia de determinada sociedade (OJEDA-BENÍTEZ *et al.*, 2008; SUTHAR; SINGH, 2015). Os RSU constituem hoje um desafiante tema na agenda de políticas públicas ambientais (KLEIN *et al.*, 2018).

O manejo ambientalmente correto dos resíduos deve ir além do simples depósito ou aproveitamento por métodos seguros. Deve-se buscar no conceito de desenvolvimento sustentável a forma de tratamento de resíduos sólidos, mas, principalmente, a mudança dos padrões de produção e consumo (SIMONETTO, LÖBBLER, 2014).

No Brasil, em 02 de agosto de 2010, o Governo Federal promulgou a Lei nº 12.305/10 (regulamentada pelo Decreto nº 7.404, no dia 23 de dezembro de 2010), que dispõe sobre a PNRS, que coloca o Brasil num rol de seletos países. Uma lei moderna, destaca-se como uma das mais importantes para a gestão dos resíduos sólidos (MAIA *et al.*, 2014).

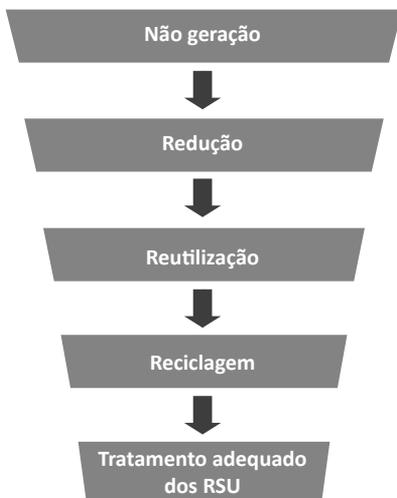
2.2 Lei Federal nº 12.305/10 e economia brasileira a partir de 2010

A ordem de prioridade dos objetivos da PNRS é tratada na Lei Federal nº 12.305/10, conforme é descrito na Figura 1. Para atender essa ordem cronológica de prioridades, o consumo sustentável³ será estimulado por meio de políticas públicas que

³ Para um melhor entendimento sobre o consumo sustentável, ver: Agenda 21 Global, capítulo 4. Também é possível ler a respeito no site do Ministério do Meio Ambiente, disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/conceitos/consumo-sustentavel.html>>

incentivem a educação e a consciência ambiental por parte de toda a sociedade, tendo a responsabilidade compartilhada como o principal foco da gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.

Figura 1 | Artigo 9º da Lei nº 12.305/10 – Ordem de prioridade na gestão dos resíduos sólidos



Fonte: elaboração própria com base na Lei Federal nº 12.305/10.

Na Lei Federal nº 12.305/10, a ordem de prioridade é mencionada em diversos artigos, especialmente no que se refere à não geração e redução dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010). Destacam-se os artigos e incisos sobre o tema:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

[...]

II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

Art. 9º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo:

[...]

III - metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo:

[...]

III - metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.

[...]

III - reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais;

O Decreto nº 7.404/10 tem, no seu artigo 35, a citação referente à ordem de prioridade. Trata-se do Título IV, das Diretrizes Aplicáveis à Gestão e Gerenciamento dos Resíduos Sólidos, que diz: “Art. 35. Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deverá ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.”

No entanto, a ordem de prioridade da Lei Federal nº 12.305/10 entrou em choque com a política econômica de estímulo ao consumo, incentivada a partir do ano de 2007. Entre os anos de 2008 a 2012, a economia vivenciou uma fase de crescimento, impulsionada principalmente por uma forte política de expansão de crédito, para fomentar a economia no intuito de aumentar e incentivar o consumo como forma de reagir à crise financeira internacional. Essa política foi materializada por meio dos bancos públicos, em especial, pela Caixa Econômica Federal, pelo Banco do Brasil, e também pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BARROS; MONTEIRO, 2016; PAULA; PIRES, 2017).

Para efeito de comparação, podemos analisar o comportamento da poupança doméstica e do consumo, nos períodos de ajustes (1999-2004) e no período do crescimento do gasto público (2010). Segundo Giambiagi⁴ *et al.* (2011), a poupança doméstica, que tinha aumentado para 12,1% do PIB em 1999, passou para 18,5% do PIB em 2004, mas voltou a ceder para 16,5% do PIB em 2010. Essa dinâmica refletiu-se no consumo total – privado e governo –, que em 1999 fora de 85,0% do PIB; após cinco anos de ajustamento, cedeu para 79,0% do PIB; e voltou a aumentar para 81,8% do PIB em 2010.

Percebe-se que, no período dos ajustes, em especial entre os anos de 1999-2002, o consumo das famílias tinha crescido menos do que o PIB. Entre os anos de 2002-2004, o consumo privado cresceu a uma média anual de apenas 1,5%, ante 3,4% do PIB. A partir desse período, as circunstâncias na política econômica começariam a mudar, de um discurso pró ajuste para um discurso pró consumo (HORTA; GIAMBIAGI, 2018). Essa mudança caracterizou-se pela forte expansão do crédito e por uma política fiscal mais agressiva em termos do gasto público. O resultado disso foi uma aceleração do consumo, em particular o das famílias, registrando um crescimento a uma taxa muito superior à média do período entre os anos de 2002-2006 (HORTA; GIAMBIAGI, 2018).

De acordo com Morais e Saad-Filho (2011, p. 520), percebeu-se uma forte intervenção do Estado no domínio econômico, principalmente no que tange à “expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário-mínimo e do crédito ao consumo”.

De acordo com Mantovani *et al* (2014, p. 04), “como visto anteriormente, em um sistema econômico, todo o resultado (bens e serviços) produzido pela economia deve ser transformado em valor (medido pelo dinheiro ou pela moeda), e com isso fica evidente a relação entre economia, bens e serviços”. Para Vasconcellos e Garcia (2008), se a renda dos consumidores aumenta, a demanda dos produtos e serviços crescem, evidenciando uma relação positiva entre as variáveis.

Como o consumo foi incentivado pela política econômica à época, denota-se que, com a população incitada a gastar e a comprar mais, o aumento da geração dos RSU se

⁴ Para um melhor entendimento sobre as políticas econômicas adotadas no período, ver: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. *Economia Brasileira Contemporânea [1945 – 2010]* - 2ª edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 296 p. Em específico, ler o capítulo 8, escrito pelo Fábio Giambiagi: “Rompendo com a ruptura: o Governo Lula (2003-2010)”

tornou uma consequência negativa, resultado desse estímulo. A sanção da Lei Federal nº 12.305/10 aconteceu no ano em que o país teve o maior crescimento do PIB, na ordem de 7,5%, puxado especialmente pelo consumo da família (entre outros fatores).

O choque acontece nesse ponto: por um lado, com o estímulo ao consumo, eleva-se a geração de RSU; por outro lado, a promulgação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, por meio de uma lei federal, estabelece uma prioridade focada em não gerar e reduzir a quantidade de RSU. E prevaleceu a política econômica vigente à época, na medida em que o consumo das famílias aumentou, gerando externalidades negativas aos municípios frente à gestão ambientalmente adequada desses RSU.

2.3 Consequências do aumento da geração de RSU nas cidades

O tema relacionado a questão ambiental se intensificou no campo dos debates das agendas de políticas públicas, especialmente, a partir da década de 90. O modo de vida consumista e a intensificação dos meios de produção cada vez mais extrativista, passam a fazer parte da realidade de uma sociedade contemporânea. Com isso, os impactos negativos ao meio físico, biótico e antrópico se potencializaram. No entanto, “houve um avanço significativo ao se afirmar que não há desenvolvimento que não seja sustentável”, condenando, de certa forma, “o crescimento econômico a qualquer custo, principalmente, aos elevados custos socioambientais” (COSTA, 1999, p. 62).

Santos (1996) explica a emergência do espaço mecanizado, período em que começa a existir uma degradação da natureza em vista do consumo. Para Jacobi (2006), esses impasses de transformações urbanas prejudicam a busca por uma gestão sustentável, visto que o comprometimento com a sustentabilidade urbana é um aspecto do desenvolvimento sustentável, que atua como uma forma de contribuir na minimização dos impactos na vida urbana, visando estratégias de conciliar o desenvolvimento com a proteção ambiental. Nesse contexto, “a noção de sustentabilidade ambiental corresponde a uma dimensão a ser incorporada à própria noção de desenvolvimento” (COSTA, 1999, p. 62).

Costa (1999) aponta que a sustentabilidade caminha na direção da justiça social, oferece um ambiente mais digno e saudável para a população, traduzindo em uma melhor qualidade de vida. Segundo Acselrad (1999, p. 83), “a concepção da sustentabilidade é

normalmente acompanhada de uma base social de apoios a projetos de mudança técnica urbana, pela via da “educação ambiental” e da disseminação de uma “consciência ecológica”, de projetos de reciclagem, como forma de trajetória progressiva”.

Waldman (2010) considera que a geração de resíduos é indissociável das atividades humanas, sendo a produção inevitável e inexorável. E “que o transcurso do crescimento demográfico e das aglomerações urbanas resultou em perturbações ambientais nos centros urbanos” (NUNES; BASTOS, 2018, P. 545). Constituídas de infraestruturas limitadas, boa parte dos municípios brasileiros não foi projetada para atender as necessidades da demanda populacional (NUNES; BASTOS, 2018).

Esta restrição urbana provoca uma série de instabilidades ambientais. Os impactos das ações antrópicas ao meio que se vive, são observadas pela poluição do solo, emissão de poluentes tóxicos que provocam a contaminação do ar, o despejo do esgotamento sanitário em rios e lagos. “Além dos problemas de enchentes ocasionados pela impermeabilização do solo, com a redução de áreas verdes e a disposição inadequada dos resíduos sólidos, interferindo diretamente no contexto social e na qualidade de vida da população” (NUNES; BASTOS, 2018, P. 545).

O dinamismo do desenvolvimento econômico, a melhoria da renda que reflete em uma melhor qualidade de vida, o aumento populacional e a crescente urbanização dos últimos anos podem indicar em uma mudança do comportamento dos hábitos de consumo da população. “Como decorrência direta desses processos, vem ocorrendo um aumento na produção de resíduos sólidos, tanto em quantidade como em diversidade, principalmente nos grandes centros urbanos” (GOUVEIA, 2012, P. 1504).

Por causa da concentração urbana, a geração *per capita* de resíduos sólidos está aumentando, bem como, a qualidade desses passivos ambientais, que estão se tornando mais complexo e de maior periculosidade (JACOBI, 2012). As aglomerações nas cidades sofrem incômodos efeitos com a elevação da densidade territorial da produção de rejeitos, prejudicando a sustentabilidade em nível local (ACSELRAD, 1999). E com isso, boa parte dos municípios brasileiros depositam os resíduos de forma irregular, *in natura* e sem nenhum tipo de tratamento ou reaproveitamento, provocando sérios danos ao meio ambiente (RODRIGUES, 2010).

Mucelim e Bellini (2007) destacam que, a disposição inadequada dos RSU, em especial o domiciliar, provocam impactos negativos em todo o meio ambiente. Entre os impactos negativos originados a partir do RSU, em especial o domiciliar, estão os efeitos decorrentes da prática de disposição inadequada desses resíduos nos meios físicos, biológicos e antrópicos, ocasionando a poluição do solo, a contaminação do ar e a degradação dos recursos hídricos. “Essas práticas podem provocar contaminação de corpos d’água, assoreamento, enchentes, além da poluição visual, mau cheiro e contaminação do ambiente” (MUCELIM, BELLINI, 2007, P. 113).

Um aumento na geração dos RSU pode provocar um outro efeito deletério nos municípios: a segregação socioespacial urbana. Segundo Rodrigues (1998), as áreas mais periféricas, as que têm menor valoração de mercado, podem ser destino de depósito de lixo e, portanto, de problemas. E isso representa a possibilidade de degradação da vida humana quanto à penúria de se conviver com os resíduos, especialmente, daquela parcela da população que são excluídas, desprotegidas e negligenciadas pelo poder público e que são esquecidas pela sociedade (WALDMAN, 2010).

A disposição inadequada dos RSU e a falta do seu tratamento adequado resultam em riscos à saúde pública, na proliferação de doenças, pela ação dos vetores: moscas, baratas, ratos, pulgas, mosquitos (SILVA; LIPORONE, 2011). São relacionadas as doenças provenientes dos resíduos domésticos, sendo as principais: cólera, cisticercose, febre tifoide, toxoplasmose, peste bubônica, leptospirose, leishmaniose, entre outras (BRASIL, 2010).

Existem outros problemas decorrentes dos RSU, como: estético e de odor, contaminação do ar, presença de aves que podem colidir com um avião, entre outros. Portanto, um aumento na geração dos RSU tende a potencializar esses efeitos negativos nos municípios.

No Brasil, apesar de a sociedade ser responsável pela gestão e principalmente geração dos resíduos, ainda são os municípios os principais responsáveis pelo seu gerenciamento (BRASIL, 2010). E, nessa seara, o verdadeiro problema se encontra, pois toda a responsabilidade torna-se do município, sendo que, por muitas vezes, falta-lhes capital humano, financeiro e técnico para gerenciar os resíduos sólidos urbanos. Compreende-se

desse fato que o aumento da geração de RSU demandaria um investimento maior para o tratamento adequado desses resíduos, já que os custos financeiros e sociais decorrentes desses resíduos aumentariam.

3. Procedimentos Metodológicos

3.1 Caracterização da pesquisa

O presente trabalho é um estudo exploratório, com abordagem de natureza qualitativa, e de procedimento bibliográfico e documental. De acordo com Malhotra (2004), a pesquisa exploratória ajuda na compreensão do problema enfrentado pelo pesquisador, de maneira que identifique aspectos relevantes ou obtenha dados adicionais para o desenvolvimento de uma abordagem. Para Raupp e Beuren (2003), a pesquisa qualitativa descreve a complexidade de um problema, analisando, compreendendo e classificando as variáveis com os processos dinâmicos ocorridos, sendo profunda a forma de tratar o fenômeno estudado.

3.2 Delineamento Metodológico

Foi efetuada a coleta de dados, informações e conteúdo de procedimento documental e bibliográfico, desenvolvida com base em material bibliográfico, constituído, principalmente, de livros e artigos científicos (GIL, 2008). A pesquisa documental, segundo Godoy (1995), envolve publicações institucionais, reportagens e legislações.

Nesta pesquisa, o principal documento analisado foi a Lei Federal nº 12.305/10. De forma secundária, analisou-se o Decreto nº 7.404. Para a fundamentação teórica e apresentação dos resultados e discussões, buscou-se o banco de dados do Google Acadêmico, no intuito de pesquisar artigos científicos que contribuem com o tema analisado. Para o desenvolvimento dos gráficos e tabelas, utilizou-se o Microsoft Excel®.

Na Tabela 1, apresentam-se os resultados da busca no Google Acadêmico, conforme as três variáveis de busca utilizadas. A primeira variável é a “Palavra-chave”; a segunda refere-se ao “Filtro”; e a terceira relaciona-se ao “Resultado”.

Tabela 1 | Primeiro resultado de busca dos artigos científicos no Google Acadêmico, 2019

Palavra-chave	Filtro	Resultado
Lei Federal nº 12.305/10, Consumo e Resíduos Sólidos Urbanos	“Português”; “a qualquer momento”; “excluiu citação e patente”.	2.660
Política Econômica Brasileira, entre os anos de 2002 e 2017	“Português”; “a qualquer momento”; “excluiu citação e patente”.	48.000
Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos nos Municípios	“Português”; “a qualquer momento”; “excluiu citação e patente”.	46.900

Fonte: Elaboração própria.

Para realizar a pesquisa no Google Acadêmico, foram usadas três palavras-chave. O filtro aplicado foi para: o idioma em português; a qualquer momento (sem definição de uma data específica); e excluiu-se a citação e patente. A primeira palavra-chave trouxe um resultado de 2.660 artigos. Já a segunda trouxe um resultado de 48.000 artigos. Na terceira palavra-chave, o resultado apresentado foi de 46.900 artigos. Nesse caso, foi necessário aplicar um filtro para a escolha dos artigos a serem estudados, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 | Segundo resultado de busca dos artigos científicos no Google Acadêmico, 2019

Palavra-chave	Filtro	Resultado - Filtro
Lei Federal nº 12.305/10, Consumo e Resíduos Sólidos Urbanos	10 primeiras páginas	100 artigos
Política Econômica Brasileira, entre os anos de 2002 e 2017	5 primeiras páginas	50 artigos
Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos nos Municípios	5 primeiras páginas	50 artigos

Fonte: Elaboração própria.

O filtro aplicado nesse momento da busca foram as primeiras páginas do “Google Acadêmico”, entendendo que as principais pesquisas destacam-se como as mais relevantes.

Para a primeira palavra-chave, foram observadas as 10 primeiras páginas, o que resultou em 100 artigos. Já para a segunda palavra-chave, o filtro aplicado foi para as 5 primeiras páginas, resultando em 50 artigos. Para a terceira palavra-chave, o método foi idêntico ao anterior, observando as 5 primeiras páginas e retornando 50 artigos. Após a filtragem dos artigos mais relevantes, na Tabela 3, será apresentado o resultado da escolha dos artigos estudados e citados nesta pesquisa.

Tabela 3 | Resultado definitivo de busca dos artigos científicos no Google Acadêmico, 2019

Palavra-chave	1º Resultado - Filtro	2º Resultado - definitivo
Lei Federal nº 12.305/10, Consumo e Resíduos Sólidos Urbanos	100 artigos	18 artigos escolhidos
Política Econômica Brasileira, entre os anos de 2002 e 2017	50 artigos	3 artigos escolhidos
Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos nos Municípios	50 artigos	11 artigos escolhidos

Fonte: Elaboração própria.

Após realizar a escolha de artigos mais relevantes a serem observados de acordo com o tema desta pesquisa, chegou-se ao resultado definitivo. Para a primeira palavra-chave, foram escolhidos e citados 18 artigos. Para a segunda palavra-chave, foram selecionados três artigos. Já para a terceira palavra-chave, elegeram-se 11 artigos. Para a metodologia, foram usados quatro livros. Além dos artigos e da Lei Federal nº 12.305, que foram mencionados, utilizaram-se mais 10 livros, quatro documentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um documento do Ministério da Saúde, um documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), quatro documentos da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), e um decreto.

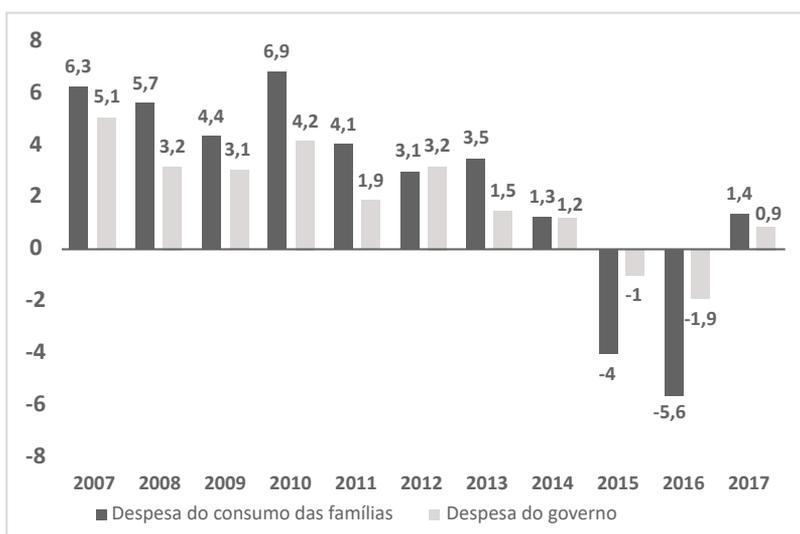
4 Resultados e Discussões

Percebe-se o paradoxo existente entre as políticas econômicas de expansão e incentivo ao consumo e a pedra angular da Lei Federal nº 12.305/10, cujos objetivos prioritários são a não geração e a redução na geração dos resíduos sólidos. Em outras palavras, faz-se necessária a diminuição do consumo, ou que se desenvolva um consumo mais sustentável (consciente), visando à redução desses resíduos.

A política econômica de incentivo ao consumo pode ter contribuído com o aumento na geração total dos RSU. Infere-se que, se o consumo aumenta, a geração de RSU também se eleva. Os anos de 2010 e 2017 trazem um panorama sobre o comportamento da geração total dos RSU em decorrência dos ciclos econômicos vivenciados pelo Brasil.

Em todo o mundo, existem quatro elementos fundamentais que indicam a propensão ao consumo: confiança das pessoas, crédito, emprego e renda. E o Brasil, durante esse período, que se inicia no ano de 2008, tendo um boom de crescimento no ano de 2010, estimulado pelo Governo Federal, assistiu a expansão dessas quatro variáveis.

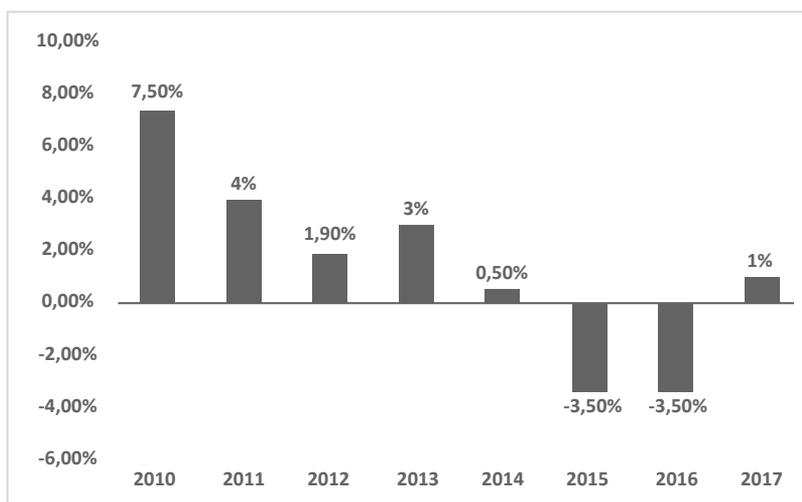
Figura 2 | Consumo no Brasil, por despesa do consumo das famílias e despesa do governo entre os anos de 2007-2017 (médias anuais por período — %)



Fonte: Elaboração própria com base: IBGE (2013); Ipea (2016); Horta e Giambiagi (2018)

A Figura 2, referente ao período que caracteriza os anos de 2007 até 2014, mostra que o consumo das famílias aumentou, estimulado pelas políticas do governo. Esse crescimento pode ser explicado pela queda da inflação, pela melhoria de indicadores como emprego e renda, bem como pelo aumento do crédito. Mas, nos anos de 2015 e 2016, percebe-se uma retração no consumo das famílias, impactando diretamente no PIB desse período. A partir de 2017, há uma recuperação nesse índice. É fundamental destacar que, no decorrer de onze períodos, o consumo das famílias foi maior do que o consumo pelo governo em oito períodos.

Figura 3 | Evolução do PIB brasileiro



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2017).

Conforme demonstrado na Figura 3, o PIB brasileiro teve um crescimento baseado no *stop-and-go*, até o ano de 2014. Houve uma forte desaceleração a partir de 2014, “vindo a sofrer uma forte e prolongada recessão em 2015-2016, com uma taxa de crescimento do PIB média negativa em 3,5%, acompanhado de uma piora em vários indicadores sociais, o que resultou em uma queda no consumo das famílias nesse mesmo período” (PAULA; PIRES, 2017, p. 125).

Tabela 4 | Geração de RSU (t/ano), variação percentual de RSU e taxa de crescimento da população, e variação do período de 2010 - 2017

Ano	Geração de RSU (t/ano) ⁵	Variação percentual ($\Delta\%$) – ano a ano	Taxa de crescimento da população
2009	66.695.720	-	0,90%
2010	71.207.850	6,77%	1,00%
2011	72.457.610	1,76%	0,90%
2012	73.386.170	1,28%	0,90%
2013	76.387.200	4,09%	3,70%
2014	78.583.405	2,88%	2,90%
2015	79.889.010	1,66%	0,80%
2016	77.654.845	-2,80%	0,80%
2017	78.426.820	0,99%	0,75%
Variação no período	17,59%	-	12,65%

Fonte: Elaboração própria com base: Abrelpe (2009 a 2017).

A Tabela 4 indica a geração de RSU total por toneladas a cada ano, entre 2009 e 2017, comparando-a com a variação da taxa de crescimento populacional dos períodos analisados⁶. Quando se observa o ano de 2010 frente a 2009, houve um acentuado aumento, de 6,77%, na geração de RSU, e esse índice percentual é superior à taxa de crescimento populacional urbano, que foi de 1,0%.

Esse crescimento relevante da geração de RSU em 2010 pode estar relacionado ao crescimento econômico vigoroso que o país experimentou à época. O padrão de renda influencia o consumo, e isso foi percebido pelas famílias que tiveram o seu poder de compra ampliado, com a ajuda das políticas de incentivo na demanda por produtos e bens.

Partindo para o ano de 2011, quando comparado ao ano de 2010, houve um aumento de 1,76% na geração de RSU. Esse índice também foi superior à taxa de crescimento populacional urbano no país, que foi de 0,9%. Olhando para o ano de 2012, o acréscimo

⁵ Para os dados da Geração de RSU (toneladas/ano), foi calculado: Geração total (toneladas/dia) x 365 (dias/ano).

⁶ Para mais informações sobre os dados numéricos, ver: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA URBANA E RESÍDUOS ESPECIAIS. *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil*. São Paulo: Abrelpe, 2009 a 2017.

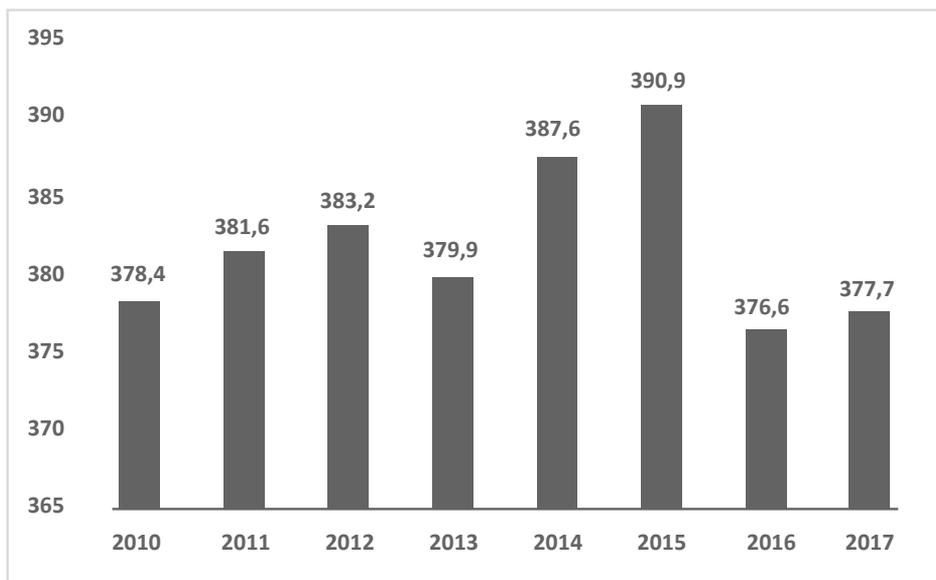
foi de 1,26%, mantendo-se o mesmo patamar de elevação populacional.

Para o ano de 2013, observa-se uma elevação de 4,07% na geração total de RSU em comparação com o período anterior. Trata-se de uma variação percentual significativa, cujo reflexo pode estar associado a determinados fatores econômicos. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2013), houve um aumento de 3,5% da despesa do consumo das famílias, favorecido pela elevação de 2,0% da massa salarial dos trabalhadores, em termos reais, e, em termos nominais, pelo acréscimo de 8,5% do saldo de operações de crédito do sistema financeiro com recursos livres para pessoas físicas.

Em 2013, o comportamento econômico favoreceu o consumo das famílias, o que pode ter implicado no aumento da geração total dos RSU. No entanto, a taxa de crescimento populacional no ano foi de 3,70%. Em comparação aos períodos analisados, refere-se à maior variação percentual.

No entanto, em 2014 houve um aumento de 2,88% na geração de RSU, igualando-se à taxa de crescimento populacional no período, que foi de 2,9%. De 2014 para 2015, a geração de RSU teve um aumento de 1,66%, índice maior do que a taxa de crescimento populacional urbano no país, que foi de 0,8%. Percebe-se que, de acordo com os dados, nos anos seguintes a 2013, a geração total dos RSU se manteve constante a esse novo pico de valores.

No ano de 2015 para 2016, houve uma queda na geração de RSU em 2,80%, sendo que o índice da taxa de crescimento populacional urbano foi de 0,8%. Essa queda da geração total de RSU pode ser atribuída a uma elevada queda da taxa de crescimento da economia brasileira, em conjunto com uma forte retração nas despesas de consumo das famílias. Mas observa-se que, mesmo após uma redução total da geração dos RSU em 2016, ainda os números são bem maiores do que se comparados, de forma nominal, ao ano de 2010, quando houve um crescimento econômico de 7,5%. De 2016 para 2017, há uma inversão, pois houve um aumento na geração de RSU de 1%, superando o índice da taxa de crescimento populacional urbano no país, que foi de 0,75%.

Figura 4 | Geração de RSU Kg/per capita/ano

Fonte: Elaboração própria com base em Abrelpe (2017).

Em relação à geração de RSU *per capita*, a Figura 4 demonstra que o índice nos anos de 2011, 2012, 2014, 2015 e 2017 foi crescente em relação ao período anterior. Apenas nos anos de 2013 e 2016, esses números foram menores do que no período anterior, demonstrando uma queda na geração de RSU *per capita*. Novamente, visualizando o ano de 2016, há uma queda acentuada na geração de resíduos *per capita*, atingindo o menor nível desde 2010. Isso é reflexo da queda forte do PIB e do consumo das famílias.

Existem algumas possibilidades que contribuíram para um aumento da geração *per capita* de RSU no Brasil. Segundo Campos (2012), os fatores que colaboraram com essa questão foram: o aumento do emprego e da massa salarial; políticas públicas de enfrentamento à pobreza; maior facilidade na obtenção de crédito para o consumo; estímulo ao consumo pelos meios de comunicação; uso indiscriminado de produtos descartáveis; redução no número de pessoas por domicílio e da composição familiar; e, estímulo aos novos hábitos de consumo.

4 Considerações Finais

A geração de RSU é diretamente proporcional ao consumo. Quando o consumo aumenta, eleva-se a produção e a quantidade de bens produzidos, o que implica na utilização de mais recursos, gerando, por fim, um aumento na geração dos resíduos.

Infere-se que, por meio dos números representados na Tabela 4, a variação da geração total de RSU de cada ano pode estar conectada ao comportamento da economia. Essa relação pode ser observada pelos exemplos dos anos de 2010, 2013 e 2016, respectivamente.

Os dados apresentados nessa mesma tabela refletem um aumento expressivo da geração total de RSU entre os anos de 2009 e 2017. No período analisado, o saldo da variação percentual foi de 17,59% para uma taxa de crescimento populacional de 12,65%. Em pouco tempo (menos de 10 anos), o volume total gerado de RSU aumentou significativamente.

Desse ponto, compreende-se que a PNRS não atingiu o seu principal objetivo, da não geração e redução de RSU por meio do consumo sustentável. E, conseqüentemente, não minimizou os efeitos negativos que o aumento da geração de RSU podem provocar nos municípios.

A Lei Federal nº 12.305/10 foi implementada no mesmo ano em que o país teve o crescimento do seu PIB mais elevado na década, e seguiu *pari passu*, nos anos seguintes, com a economia estimulada, aquecida e consumista. Diante do exposto neste artigo, entende-se que, a ordem de prioridade da Lei Federal nº 12.305/10, que versa sobre a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento ambientalmente correto dos RSU e o incentivo de um consumo mais consciente e sustentável chocou-se com a política de incentivo ao consumo fomentado pelo Governo Federal brasileiro.

Há o entendimento de que as políticas econômicas de expansão do consumo surtiram efeitos desejados na economia, por um determinado período. Entretanto, geraram uma externalidade negativa ao meio ambiente, pois houve aumento total da geração dos RSU entre os anos de 2010 e 2017, exceto no ano de 2016, em que houve uma

pequena diminuição. Mesmo nos anos em que o país experimentou períodos de recessão (2015 e 2016), a geração dos RSU se manteve elevada.

Sugerem-se aqui três pontos a serem analisados: (i) os efeitos da expansão do consumo e a geração dos RSU; (ii) qual o valor monetário dos impactos da elevação da geração dos RSU nos municípios; (iii) e se os municípios são capazes de arcar com os custos financeiros da elevação de geração dos RSU.

É natural questionar até que ponto uma política macroeconômica provoca uma supressão em outras áreas setoriais. Deve-se rever o porquê da Lei Federal nº 12.305/10 não ter conseguido êxito na sua principal proposta; e entender se as implicações nos municípios decorrentes do aumento da geração de RSU são economicamente suportáveis ou não.

É importante salientar que não existe uma forma de impedimento na geração dos resíduos, já que o ser humano precisa consumir para sobreviver. O que deve ser estimulado na gestão dos RSU é um bom planejamento, responsabilidade, integração setorial, alinhamento de políticas públicas, estratégias de incentivo e promoção à reciclagem e o reuso de materiais. A isso se soma a necessidade de fomentar a educação e a consciência ambiental na população, bem como buscar soluções que minimizem os impactos negativos causados pelos resíduos pós consumo, mas que tudo isso seja feito de forma conciliada, por meio de políticas públicas, que possam garantir uma melhor qualidade de vida para as pessoas, a conservação do meio ambiente e a redução das externalidades negativas nas cidades provocadas pelos resíduos sólidos. É dever dos governos (federal, estadual e municipal), de forma articulada, fazer valer a Lei Federal nº 12.305/10.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R.; SPERANZA, J. S.; PETITGAND, C. *Lixo zero: gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera*. São Paulo: Planeta sustentável, 2013. p. 11-12.

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Campinas, n. 1, p. 79-90, maio/nov. 1999.

BARROS, A. M.; MONTEIRO, M. S. Os efeitos da política brasileira de expansão do crédito: uma análise regional. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, Brasília, v. 16, n. 1, p. 79-92, 2016.

BEZERRA, R. R.; CARREIRA, J. C.; AGUIAR, R.G. *Estudo de caso da quantidade e destinação final dos resíduos sólidos orgânicos domiciliares do Bairro Urupá na cidade de Ji-Paraná/RO*. 2010. Disponível em: <<http://www.faesa.br/sea/trabalhos>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acesso em: 02 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. *Doenças infecciosas e parasitárias: guia de bolso*. 8. ed. rev. Brasília, DF, 2010. 444 p. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/doencas_infecciosas_parasitaria_guia_bolso>. Acesso em: 19 jun. 2019.

CAMPOS, H. K. T.; Renda e evolução da geração *per capita* de resíduos sólidos no Brasil. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, abr./jun. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-41522012000200006>>. Acesso em: 20 jun. 2019

COSTA, H. S. M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 2, p. 55-71, nov. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2000n2p55>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

DIAS, D. M.; MARTINEZ, C. B.; BARROS, R. T. V.; LIBÂNIO, M. Modelo para estimativa da geração de resíduos sólidos domiciliares em centros urbanos a partir de variáveis socioeconômicas conjunturais. *Engenharia Sanitária Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 325-332, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v17n3/v17n3a09>>. Acesso em: 08 jun.2019.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 176 p.

GODECKE, M. V.; NAIME, R. H.; FIGUEIREDO, J. A. S. O consumismo e a geração de resíduos sólidos urbanos no Brasil. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental*, Santa Maria, v. 8, n. 8, p. 1700-1712, 2012. Disponível em: <<http://web-resol.org/textos/6380-33840-2-pb-2.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai. /jun. 1995.

GOUVEIA, N. Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17 (6), n. 6, p. 1503-1510, jun. 2012. < Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a14.pdf>>. Acesso em: 11 jun.2019.

HAMILTON, C. Consumerism, self-creation and prospects for a new ecological consciousness. *Journal of Cleaner Production*, v. 18, Issue 6, p. 571-575, 2010.

HARVEY, D. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. 187 p.

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. 17. ed. São Paulo: Loyola, 2004. 349 p.

HIRSH, J. B.; DOLDERMANA, D. Personality predictors of Consumerism and Environmentalism: A preliminary study. *Personality and Individual Differences*, v. 43, Issue 6, p. 1583-1593, 2007.

HORTA, G. T. L.; GIAMBIAGI, F. *Perspectivas DEPEC 2018: o crescimento da economia brasileira 2018-2023*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. 60 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades*. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas nacionais trimestrais: outubro/dezembro 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas nacionais trimestrais: outubro/dezembro 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017 – 2018: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Carta de conjuntura nº 32*. Brasília: Ipea, 2016.

JACOBI, P. Dilemas socioambientais na gestão metropolitana: do risco à busca da sustentabilidade urbana. *Política & Trabalho*, João Pessoa, v. 23, n. 25, p. 115-134, out. 2006.

JACOBI, P. R. Desafios e reflexões sobre resíduos sólidos nas cidades brasileiras. In: SANTOS, M. C. et. al. *Resíduos sólidos urbanos e os impactos socioambientais*. São Paulo: IEE-USP, 2012. p. 31-34

KLEIN, F. B.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; JAYO, M. Gestão de resíduos sólidos urbanos nos municípios da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê: uma análise sobre o uso de TIC no acesso à informação governamental. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 140-153, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n1/2175-3369-urbe-10-1-140.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

LEME, S. M. Comportamento da população urbana no manejo dos resíduos sólidos domiciliares em Aquidauana – MS. *Geografia*, Londrina, v. 18, n. 1, p. 157-192, jan/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia>>. Acesso em: 29 set. 2019.

MAIA, H. J. L.; ALENCAR, L. D.; BARBOSA, E. M.; BARBOSA, M. F. N. Política Nacional de resíduos sólidos: um marco na legislação ambiental brasileira. *Revista Questões Contemporâneas*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 1070-1080, 2014. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/9636/7561>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

MALHOTRA, N. K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. 720 p.

MARCHI, C. M. D. F. Novas perspectivas na gestão do saneamento: apresentação de um modelo de destinação final de resíduos sólidos urbanos. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 7, n. 7, p. 91-105, jan./abr. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.A006>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

MARTINE, G.; ALVES, J. E. D. Economia, sociedade e meio ambiente no século 21: tripé ou trilema da sustentabilidade? *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v.32, n.3, set./dez.2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982015000300433&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 jun. 2019.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

MUCELIN, C. A.; BELLINI, L. M. Percepção ambiental em ecossistema urbano. In: CONGRESSO DE ECOLOGIA DO BRASIL, 2007, Caxambú. *Anais...* Caxambú: SEB, 2007. Disponível em: <<http://www.sebecologia.org.br/viiiiceb/pdf/291.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

NASCIMENTO, V. F. et. al. Evolução e desafios no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos no Brasil. *Revista Ambiente e Água*, Taubaté, v. 10, n. 4, p. 889-902, out./dez. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.4136/ambi-agua.1635>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

NUNES, A. C. T.; BASTOS, V. P. Políticas públicas de sustentabilidade urbana no gerenciamento de resíduos sólidos. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, Ano XXI, n. 40, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_40_art_11_Nunes_Bastos.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

OJEDA-BENÍTEZ, S.; VEGA, C. A. de; MARQUEZ-MONTENEGRO, M. Y. Household solid waste characterization by family socioeconomic profile as unit of analysis. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 52, n. 7, p. 992-999, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.resconrec.2008.03.004>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

PADILHA, V. *Shopping center – a catedral das mercadorias*. São Paulo: Boitempo, 2006. 224 p.

PAULA, L. F. de; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estudos avançados*, São Paulo, vol. 31, n. 89, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0125.pdf>>. Acesso em: 08 jun.2019.

PENNA, C. G. *O espaço do planeta: sociedade de consumo e degradação ambiental*. Rio de Janeiro, Record, 1999. 252 p.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Cap. 3, p. 76-97.

RODRIGUES, A. M. *Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana*. São Paulo: Hucitec, 1998. 239 p.

RODRIGUES, A. S. L.; NETO, O. A. R.; MALAFAIA, G. Análise da percepção sobre a problemática relativa aos resíduos sólidos urbanos revelada por moradores de Urutaí. *Revista Enciclopédia Biosfera*, Goiás, v. 6, n. 11, p.1-16, 2010. Disponível em: <www.conhecer.org.br/enciclop/2010c/analise%20da%20percepcao.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2019.

SANTOS, M. *A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996. 308 p.

SILVA, C.B. D; LIPORONE, F. Deposição irregular de resíduos sólidos domésticos em Uberlândia. Algumas considerações. *Revista Eletrônica de Geografia*, Uberlândia, v. 2, n. 6, p. 22-35, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.observatorium.ig.ufu.br/pdfs/2edicao/n6/3.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SIMONETTO, E. O.; LÖBLER, M. L. Simulação baseada em system dynamics para avaliação de cenários sobre geração e disposição de resíduos sólidos urbanos. *Production*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 212-224, jan./mar. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65132013005000034>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

SJÖSTRÖM, M.; ÖSTBLOM, G. Decoupling waste generation from economic growth – a CGE analysis of the Swedish case. *Ecological Economics*, v. 69, Issue 7, p. 1545-1552, 2010.

SLOMP, J. Z. F. Endividamento e consumo. *Revista das Relações de Consumo*, Caxias do Sul, n. 108, p. 109-131, 2008. Disponível em: <http://procon.caxias.rs.gov.br/site/_uploads/publicacoes/publicacao_4.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019

SUESS, R. C; BEZERRA, R. C; SOBRINHO, H. C. Percepção ambiental de diferentes atores sociais sobre o Lago do Abreu em Formosa-GO. *Holos*, ano 29, v. 6, p. 241-258, 2013. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1287/771>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

SUTHAR, S.; SINGH, P. Household solid waste generation and composition in different family size and socio-economic groups: a case study. *Sustainable Cities and Society*, v. 14, p. 56-63, feb. 2015. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1016/j.scs.2014.07.004>.> Acesso em: 29 jun. 2019.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. *Fundamentos de Economia*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 140-181 p.

WALDMAN, M. *Lixo: cenários e desafios: abordagens para entender os resíduos sólidos*. São Paulo: Cortez, 2010. 231 p.

Fernando Diego Trujillo

 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6747-9138>

Mestrando profissional em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR- Curitiba, e bacharel em Ciências Econômicas na UEL. Atualmente, trabalha com tecnologias para tratamento dos RSU, em especial, para pequenos municípios.

E-mail: fernando.trujillo86@gmail.com

Tatiane Sampaio Trujillo

 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3716-4247>

Mestre em Genética e Biologia Molecular pela UEL e bacharel em Ciências Biológicas pela mesma instituição. Trabalha como coordenadora de escola e professora de ciências e biologia.

E-mail: tatianesampaio85@gmail.com

Vanessa Ishikawa Rasoto

 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4174-9619>

Doutora em Engenharia da Produção pela UFSC. Atualmente é Vice-Reitora, professora permanente do mestrado do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública e professora Titular da UTFPR.

E-mail: vrasoto@gmail.com

A produção científica brasileira sobre gestão de riscos no setor público: uma análise bibliométrica

Naiara Taise Sousa Nunes

Samuel Cavalcante Mota

Augusto César de Aquino Cabral

Sandra Maria dos Santos

Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE - Brasil

O gerenciamento de riscos tem se mostrado como ferramenta essencial para o alcance dos objetivos das instituições. No setor público, ela pode auxiliar na gestão mais eficiente dos recursos, que reflete na melhoria da prestação de serviços ao cidadão. Este estudo teve como objetivo investigar a produção científica de artigos sobre gestão de riscos com enfoque no setor público, publicada em periódicos nacionais. O estudo é caracterizado como uma pesquisa bibliométrica, exploratória-descritiva, documental, com abordagem quantitativa. Foram utilizados os bancos de dados SPELL (*Scientific Periodicals Eletronic Library*) e Plataforma Capes no período de 2008 a 2018. Observou-se um aumento na produção científica sobre a temática no período compreendido entre 2008 e 2016, a partir de quando se observa um declínio. O perfil de autoria predominante foi de dois autores, doutores e vinculados a instituições da Região Sudeste, em especial São Paulo. Foram encontradas publicações em um grande número de periódicos com predominância de classificação Qualis B2. Prevaecem pesquisas qualitativas do tipo exploratória com a utilização do estudo de caso. A maior parcela dos estudos realizou-se em entes públicos da esfera estadual e municipal. Identificou-se, também, que uma parcela significativa dos estudos se baseia no modelo COSO.

Palavras-chaves: gestão de riscos, setor público, estudo bibliométrico

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v7i14.4292> | E- ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 31 de janeiro de 2020 e aceito em 19 de março de 2020.]



La producción científica brasileña sobre gestión de riesgos en el sector público: un análisis bibliométrico

La gestión de riesgos ha demostrado ser una herramienta esencial para el logro de los objetivos de las instituciones. En el sector público, puede ayudar a una gestión de recursos más eficiente, lo que se refleja en una mejor prestación de servicios al ciudadano. Este estudio tuvo por objetivo investigar la producción científica de artículos de gestión de riesgos centrados en el sector público, publicados en revistas nacionales. El estudio se caracteriza por ser una investigación documental bibliométrica, exploratoria descriptiva con un enfoque cuantitativo. Las bases de datos SPELL (Scientific Periodicals Electronic Library) y Plataforma Capes se utilizaron de 2008 a 2018. Hubo un aumento en la producción científica sobre el tema entre 2008 y 2016, desde el momento en que se observa una disminución. El perfil de autor predominante fue de dos autores, doctores y vinculados a instituciones de la Región Sudeste, especialmente São Paulo. Se encontraron publicaciones en un gran número de revistas con predominio de la clasificación Qualis B2. La investigación exploratoria cualitativa prevalece con el uso de casos de estudio. La mayoría de los estudios se realizaron en entidades públicas estatales y municipales. Se encontró también que una parte importante de los estudios se basa en el modelo COSO.

Palabras clave: gestión de riesgos, sector público, estudio bibliométrico

The Brazilian scientific production on risk management in the public sector: a bibliometric analysis

Risk management is presented as an essential tool for achieving the objectives of institutions. In the public sector, it can assist in the management of resources, which improve the execution of services to the citizen. This study aimed to investigate the scientific production of risk management articles with a focus on the public, published in national journals. The study is characterized as a bibliometric research, exploratory-descriptive, documentary, with quantitative. SPELL (Scientific Periodicals Electronic Library) and Capes Platform databases were used from 2008 to 2018. There was an increase in scientific production on the subject in the period from 2008 to 2016. The predominant authorship profile was two authors, doctors and linked to institutions in the Southeast Region, especially São Paulo. What is a large number of journals with predominance of Qualis B2 classification. Qualitative research of the exploratory type prevails with the use of the case study. Most of the studies carried out are at the federal and municipal levels. It was also identified that a large part of the studies is based on the COSO model.

Keywords: risk management, public sector, bibliometric study

1 Introdução

Ao longo dos anos, a gestão dos serviços públicos tem enfrentado diversas mudanças e reformas, aproximando-se cada vez mais das entidades privadas. E, com isso, surge a necessidade de uma aplicação de recursos mais eficiente e transparente. Essas mudanças refletem a necessidade que as instituições públicas têm de adequar-se a um mundo onde o desenvolvimento econômico tem acelerado substancialmente e a tecnologia muda constantemente, tornando as relações econômicas e sociais cada vez mais complexas.

Nesse contexto, a gestão de riscos atua como ferramenta importante para auxiliar os gestores na identificação de eventos ou situações capazes de fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos definidos pelas instituições.

A premissa inerente ao gerenciamento de riscos corporativos é que toda organização existe para gerar valor às partes interessadas. Todas as organizações enfrentam incertezas, e o desafio de seus administradores é determinar até que ponto aceitar essa incerteza, assim como definir como essa incerteza pode interferir no esforço para gerar valor às partes interessadas (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMISSION – COSO, 2007).

Segundo Ávila (2014), o sucesso na implementação do gerenciamento de risco deverá resultar em melhorias na qualidade dos serviços públicos e na eficácia das políticas públicas. Deverá igualmente apoiar um diálogo entre cidadãos e o serviço público sobre a natureza do risco e como se pode melhor operar em um ambiente de incerteza e de recursos limitados.

Diante do exposto, pretende-se responder a seguinte questão: como se caracteriza a produção científica brasileira sobre gestão de riscos no setor público? Sob esse prisma, a pesquisa tem como objetivo geral investigar a produção científica de artigos sobre gestão de riscos com enfoque para o setor público.

Para alcançar o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos: i) analisar o perfil de autoria que mais se destacou na produção acadêmica acerca da temática; ii) examinar o perfil dos periódicos com publicações sobre gestão de riscos no

setor público; iii) identificar os aspectos metodológicos; iv) conhecer o tipo de organização ou setor mais estudado quanto ao aspecto gestão de riscos no setor público; v) examinar os principais eixos temáticos correlatos à abordagem sobre gestão de riscos no setor público; vi) conhecer os modelos teóricos predominantes nos estudos; e vii) verificar a dinâmica da produção científica relacionada ao tema.

Espera-se que os resultados desta investigação proporcionem novas percepções sobre a referida temática, buscando identificar as principais tendências da área, os temas mais abordados, a quantidade e heterogeneidade de temáticas relacionadas, permitindo, assim, identificar os pontos que precisam ser mais bem estudados. Dessa forma, é possível identificar oportunidades para realização de novas pesquisas, o que representa um avanço para o tema gestão de riscos.

Para consecução do objetivo desta pesquisa, foi realizado um estudo exploratório-descritivo que adotou uma abordagem quantitativa utilizando-se o método bibliométrico. O procedimento técnico adotado foi uma pesquisa documental nos periódicos publicados no período de 2008 a 2018 cadastrados no banco de dados SPELL e na Plataforma Capes.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em seis seções, incluindo a conclusão e as referências utilizadas. A segunda seção trata sobre os principais conceitos sobre gestão de risco e a legislação aplicável ao setor público, os modelos mais utilizados e estudos anteriores relacionados à temática.

A terceira seção dedica-se aos aspectos metodológicos da pesquisa, sua tipologia, população, amostra e o detalhamento dos procedimentos e métodos utilizados.

A quarta seção refere-se à apresentação e interpretação dos resultados da pesquisa, que abrangem: quantidade de autores por artigo, os pesquisadores mais produtivos, nível de formação, instituição vinculada, estado e Região dos autores; o perfil dos periódicos com mais publicações sobre a temática, o ano de publicação, a classificação metodológica em relação à abordagem, procedimentos, objetivos e coleta de dados, os tipos de organizações estudadas, os eixos temáticos e os modelos teóricos mais adotados.

2 Referencial teórico

Para realizar o exame da produção científica relativa à gestão de riscos no setor público, esta seção de referencial teórico contempla os seguintes pontos: gestão de riscos, gestão de riscos no setor público, modelos de gestão de riscos e estudos bibliométricos anteriores sobre o tema gestão de riscos.

2.1 Gestão de riscos

Segundo o COSO (2007), toda organização está exposta a incertezas que podem afetar o objetivo para o qual esta foi criada. O desafio é estabelecer o nível de incerteza que se está disposto a aceitar. Essas incertezas ou eventos são conceituados de diferentes formas.

Risco, na visão de Damodaran (2009), é a possibilidade de que os resultados sejam diferentes dos esperados, podendo envolver graves perdas ou novas oportunidades. Segundo o autor, o estudo do risco é fascinante porque, além das situações de riscos involuntárias, há as criadas pelo livre-arbítrio do ser humano.

Segundo Carvalho Neto e Silva (2009), o gerenciamento de risco é um processo necessário, lógico e sistemático para organizações identificarem e avaliarem riscos e oportunidades, visando melhorar a tomada de decisões e a avaliação de desempenhos.

É de fundamental importância para a implantação de uma gestão de riscos eficaz a definição de conceitos, critérios e objetivos claros. No âmbito das organizações do setor público, essa definição precisa estar ainda mais clara frente à necessidade de adequação aos princípios a que estão obrigadas, especialmente o da legalidade.

Organizações de todos os tipos e tamanhos enfrentam influências e fatores internos e externos que tornam incertos se e quando atingirão seus objetivos. O efeito que esta incerteza tem sobre os objetivos da organização é chamado de risco (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT, 2009).

A gestão de riscos refere-se ao processo de aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão para as atividades de comunicação, consulta,

estabelecimento do contexto, e na identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica dos riscos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009). Além da identificação e decisão quanto ao tratamento dos riscos, a gestão de riscos envolve também a contínua avaliação da eficácia dos controles internos implantados na organização para mitigar os riscos relevantes.

Algumas normas sobre gestão de riscos são reconhecidas mundialmente, como é o caso do *Enterprise Risk Management (ERM)*, *Management of Risk – Principles and Concepts (Orange Book)* e *Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes (ISO 31000)*, editadas pelo COSO, pelo Tesouro Britânico (*HM Treasury*) e pela ABNT, respectivamente. As mesmas foram elaboradas com o objetivo de oferecer uma metodologia ou sistemática adequada para a implantação e aprimoramento da gestão de riscos (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION, 2007).

2.2 Gestão de riscos no setor público

Nas organizações públicas os riscos também estão presentes e, se não forem devidamente gerenciados, acarretam consequências que refletem em toda a sociedade. Tanto cidadãos quanto a sociedade perdem tempo e dinheiro, se programas do governo e serviços públicos associados não são entregues de forma adequada e em tempo hábil (GESPÚBLICA, 2013). Essa ingerência impacta diretamente o alcance dos objetivos, influenciando, entre outros aspectos, no cumprimento dos prazos, no controle dos custos e na qualidade dos serviços prestados.

O gerenciamento de riscos pode ajudar as organizações públicas a melhorar a eficiência, a eficácia e efetividade de diversas formas, como: melhoria na entrega de serviços ao cidadão, melhor utilização de recursos, melhor planejamento e melhor gerenciamento de programas e projetos, além disso, aumenta a confiança do cidadão na capacidade do governo de entregar os serviços prometidos, no sistema de governança e na utilização adequada dos recursos públicos (GESPÚBLICA, 2013).

Em alguns países a gestão de riscos já é prática consolidada no setor público, como é o caso do Canadá, que adotou oficialmente modelo de gestão de riscos em 2001 (*Integrated Risk Management Framework*, abril de 2001), promovendo, ainda, uma

revisão ampla do tema em 2010 editando novos documentos de referência (*Framework for the Management of Risk*); e do Reino Unido, que também tem adotado gestão de riscos no seu setor público há alguns anos. Em 2009, o tesouro britânico publicou ferramenta voltada para a avaliação da gestão de risco nos diversos setores do governo (*Risk Management assessment framework: a tool for departments*), consolidando, assim, o uso dessa abordagem na sua administração pública.

No Brasil, percebe-se o esforço do legislador federal em emitir normas para definição e exigência de critérios de governança e gestão de riscos, entre elas: a Instrução Normativa nº 01, publicada em 11 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança; e o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública, ambos citados no trabalho de Martins *et al.* (2018). A Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, também trata sobre o tema.

De acordo com os estudos de Silva, Abreu e Couto (2017), a emissão de novos normativos nos anos seguintes ao anúncio da Operação Lava Jato foi superior ao número de normas emitidas nos dois anos anteriores ao anúncio, demonstrando que o aprimoramento do controle interno no setor público, mediante a emissão de novas leis, decretos e outros normativos, pode estar relacionado, como esperado pelo senso comum, com a maior apuração e divulgação de casos de corrupção após os primeiros resultados da Operação Lava Jato.

2.3 Modelos de gestão de riscos

Destacam-se como principais fontes utilizadas sobre gestão de riscos: a ABNT ISO 31000, que passou por uma atualização em 2018; o COSO ERM; e o *Orange Book*, já que representam os modelos de gestão de riscos predominantes no cenário corporativo internacional atualmente.

O Quadro 1 apresenta os principais pontos fortes e fracos atribuídos a cada modelo, de acordo com o estudo de Silva (2015). É importante que sejam analisados os aspectos da estrutura de gestão de riscos antes da escolha do modelo a ser seguido,

aspectos estes que abrangem: ambiente interno, arcabouço para definição dos objetivos passíveis de gerenciamento, política de gestão de riscos, comitê de gestão de riscos e sistema de informação.

Quadro 1 | Pontos fortes e fracos de cada modelo

Modelo	Pontos fortes	Pontos fracos
ERM (COSO)	Ambiente interno; fixação de objetivos; técnicas de identificação de riscos; respostas ao risco; monitoramento do risco.	Não faz distinção entre a estrutura e o processo de gestão de riscos.
ISO 31000 (ABNT)	Princípios; política de gestão de riscos.	Não detalha as respostas ao risco.
<i>Orange Book</i> (Tesouro Britânico)	Conceito de proprietário do risco; resposta ao risco; metodologia para classificação do risco; comitê de gestão de riscos.	Foco governamental.

Fonte: Silva (2015, p.80).

Segundo Silva (2015), enquanto o gerenciamento de riscos corporativos amplia o alcance dos controles internos de uma organização, de modo a adotar um processo completo de gerenciamento de riscos, a ISO 31000 estabelece um número de princípios que precisam ser atendidos para tornar a gestão de riscos mais eficaz. Já o *Orange Book* é um modelo de gerenciamento de riscos com viés governamental e apresenta metodologia específica para a classificação dos riscos.

De acordo com a ISO 31000 (2009), a gestão de riscos compreende atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos. Já o COSO (2007) conceitua como sendo um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial capazes de afetá-la e para administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite a risco da organização, possibilitando garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.

2.4 Estudos bibliométricos anteriores sobre gestão de riscos

Conscientes da importância da gestão de riscos no contexto das organizações, vários autores já se debruçaram no sentido de entender a produção científica fundamentada nesse tema. O Quadro 2 apresenta uma síntese de alguns desses estudos, que foram encontrados em consulta na base SPELL e na base Capes.

Quadro 2 | Estudos anteriores

Autores (ano)	Objetivo geral	Metodologia	Resultados
Ribeiro (2017)	Investigar o perfil e as particularidades da produção acadêmica sobre o tema gestão de riscos, divulgada nas revistas científicas disponibilizadas na Base Atena de 2000 a 2015	Técnicas de mensuração e análise bibliométrica e sociométrica em 52 artigos identificados no estudo.	Tanto a rede de coautoria como a rede das IESs têm baixa densidade, influenciando em suas respectivas dispersões. Foram identificados 29 temas que se vinculam ao assunto.
Valentim, Silva e Passos (2016)	Identificar e analisar as características das pesquisas sobre controle interno e gestão de risco, nas principais revistas brasileiras de contabilidade entre os anos 2002 e 2015.	O processo metodológico foi estruturado em três fases: a) escolha dos dez principais periódicos brasileiros em contabilidade; b) estruturação de um portfólio de artigos a partir dos parâmetros definidos; e c) revisão dos estudos antecedentes sobre controle interno e gestão de riscos.	O COSO foi intitulado como instrumento de controle e gestão em diversos trabalhos. Contudo, os resultados mostraram que diversos fatores devem ser considerados para implementar, ou fortalecer, o processo de gerenciamento de risco nas organizações efetivamente.
Peleias <i>et al.</i> (2013)	Identificar e analisar as características bibliométricas de artigos sobre controle interno e gestão de riscos apresentados no Congresso USP (de Controladoria e Contabilidade e de Iniciação Científica) e no EnANPAD, entre 2001 e 2011.	De 9.894 artigos apresentados nos eventos durante o período especificado, foram selecionados 165, por meio de palavras-chave previamente especificadas.	Constatou-se, por meio da Lei de Lotka, que ainda não há, nos dois eventos, uma elite de pesquisadores contábeis estudando e publicando sobre controle interno e gestão de riscos, fato constatado em outros temas contábeis.

Fonte: elaboração própria.

Conforme observa-se no Quadro 2, Ribeiro (2017) dedicou-se a pesquisar a produção acadêmica sobre gestão de riscos de forma ampla, sem associação a nenhum outro tema e utilizou como fonte as revistas científicas disponibilizadas na Base Atena, no período de 2000 a 2015. Já os estudos de Valentim, Silva e Passos (2016) e Peleias *et al* (2013) dedicaram-se à análise da gestão de riscos associada ao tema controles internos. No entanto, utilizaram bases e períodos distintos. Os primeiros analisaram revistas brasileiras de contabilidade entre os anos 2002 e 2015. E os segundos estudaram os artigos apresentados no Congresso USP (de Controladoria e Contabilidade e de Iniciação Científica) e no EnANPAD, entre 2001 e 2011.

Essas pesquisas servem para fomentar a discussão, o aperfeiçoamento e a difusão do conhecimento científico sobre o tema. No entanto, seja por estarem relacionadas a outras temáticas ou ainda por se basearem em uma fonte de dados específica de uma área de conhecimento, as pesquisas anteriores não contemplam o objetivo desta pesquisa.

A pesquisa realizada proporciona novas percepções sobre a referida temática, buscando identificar as principais tendências da área, os temas mais abordados, a quantidade e heterogeneidade de temáticas relacionadas, permitindo, assim, identificar os pontos que precisam ser mais bem estudados. Dessa forma, é possível identificar oportunidades para realização de novas pesquisas, o que representa um avanço para o tema gestão de riscos.

Ademais, considerando que não foram encontrados trabalhos voltados à gestão de riscos sob a perspectiva de aplicabilidade ao setor público, a pesquisa revela-se como relevante tendo em vista seu ineditismo.

3 Metodologia

A pesquisa foi conduzida pelo método de pesquisa bibliométrico, que, segundo Araújo (2006), mede índices de produção e disseminação do conhecimento, de modo a quantificar os processos de comunicação escrita e identificar as suas características.

Quanto ao objetivo desta investigação, a pesquisa classifica-se como exploratória-descritiva. Acevedo e Nohara (2006, p. 46) retratam que o principal objetivo da pesquisa exploratória “é proporcionar maior compreensão do fenômeno que está sendo investigado, permitindo, assim, que o pesquisador delinear de forma mais precisa o problema”. As pesquisas descritivas, segundo Gil (1987, p. 45), “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

No que se refere à abordagem, esta pesquisa enquadra-se como quantitativa, tendo em vista o emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas por meio de técnicas estatísticas (RICHARDSON, 1989).

Em relação aos procedimentos, foi utilizada pesquisa documental nos periódicos publicados no período de 2008 a 2018 cadastrados no banco de dados SPELL (*Scientific Periodicals Eletronic Library*) e na Plataforma Capes. A pesquisa foi realizada por meio de consulta avançada utilizando-se os termos “gestão de riscos”, “gestão de risco”, “gerenciamento de riscos” e “gerenciamento de risco” nos campos “título do documento” e “palavra-chave”, na base SPELL; e nos campos “título do documento” e “assunto”, na base Capes, ambas na categoria “artigos”.

A busca retornou um total de 52 artigos na base SPELL e 199 na base Capes. Estes foram analisados quanto ao campo de estudo, sendo selecionados para compor a amostra apenas aqueles com aplicabilidade ao setor público. A análise dos dados foi realizada por meio da tabulação dos artigos em uma planilha eletrônica elaborada no programa Microsoft Excel versão 16.0, com roteiro estruturado, conforme demonstrado no Quadro

Quadro 3 | Relação dos objetivos com as categorias de análise

Objetivos	Categorias
Objetivo 1: analisar o perfil de autoria que mais se destacou na produção acadêmica acerca da temática.	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de autores; • autores mais produtivos; • nível de formação dos autores; • instituição dos autores; • estado e Região dos autores.
Objetivo 2: examinar o perfil dos periódicos com publicações sobre gestão de riscos no setor público.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigos por periódico; • periódicos com mais publicações; • perfil dos periódicos.
Objetivo 3: identificar os aspectos metodológicos utilizados.	<ul style="list-style-type: none"> • Abordagem; • procedimentos; • objetivos; • coleta de dados.
Objetivo 4: conhecer o tipo de organização ou setor mais estudado quanto ao aspecto gestão de riscos.	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de organização estudada.
Objetivo 5: examinar os principais eixos temáticos correlatos à abordagem sobre gestão de riscos.	<ul style="list-style-type: none"> • Eixo temático.
Objetivo 6: conhecer os modelos teóricos predominantes nos estudos.	<ul style="list-style-type: none"> • Modelos teóricos.
Objetivo 7: verificar a dinâmica da produção científica relacionada ao tema	<ul style="list-style-type: none"> • Ano de publicação.

Fonte: elaboração própria..

Cabe ressaltar que foi verificada certa correlação entre as bases, estando o mesmo artigo publicado em ambas. Nesses casos, o artigo foi considerado para análise apenas uma vez. Desta forma, restou, ao final, uma amostra de 43 artigos.

4 Análise dos resultados

Os resultados do presente trabalho foram apresentados a seguir, de acordo com os objetivos especificados para análise: : i) analisar o perfil de autoria que mais se

destacou na produção acadêmica acerca da temática; ii) examinar o perfil dos periódicos com publicações sobre gestão de riscos no setor público; iii) identificar os aspectos metodológicos; iv) conhecer o tipo de organização ou setor mais estudado quanto ao aspecto gestão de riscos no setor público; v) examinar os principais eixos temáticos correlatos à abordagem sobre gestão de riscos no setor público; vi) conhecer os modelos teóricos predominantes nos estudos; e vii) verificar a dinâmica da produção científica relacionada ao tema.

4.1 Perfil de autoria

Observa-se que os estudos foram realizados por até sete pesquisadores, representando um caso atípico e inexpressivo (2,3%), prevalecendo a produção com dois autores por artigo, que equivale a 37,2%, seguida pela quantidade de três autores, com 27,9% dos trabalhos. A porcentagem de trabalhos elaborados por quatro e cinco autores é de 11,6 % cada e de um autor é de 9,3%, conforme Tabela 1.

Tabela 1 | Quantidade de autores por artigo

Quantidade de autores	Quantidade de artigos	%
1	4	9,3
2	16	37,2
3	12	27,9
4	5	11,6
5	5	11,6
7	1	2,3

Fonte: elaboração própria.

Com relação à produtividade dos autores, observou-se a não continuidade de publicações sobre a temática quando considerado o mesmo pesquisador. Na amostra pesquisada, apenas o pesquisador João Souza Neto apareceu com mais de uma publicação, conforme demonstrado no Quadro 4. Os resultados corroboram o estudo de Peleias *et al.* (2013) que constataram que ainda não há uma elite de pesquisadores contábeis estudando e publicando sobre controle interno e gestão de riscos, fato também constatado em outros temas contábeis.

Quadro 4 | Autores mais produtivos

Autor	Título	Ano	Periódico	Qualis
João Souza Neto	Contratação do desenvolvimento ágil de software na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras.	2015	Revista do Serviço Público	B2
	Modelo de governança de segurança da informação para a administração pública federal	2018	Perspectiva em Gestão & Conhecimento	B3

Fonte: elaboração própria.

Em relação à formação dos autores, constata-se a predominância de pesquisadores com o grau de doutor (48,39%), seguido por mestres (16,13%) e doutorandos (8,06%), conforme demonstrado na Tabela 2. O grande percentual de trabalhos elaborados por pesquisadores com grau de doutor pode estar associado à complexidade do tema, que exige um maior aprofundamento teórico.

Tabela 2 | Formação dos autores

Ordem	Formação	Quantidade de autores	%
1	Doutorado	60	48,4
2	Mestrado	20	16,1
3	Doutorando	10	8,1
4	Pós-Doutorado	9	7,3
5	Graduação	8	6,5
6	Mestrando	7	5,6
7	Não especificado	6	4,8
8	Especialização	4	3,2

Fonte: elaboração própria.

Na Tabela 3, foram relacionadas as instituições às quais os autores estão vinculados. As cinco instituições que mais publicaram foram o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais, a Universidade de Brasília, o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Com exceção da Universidade de Brasília, todas as outras instituições são da Região Sudeste. Os resultados confirmam o estudo de Ribeiro (2017), que constatou que tanto a rede de coautoria como a rede de instituições vinculadas têm baixa densidade, influenciando em suas respectivas dispersões.

Tabela 3 | Instituições dos autores

Ordem	Instituição	Quantidade de autores
1	Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais	7
2	Universidade de Brasília	7
3	Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca	6
4	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	5
5	Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA)	4
6	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	4
7	Universidade Católica de Brasília	4
8	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	3
9	Fundação Universidade Regional de Blumenau	3
10	Instituto Politécnico de Setúbal	3
11	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	3
12	Universidade Federal do ABC (UFABC)	3
13	Centro Universitário Católica de Santa Catarina	2
14	Faculdade Pedro Leopoldo	2
15	Fundação Oswaldo Cruz	2
16	Fundação Pedro Leopoldo	2
17	Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE)	2
18	Universidade Nove de Julho	2

19	Centro de Desenvolvimento Pessoal e Empresarial (Cedepe)	1
20	Centro Paula Souza	1
21	Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM)	1
22	Faculdade Novos Horizontes	1
23	Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG)	1
24	Universidad Politécnica de Madrid (UPM) (Espanha)	1
25	Universidade de Fortaleza	1
26	Universidade de Passo Fundo - RS	1

Fonte: elaboração própria.

A partir da Tabela 4 foi possível perceber que os estados com mais pesquisadores relacionados ao tema são os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, representando quase metade da produção total (44,35%), seguidos dos pesquisadores do Distrito Federal, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Minas Gerais, que juntos correspondem a 40% da produção acadêmica. No Ceará e Paraná aparecem 5 pesquisadores. E os Estados do Amapá, Pará e Paraíba conta com apenas um pesquisador em cada Estado. Destaca-se, ainda, a participação de pesquisadores estrangeiros na produção nacional a respeito da temática, figurando nessa lista pesquisadores europeus e norte-americanos.

Tabela 4 | Autores por Estado

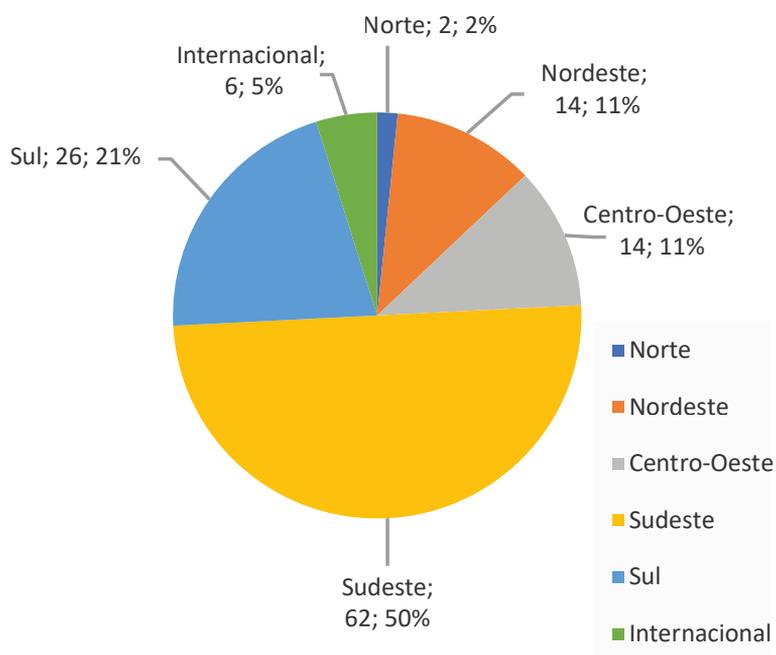
Ordem	Estados	Quantidade de autores	%
1	São Paulo (SP)	33	26,6
2	Rio de Janeiro (RJ)	22	17,7
3	Distrito Federal	14	11,3
4	Santa Catarina (SC)	12	9,7
5	Rio Grande do Sul (RS)	9	7,3
6	Pernambuco (PE)	8	6,5
7	Minas Gerais (MG)	7	5,6
8	Ceará (CE)	5	4,0
9	Paraná (PR)	5	4,0

10	Amapá (AP)	1	0,8
11	Pará (PA)	1	0,8
12	Paraíba (PB)	1	0,8
Internacional			
1	Portugal	4	3,2
2	Espanha	1	0,8
3	Estados Unidos	1	0,8

Fonte: elaboração própria.

Em relação à análise por regiões, o Gráfico 1 mostra que a Região Sudeste aparece com 62 autores no período, que corresponde a 50% do total; e a Região Sul, com 21% (26 autores). O percentual das regiões Nordeste e Centro-Oeste representa 11%, com 14 autores cada, e a Região Norte aparece com apenas 2 autores (2%). Cabe ressaltar que a análise das regiões deve ser realizada em conjunto com a Tabela 4, tendo em vista que não houve publicação de autores em todos os estados abrangidos nas regiões.

Gráfico 1 | Autores por Região



Fonte: elaboração própria.

Assim, verifica-se que, no geral, as características do perfil de autoria das publicações sobre gestão de riscos são: possuir dois autores, os pesquisadores possuem a titulação de doutorado e estão vinculados às universidades do Sudeste, prevalecendo publicações de pesquisadores do Estado de São Paulo. Foi identificado também que não é recorrente a publicação de mais de um estudo sobre o mesmo tema pelo mesmo autor, com exceção de José Souza Neto, que publicou dois artigos no período pesquisado.

4.2 Periódicos com mais publicações

Na Tabela 5 são listados os periódicos que publicaram sobre a temática, com a quantidade de artigos publicados por periódico, bem como o ano das publicações. Ao todo foram 43 artigos publicados em 34 revistas.

Tabela 5 | Quantidade de artigos publicados por periódico

Identificação do periódico	Qualis	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Revista de Gestão e Projetos	B2				1						1		2
Revista Universo Contábil	A2									1			1
Revista Catarinense de Ciência Contábil	B2				1					1			2
Rev. Contemporânea de Contabilidade	A2							1					1
Future Studies Research Journal	B2										1		1
Rev. de Adm., Ciên. Cont. e Sustentab.	B2										1		1

Perspectiva em Gestão & Conhecimento	B3											1	1
Rev. de Empreendedorismo e Gest. de Peq. Empresas	B1											1	1
Rev. de Contab. do Mest. em Ciências Cont. da UERJ	B2			1								1	2
Revista de Economia e Administração	B3					1							1
Gestão & Regionalidade	B2							1					1
International Journal of Innovation	B3									1			1
Revista de Ciências da Administração	B1								1				1
Revista Contabilidade & Finanças	A2										1		1
Revista do Serviço Público	B2								1			1	2
Revista Controle	B4					1				1			2
Revista ENIAC Pesquisa	B3									1			1
Revista Eletrônica Gestão & Saúde	B3								1				1
Revista Produção e Desenvolvimento	B3									1			1

Gepros: Gestão da Produção, Operações e Sistemas	B3											1	1
Revista Brasileira de Gestão de Negócios	A2								1				1
Ambiente & Sociedade	B1							2		1			3
Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade	B2					1					1		2
Turismo em Análise	B1			1									1
Revista Paranaense de Desenvolvimento	B4						1						1
Soc. & Nat.	B2						1						1
Revista Espaço Acadêmico	B3									1			1
Territorium	B4						1	1					2
Revista Eletrônica de Administração	B1				1								1
RA'E GA: O espaço geográfico em análise	B4						1						1
Sustentabilidade em Debate	B4									1			1
Revista de Gestão Costeira Integrada	B1										1		1

Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul	C											1	1
Revista Brasileira de Recursos Hídricos	A2										1		1
Total (34 revistas)		0	0	2	3	3	4	5	6	9	6	5	43

Fonte: elaboração própria.

Conforme demonstrado na Tabela 6, os periódicos que mais publicaram a respeito do tema foram: Ambiente & Sociedade, com 3 artigos; Revista de Gestão e Projetos, Revista Catarinense de Ciência Contábil, Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Revista do Serviço Público, Revista Controle, Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade e Territorium, com 2 artigos cada. As demais publicaram apenas um artigo. Destaca-se a diversificação de periódicos com publicações sobre gestão de riscos, indicando a importância do tema e do interesse da comunidade científica sobre ele. No entanto, percebe-se um número reduzido de publicações por periódico, que pode representar a baixa maturidade da pesquisa sobre gestão de riscos.

Tabela 6 | Periódicos com mais publicações

Identificação da revista	Qualis	Total
<i>Ambiente & Sociedade</i>	B1	3
<i>Revista de Gestão e Projetos</i>	B2	2
<i>Revista Catarinense de Ciência Contábil</i>	B2	2
<i>Rev. de Contab. do Mest. em Ciências Cont. da UERJ</i>	B2	2
<i>Revista do Serviço Público</i>	B2	2
<i>Revista Controle</i>	B4	2
<i>Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade</i>	B2	2
<i>Territorium</i>	B4	2

Fonte: elaboração própria.

Para melhor entender a Tabela 7, é preciso discorrer a respeito da classificação Qualis. Conforme informações disponibilizadas no sítio da Capes, essa classificação consiste em procedimentos utilizados para estratificação da qualidade da produção intelectual. Desta forma, a Qualis afere a qualidade dos artigos e de outros tipos de produção, a partir da análise da qualidade dos periódicos, que são enquadrados em estratos indicativos da qualidade que vão de A1 a C, sendo A1 o estrato mais elevado.

Tabela 7 | Perfil dos periódicos com publicações

Ordem	Qualis	Quantidade de artigos	%
1	B2	14	32,6
2	B3	8	18,6
3	B1	8	18,6
4	B4	7	16,3
5	A2	5	11,6
6	C	1	2,3

Fonte: elaboração própria.

A partir da análise da Tabela 7, é possível observar que a grande maioria dos artigos sobre gestão de riscos foram publicados em periódicos pertencentes à categoria B, sendo 14 na B2, 8 na B3, 8 na B1 e 7 na B4. Na categoria A2 foram publicados 5 artigos, e apenas 1 na categoria C. Do total de artigos, verifica-se que 30,2% foram publicados em revistas classificadas como de alto impacto, sendo 5 em revistas A2 e 8 em revistas B1. Esses dados atestam a qualidade dos artigos publicados e demonstram a representatividade em revistas consideradas de alto padrão.

4.3 Aspectos metodológicos

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, os artigos foram inicialmente classificados quanto à abordagem utilizada na pesquisa, conforme pode-se observar na Tabela 8. Nota-se que os autores não apresentaram, para uma parcela relevante dos artigos analisados (46,5%), a classificação em relação à abordagem utilizada. Nos artigos que delimitaram a pesquisa quanto à abordagem utilizada, houve predomínio da utilização de abordagem qualitativa, aproximadamente 40% dos artigos analisados. Já 11,6% dos

artigos analisados combinaram as duas abordagens e somente um único artigo (2,3%) utilizou exclusivamente abordagem quantitativa. Um motivo que pode ser apontado para a predominância de pesquisas qualitativas é a complexidade do tema gestão de riscos, o que requer um diagnóstico mais minucioso do objeto de estudo. Beuren (2008) observa que, nas pesquisas qualitativas, realiza-se uma análise mais profunda em relação ao fenômeno estudado.

Tabela 8 | Classificação quanto à abordagem

Ordem	Classificação quanto à abordagem	Quantidade de artigos	%
1	Não especificada no artigo	20	46,5
2	Qualitativa	17	39,5
3	Qualitativa e Quantitativa	5	11,6
4	Quantitativa	1	2,3

Fonte: elaboração própria.

Na Tabela 9 é apresentada a classificação dos estudos quanto aos procedimentos adotados. A exemplo do que ocorreu com a classificação quanto à abordagem, a maior parcela dos artigos analisados (34,9%) não informou os procedimentos adotados nos estudos. O estudo de caso foi o método preponderante, sendo utilizado em 30,2% dos artigos. Os trabalhos que utilizaram esse procedimento analisaram como se deu a implantação de ferramentas de gestão de riscos em entes públicos e os impactos advindos da adoção de instrumentos de gestão de riscos. Gil (2010) observa que o estudo de caso é utilizado quando é necessário efetuar um estudo profundo e exaustivo de um ou mais objetos, proporcionando um conhecimento amplo e detalhado. Outros procedimentos utilizados de forma isolada ou combinada foram: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, análise bibliométrica, *survey*, pesquisa de campo, análise de conteúdo, pesquisa-ação e revisão bibliográfica.

Tabela 9 | Classificação quanto aos procedimentos

Ordem	Classificação quanto aos procedimentos	Quantidade de artigos	%
1	Não especificado no artigo	15	34,9
2	Estudo de caso	13	30,2
3	Pesquisa bibliográfica	3	7,0
4	Pesquisa bibliográfica e pesquisa documental	2	4,7
5	Análise bibliométrica, pesquisa documental e <i>survey</i>	1	2,3
6	Pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo	1	2,3
7	Pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo	1	2,3
8	Análise de conteúdo	1	2,3
9	Estudo de caso e pesquisa bibliográfica	1	2,3
10	Estudo de caso e análise de conteúdo	1	2,3
11	Pesquisa documental	1	2,3
12	Pesquisa documental, pesquisa-ação e <i>survey</i> (triangulação)	1	2,3
13	Pesquisa bibliográfica e <i>survey</i>	1	2,3
14	Revisão bibliográfica	1	2,3

Fonte: elaboração própria.

Em relação à classificação das pesquisas quanto aos objetivos, a análise foi substancialmente comprometida, já que, em 72% dos artigos analisados, não se especificou esse tipo de classificação metodológica. Nos artigos em que foi informada a classificação quanto aos objetivos, houve a predominância de pesquisas exploratórias (14%), o que se justifica por se tratar de uma temática de pesquisa recente. De acordo com Beuren (2008), esse tipo de estudo é apropriado para situações em que há pouco conhecimento sobre a temática, em que se busca conhecer mais profundamente um assunto, tornando-o mais claro. Também foram identificadas pesquisas descritivas (9,3%) e pesquisas concomitantemente descritivas e exploratórias (4,7%).

Tabela 10 | Classificação quanto aos objetivos

Ordem	Classificação quanto aos objetivos	Quantidade de artigos	%
1	Não especificado no artigo	31	72,01
2	Pesquisa exploratória	6	14,0
3	Pesquisa descritiva	4	9,3
4	Pesquisa descritiva e exploratória	2	4,7

Fonte: elaboração própria.

Os estudos também foram classificados quanto às técnicas de coletas de dados utilizadas. Pode ser observado, na Tabela 11, que 51,2% dos artigos não informaram as técnicas utilizadas para coleta de dados. Nesse aspecto predominou a combinação de dados secundários com entrevistas (20,9%), seguido por dados secundários somente (11,6%), questionários (4,7%), entrevistas (4,7%). Também foram identificados trabalhos que utilizaram entrevistas e questionários (2,3%), dados secundários e questionários (2,3%) e observação direta e entrevistas (2,3%). Observa-se que a utilização de dados secundários foi preponderante tanto em conjunto com outras técnicas como de forma única. Uma explicação para isto pode advir do foco utilizado no estudo. Na administração pública, predomina a formalidade dos atos, existindo a preocupação em normatizar os procedimentos. Boaventura (2004) observa que os documentos públicos costumam ser a fonte mais utilizada para pesquisas documentais, citando alguns tipos de documentos como leis, decretos e regulamentos. Outra técnica de coleta de dados de utilização frequente nos estudos analisados foi a realização de entrevistas. Gray (2012) observa que as entrevistas tendem a ser a melhor abordagem de coleta de dados em pesquisas do tipo exploratório, em que o pesquisador pode aprofundar as respostas. Isso reforça o resultado apresentado na Tabela 10, onde se observa a predominância de estudos do tipo exploratório.

Tabela 11 | Técnicas de coleta de dados dos artigos pesquisados

Ordem	Técnicas de coleta de dados	Quantidade de artigos	%
1	Não especificado no artigo	22	51,2
2	Dados secundários e entrevistas	9	20,9
3	Dados secundários	5	11,6
4	Questionário	2	4,7
5	Entrevistas	2	4,7
6	Entrevista e questionário	1	2,3
7	Dados secundários e questionários	1	2,3
8	Observação direta e entrevistas	1	2,3

Fonte: elaboração própria.

4.4 Setores mais estudados

Os setores mais estudados nas publicações analisadas, conforme exposto na Tabela 12, foram a administração pública municipal com 9 artigos e a administração pública estadual com 8 artigos, que juntos correspondem a quase 40% dos artigos publicados. Outros campos analisados foram: instituições de ensino, instituições de saúde, instituições financeiras, administração pública federal, o sistema “S”, agências reguladoras, instituições de pesquisa e órgãos de controle.

Tabela 12 | Setores mais estudados

Ordem	Setor	Quantidade de artigos	%
1	Administração pública municipal	9	20,9
2	Administração pública estadual	8	18,6
3	Sem setor específico	7	16,3
4	Forças armadas	3	7,0
5	Instituições de ensino	3	7,0
6	Instituições de saúde	3	7,0
7	Instituições financeiras	3	7,0

8	Administração pública federal	2	4,7
9	Sistema "S"	2	4,7
10	Agências reguladoras	1	2,3
11	Instituições de pesquisa	1	2,3
12	Órgãos de controle	1	2,3

Fonte: elaboração própria.

4.5 Eixos temáticos correlatos

A partir da análise da Tabela 13, percebe-se a expressiva quantidade de eixos temáticos correlatos e sua variabilidade. Nos estudos de Ribeiro (2017), por exemplo, foram identificados 29 temas que se vinculam ao assunto, um número ainda mais elevado do que o encontrado nesta pesquisa (16). O eixo temático que mais se destacou nesta pesquisa foi gestão ambiental, com 15 artigos, que equivale a 34,9% da produção do período analisado. Nota-se uma grande diferença na quantidade de artigos sobre esse eixo temático quando comparado com os demais, o que evidencia a intensa preocupação dos pesquisadores com a categoria riscos ambientais. Os outros temas mais representativos são: tecnologia da informação, com 11,6%; gestão de projetos, com 9,3%; controle interno e riscos operacionais, com 7% cada; aquisições e políticas públicas, com 4,7% cada; e comunicação, corrupção, empreendedorismo, gestão de suprimentos, governança corporativa, inovação, previdência social, riscos estratégicos e terceirização, com 2,3% cada.

Tabela 13 | Principais eixos temáticos

Ordem	Tema central	Quantidade de artigos	%
1	Gestão ambiental	15	34,9
2	Tecnologia da informação	5	11,6
3	Gestão de projetos	4	9,3
4	Controle interno	3	7,0
5	Riscos operacionais	3	7,0
6	Aquisições	2	4,7

7	Políticas públicas	2	4,7
8	Comunicação	1	2,3
9	Corrupção	1	2,3
10	Empreendedorismo	1	2,3
11	Gestão de suprimentos	1	2,3
12	Governança corporativa	1	2,3
13	Inovação	1	2,3
14	Previdência social	1	2,3
15	Riscos estratégicos	1	2,3
16	Terceirização	1	2,3

Fonte: elaboração própria.

4.6 Modelos teóricos

A partir da análise da Tabela 14, observa-se um grande número de artigos (21) sem definição de um modelo teórico específico.

Tabela 14 | Modelos teóricos citados

Modelo	Quantidade de artigos
ABNT	1
ABNT e ISACA	1
CCMD – Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão	1
Comitê de Basiléia	2
COSO	4
COSO, ISO 31000	1
Dwyer (2005)	1
IBGC, Federation of European Risk Management Association (FERMA); COSO	1
ISO/IEC	1
Marco de Ação de Hyogo	1
Método dos momentos-L	1
Metodologia Scrum	1
Não especificado	21

NIST 800-100 e Norma ABNT	1
PMBOK (Projetos)	4
SHALSTAB	1

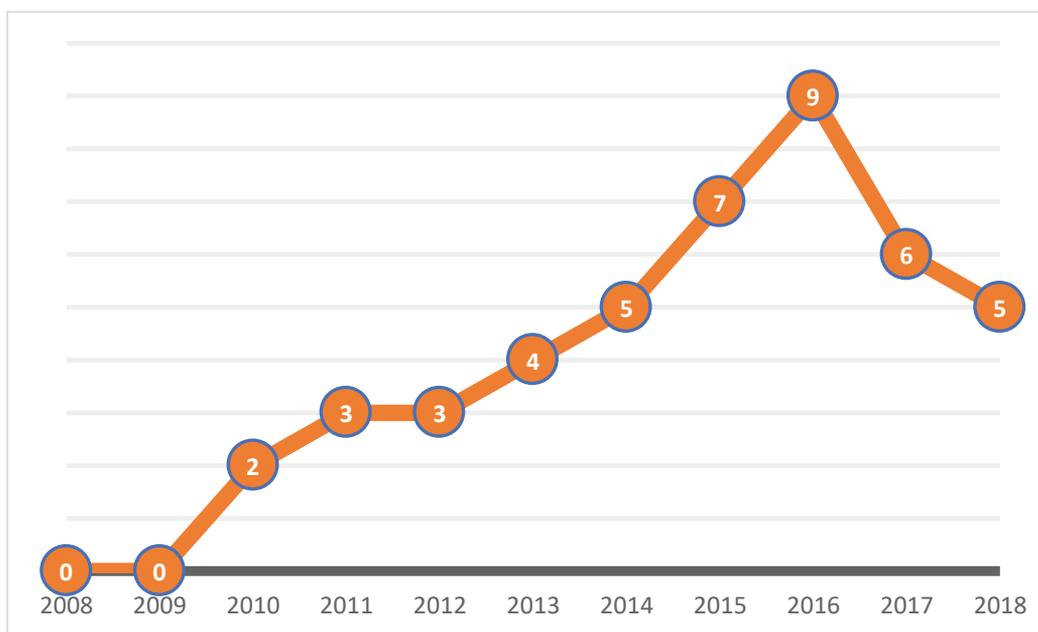
Fonte: elaboração própria.

Constatou-se a ampla diversidade de modelos citados, que pode ser explicada, em parte, pela variedade de eixos temáticos. Dos modelos teóricos utilizados para gestão de riscos, o COSO foi o que mais se destacou aparecendo isoladamente em 4 artigos e em conjunto com outros temas em mais dois artigos. Esses dados se coadunam com a definição do COSO como modelo a ser adotado na administração pública federal a partir da publicação da Instrução Normativa conjunta CGU/MP nº 01/2016. O resultado também corrobora o estudo de Valentim, Silva e Passos (2016), que aponta o COSO como instrumento de controle e gestão em diversos trabalhos.

4.7 Dinâmica da produção científica

Nesta seção analisa-se a dinâmica da produção científica no período de 2008 a 2018.

Gráfico 2 | Dinâmica da produção científica



Fonte: elaboração própria.

A partir da análise do Gráfico 2, é possível perceber a evolução das publicações referentes à temática até o exercício de 2016, quando se registra o maior número de artigos, e a partir disso um declínio. No que concerne à gestão de riscos sob a ótica de controles internos, acredita-se que a explicação se dá pelo contexto de crescimento das discussões nacionais a respeito do tema, como demonstrado nos estudos de Silva, Abreu e Couto (2017), em que se constatou um aumento na emissão de normativos, sobretudo após a divulgação do processo de apuração das denúncias apresentadas na Operação Lava Jato.

5 Conclusão

O estudo foi norteado pela questão de pesquisa: como se caracteriza a produção científica brasileira sobre gestão de riscos no setor público? Os resultados apresentados permitiram responder a essa indagação, atendendo assim o objetivo geral da pesquisa, que foi investigar a produção científica de artigos sobre gestão de riscos com enfoque no setor público, publicada em periódicos nacionais.

O primeiro objetivo específico foi analisar o perfil de autoria que mais se destacou na produção acadêmica acerca da temática. Os resultados apontam que, no geral, as características do perfil de autoria das publicações sobre gestão de riscos são: possuir dois autores, os pesquisadores possuem a titulação de doutorado e estão vinculados às universidades do Sudeste, prevalecendo publicações de pesquisadores do estado de São Paulo. Foi identificado também que não é recorrente a publicação de mais de um estudo sobre o mesmo tema pelo mesmo autor, com exceção de José Souza Neto, que publicou dois artigos no período pesquisado.

Quanto à identificação do perfil dos periódicos que publicam sobre o tema, segundo objetivo específico, constatou-se diversificação de periódicos com publicações, indicando a importância do tema e do interesse da comunidade científica sobre ele. No entanto, percebe-se um número reduzido de publicações por periódico, que pode representar a baixa maturidade da pesquisa sobre gestão de riscos. O periódico com mais publicações é o *Ambiente & Sociedade*, o único com mais de 2 artigos publicados. A grande maioria

dos artigos sobre gestão de riscos foram publicados em periódicos pertencentes à categoria Qualis B. Isso demonstra a representatividade em revistas consideradas de alto padrão.

O terceiro objetivo específico definido foi conhecer os aspectos metodológicos. Não obstante a falta de informações sobre aspectos metodológicos em muitos dos artigos analisados, pode-se identificar que, quanto à abordagem, as pesquisas foram predominantemente qualitativas. O procedimento mais frequentemente utilizado pelos autores foi o estudo de caso. Já em relação à classificação metodológica quanto aos objetivos, dos artigos que informaram essa classificação, a maioria foi do tipo exploratória. O método de coleta de dados mais frequente foi o uso de dados secundários, sendo também utilizadas entrevistas. Constata-se que os estudos são predominantemente qualitativos, o que permite inferir que, enfrentada a fase exploratória do tema, há oportunidades para realização de estudos com abordagem quantitativa.

Sobre o quarto objetivo, o de conhecer o tipo de organização ou setor mais estudado quanto ao aspecto gestão de riscos, identificou-se que a administração pública municipal e a administração pública estadual foram os campos mais estudados pelos pesquisadores.

No tocante aos principais eixos temáticos, quinto objetivo específico, observou-se a variabilidade de temas correlatos, estando a gestão ambiental no topo dos mais publicados, o que evidencia a intensa preocupação dos pesquisadores com a categoria riscos ambientais.

Em relação ao sexto objetivo específico, que era conhecer os modelos teóricos predominantes nos estudos, constatou-se a ampla diversidade de modelos citados, que pode ser explicada, em parte, pela variedade de eixos temáticos. Dos modelos teóricos utilizados para gestão de riscos, o COSO foi o que mais se destacou, o que se coaduna com a definição do COSO como modelo a ser adotado na administração pública federal, a partir da publicação da Instrução Normativa conjunta CGU/MP nº 01/2016.

No que tange ao sétimo objetivo específico, o de verificar a dinâmica da produção científica, os resultados apontam uma evolução na produção acadêmica entre o período de 2008 a 2016, sendo este último o ano de maior produção acadêmica, com 9 artigos publicados. A partir desse período, registra-se um declínio no número de publicações.

A presente pesquisa apresenta como contribuição uma análise quantitativa das publicações sobre gestão de riscos no setor público, enfocando o perfil de autoria, as características dos periódicos que publicam sobre o tema, a evolução da produção científica, os procedimentos metodológicos adotados, os temas recorrentes, os setores mais pesquisados e os modelos teóricos mais citados.

A partir dos resultados da pesquisa, é possível diversificar o estudo da gestão de riscos no setor público e identificar temas, setores e metodologias que estão sendo menos exploradas e precisam de mais atenção. Dessa forma, este trabalho contribui para o estudo da gestão de riscos por mostrar os limites do campo e os aspectos que precisam ser mais bem desenvolvidos, representando um avanço para essas áreas de estudo.

Ressalta-se a amplitude e significância desta produção, além de seu enfoque específico, tendo em vista que não foram encontrados trabalhos voltados à gestão de riscos sob a perspectiva de aplicabilidade ao setor público.

Sugere-se a replicação deste estudo com a utilização de outras bases, sobretudo aquelas relacionadas às teses e dissertações, assim como em anais dos eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad).

Referências bibliográficas

ACEVEDO, C. R.; NOHARA, J. J. *Monografia no curso de Administração: guia completo de conteúdo e forma*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ARAÚJO, C. A. *Bibliometria: evolução histórica e questões atuais*. Em *Questão*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 11-32, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *Gestão de riscos: princípios e diretrizes*, ISO 31000:2009. Disponível em: <<https://gestravp.files.wordpress.com/2013/06/iso31000-gestc3a3o-de-riscos.pdf>>. Acesso em: 10/05/2019.

ÁVILA, M. D. G. Gestão de riscos no setor público. *Revista Controle: doutrina e artigos*, v. 12, n. 2, p. 179-198, 2014.

BEUREN, Ilse Maria. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3.

ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BOAVENTURA, E. M. *Metodologia da pesquisa*: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2004.

CARVALHO NETO, A. A.; SILVA, L. C. *Crítérios gerais de controle interno na administração pública*: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2009.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). *Gerenciamento de riscos corporativos – Estrutura Integrada*: Sumário Executivo. São Paulo: PricewaterhouseCoopers, 2007.

DAMODARAN, A. *Investment philosophies*: successful investment philosophies and the greatest investors who made them work. New York: Wiley and Sons, 2003.

GESPÚBLICA. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização*: GesPública. Guia de orientação para o gerenciamento de riscos. Brasília: MPOG, 2013. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p_vii_risco_oportunidade.pdf>. Acesso em 20/05/2019.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1987.

GRAY, D. E. *Pesquisa no mundo real*. Porto Alegre: Penso, 2012.

MARTINS, M. A. F. et al. Seção temática: “Sistema de governança em órgãos públicos” Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde. *Rev. Serv. Público*, Brasília, v. 69, n. 1, p. 7-32, jan/mar. 2018.

PELEIAS, I. R.; CAETANO, G.; PARISI, C.; PEREIRA, A. C. Produção científica sobre controle interno e gestão de riscos no ENANPAD e Congresso USP: análise bibliométrica no período 2001-2011. *Revista Universo Contábil*, Blumenau, v. 9, n. 4, p. 29-49, out./dez., 2013.

RIBEIRO, H. C. M. Produção acadêmica dos artigos publicados em revistas científicas nacionais disponibilizadas na Base Atena sobre o tema gestão de riscos de 2000 a 2015. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, João Pessoa, v. 5, n. 1, p. 75-93, jan./abr. 2017.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social*: métodos e técnicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

SILVA, B. J. P. *Proposta de modelo de gestão de riscos para uma IFES visando à realização de auditoria baseada em riscos*. 2015. 186 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Processos Institucionais.

SILVA, A. H. C.; ABREU, C. L.; COUTO, D. C. F. Evolução do controle interno no setor público: um estudo dos novos normativos emitidos entre 2003-2016. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)*, Rio de Janeiro, v. 22, p. 20-38, mai./ago. 2017.

VALENTIM, I. C. D.; SILVA, L. O.; PASSOS, J. G. Controle interno e gestão de risco: uma revisão baseada em estudos brasileiros. *Revista Interface*, [3], n. 1, p. 69-89, jan./jul. 2016.

Naiara Taise Sousa Nunes

 <https://orcid.org/0000-0003-2495-213X>

Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Piauí (2014). Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (2015). Mestranda em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Atualmente é contadora da Universidade Federal do Ceará. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em contabilidade, controle e orçamento público.

E-mail: naiarataise@gmail.com

Samuel Cavalcante Mota

 <https://orcid.org/0000-0001-9197-1467>

Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (2006) e em Administração pela Universidade Federal do Ceará (2019). É mestrando em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. É servidor técnico-administrativo, no cargo de contador da Universidade Federal do Ceará.

E-mail: samuelcmota@hotmail.com

Augusto César de Aquino Cabral

 <https://orcid.org/0000-0001-8248-4886>

Possui graduação em Administração pela Universidade de Fortaleza (1988), mestrado em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (1996), mestrado em Educação pela Universidade de New Hampshire - EUA (1991) e doutorado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001). É Professor Titular da Universidade Federal do Ceará, onde atua no Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria (PPAC), nos campos dos estudos organizacionais e da gestão de pessoas.

E-mail: cabral@ufc.br

Sandra Maria dos Santos

 <https://orcid.org/0000-0002-8515-9146>

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (1978), mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (1989) e doutorado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (1998). Professora titular da Faculdade de Economia, Administração, Atuaria e Contabilidade (FEAAC), da Universidade Federal do Ceará (UFC), atuando na graduação e pós-graduação (Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria – PPAC).

E-mail: smsantos@ufc.br

Avaliação de desempenho de docentes em estágio probatório: análise do modelo vigente no Instituto Federal do Sertão Pernambucano

Rafaella Braga de Sousa

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano, Petrolina, PE - Brasil

Milka Alves Correia Barbosa

Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL - Brasil

Fernanda Roda de Souza Araújo Cassundé

Universidade Federal do Vale do São Francisco, Petrolina, PE - Brasil

Myrna Suely Silva Lorêto

Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE - Brasil

Esta pesquisa investigou a contribuição do sistema de avaliação especial de desempenho docente adotado pelo Instituto Federal do Sertão Pernambucano para o desenvolvimento profissional dos seus professores e das práticas e políticas de gestão de pessoas da instituição. Os dados demonstraram que o sistema se encontra obsoleto e não atende a diretrizes teóricas e metodológicas para a sua efetividade. A análise revelou que não existe alinhamento entre as atividades do plano de capacitação anual e os resultados das avaliações, e que inexistem práticas que incentivem a utilização de políticas relacionadas ao *feedback* da avaliação, demonstrando que ela possui pouco ou nenhum reflexo em outras práticas de gestão de pessoas. Sem o intuito de esgotar as reflexões relacionadas ao tema, este trabalho revalida a importância das pessoas que compõem o corpo funcional das Ifes, evidenciando a necessidade da promoção de seu desenvolvimento profissional e do papel da área de gestão neste processo.

Palavras-chave: avaliação especial de desempenho docente, desenvolvimento profissional, gestão de pessoas no serviço público

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v7i4.4017> | E- ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 24 de setembro de 2019 e aceito em 01 de setembro de 2020.]



Evaluación del desempeño del profesor en etapa probatoria: análisis del modelo actual en una institución federal de educación superior

Esta investigación analizó la contribución del sistema especial de evaluación del desempeño docente adoptado por el Instituto Federal de Sertão Pernambucano para el desarrollo profesional de sus docentes y las prácticas y políticas de gestión de personas de la institución. Los datos demostraron que el sistema es obsoleto y no cumple con las pautas teóricas y metodológicas para su efectividad. El análisis reveló que no hay una alineación entre las actividades del plan de capacitación anual y los resultados de las evaluaciones, y que no hay prácticas que fomenten el uso de políticas relacionadas con la retroalimentación de la evaluación, lo que demuestra que tiene poca o ninguna reflexión sobre otras prácticas de gestión de personas. Sin pretender agotar las reflexiones relacionadas con el tema, este trabajo revalida la importancia de las personas que integran el personal del IFES, destacando la necesidad de promover su desarrollo profesional y el papel del área de gestión en este proceso.

Palabras clave: evaluación especial del desempeño docente, desarrollo profesional, gestión de personas en el servicio público

Evaluation of performance of teachers on a probation stage: analysis of the current model in a federal institution of higher education

This research sought to investigate the contribution of the system of special teaching evaluation performance adopted by the Federal Institute of Sertão Pernambucano for the professional development of its professors and its People Management practices and policies. The data demonstrated that the system is obsolete and does not meet the theoretical and methodological guidelines for its effectiveness. The data revealed that there is no alignment between the activities of the annual training plan and the results of evaluations, and that there are no practices that encourage the use of policies related to evaluation feedback, demonstrating that it has little or no reflection in other practices of People Management. Without the intention of exhausting the reflections related to the theme, this work revalidates the importance of the workers who is part of the functional body from the Federal Institutions of Higher Education, evidencing the need to promote their professional development and the role of the management area in this process.

Keywords: special teaching evaluation performance, professional development, people management in public service

1 Introdução

Nas últimas décadas, a administração pública brasileira parece ter despertado para a necessidade de reformular seu modelo de gestão, no intuito de incentivar o aprimoramento contínuo dos serviços prestados à sociedade (BIULCHI; PAULI, 2012). No Brasil, um dos marcos legais dessas transformações se deu a partir da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a qual institui uma reforma administrativa estabelecendo princípios e normas concernentes ao aperfeiçoamento da função pública, visando à melhoria dos serviços ofertados à coletividade.

Diante desse contexto, as organizações públicas foram demandadas a reavaliar a forma de gerir pessoas e as ferramentas em uso para se adequar às exigências da sociedade (MACHADO; ARAÚJO; ARRUDA, 2014). Nessa conjuntura, as atividades desenvolvidas pelos servidores públicos assumem importância e a avaliação de desempenho torna-se instrumento voltado tanto para o desenvolvimento organizacional quanto para o crescimento profissional do servidor.

De fato, muitas são as repercussões benéficas para a gestão pública na utilização de sistemas de avaliação de desempenho, uma vez que possibilita o cumprimento de metas, melhoria na prestação dos serviços, fornece mecanismos para subsidiar políticas e programas de gestão de pessoas, indica condições de trabalho, orienta o processo de tomada de decisões, entre tantas outras. Para o servidor, além de promover seu desenvolvimento na carreira, permite maior interação com seus superiores, *feedback* do desempenho e possibilidade de aperfeiçoamento nos processos de trabalho (BERGUE, 2019).

Contudo, estudos sobre avaliação de desempenho no serviço público evidenciam as dificuldades na operacionalização desse processo, quais sejam, cultura de avaliação ainda incipiente, subjetividade nas avaliações, resistência dos atores envolvidos, comunicação ineficaz dos resultados, entre outras. Como consequência, a avaliação de desempenho na administração pública tem fornecido um resultado muito aquém de sua potencialidade (ODELIUS; SANTOS, 2008; MARTINS *et al.*, 2010; BERGUE, 2019).

O Decreto nº 7.133/2010 define avaliação de desempenho como sendo:

[...] monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades de lotação dos servidores integrantes dos planos de cargos e de carreiras abrangidos pelo art. 1, tendo como referência as metas globais e intermediárias destas unidades (BRASIL, 2010, p. 3).

Importa aqui estabelecer uma diferenciação entre avaliação de desempenho (AD) e avaliação especial de desempenho (AED), tomando-se a primeira como um processo de caráter contínuo e periódico, e a segunda, foco deste trabalho, como sendo aquela própria do período de estágio probatório e requisito condicionante de acesso à estabilidade e efetivação do servidor no cargo (BERGUE, 2010). A avaliação especial de desempenho aplica-se a todos os servidores após o ingresso no serviço público federal, por um período de três anos, quando são analisados e avaliados quesitos como assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade, critérios instituídos pelo art. 20º da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990).

Na administração pública, ainda prevalecem práticas burocratizadas ou desatualizadas, no que diz respeito aos procedimentos de avaliação especial de desempenho (LUZ; FIGUEIREDO FILHO, 2018; BERGUE, 2019). Por vezes, formulários utilizados nesses processos são encaminhados aos setores responsáveis para realização da avaliação e retornam sem que esses resultados possam provocar qualquer significado para o planejamento institucional ou na percepção do servidor sobre o seu trabalho, não lhe conferindo oportunidades de capacitação ou reconhecimento.

Especificamente, em uma Instituição Federal de Ensino (IFE), os docentes necessitam ser observados e avaliados conforme função e papel que nela desempenham. A ideia da avaliação de desempenho no período do estágio probatório dos professores, por exemplo, deve estar voltada para o que eles realizam na carreira, de forma a contribuir para enfrentamento dos desafios da docência e não apenas para analisar elementos vinculados ao âmbito administrativo, como assiduidade e disciplina (MARCELO, 2009).

Para tanto, a Lei nº 12.772/2012 regulamenta o estágio probatório dos docentes do magistério federal indicando os elementos que deverão ser observados no processo avaliativo, além dos previstos no art. 20 da Lei nº 8.112, de 1990, o que inclui verificar

a adaptação do professor ao trabalho. Contudo, a referida Lei não prevê um modelo único específico de avaliação, cabendo a cada instituição proceder à normatização e padronização dos procedimentos relativos a esta avaliação (BRASIL, 1990; 2012).

Desse modo, diante da relevância dos primeiros anos do docente dentro da instituição para apropriação de suas capacidades e do papel contributivo da avaliação especial de desempenho para direcionar esse processo, levando em consideração as peculiaridades do serviço público e os entraves à implementação efetiva desse instrumento, definiu-se a seguinte questão de pesquisa: **De que forma o sistema de avaliação especial de desempenho docente contribui para o desenvolvimento profissional de professores e das práticas e políticas de gestão de pessoas?** O *locus* definido para o estudo é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE). Assim, como objetivo geral, buscou-se investigar a contribuição do sistema de avaliação especial de desempenho docente adotado no IF Sertão-PE para o desenvolvimento profissional de seus professores e das práticas e políticas de gestão de pessoas da instituição.

Além disso, definiram-se como objetivos específicos: descrever os instrumentos utilizados para a realização da AED docente do IF Sertão-PE; identificar os principais aspectos limitadores e fortalecedores do método avaliativo utilizado; verificar se o sistema de AED obedece aos preceitos gerais estabelecidos pela legislação da carreira docente; identificar como os critérios de avaliação relacionam-se às atividades desempenhadas pelos docentes e identificar aspectos do modelo vigente de avaliação voltados ao desenvolvimento profissional docente e às práticas e políticas de gestão de pessoas.

Considerando a contribuição das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) para o desenvolvimento socioeconômico local e regional, aliada às novas demandas e exigências da sociedade e do mercado, tornam-se necessários estudos acerca do desempenho dos seus servidores. Em se tratando de uma instituição de ensino, que é lugar de transmissão de conhecimento, os docentes se revestem de papel significativamente estratégico, uma vez que são peças-chave cuja atuação na educação, pesquisa e extensão reflete-se no cumprimento de sua função social.

Dessa forma, entende-se ser necessário empreender esforços para abordar o tema para além da perspectiva de cunho meramente burocrático, tendo em vista a

importância e as peculiaridades que envolvem os primeiros anos do docente em uma instituição pública de ensino. A gestão de pessoas nas Ifes requer referenciais mais específicos, haja vista a substancial distinção entre as atividades de docentes e de outras categorias de servidores públicos, demonstrando, assim, a pertinência deste estudo científico e seu papel contributivo como instrumento de melhoria para a gestão da educação pública superior.

2 Avaliação de desempenho no serviço público

Na administração pública brasileira, pode-se tomar a Emenda Constitucional nº 19/1998 como o marco de quando a avaliação de desempenho passou a ter um novo objetivo no ordenamento jurídico, constituindo-se como condicionante para a manutenção do servidor no cargo. Assim, a nova redação do art. 41 da CF/88 institui a obrigatoriedade da avaliação periódica de desempenho e a avaliação especial de desempenho.

Em 2006, merecem destaque os Decretos nº 5.707 e nº 5.825, que expressam claramente a necessidade de integração entre avaliação de desempenho, Plano Anual de Capacitação (PAC) e Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento (PCA), uma vez que preconizam que os resultados das avaliações de desempenho deverão, além de fornecer indicadores que auxiliem no planejamento estratégico institucional e propiciar condições favoráveis à melhoria dos processos de trabalho, subsidiar a elaboração de programas de capacitação e aperfeiçoamento (BRASIL, 2006).

Adicionalmente, o Decreto nº 7.133/2010 regulamentou os critérios e os procedimentos de avaliação de desempenho no serviço público federal, detalhando os dispositivos da Lei nº 11.784, de 2008 e, assim, dispoendo as diretrizes gerais que devem ser seguidas pelos órgãos e entidades, ao realizarem o processo de avaliação de desempenho individual de seus servidores, bem como do desempenho institucional (BRASIL, 2010). Já em 2013, foi publicado o Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho, pela Secretaria de Gestão Pública (Segep) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o intuito de orientar gestores, servidores e colaboradores dos órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica

e fundacional, quanto à aplicação da sistemática para avaliação de desempenho.

Com foco nas organizações públicas, Schikman (2010) defende que a avaliação de desempenho é uma importante ferramenta para o desenvolvimento de uma cultura voltada para resultados e que a adoção de uma política de avaliação visa tanto ao desenvolvimento profissional, quanto ao desenvolvimento das competências individuais e organizacionais que propiciem o alcance das metas estratégicas das organizações. No Quadro 1, estão dispostos os propósitos da utilização da avaliação que se configuram como benéficos no nível individual e no nível organizacional.

Quadro 1 | Propósitos da avaliação de desempenho nas organizações públicas

PARA O INDIVÍDUO	PARA A ORGANIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar o desempenho profissional; • Identificar necessidades de aprimoramento das habilidades pessoais e profissionais; • Refletir sobre os pontos fortes e fracos de cada avaliado; • Conhecer o potencial do funcionário; • Obter subsídios para a progressão na carreira, com base em competências e desempenho, entre outros benefícios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior alinhamento dos processos de trabalho com a missão e objetivos estratégicos da instituição; • O desenvolvimento de uma visão sistêmica por parte dos indivíduos em relação à organização; • O desenvolvimento do espírito de equipe; • A percepção da interdependência entre áreas e pessoas. • Identificar a necessidade de adequação funcional relativas às dificuldades de adaptação ao cargo, à função ou à instituição.

Fonte: Schikman (2010); Segep (2013)

Para o alcance de seus propósitos, o processo avaliativo prevê o diálogo entre chefia e subordinado, para discussão acerca dos resultados, de forma a gerar um alinhamento entre as expectativas de ambas as partes e da visualização das habilidades, deficiências e alterações necessárias ao perfil de cada indivíduo (SCHIKMAN, 2010).

Nesse ponto, é importante reconhecer que no setor público é comum a resistência em ambos os polos do processo – avaliado e avaliador – a qual reside, em geral, na pouca flexibilidade na gestão de recursos humanos e no fato de a administração pública não possuir um único objetivo, mas uma série deles, tangíveis e intangíveis, ensejando maior

dificuldade para construir indicadores, a fim de medir o seu desempenho (BERGUE, 2019).

Além disso, a organização pública é ainda considerada ambiente em que, em regra, predominam favoritismos e apadrinhamentos que podem interferir negativamente e camuflar resultados (MARTINS *et al.*, 2010), reflexo de uma herança patrimonialista. Nesse sentido, KRUMM (2005) já sinalizava que a objetividade, imparcialidade e impessoalidade essenciais à implementação de uma metodologia de avaliação de desempenho ainda não foram alcançadas nas organizações públicas.

Com o intuito de mitigar possíveis limitações, o Manual da Segep trouxe orientações sobre a importância do processo avaliativo e alertas para a possibilidade de vieses como distorções, parcialidade, leniência ou preconceitos quando o processo se centra em apenas um avaliador. Conforme o Manual, o servidor deve ser avaliado não somente pelo seu superior hierárquico, mas também por outros atores que compartilham com ele o mesmo setor de trabalho, como colegas de equipe, subordinados e por ele próprio – autoavaliação (SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA, 2013).

Ainda no âmbito das organizações públicas, fatores associados à metodologia do sistema de avaliação podem dificultar a consecução dos seus propósitos. Neste aspecto, Odélius (2000) reforça que em indicadores de desempenho baseados em cargos genéricos e não na atividade desempenhada, o uso de apenas um método para diferentes grupos de cargos ou uso exagerado de formulários pode inviabilizar a obtenção de resultados fidedignos.

Acerca dos aspectos intervenientes que permeiam os sistemas de avaliação de desempenho no serviço público, Odélius e Santos (2008) verificaram em seu estudo quatro componentes. O Quadro 2 elucida os principais aspectos que compõem o sistema de avaliação de desempenho (AD) e de que forma se relacionam com cada componente identificado no estudo.

Quadro 2 | Componentes que influenciam os sistemas de avaliação de desempenho no âmbito do serviço público e seus respectivos aspectos

<p>Características do sistema: associam-se aos requisitos e resultados de uma avaliação de desempenho.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A avaliação é considerada um importante instrumento de gestão e como subsídio para o processo de tomada de decisões; • Os resultados da avaliação são usados para o incremento na eficácia de outros processos de gestão de pessoas; • A cúpula da organização valoriza o sistema e incentiva a melhoria do acompanhamento e <i>feedback</i>; • A objetividade de critérios de avaliação; • O uso da AD resulta em utilidade e benefícios para avaliados e para avaliadores (BEHN, 2003); • Gerentes e avaliados valorizam a AD; • Os resultados obtidos, relativos ao desempenho dos profissionais, devem ser precisos, ou seja, precisam ser válidos e confiáveis, de modo a representar adequadamente o desempenho; • Os critérios utilizados são interpretados de maneira uniforme por avaliadores e por avaliados; • Há coerência entre esforço e gratificação (quando usada para este fim); • A avaliação deve ser decorrente de um diálogo construtivo; • As medidas de controle das ADs são acompanhadas.
<p>Atuação dos gerentes: associa-se ao preparo, ação e prioridades gerenciais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente assumindo sua função de gestor de pessoas; • Gerente preparado para a condução do processo de AD; • Medidas de controle consolidadas no processo de AD; • Aspecto financeiro influenciando a AD; • O trabalho dos servidores é conhecido pelos avaliados; • Metas individuais, de equipe e institucionais integradas entre si; • AD priorizada e valorizada (reconhecimento da cúpula).

<p>Impacto da avaliação sobre o indivíduo: associa-se ao impacto sobre o indivíduo e o comportamento no trabalho.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estresse sendo causado pela AD vinculada à remuneração; • Desgaste no relacionamento entre os servidores; • Foco na AD e não no trabalho-desestímulo causado pela AD; • AD considerada um instrumento de controle.
<p>Cultura: associa-se à influência do relacionamento e da cultura na avaliação de desempenho.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Associação da AD à remuneração – benevolência dos gerentes (avaliadores); • Receio de avaliar com rigor para evitar situações desagradáveis; • Estabilidade no cargo; • Avaliações concentradas em valores próximos ao máximo/influência do contexto na AD; • Definição formal de metas individuais.

Fonte: baseado em Odellius e Santos (2008).

Nota-se que o primeiro componente – requisitos e resultados de uma avaliação de desempenho – associa-se a itens que podem ser identificados com resultados positivos e negativos da avaliação, além das características necessárias a um sistema de avaliação. Importa salientar que, acerca do preparo gerencial, o estudo destacou sua importância como ponto crucial para a condução da avaliação de desempenho.

3 Estágio probatório, avaliação especial de desempenho e desenvolvimento profissional: aproximações entre os construtos

O estágio probatório, ou estágio de confirmação, pode ser considerado o período de avaliação, adaptação e treinamento a que ficam submetidos os que ingressam em cargos públicos, em razão de aprovação em concurso público. Consiste, então, em período de experiência, supervisionado pela administração pública, para verificar a adequação de agentes públicos nos anos iniciais de relação funcional com o Estado, em que se visa avaliar a aptidão para a função, retidão moral, a assiduidade, a dedicação, a disciplina, a responsabilidade e a eficiência dos recém-empossados, mediante observações e inspeções regulares (MODESTO, 2007).

O período probatório foi inserido no contexto jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1937, porém, somente após as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº19/98 foi determinada a instauração de um processo avaliativo como requisito para aprovação do servidor nesse período. A partir disso, o acesso à estabilidade conferida pela legitimação do estágio probatório ficou condicionado ao atendimento de dois critérios: um de caráter temporal (três anos de efetivo exercício) e outro no aspecto valorativo (atendimento regular das atribuições e de outras obrigações pertinentes ao cargo). Nesses termos, somente será outorgada a efetivação no cargo público após resultado positivo na avaliação de desempenho (BERGUE, 2010).

No âmbito da administração pública federal, a avaliação especial de desempenho está regulamentada pela Lei nº 8.112/90, que apresenta cinco fatores de avaliação, os quais podem ser visualizados no Quadro 3, com suas respectivas descrições.

Quadro 3 | Fatores de avaliação especial de desempenho para servidores públicos federais

Fator	Descrição
Assiduidade	Avalia a frequência diária do servidor: relacionada à frequência sem faltas, pontualidade, à inexistência de atrasos, ausências e a saídas antecipadas.
Capacidade de Iniciativa	Avalia a capacidade do servidor em tomar providências por conta própria dentro de suas competências; refere-se ao esforço pessoal e dedicação no desempenho das atribuições, bem como atualização de conhecimentos, técnicas e práticas.
Disciplina	Avalia o comportamento do servidor quanto aos aspectos de observância aos regulamentos da chefia: respeito às leis, normas, às disposições regulamentares e ao irrestrito cumprimento dos deveres de cidadão, com fidelidade e presteza, obedecendo às determinações de sua chefia e superiores hierárquicos.
Produtividade	Avalia o volume e a qualidade do trabalho produzido pelo servidor e o atendimento aos prazos estabelecidos; o quanto de ações e tarefas é capaz de realizar com eficácia, de maneira rápida e correta.
Responsabilidade	Avalia se o servidor assume as tarefas que lhe são propostas, de maneira a responder pelos resultados, considerando as possíveis dificuldades; assumir quaisquer resultados decorrentes de ações praticadas pelo servidor ou, parcialmente, pela equipe de trabalho.

Fonte: elaborado com base na Lei nº 8.112/90 (RANGEL; CANELLO, 2013)

A despeito de a legislação indicar os critérios acima apresentados, não existe orientação acerca de como as instituições e avaliadores devem proceder para implementar o processo avaliativo.

No tocante à carreira docente, a aprovação da Lei nº 12.772/2012 trouxe alterações prevendo novos fatores a serem considerados à consecução da avaliação especial de desempenho docente, os quais estão elencados no Quadro 4. Aparentemente, esses dispositivos sobrepõem-se aos critérios definidos pela Lei nº 8.112/1990, porém a Lei nº 12.7272/12 trouxe fatores de avaliação com contornos mais específicos e direcionados à profissão docente.

Quadro 4 | Fatores de avaliação especial de desempenho para docentes do serviço público federal

Fator de Avaliação	Descrição
Adaptação do professor ao trabalho	Identificada por meio de avaliação da capacidade e qualidade no desempenho das atribuições do cargo.
Cumprimento dos deveres e obrigações	Verificado a partir da observância da ética profissional.
Plano de atividades	Análise dos relatórios que documentam as atividades científico-acadêmicas e administrativas, programadas no plano de trabalho da unidade de exercício e apresentadas pelo docente, em cada etapa de avaliação.
Aptidões	Assiduidade, disciplina, desempenho didático-pedagógico, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.
Programa de recepção de docentes	Participação no Programa de recepção de docentes instituídos pela Instituição Federal de Ensino.
Avaliação discente	Avaliação pelos discentes, conforme normatização própria da Instituição Federal de Ensino.

Fonte: elaborado com base na Lei nº 12.772/12

Para que a avaliação atinja seus objetivos, torna-se pertinente a normatização dentro das instituições, estabelecendo parâmetros para o acompanhamento dessas avaliações acerca da periodicidade, fases ou etapas, respeitando sempre os critérios de prudência e razoabilidade. Além disso, é necessário se certificar de que o instrumento utilizado possa, de fato, extrair informações relevantes, que promovam reflexões e encaminhamentos para

o aprimoramento do servidor, com questões precisas que contemplem as especificidades do cargo avaliado.

Além dessas condições, recorde-se que Pontes (2008) já sinalizava que o processo de comunicação se constitui na essência da avaliação de desempenho, e quando ela é franca e orientativa, permite diálogo entre chefia e subordinado, propiciando um clima positivo no trabalho. Dias (2010) reforçou que o preparo do avaliador em fornecer *feedback* contribui para o alcance dos objetivos dos procedimentos de avaliação.

Nesse ponto, entende-se que o êxito da avaliação para o estágio probatório depende, primeiramente, da compreensão global do significado desse construto para a gestão, que a permita desenvolver um papel acolhedor e socializador e a atuar de forma ética e comprometida com as pessoas (REYNAUD, 2016). Além do mais, percebe-se como relevante a utilização de uma política integrada de gestão de pessoas, na qual os processos avaliativos possam desempenhar um papel pedagógico e de diagnóstico institucional, a fim de subsidiar a movimentação de pessoal, o treinamento e a capacitação profissional etc.

Nesse contexto, a avaliação especial de desempenho dos servidores também pode direcionar o seu desenvolvimento profissional, tendo em vista que por meio dela podem-se reconhecer lacunas de habilidades e de competências, bem como necessidades de redirecionamento dos trabalhos, realocação de servidores entre setores, entre outros (ODELIUS, 2000). Nessa perspectiva, Bergue (2019) esclarece que a avaliação de desempenho não deve ser tomada como um processo isolado, mas como parte de um sistema maior, interagindo com o processo de capacitação, em especial nas fases de diagnóstico das necessidades de capacitação/desenvolvimento.

Por tudo o que foi exposto, perfaz-se que a avaliação especial de desempenho deve ser realizada com o máximo de respeito ao servidor público, no intento de, legitimamente, fazer uso deste instrumento para a promoção de seu desenvolvimento, buscando identificar e, quando possível, antecipar suas deficiências, além de potencializar suas competências e melhor direcionar as habilidades que possui.

4 Método

4.1 Descrição da organização lócus do estudo

O IF Sertão-PE foi criado por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e constitui-se em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), regida pelo seu Estatuto, Regimento, Organização Didática e pelas legislações em vigor (IF SERTÃO-PE, 2014). Configura-se como:

[...] uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, desde a formação inicial e continuada até a pós-graduação *stricto sensu* (IF SERTÃO-PE, 2014, p.1).

4.2 Delineamento metodológico

Considerando a pergunta e a natureza da pesquisa, entendeu-se que a abordagem qualitativa era a mais apropriada para a realização deste estudo. As questões sobre processo (como ou por que algo acontece), bem como questões de entendimento (o que aconteceu, o que significou para os envolvidos na situação) guiaram a presente investigação (GODOY, 1995). Em específico, na presente investigação buscou-se a compreensão acerca de um determinado processo (avaliação especial de desempenho) dentro de um contexto organizacional.

Pode-se ainda enquadrar a presente investigação como descritiva, na medida em que no presente estudo objetivou-se pormenorizar os procedimentos que permeiam as avaliações de desempenho para docentes em estágio probatório.

Considerando que a abordagem qualitativa não exige o estabelecimento em um primeiro momento da quantidade de participantes necessárias à investigação, adotou-se a amostragem teórica, a qual não se apoia em técnicas usuais de amostragem estatística

(FLICK, 2011). Nessa perspectiva, os participantes da pesquisa foram escolhidos de acordo com “seu nível (esperado) de novos *insights* para a teoria em desenvolvimento” (FLICK, p. 79, 2011).

Para fins de delimitação dos participantes da pesquisa, estimou-se que o grupo de entrevistados seria composto por servidores do Departamento de Administração de Pessoas (Deap), Coordenação de Legislação e Normas (CLN) e Coordenação de Gestão de Pessoas (CGP), totalizando oito pessoas. Dessas, seis foram entrevistadas: o Diretor de Gestão de Pessoas; a Chefe do Departamento de Administração de Pessoas; uma servidora da Coordenação de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas; um membro da CGP do campus Petrolina; o presidente da Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD) e a Pró-reitora de Ensino.

A coleta de dados deu-se mediante pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, caracterizando o levantamento por múltiplas fontes, conforme preconiza Godoy (1995). Para realização de uma avaliação crítica documental, Cellard (2008) discorre que devem ser consideradas cinco dimensões, conforme apresentado no Quadro 5, que demonstra a realização dessa técnica metodológica e os documentos utilizados na presente pesquisa.

Quadro 5 | Dimensões da avaliação crítica documental

Dimensões	Definição	Documentos utilizados na pesquisa
1 - Contexto	Análise do contexto histórico e social em que foi elaborado o documento.	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal, leis, decretos acerca do tema; • Site institucional; • Estatuto, Regimento Interno, Plano de Desenvolvimento Institucional, Planos de Capacitação Anuais (2008 a 2011) do IF Sertão-PE; • Organogramas da reitoria e da DGP; • Portarias e resoluções internas; • Planilhas, relatórios e formulários de avaliação especial de desempenho fornecidos pela DGP.
2 - Autor ou autores	Identidade do autor e interesses que motivaram a escrita do documento.	
3 - Autenticidade e confiabilidade	Procedência do documento.	
4 - Natureza	Natureza do documento.	
5 - Conceito-chave e lógica interna do texto	Entendimento do sentido dos termos empregados no documento para a compreensão da lógica interna do texto.	

Fonte: elaborado com base em Cellard (2008) e dados da pesquisa (2019)

Com a entrevista semiestruturada, o pesquisador levanta questionamentos, fundamentados em teorias que interessam à pesquisa, e enseja um amplo campo de interrogativas, advindas de novas possibilidades que vão surgindo, à proporção que se recebem respostas do entrevistado (GASKELL, 2010). Na presente investigação, os participantes foram indagados acerca dos procedimentos de avaliação especial de desempenho docente e a relação desta com o desenvolvimento profissional e com os processos de gestão de pessoas, a fim de conhecer a opinião dos sujeitos quanto ao modelo atual de avaliação utilizado no órgão de estudo.

A realização das entrevistas se deu de forma presencial e estas foram gravadas. Para tanto, foram previamente agendadas e ocorreram de acordo com a disponibilidade dos entrevistados. Antes de iniciar as entrevistas, os participantes foram convidados a ler e assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Todas as entrevistas foram gravadas e a transcrição ocorreu na medida em que foram realizadas, preservando os detalhes do discurso analisado (GASKELL, 2010). Para fins de encerramento da coleta de dados, utilizou-se o critério da saturação – corroborando a amostragem teórica adotada, que, conforme Guerra (2006), ocorre quando o entrevistador se dá conta da repetição das informações face aos pontos centrais do questionamento.

Considerando a natureza do objeto de pesquisa, explicitam-se no Quadro 6 as categorias definidas *a priori* para orientar este estudo.

Quadro 6 | Categorias de análise definidas *a priori*

Categorias de análise	Aspectos analisados
Avaliação especial de desempenho	Presença de: <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de avaliação para docentes; • Critérios de avaliação estabelecidos na legislação vigente; • Normas e regulamentação interna sobre avaliação especial de desempenho do docente; • Aspectos limitantes da avaliação especial de desempenho dos docentes; • Critérios de avaliação relacionados às atividades desempenhadas pelos docentes.
Desenvolvimento profissional	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de ações que incentivem o diálogo e <i>feedback</i> dos resultados das avaliações entre avaliador e avaliado. • Oferta de ações e programas de qualificação contínua de docentes direcionados ao aprimoramento profissional.
Processos de gestão de pessoas	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta de eventos de capacitação e treinamento direcionados ao preenchimento de lacunas indicadas nas avaliações; • Presença de programas de gestão de pessoas fomentados ou relacionados ao sistema de avaliação especial de desempenho utilizada para docentes.

Fonte: baseado em Brasil (2006) e Bergue (2014)

Considerando os procedimentos de coleta de dados selecionados para o desenvolvimento desta pesquisa, entendeu-se que o método mais apropriado para a análise dos dados era a análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Diante do volume de informações nesta etapa, foi usado o *software* Atlas.ti como ferramenta de suporte à análise. No Quadro 7 estão elencadas as etapas da análise de conteúdo e como elas foram aplicadas nesta investigação:

Quadro 7 | Etapas da análise de conteúdo

Etapa	Procedimentos a serem realizados	Suporte do ATLAS-ti
Pré-análise	<ul style="list-style-type: none"> • Leitura flutuante dos dados coletados; • Seleção do material a ser analisado; • Elaboração dos indicadores para interpretação final; • Preparação formal do material para inclusão no ATLAS-ti. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inserção dos documentos no software; • Geração de documentos primários (P-Docs).
Exploração do material	<ul style="list-style-type: none"> • Leitura, codificação, classificação e categorização dos documentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção de trechos do documento e criação das citações livres (<i>free quotations</i>). • Geração de <i>memos</i>; • Geração de <i>comments</i>; • Geração de <i>code family</i> e <i>codes</i>.
Tratamento dos resultados, inferências e interpretação	<ul style="list-style-type: none"> • Síntese e seleção dos resultados; • Validação dos resultados; • Identificação de padrões, tendências e relações implícitas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geração de links; • Representação gráfica dos relacionamentos entre códigos, categorias, memorandos, comentários e links.

Fonte: baseado em Bardin (2011); Friese (2014)

5 Resultados

Nesta seção apresenta-se a análise dos dados obtidos por meio dos métodos de coleta adotados neste estudo.

5.1 A avaliação especial de desempenho docente no IF Sertão-PE

No IF Sertão-PE, a avaliação especial de desempenho docente é controlada e acompanhada pela Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) e pelas coordenações de gestão de pessoas (CGPs) presentes em todos os *campi* do órgão. A instituição dispõe de um modelo único de avaliação para servidores técnicos administrativos e docentes, composto

por um formulário básico em que estão descritos os critérios de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade definidos pela Lei nº 8.112/90.

No formulário, cada critério de avaliação desdobra-se em quesitos nos quais o avaliador deverá atribuir uma pontuação, que varia de 1 a 5. Além do preenchimento dos critérios objetivos, o formulário dispõe de um campo aberto destinado à identificação de fatores intervenientes que podem influenciar no desempenho satisfatório do docente. Contudo, observou-se que essa parte do formulário não é autoexplicativa e não há informações que possam orientar o avaliador quanto ao seu preenchimento, o que pode contribuir para a subutilização deste campo.

O processo de avaliação é realizado com periodicidade anual e o servidor somente é aprovado se a média aritmética das três avaliações for igual ou superior ao valor 3, caso contrário, será considerado inapto ao exercício das atribuições do cargo. O processo de estágio probatório inicia-se na DGP e é encaminhado à chefia imediata do docente que, normalmente, é representada pelo coordenador do curso ao qual o professor encontra-se vinculado. Depois de realizada a avaliação, a chefia imediata comunica, informalmente ou via e-mail, ao docente avaliado, solicitando sua assinatura no formulário, o qual declara estar ciente do resultado obtido e, em seguida, o processo retorna à DGP/CGPs. Na hipótese de não concordar com o resultado, pode recorrer e solicitar à Direção Geral do seu campus de lotação, por meio de requerimento apensado ao processo, para que seja designada uma comissão, a fim de efetivar a revisão de sua avaliação.

Após a realização das três avaliações, o processo de estágio probatório é enviado à CGDP, na DGP, que procede à verificação dos formulários, analisando se o preenchimento está correto e com as devidas datas e assinaturas. Caso não esteja, o processo retorna ao campus, para que sejam sanadas as falhas e só depois disso é encaminhado ao gabinete da reitoria para homologação e autorização de emissão da portaria.

5.2 Adequação da AED no IF Sertão-PE: análise documental e de entrevistas

Ao se analisarem os aspectos legais e correlação dos critérios de avaliação com as atividades desempenhadas pela carreira docente, verificou-se que o formulário utilizado para a avaliação no IF Sertão-PE não atende ao estabelecido pela Lei nº 12.772/12,

pois não estabelece outros critérios a serem considerados na avaliação, além dos já elencados pela Lei nº 8.112/90, de forma a possibilitar que a avaliação ganhe contornos mais específicos e próximos da profissão docente (BRASIL, 1990, 2012). A ausência da avaliação discente, bem como de critérios para a análise do desempenho didático-pedagógico e atividades científico-acadêmicas no instrumento vigente representam tal constatação. Além disso, os dados revelaram que o modelo vigente no IF Sertão-PE não prevê a designação de comissão específica para realizar a avaliação, conforme previsto pela Lei nº 12.772/12 (BRASIL, 2012).

Observou-se ainda que a instituição utiliza o mesmo modelo de avaliação, tanto para técnicos administrativos quanto para docentes. No que tange a esse aspecto, Odelius (2000) reforça que indicadores de desempenho devem estar associados à atividade desempenhada, fazendo-se necessário o uso de métodos distintos para diferentes grupos de cargos. O trecho abaixo retrata o posicionamento do entrevistado E1, acerca dos critérios de avaliação que compõem o atual instrumento:

Os critérios de avaliação não são suficientes, basicamente eles avaliam a atuação dele enquanto servidor, se ele é assíduo, se ele é pontual, se ele cumpre as obrigações dele, ou seja, basicamente se ele entrega relatório, se está fazendo as frequências, se ele está na instituição, basicamente ele avalia isso, ele não avalia situações como se o docente tem boa didática, se ele está preocupado em se capacitar, se ele está preocupado em desenvolver pesquisa, extensão, que são atividades também inerentes ao docente, tudo isso está se perdendo no atual modelo de avaliação (E1).

Outro aspecto verificado na análise documental se refere à ausência de regulamentação própria pelo IF Sertão-PE, quanto aos parâmetros para o acompanhamento das avaliações acerca da periodicidade, prazos, fases ou etapas e de algum manual de procedimentos que possam orientar o docente e o avaliador nesse processo. Acerca disso, Moura (2016) reforça a importância da normatização dentro das instituições e tal preocupação foi encontrada nas falas dos entrevistados do IF Sertão-PE, alinhando-se ainda aos achados da análise documental, no qual se constatou a ausência de regulamentação desses procedimentos no órgão estudado.

Em se tratando de fatores limitantes do instrumento vigente no IF Sertão-PE, ficou evidenciado que o fato da avaliação estar centralizada somente na chefia imediata

do docente é o principal entrave para o processo. O relato abaixo do entrevistado E1 demonstra tal circunstância:

O problema maior do nosso formulário atual é que só a chefia faz a avaliação, é um formulário que você não tem avaliação por outras pessoas da comunidade, nem por colegas, nem por chefias superiores, nem por discentes, fica tudo exclusivamente na mão da chefia e acaba que o chefe por si só não tem condições de avaliar toda a atuação do docente, ele não tem condições de avaliar a atuação do docente em sala de aula, ele não tem condições de avaliar se o docente atende aos requisitos da carreira em termos de didática, em termos de pesquisa, de extensão, basicamente o chefe acaba avaliando só se ele está cumprindo os requisitos, entregando os relatórios, se tem frequência na sala de aula e a gente está perdendo muito nisso em termos de avaliação (E1).

Observa-se na fala do entrevistado o reconhecimento da repercussão negativa para a instituição, uma vez que a avaliação realizada somente pela chefia imediata não consegue obter resultados que contemplem toda a área de atuação docente, corroborando o pensamento de Odelius (2000), ao apontar que um dos principais problemas dos sistemas de avaliação de desempenho é quando eles se limitam ao julgamento da chefia.

Pode-se afirmar, mediante os dados coletados, que o atual sistema de avaliação do IF Sertão-PE não segue as orientações previstas pela Segep (2013), ao recomendar uma avaliação realizada por múltiplas fontes, sejam elas colegas de equipe (setor, coordenação, colegiado), superior hierárquico e a autoavaliação.

Outro aspecto limitante apontado pelos entrevistados refere-se à ausência de orientação sobre o procedimento, tanto para o avaliador quanto para avaliado. Essa realidade encontrada no IF-Sertão-PE remete aos achados de Bergue (2014), que destaca como fator crítico nas avaliações de desempenho a falta de esclarecimentos e informações em relação aos seus objetivos.

Ainda dentro dessa discussão, resgata-se a necessidade de desenvolvimento de políticas institucionais que envolvam a capacitação dos que ocupam posições de chefia, para efetivar avaliações de desempenho com o objetivo de prevenir práticas de leniência ou severidade (BERGUE, 2010). Na Instituição em estudo, não foi possível identificar a presença de tais iniciativas, como relatado:

[...] considero que os avaliadores não estão preparados para preencher esse modelo vigente, visto que existem nove formulários que precisam ser preenchidos e eles se resumem a preencher somente os campos direcionados as notas, aos campos que são mais objetivos em que eles tem que atribuir notas e o restante fica todo sem preenchimento mesmo, então tá claro que as pessoas não estão capacitadas, não estão com a sensibilidade de fazer a avaliação correta (E4).

Por essa fala do entrevistado E4, infere-se que a falta de preparo apontada se reflete na inobservância pelos avaliadores dos espaços que são destinados à discussão de aspectos importantes, deixando de contribuir para que o desempenho do docente seja avaliado conforme o previsto. Tal aspecto realça importância da capacitação do avaliador para o sucesso da avaliação de desempenho mencionada por Bergue (2014).

Outro ponto importante revelado pelos entrevistados refere-se à presença da personalidade e da parcialidade nos procedimentos de avaliação, o que referenda o posicionamento de Martins *et al.* (2010), ao considerarem que na cultura da organização pública brasileira, é muito comum a existência de práticas como leniência e/ou severidade, o que pode denotar uma possível não responsabilização dos gestores da instituição quanto à efetividade dos processos avaliativos. O relato seguinte confirma esse cenário:

Eu nesse tempo que estou no setor nunca vi algum servidor ser de fato realmente avaliado em relação aos critérios de avaliação, alguém tirando uma nota baixa, é como se fosse uma avaliação para constar, para dizer que faz [...] tem docente que não cumpre, que não consegue ter um desempenho tão favorável, mas que a relação entre ele e o chefe – subordinado e chefe, acaba levando com que haja também essa questão da subjetividade, do companheirismo, até mesmo de uma questão que a gente chama de proteção da categoria. (E3)

Ainda de acordo com os sujeitos da pesquisa, outra limitação concerne aos critérios avaliativos restringirem-se somente aos fatores preconizados pela Lei nº 8.112/90, não atendendo ao disposto na Lei nº 12.772/12. Desse modo, o modelo vigente no órgão pode estar avaliando parcialmente o desempenho do docente. Além do mais, a avaliação não abrange a visão de outros atores que possuem relação com o avaliado, como os discentes, por exemplo. O trecho abaixo explicita tais fatores críticos:

As limitações que existem são justamente essa fuga da realidade, do que de fato é

o trabalho docente, o que de fato tem de ser mensurado em relação ao trabalho docente, e também porque é uma avaliação que é feita entre o chefe e subordinado quando na verdade o docente dá aula para o discente, então é um gap, uma falha muito grande também não se ter a percepção do discente (E5).

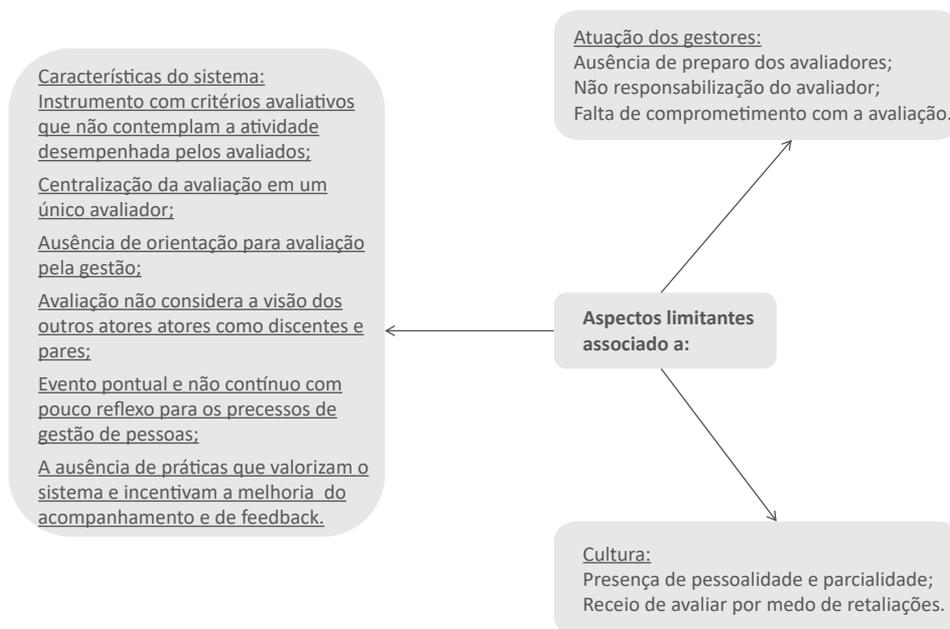
Além dos fatores limitantes, buscou-se reconhecer os aspectos fortalecedores do atual sistema de avaliação. Sobre isso, o participante E1 sinalizou que no formulário existem parâmetros que, de alguma forma, exigem um mínimo de empenho do docente no exercício de suas atribuições.

Vale ressaltar que os demais entrevistados pontuaram que não visualizam elementos fortalecedores no sistema de avaliação vigente. Isso pode sinalizar que os servidores não acreditam na efetividade do instrumento atual, ocasionando uma descrença quanto à avaliação (ODELIUS, 2000), o que faz suscitar a reflexão de que a ausência de envolvimento ou não responsabilização de seus avaliadores pode estar associada ao fato de não se perceberem aspectos que tornem o instrumento uma fonte confiável de dados, servindo apenas ao cumprimento de uma obrigação burocrática da instituição, como pode ser observado no trecho abaixo:

Sinceramente o atual sistema de avaliação utilizado não obedece ao estabelecido pela carreira docente em vigor, não visualizo aspectos fortalecedores no atual modelo e sim o cumprimento apenas de burocracia, pois o servidor terá de ser avaliado no seu estágio probatório (E5).

Com base nos dados coletados e encontrando correspondência com a categoria analítica avaliação especial de desempenho, pode-se afirmar que os principais aspectos limitantes do sistema de avaliação especial de docente do IF Sertão-PE estão reportados na literatura e encontram-se associados principalmente às características do sistema, à atuação dos gestores e à cultura (ODELIUS; SANTOS, 2008), conforme ilustrado na Figura 1:

Figura 1 | Aspectos limitantes identificados para o sistema de Avaliação Especial docente do IF Sertão-PE



Fonte: Odelius e Santos (2008); dados da pesquisa (2019)

5.3 Contribuição da AED para o desenvolvimento profissional de docentes e práticas de gestão de pessoas

Quanto à contribuição do modelo de avaliação atual para o desenvolvimento profissional docente e para as práticas e políticas de gestão de pessoas, os relatos dos participantes corroboram o fato de não haver critérios relacionados à atividade da docência que aproximem a avaliação do que realmente é desenvolvido pelos professores. Além disso, os entrevistados apontaram a ausência de práticas de gestão de pessoas que orientem e incentivem a discussão dos resultados obtidos nas avaliações, inclusive quanto ao próprio formulário de avaliação, o qual não dispõe de espaço para tal finalidade, como se observa no trecho a seguir:

Não contribui de forma alguma, pelo contrário, acredito que seja um desestímulo ao profissional docente que busca aprimorar-se diariamente, que realiza pesquisas, que envolve sua turma em tarefas de extensão, por exemplo, e essas ações não sirvam para sua avaliação no estágio probatório (E6).

Já o entrevistado E4 indica que, apesar de o instrumento vigente de avaliação contemplar apenas critérios genéricos, de certo modo ele pode evidenciar pontos de melhoria, tendo em vista que o docente toma ciência do resultado de sua avaliação quando assina anualmente o processo de estágio probatório e, assim, pode visualizar os fatores que necessitam ser aprimorados. Contudo, também afirmou que, por vezes, os avaliados somente ficam a par de suas avaliações na etapa de finalização do processo, quando decorridos os três períodos, demonstrando possível inobservância na condução dessas notificações.

Desse modo, buscou-se compreender como ocorre o *feedback* das avaliações de desempenho no órgão ora estudado. O relato abaixo assim o caracteriza:

Então, basicamente não existe. Os docentes são avaliados, eles concordam ou não, raramente alguém discorda da avaliação e raramente a gente tem um retorno se foi bem avaliado ou não. Ficou meio que aquela história, é só um documento que atesta lá que eu cumpri os requisitos necessários para cumprir o estágio probatório (E1).

Este cenário chama a atenção para a ausência de discussão dos resultados entre o avaliador e o avaliado, na medida em que o *feedback* da avaliação se limita à ciência do docente no formulário e a mesma pode ocorrer somente ao final do processo. Diante disso, importa ressaltar que, sem a devolutiva do processo avaliativo, poucas são as possibilidades de se realizar uma análise-constructiva do trabalho desempenhado, tanto para a instituição quanto para o avaliado (BERGUE, 2019).

A partir da análise dos documentos, é possível afirmar também que essa avaliação vem funcionando como um evento pontual, com pouco ou nenhum reflexo em outras práticas de gestão de pessoas, visto que os resultados não contemplam informações que permitam à DGP planejar programas voltados às necessidades de capacitação e aperfeiçoamento de seu quadro docente. Ademais, a coleta de dados evidenciou que o instrumento atual não sofreu qualquer reformulação desde sua implementação e, portanto, não houve e não há participação dos docentes no processo de planejamento e implantação do mesmo, tampouco de seu acompanhamento, restringindo a atuação do docente ao papel de avaliado (ODELIUS, 2010).

Corroborando esta análise, ao se buscarem dados sobre como se dá o planejamento do Plano de Capacitação Anual (PCA) gerido atualmente pela DGP, foi possível verificar que os resultados obtidos nas avaliações de desempenho não são utilizados como subsídios para o PCA. O relato a seguir corrobora tal afirmação:

Os eventos de capacitação ofertados pela instituição não estão direcionados ao preenchimento de lacunas apontadas nos resultados das avaliações, até porque desconheço, aqui no IF Sertão, essa política de análise das avaliações de desempenho (E5).

Nesse sentido, é possível constatar um distanciamento da política de gestão de pessoas do Instituto e a orientação presente nos Decretos nº 5.707/2006 e nº 5.825/2006, no que concerne ao PAC e PCA, respectivamente, tendo em vista a não integração entre os processos de avaliação de desempenho e planejamento de capacitação e aperfeiçoamento.

Outro ponto relevante observado no PCA diz respeito à participação do professor no Programa de Recepção de Docentes instituído pela IFE, que consiste em curso de iniciação ao serviço público direcionado aos docentes que estiverem ingressando, visando apresentá-los às especificidades do serviço público (IF SERTÃO-PE, 2016). O curso passou a ser realizado a partir do ano de 2016, contudo, a participação dos docentes recém-empossados ainda não é obrigatória e não está condicionada aos procedimentos de avaliação especial de desempenho.

Sobre isso, os sujeitos da pesquisa destacaram a importância de, ao ingressar na instituição, obter informações concernentes à sua atuação profissional dentro da instituição, inclusive sobre o estágio probatório, seu funcionamento e critérios de avaliação, por meio de cartilhas orientativas e encontros destinados a esses esclarecimentos.

Outrossim, a análise dos eventos ofertados pelo PCA buscou identificar se existem ações voltadas ao aperfeiçoamento da função docente, propiciando-lhes oportunidades de crescimento profissional, alinhando-se ao que preceituam Lima *et al.* (2017). A apreciação dos eventos de capacitação no período de 2011 a 2018 revelou que os cursos possuem, de forma geral, a conotação de treinamento para a realização de tarefas específicas direcionadas para a área administrativa, constatando-se a baixa oferta de cursos voltados à atuação da docência.

Por fim, ao serem questionados sobre as proposições, com o objetivo de aperfeiçoar o instrumento avaliativo, visando principalmente ao desenvolvimento profissional dos docentes e ao aprimoramento dos processos de gestão de pessoas, os participantes apontaram sugestões de melhoria, como a capacitação dos avaliadores, a confecção de cartilha ou manual para orientação da avaliação, o desenvolvimento de práticas e políticas que enfatizem o *feedback* do processo avaliativo, a realização das avaliações por meio de comissão, dentre outros.

6 Considerações finais

Em resposta ao problema de pesquisa proposto, percebeu-se que o modelo de AED pouco contribui para o desenvolvimento profissional do seu quadro e para as práticas e políticas de gestão de pessoas, uma vez que a avaliação não é adotada para subsidiar tomadas de decisões e incrementar outros processos de gestão de pessoas e os critérios avaliativos distanciam-se da vivência docente, não proporcionando uma avaliação do desempenho real dos seus professores.

No tocante ao atual sistema de avaliação de desempenho docente, verificou-se, por meio da descrição do instrumento utilizado pelo IF Sertão-PE, que ele nunca foi revisado, estando em uso por, no mínimo, 15 anos pela instituição. O formulário não atende ao disposto na Lei nº 12.772/12, a qual estabelece elementos avaliativos mais próximos da atividade docente. Assim, o modelo vigente no órgão pode estar avaliando parcialmente o desempenho do docente, deixando de contemplar seu desempenho didático-pedagógico e as atividades voltadas à pesquisa e extensão. Além disso, a avaliação não abrange a visão de outros atores que possuem relação com o avaliado, como os discentes, por exemplo.

A identificação dos aspectos limitadores que permeiam o sistema de avaliação permitiu visualizar que o maior entrave da metodologia utilizada consiste na concentração da avaliação na chefia imediata do docente, o que reforça a importância da avaliação por múltiplas fontes (SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA, 2013), no sentido de mitigar vieses advindos de um único avaliador, além de propiciar diferentes percepções do avaliado.

Ademais, outro fator verificado refere-se à ausência de orientação sobre o procedimento de avaliação tanto para o avaliador quanto para o avaliado, deixando-os sem esclarecimentos suficientes quanto ao seu funcionamento. Além disso, os dados revelaram que existem critérios (subitens) que não estão suficientemente claros e definidos e, desse modo, tendem a dificultar sua apreciação, o que pode estar associado à falta de orientação. Também não foi possível encontrar práticas direcionadas ao preparo e capacitação dos avaliadores, repercutindo negativamente na operacionalização do processo de avaliação.

Aliado a esse aspecto, a avaliação vem funcionando como um evento não contínuo, com pouco ou nenhum reflexo em outras práticas de gestão de pessoas como políticas de capacitação e aperfeiçoamento que possam resultar em mudanças positivas tanto para o docente quanto para a instituição. Verificou-se que não há participação dos docentes no planejamento e acompanhamento do sistema, restringindo sua atuação ao papel de avaliado, representando um fator crítico ao desconsiderar a participação dos envolvidos em todas as fases (ODELIUS, 2010).

Com base nos dados analisados, pode-se afirmar que os principais aspectos limitantes do sistema de avaliação especial docente do IF Sertão-PE estão reportados na literatura e estão associados, principalmente, às características do sistema (tanto ao instrumento quanto à sistemática de utilização), ao modo de atuação dos gestores em relação aos processos de avaliação e aos aspectos culturais da organização.

Em relação aos aspectos fortalecedores do atual sistema de avaliação do IF, a maioria dos entrevistados pontuou que não visualizam elementos fortalecedores no sistema vigente. Isso pode sinalizar que os servidores não acreditam na efetividade do instrumento atual, o que faz suscitar a reflexão de que o instrumento não é visto como uma fonte confiável de dados, servindo apenas ao cumprimento de uma obrigação burocrática da instituição.

No que tange aos aspectos legais, verificou-se que a IFE estudada não possui regulamentação interna alusiva aos parâmetros e procedimentos necessários ao acompanhamento das avaliações, no que se refere à periodicidade, prazos, fases ou etapas, entre outros, tampouco dispõe de algum manual de procedimentos que possa orientar o docente e o avaliador nesse processo.

Já acerca da correlação dos critérios avaliativos com as atividades desempenhadas pelos docentes, observou-se ainda que a instituição utiliza o mesmo modelo de avaliação, tanto para técnicos administrativos quanto para docentes, o que distancia da orientação reportada na literatura, que indica a necessidade de aproximação entre os critérios de avaliação e o trabalho propriamente executado pelo avaliado (ODELIUS, 2000), a fim de obter resultados mais fidedignos e que possam refletir a realidade.

Como limitações desta pesquisa, aponta-se a ausência de dados sobre a percepção dos docentes que já foram submetidos ao estágio probatório. Optou-se por não os incluir, em virtude da ênfase deste estudo nos aspectos metodológicos e legais da temática, e, para tanto, tornou-se mais pertinente entrevistar o grupo que lida mais diretamente com o objeto estudado. Desse modo, sugere-se que as pesquisas futuras abordem também a perspectiva dos docentes submetidos aos procedimentos de avaliação, inclusive envolvendo dados quantitativos, se necessário.

Entre as contribuições teóricas deste estudo, destacam-se as aproximações conceituais entre os construtos “avaliação especial de desempenho” e “desenvolvimento profissional” no âmbito da carreira de professor do ensino básico, técnico e tecnológico, estabelecidas a partir do referencial teórico, permitindo um olhar crítico para a avaliação de desempenho, enquanto instrumento de gestão para o aperfeiçoamento da atividade docente.

Ainda que esta pesquisa possua o escopo de contribuir para a temática em foco, salienta-se que os resultados obtidos não podem ser generalizados para as demais instituições públicas, uma vez que cada organização tem suas peculiaridades e necessidades, sinalizando-se, aqui, uma frutífera oportunidade para estudos futuros em outras IFES.

De maneira geral, os achados deste trabalho contribuem no sentido de pontuar os aspectos intervenientes que se sobressaem e funcionam como entraves do sistema de avaliação utilizado no IF Sertão-PE. E, ainda, colaborar para o enfretamento dos desafios vivenciados pela Diretoria de Gestão de Pessoas, auxiliando na tomada de decisões que se referem a novas políticas de capacitação e desenvolvimento profissional.

Sem o intuito de esgotar as reflexões relacionadas ao tema, esta investigação revalida a importância das pessoas que compõem o corpo funcional das IFES, evidenciando a necessidade da promoção de seu desenvolvimento profissional e do papel da área de gestão nesse processo, uma vez que são as principais responsáveis pelas entregas dos serviços à sociedade.

Referências bibliográficas

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEHN, R. D. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review*. v. 63, n.5, p. 586-606, 2003.

BERGUE, S. T. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. 3ª ed. Caxias do Sul, RS: EducS, 2010.

BERGUE, S. T. *Gestão estratégica de pessoas em organizações públicas*. Caxias do Sul: EducS, 2014.

BERGUE, S. T. *Gestão de pessoas: lideranças e competências para o setor público*. Brasília: Enap, 2019.

BIULCHI, A. F.; PAULI, J. Avaliação de desempenho no serviço público: a experiência do Instituto Nacional do Seguro Social na implantação da gratificação de avaliação de desempenho do seguro social – GDASS. *Revista de Administração IMED*. v. 2, p. 127-139, 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 09 de maio 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 29 de junho de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jun. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jun. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nº 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002; [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 mar. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm. Acesso em: 20 de maio 2018.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

DIAS, M. I. de M. E. A identificação de fatores críticos à implantação de um sistema de avaliação de desempenho em uma instituição pública. In: CAMÕES, M. R. de S.; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: Enap, 2010.

FLICK, U. *Métodos de pesquisa: introdução à pesquisa qualitativa*. 3ª. ed. Porto Alegre: Artmed, 2011.

FRIESE, S. *Qualitative data analysis with ATLAS.ti*. London: Sage, 2014.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 8ª. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 64-89.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GUERRA, I. C. *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo – sentidos e formas de uso*. 1ª. ed. Estoril: Editora Príncípa, 2006.

INSTITUTO FEDERAL DO SERTÃO PERNAMBUCANO. *Plano de Capacitação Anual*. Petrolina: IFPE, 2016.

INSTITUTO FEDERAL DO SERTÃO PERNAMBUCANO. *Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018*. Petrolina, 2014. Disponível em: https://www.ifsertao-pe.edu.br/images/IF_Sertao-PE/Documentos/PDI%202014-2018.pdf. Acesso em: 31 ago. 2018.

INSTITUTO FEDERAL DO SERTÃO PERNAMBUCANO. *Manual de Normas de Pessoal*. Petrolina, 2015. Disponível em: <https://www.ifsertao-pe.edu.br/novosite/index.php/manual-de-normas-de-pessoal>. Acesso em: 27 fev. 2019.

KRUMM, D. *Psicologia do trabalho – uma introdução à psicologia industrial organizacional*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2005.

LIMA, M. C. da S. *et al.* Influência das Ações de Capacitação no Desenvolvimento Profissional e nos Comportamentos de Cidadania Organizacional: um estudo entre servidores de uma Universidade Pública Federal. In: ENCONTRO DA ANPAD – EnGPR, 6. 2017, Rio de Janeiro. *Anais [...]* Rio de Janeiro: Anpad, 2017. p. 1-9.

LUZ, L. C. S.; FIGUEIREDO FILHO, D. B. Fatores que explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório em uma instituição pública federal. *Revista do Serviço Público*, v. 69, p. 154-182, 2018.

MACHADO, J. F.; ARAÚJO, G. C. de; ARRUDA, A. G. S. Avaliação de desempenho para fins de progressão funcional e estágio probatório: uma análise na Organização Pública Receita Federal do Brasil. 2014. *Anais...I CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, Curitiba.

MARCELO, C. Desenvolvimento profissional: passado e futuro. *Sísifo – Revista das Ciências da Educação*, n. 08, p. 7-22, jan./abr. 2009.

MARTINS, B. V. *et al.* Avaliação de desempenho individual no setor público brasileiro: análise da produção acadêmica de 2000 a 2009. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - EnAPG, 6., 2010, Vitória. *Anais [...]* Vitória: EnAPG, 2010.

MODESTO, P. Estágio probatório: questões controversas. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n.10, 2007.

MOURA, E. S. F. *Análise do procedimento de estágio probatório dos professores do magistério superior: o caso do instituto de ciências humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora*. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, 2016.

ODELIUS, C. C. Experiências de avaliação de desempenho na administração pública federal. *Cadernos Enap*, Brasília, v. 19, p. 1-96, 2000.

ODELIUS, Catarina Cecília; SANTOS, Paulo Ricardo Godoy dos. Avaliação de desempenho individual na administração pública federal: aspectos. *Revista Economia & Gestão*, Belo Horizonte, v. 7, n. 15, p. 10-30, 2008.

ODELIUS, Catarina Cecília. Gestão de desempenho profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar. In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: Enap, 2010, p. 145-174.

PONTES, B. R. *Avaliação de desempenho: nova abordagem*. 10 ed. São Paulo: Ltr, 2008.

RANGEL, C. A. B.; CANELLO, J. *Cartilha do estágio probatório*. 2013. Disponível em: http://www.sintfub.org.br/arquivos/publicacoes/cartilha_estagio_probatorio.pdf. Acesso em: 20 ago. 2018.

REYNAUD, P. D. *Avaliação de desempenho no estágio probatório de servidores técnico-administrativos em educação: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2016.

SCHIKMANN, R. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: Enap, 2010, p. 11-28.

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. *Manual de orientação para a gestão do desempenho*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/151124_manual_orient_desemp.pdf>, 2013. 68p. Acesso em: 20 maio 2018.

Rafaella Braga de Sousa

 ORCID: 0000-0002-8165-2611

Mestra em Dinâmicas de Desenvolvimento do Semiárido, com ênfase na linha de pesquisa: Organizações e Sociedade, Bacharel em Administração (UNIVASF, 2019, 2010). Atualmente exerce o cargo de Administrador no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano e atua na área de Gestão de Pessoas.

E-mail: rafaella.braga@ifsertao-pe.edu.br

Milka Alves Correia Barbosa

 ORCID:0000-0002-8114-0333

Doutora e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (2007, 2015) e Graduada em Administração pela Universidade Federal de Alagoas (1994). Atualmente é professora Adjunta do Curso de Administração da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), professora permanente do Mestrado Profissional em administração Pública (PROFIAP/UFAL), professora colaboradora do PPGDIDES da Universidade Federal do Vale do São Francisco. Tem interesses em pesquisas na área de gestão em instituições de ensino superior, gestão de pessoas e comportamento organizacional.

E-mail: milka.correia@feac.ufal.br

Fernanda Roda de Souza Araújo Cassundé

 ORCID: 0000-0002-0621-7505

Doutora, Mestre e Bacharel em Administração (UFPE, 2015, 2004, 2001). Atualmente é professora Adjunta III do colegiado de Administração da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), professora permanente do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UNIVASF) e coordenadora e pesquisadora de projetos apoiados pelo CNPq cujo tema refere-se ao desenvolvimento de competências profissionais. Líder do GP: CEOS - Centro de Estudos Organizacionais do Semiárido.

E-mail: fernanda.roda@univasf.edu.br

Myrna Suely Silva Lorêto

 ORCID:0000-0003-1603-6473

Doutora, Mestre e Bacharel em Administração (UFPE, 2016, 2005, 2002). Atualmente é professora Adjunta III do Núcleo de Gestão da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Campus Acadêmico do Agreste (CAA). Líder do Grupo de Pesquisa: GEIA – Grupo de Estudos e Intervenções do Agreste e pesquisadora do Grupo de Pesquisa: Vivências.

E-mail: myrna.loreto@ufpe.br

O Curso de Especialização em Gestão Pública Avançada da Fundação Escola de Governo de Santa Catarina frente a modelos de administração pública: perspectiva dos egressos sobre sua formação

Welliton Saulo Da Costa

Fundação Escola de Governo (ENA), Florianópolis, SC - Brasil.

Luciana Francisco De Abreu Ronconi

Centro de Ciência da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis, SC - Brasil

Elaine Cristina de Oliveira Menezes

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Matinhos, PR - Brasil

O presente artigo objetiva analisar qual tendência tem prevalecido, em termos dos modelos de administração pública (AP), na formação de especialistas em gestão pública egressos do curso Gestão Pública Avançada (GPA) da Fundação Escola de Governo de Santa Catarina (ENA). Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem qualitativa e quantitativa. Quanto aos procedimentos metodológicos, foram utilizados a pesquisa bibliográfica, a análise documental e o *survey*, por meio de um questionário aplicado a egressos do curso GPA. Os dados coletados foram analisados considerando as seguintes categorias: práticas de gestão, papel do servidor, responsividade, funções administrativas, política pública, *accountability*, interesse público e tipos de coprodução. Entre os principais resultados, observa-se a prevalência dos seguintes paradigmas de administração pública na formação dos egressos do curso GPA: Nova Gestão Pública, nas categorias de análise práticas de gestão, papel do servidor, responsividade, funções administrativas, política pública e *accountability*; Modelo Burocrático, na categoria práticas de gestão; e Modelos ou Propostas Emergentes nas categorias interesse público e tipos de coprodução. O estudo demonstrou que a formação dos egressos do curso GPA tende a se alinhar, com mais intensidade, às práticas associadas à Nova Gestão Pública, com ênfase na formação técnica em detrimento da formação política. Assim, considerando o objetivo da ENA com o curso GPA, fazem-se necessárias inovações nas práticas de ensino mais afinadas com os modelos emergentes de administração pública. Este estudo pode ser utilizado como subsídio para outras investigações, bem como tais resultados podem servir para o aperfeiçoamento de políticas de formação e capacitação de servidores públicos.

Palavras-chave: escolas de governo, modelos de administração pública, formação de servidores públicos

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v7i1i4.4101> | E- ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 29 de novembro de 2019 e aceito em 10 de setembro de 2020.]



El Curso Especializado en Gestión Pública Avanzada de La Fundación de la Escuela de Gobierno de Santa Catarina frente a los modelos de administración pública: perspectiva de los graduados sobre su formación

Este documento tiene por objetivo analizar qué tendencia ha prevalecido, en términos de la Administración Pública - modelos AP, en la capacitación de especialistas en gestión pública del curso de Gestión Pública Avanzada - GPA / ENA. Es una investigación exploratoria y descriptiva con enfoque cualitativo y cuantitativo. Como los procedimientos metodológicos utilizados fueron: la investigación bibliográfica, el análisis documental y la encuesta. Los datos fueron recolectados mediante la aplicación de cuestionarios a los graduados del curso GPA. Los datos recopilados se analizaron teniendo en cuenta las siguientes categorías: prácticas de gestión, función del servidor, capacidad de respuesta, funciones administrativas, política pública, *accountability*, interés público y tipos de coproducción. Entre los principales resultados, se observa la prevalencia de los siguientes paradigmas de la Administración Pública en la formación de graduados del curso GPA: Nueva Gestión Pública, en las categorías de análisis práctico de gestión, función del servidor, capacidad de respuesta, funciones administrativas, política pública y *accountability*; Modelo burocrático, en la categoría de prácticas de gestión; y modelos o propuestas emergentes en las categorías de interés público y tipos de coproducción. El estudio mostró que, frente a los modelos de AP, la capacitación de especialistas en gestión pública, egresados del curso GPA, tiende a alinearse con las prácticas asociadas con la Nueva Gestión Pública, con énfasis en la capacitación técnica sobre la formación política. Por lo tanto, considerando el objetivo de ENA con el curso de GPA, que es el desarrollo de competencias vinculadas a la ciudadanía, la democracia, la ética y la responsabilidad social, son necesarias innovaciones en las prácticas de enseñanza. Entre tales innovaciones se encuentra la enseñanza de atributos expresados en modelos emergentes de administración pública. Este estudio puede usarse como subsidio para otras investigaciones, y estos resultados sirven para mejorar las políticas de capacitación y calificación de los servidores públicos.

Palabras clave: escuelas gubernamentales, modelos de administración pública, formación de servidores públicos

Analyzing the Specialization Program in Advanced Public Management of the Santa Catarina School of Government Foundation through models of public administration: a perspective from the alumni

This study explores the prevailing trend, regarding Public Administration models, observed in the training of public management specialists, based on the perspective of alumni of the program of advanced public management (GPA) of the State of Santa Catarina's (Brazil) school of government (ENA). The work adopts exploratory and descriptive research with a qualitative and quantitative approach. The methodological procedures included bibliographic research, documentary analysis, and a survey with alumni of the program GPA/ENA. The analysis of the data collected considered the categories: managerial practices, the role of the public servant, responsiveness, administrative functions, public policy, accountability, public interest, and types of coproduction. The results show that the alumni of GPA/ENA suggest a prevalence of the following Public Administration models: New Public Management – in the analytical categories managerial practices, the role of the public servant, responsiveness, administrative functions, public policy, and accountability; Bureaucratic Model – in the category managerial practices; and Emergent Models – in the categories public

interest, and types of coproduction. From the alumni perspective, their training tends to align with the practices associated with the New Public Management, emphasizing technical over political preparation. Therefore, considering the objective of the government of Santa Catarina's administration school (ENA) it is necessary to implement innovations in teaching practices to connect students with emergent models of public administration. This study may subsidize future research, and its results can be used to improve public servants' training.

Keywords: schools of government, public administration models, public servants training

1 Introdução

A aspiração de valores democráticos erige-se associada ao processo de redemocratização do Brasil, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. O documento instituiu a cidadania e a soberania popular como princípios fundamentais do Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que consolidou a democracia representativa, fomentou a ativa participação cidadã na elaboração e implementação das políticas públicas, criando espaços de participação popular plena (TATAGIBA, 2002).

Diante desse cenário, torna-se imprescindível trazer a lume, de um lado, a importância do engajamento efetivo/ativo dos cidadãos na tomada das decisões políticas, por meio de canais de deliberação e decisão e, de outro, a necessidade premente de uma mudança de paradigma na postura dos administradores públicos, no sentido de que interesse público não pode mais ser idealizado como monopólio do Estado, mas sim construído por meio de um processo democrático e participativo que envolva o cidadão, organizações não governamentais, de mercado ou do terceiro setor.

Impõe-se ao gestor público uma racionalidade não mais restrita apenas a normas e procedimentos ou, ainda, a técnicas gerenciais. Há de se substituir a figura do tecnocrata burocrático ou do simples executivo por um gestor público cidadão, consciente de valores democráticos e com aptidão para promover transformação social.

As Escolas de Governo (EGs) assumem estrategicamente um papel de suma importância, pois cumprem a missão constitucionalmente firmada de implementar o

desenvolvimento e a formação, inicial e contínua, de gestores públicos, por meio de sua formação, capacitação, atualização e especialização.

Em Santa Catarina, a Fundação Escola de Governo (ENA) foi criada pelo Governo do Estado em junho de 2009. Trata-se de uma organização de formação dos profissionais da área que tem como objetivo estimular a reflexão crítica em seus alunos/participantes. Incita os alunos à condição de agentes de mudança e de inovação, comprometidos com a ética, a responsabilidade, a democracia e a cidadania, orientando suas práticas a partir dos seguintes valores: ética e transparência, diálogo e participação e formação humanística e técnica.

O foco específico da investigação recai sobre uma das principais ações desenvolvidas pela ENA para consecução de seu escopo: o curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública Avançada (GPA), cujo programa visa propiciar aos participantes a reflexão e o debate sobre a ética pública, a democracia, a cidadania e a responsabilidade do Estado perante a sociedade, além de uma visão crítica dos modelos de Estado e suas consequências na organização e nos procedimentos da administração pública (AP).

À luz de tais reflexões, esta pesquisa buscou verificar quais tendências têm se manifestado na formação dos especialistas em gestão pública egressos do curso GPA/ENA, considerando-se três modelos de administração pública: 1) a chamada velha administração pública; 2) a nova gestão pública; e 3) propostas emergentes, como o novo serviço público e a administração pública societal. Tais paradigmas enfatizam de forma diferente as práticas de gestão, o papel do servidor, o atendimento às expectativas e a participação, entre outros aspectos; por isso, houve interesse em compreender qual modelo de AP ou quais modelos têm sido mais enfatizados no curso GPA/ENA e, portanto, que têm inspirado as práticas cotidianas, sejam de cunho instrumental ou técnico e/ou de cunho substantivo ou político, desses servidores públicos, egressos do curso.

Buscou-se, portanto, compreender se as tendências que têm prevalecido na formação dos egressos mostram-se coerentes com os propósitos estabelecidos pelo curso GPA/ENA. Portanto, esta pesquisa tem por escopo responder à seguinte questão: “Qual tendência tem prevalecido, em termos dos modelos de AP, na formação de especialistas em gestão pública egressos do curso GPA/ENA?”

Para além da introdução, este trabalho segue com a fundamentação teórica que pontua modelos da AP e a necessidade de complementariedade entre os mesmos. Na sequência, será apresentada uma breve recapitulação histórica sobre as EGs em âmbito nacional, bem como caracterizada a Fundação Escola de Governo de Santa Catarina (ENA) e o curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública Avançada (GPA). Na seção seguinte, explicitam-se os procedimentos metodológicos e a coleta e análise de dados. Por fim, tecem-se as conclusões, com reflexões e recomendações.

2 Referencial teórico

Em seguida, serão discutidos modelos de Administração Pública (AP) consolidados na literatura, bem como a complementariedade entre eles.

2.1 Modelos de Administração Pública

O desenvolvimento dos estudos envolvendo a AP esteve sempre atrelado a crenças e práticas oriundas da sociedade no seu contexto histórico. O caminho percorrido pela AP se vincula a três paradigmas marcantes de organização pública das instituições: a velha administração pública (burocracia), a NGP (gerencialismo) e as propostas emergentes, que abrangem o novo serviço público (NSP) e a administração pública societal (APS) (DENHARDT; DENHARDT, 2003; PAULA, 2005a).

No Brasil, a adoção dos pressupostos burocráticos pelo setor público deu-se no Governo de Getúlio Vargas com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1938, e tinha como escopo a centralização, a padronização e a coordenação das operações públicas (NASSUNO, 2011; MOTA, 2008).

Nesse modelo, a produção do serviço público é orientada racionalmente por meio de normas escritas, objetivas, de caráter geral e conteúdo abstrato. As regras regulamentam os processos administrativos, a classificação e solução de problemas, impingindo uma execução vinculada, padronizada e impessoal, bem como subordinada a níveis de comando hierárquico. Como resultado, obtém-se um ambiente isolado de

elementos pessoais, ações executadas com controle, disciplina e racionalidade em relação aos fins (NASSUNO, 2011; MOTA, 2008).

Por ser autorreferida, as funções administrativas da AP concentram-se no controle passo a passo dos processos e da organização do trabalho, por meio da especialização das tarefas, além da garantia do poder do Estado (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

O paradigma burocrático, moldado a partir de estruturas hierárquicas, controladas por centros únicos de poder, tem por escopo conferir eficiência e responsividade às operações dos órgãos públicos (DENHARDT, 2012). Com o passar do tempo, verificou-se que o princípio da eficiência defendido pelo modelo burocrático não se revelou real, sobretudo diante da transição do Estado liberal para o Estado social e econômico. A promessa de rapidez, boa qualidade e custo baixo no prestamento de serviços ao público não se concretizou (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Diante de críticas cada vez mais acirradas e do forte movimento de reestruturação do setor público em diversos países democráticos, diferentes debates ecoaram em torno de arranjos institucionais alternativos à burocracia para aparelhar o Estado. No Brasil, o marco inicial dessa reorganização deu-se por meio da proposta de Reforma do Aparelho do Estado, formulada pelo ministro Bresser-Pereira, na primeira gestão do Governo FHC (1995-1998).

O Modelo Gerencial ou Nova Gestão Pública foi concebido inicialmente como um sistema alternativo de ideias, já que seus elementos não estão categorizados sistematicamente como referência conceitual. A NGP, ou AP gerencial, surgiu como um fenômeno organizacional voltado ao desenvolvimento de uma nova forma de organizar o setor público, em clara oposição ao tipo ideal da burocracia weberiana (NASSUNO, 2011; BRESSER-PEREIRA, 1999).

Seu advento coincide com a necessidade de o Estado dar conta de uma tendência mundial emergente, marcada pelo desenvolvimento tecnológico, abertura dos mercados, globalização da economia e escassez de recursos. Esse cenário impôs uma nova ordem econômico-social, orientada pela melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, do desempenho com controle dos resultados e da flexibilização e avaliação dos processos (MATIAS-PEREIRA, 2009; BRESSER-PEREIRA, 1999).

A pluralidade e complexidade de interesses na sociedade e a presença de diferentes grupos negociando e competindo por uma participação no equilíbrio do poder compeliu a AP a um *modus operandi* mais público e democrático, por meio da abertura de canais de negociação e participação (KEINERT, 2007).

Reflexo das mudanças mencionadas, o novo paradigma preconiza a revisão dos tradicionais pressupostos organizacionais do setor público, assim sintetizados por Paes de Paula (2005a): descentralização do aparelho do Estado, privatização das estatais, terceirização dos serviços públicos, regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado e uso das ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

Os discursos políticos em prol do modelo fundamentam seus pressupostos nas práticas organizacionais do setor empresarial privado, assentadas na flexibilização da gestão, redução dos centros hierárquicos e aumento da autonomia dos gerentes, avançando nas três dimensões: a institucional, a cultural e a gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1999). A aplicação dessas noções tem por escopo tornar a gestão do Estado mais eficiente e produtiva, oferecendo serviços públicos de boa qualidade ao cidadão/cliente, com otimização de recursos (VALADARES *et al.*, 2010).

Keinert (2007) chama atenção para o fato de que o cruzamento de interesses da sociedade, com conteúdo político mais explícito, e interesses do Estado, de caráter mais técnico, caracteriza a perspectiva pluralista da NGP, marcada por valores como: a descentralização com efetiva autonomia, a defesa “da coisa pública”, a responsabilização social (*accountability*) e o foco no cidadão-cliente.

Com o tempo, entretanto, verifica-se que o modelo de gestão gerencialista não vem se mostrando capaz de lidar com a complexidade da vida política, como bem aponta Paes de Paula (2005b). Para a autora, a nova AP não cumpriu o objetivo de redução dos custos do governo, já que a implementação das medidas voltadas à reorganização do Estado e à regulação das atividades não exclusivas transferidas à iniciativa privada impôs a formação de uma nova elite burocrática, constituída por executivos e consultores que atuam no setor público e cujos interesses se sobrepõem ao público (PAULA, 2005a).

Em que pese o discurso participativo idealizado pela NGP, verifica-se que o arranjo institucional do aparato estatal e das organizações sociais impede uma maior inserção popular nas decisões políticas, sobretudo porque essas últimas assumem contratualmente

a posição de meras prestadoras de serviços públicos, carecendo de posição representativa no núcleo estratégico do Estado (PAULA, 2005b).

Constata-se, dessa forma, que no gerencialismo as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa transcenderam a dimensão sócio-política, deixando-se de viabilizar o exercício dos direitos políticos por meio da participação popular. Mantém-se a centralização do poder e o idealismo tecnocrático.

2.1.1 Modelos ou Propostas Emergentes

Neste item serão discutidas duas propostas de AP surgidas como respostas às deficiências e lacunas relacionadas ao modelo burocrático e à NGP. Tratam-se de propostas isoladas e emergentes, mas com possibilidades objetivas de serem desenvolvidas na prática da AP: a proposta do Novo Serviço Público (NSP) e a proposta da Administração Pública Societal (APS).

A proposta do NSP teve sua base epistemológica desenvolvida pelos americanos Denhardt e Denhardt (2003). O paradigma erige-se lastrado em duas vertentes: no fomento da dignidade e do valor do serviço público e na adoção da democracia, cidadania, e interesse público como pressupostos essenciais da AP. As propostas dessa vertente consideram a participação direta dos cidadãos na construção do bem comum como alternativa para se desenvolver uma sociedade verdadeiramente democrática (DENHARDT, 2012).

Prioriza-se a equidade social e, por conseguinte, a utilização da igualdade na dispensação de valores sociais e políticos, enfatizando o envolvimento e a responsividade. Valoriza-se mais a qualidade da decisão do que a eficiência com que ela é tomada (DENHARDT, 2012; NASSUNO, 2011).

O interesse público a ser perseguido pelo Estado no NSP passa a ser pensado em uma perspectiva de valores compartilhados e interesses comuns, assumindo um perfil intergeracional e comunitário (DENHARDT, 2012).

Segundo Salm e Menegasso (2009, p. 107), a base epistemológica do NSP toma por princípio “que o ser humano é, antes de mais nada, um ser político que age na comunidade;

que a comunidade politicamente articulada requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado”. Esse referencial justifica a valorização da comunidade como um instrumento promotor de unidade e síntese, alimentado por um sistema efetivo de colaboração, comunicação e resolução de conflitos.

Para consolidação dessa proposta, Denhardt (2012) assevera a necessidade de que a produção de bens e serviços públicos seja elaborada por meio de atividades colaborativas entre cidadãos, governo, órgãos privados e não governamentais. A participação conjunta desses membros, ao mesmo tempo que gera maior responsabilidade (*accountability*) entre os coprodutores, aproxima o cidadão do Estado, permitindo-o influenciar diretamente no planejamento e execução de políticas públicas.

Via de consequência, altera-se o papel do gestor público que, além de coordenar o diálogo estabelecido nos espaços mencionados, deixa de controlar ou guiar o interesse público para fomentar a participação dos cidadãos na construção desse interesse (ABREU; HELOU; FIALHO, 2013). Para além da formação técnica pertinente à área de atuação, impõe-se ao gestor a aptidão para demonstrar flexibilidade, receptividade às mudanças e sensibilidade para reconhecê-las como necessárias, além de criatividade e comprometimento ético para com a sociedade (DENHARDT; DENHARDT, 2003, *apud* RONCONI *et al.*, 2008).

Apesar de apresentar-se como uma proposta emergente, pautada em princípios democráticos, o NSP ainda carece de preparação para ser implementado, pois carece da eficiência dos mecanismos administrativos presentes na burocracia e na NGP (SALM; MENEGASSO, 2009).

A Administração Pública Societal (APS) é a segunda proposta emergente e foi delineada pela professora e pesquisadora brasileira Paes de Paula (2005a). Desenvolvido a partir do contexto brasileiro, mais precisamente das ideias dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil surgidas nas décadas de 1960 a 1980, o projeto político busca a agregação de uma esfera pública não estatal às tradicionais instituições de caráter estatal e, portanto, maior envolvimento da sociedade nas ações de interesse público (PAULA, 2005a).

Em que pese a sincronia temporal de ambos os projetos, enquanto métodos de reforma político-administrativa, Paes de Paula (2005b) entende haver diferenças substanciais entre a vertente gerencialista e a societal, quando debatidas a partir da ênfase que cada movimento atribui às três dimensões estruturais que a autora considera fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática, quais sejam: 1) dimensão econômico-financeira; 2) dimensão institucional-administrativa; e 3) dimensão sociopolítica.

Enquanto a vertente gerencial enfatiza apenas as duas primeiras dimensões mencionadas (relegando a última para o plano do discurso), a vertente societal ocupa-se da dimensão sociopolítica, sem se preocupar em estabelecer uma proposta para a organização do aparelho de Estado. Não obstante, enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública (PAULA, 2005b).

O movimento societal apresenta, em suas propostas, amostras de mecanismos exequíveis de participação social, desenvolvidas a partir de formatos alternativos criados e experimentados nacionalmente nos governos das frentes populares, como: orçamento participativo, fóruns temáticos e conselhos gestores de políticas públicas (PAULA, 2005a).

Conforme Tenório (1998), a gestão pública societal contrapõe-se ao método centralizado e autoritário de exercício do poder público, bem como ao modelo de gestão eminentemente tecnocrático e monológico. Trata-se de um projeto político que busca fomentar o protagonismo da sociedade civil na definição da agenda política, bem como a utilização de processos colaborativos na produção dos bens e serviços públicos.

Na próxima seção, a discussão avança, dando destaque à necessidade de complementariedade entre os modelos de AP, considerando-se a multidimensionalidade humana e uma sociedade que é multicêntrica (RAMOS, 1989). Salm e Menegasso (2009) são sensíveis a tais pressupostos, avançando para além da perspectiva da NGP e da abordagem societal.

2.1.2 Complementariedade entre Modelos de Administração Pública

Este tópico tem por escopo discutir os modelos de AP aventados nos itens anteriores, como estratégias complementares para produção do bem público, cada qual com o seu espaço de aplicabilidade na sociedade.

Segundo Salm e Menegasso (2009), constitui-se um equívoco analisar e criticar tais modelos como se cada um deles correspondesse a um fenômeno insulado e puro, pois, sob tal enfoque, cada qual se revela maculado por disfunções e limites. Enquanto a burocracia se mostra ineficiente e de elevado custo, a NGP descaracteriza a esfera pública e a democracia. Por sua vez, as propostas emergentes não apresentam mecanismos eficazes que tornem exequíveis suas proposições.

Partindo de tais premissas, Salm e Menegasso (2009) sustentam a ideia de complementariedade entre os modelos de AP, desde que concebidos a partir de uma mesma base epistemológica. Para tanto propõem a reconceitualização da AP com base na teoria da delimitação dos sistemas sociais que considera que a sociedade é concebida sob uma perspectiva multicêntrica, politicamente articulada e, portanto, formada de múltiplos enclaves, entre os quais está o mercado. Contrapõe-se, portanto, a uma sociedade em que as “ações humanas são guiadas pela racionalidade do mercado e agem como se tal racionalidade fosse supremo padrão normativo de todo o espectro de suas relações interpessoais” (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015, p. 472).

Para Salm e Menegasso (2009), a sociedade politicamente articulada tem como referência a multidimensionalidade humana, que pode ser apresentada como de caráter político, social e econômico. Esses diferentes espaços correspondem não apenas a cada uma das dimensões da existência humana, mas também da sociedade à qual pertencem.

Advogam os mesmos autores que os modelos de AP devem incidir de forma complementar sobre uma realidade social, pois nesta “há múltiplos espaços para a existência humana, cada qual com suas exigências e peculiaridades”, de modo que “os modelos integram a administração pública e são necessários à sociedade politicamente articulada e ao cidadão que dela faz parte” (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 99).

Sob tal perspectiva, verifica-se que, para a implementação da complementariedade dos modelos, impõe-se a utilização da estratégia de coprodução em rede do bem público, porquanto assegura sejam os serviços públicos produzidos de maneira eficaz. Além disso, é fundamental a formação de administradores públicos que possam interagir nos espaços da sociedade politicamente organizada, por meio da coordenação política e servir ao cidadão e à comunidade (SALM; MENEGASSO, 2009).

Na seção a seguir será apresentada uma breve recapitulação histórica sobre as EGs em âmbito nacional, bem como caracterizada a Fundação Escola de Governo de Santa Catarina (ENA) e o curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública Avançada (GPA).

3 Escolas de Governo: consolidação e tendências

Historicamente, as condições políticas que ensejaram discussões acerca da formação de EGs no Brasil têm nos movimentos de reforma administrativa seu estopim inicial e, na necessidade de formação dos servidores públicos, o lastro de sua imperatividade. A primeira reforma adotada no Brasil foi de inspiração weberiana – a burocracia. Uma das suas diretrizes foi a de promover a racionalização burocrática do serviço público (padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle nas áreas de pessoal, material e finanças), assim como criar o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) com o intuito de executar a política para pessoal civil, admissão por concurso e capacitação técnica do funcionalismo e promover a racionalização de métodos no serviço público e elaboração do orçamento da União (COSTA, 2008).

Foi a Constituição Federal, a partir da nova redação do § 2º do art. 39, dada pelo art. 5º da Emenda n. 19, de 1998, que infligiu à AP a obrigação de manter instituições, cujas atribuições são a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos. O dispositivo legal mencionado consolidou as EGs como parte integrante da estrutura do Estado e conferiu-lhes posição estratégica em relação às organizações privadas com propósito finalístico coincidente.

Tal vantagem, ainda que não adjudique o monopólio das ações de capacitação da função pública às EGs, assegura-lhes o papel de protagonistas na formulação de políticas voltadas à melhoria da gestão, rompendo com aquela concepção originária, “em geral marcada pelo propósito de formar a futura elite burocrática, tendo como referência os modelos francês e alemão” (PACHECO, 2002, p. 75).

Bittencourt e Zouain (2010) destacam a importância das escolas de governo no amplo processo de inovação e transformação de todo o serviço público, a partir de formação de servidores altamente eficientes e preparados. Nos dias atuais, os servidores públicos

prestam atividades públicas em um ambiente caracterizado por sociedades complexas, diversificadas e mobilizadas, exigindo uma formação que lhes resguarde a “autonomia política e científica como espaços de debate e reflexão, promovendo o ensino pluralista, comprometido com valores democráticos e republicanos” (FERNANDES, 2016, p. 19).

Uma formação com esses requintes demanda não apenas a institucionalização das atividades de desenvolvimento dos servidores públicos, como também – senão o mais importante – de programas de formação que indiquem nitidamente qual o tipo de sociedade e Estado que se quer, e o modelo de gestão que melhor atenda a essa sociedade (SOUZA, 2002).

No Brasil, são diversas as EGs em funcionamento nas esferas do poder público federal, estadual e municipal, e, conquanto partilhem das mesmas dificuldades e desafios, apresentam grandes discrepâncias no que se refere à estrutura, capacidades, recursos e *know-how* (FERRAREZI; TOMACHESKI, 2010).

Em se tratando da escola de governo de Santa Catarina, objeto da pesquisa em questão, ela é dotada de personalidade jurídica de direito público e autonomia técnico-administrativa. A ENA integra a administração indireta do Poder Executivo estadual e tem, entre outras, a competência de: 1) formar gestores públicos por meio de cursos e programas de capacitação e formação e de cursos de educação continuada e 2) desenvolver uma visão ampla e integrada da administração pública junto aos participantes, favorecendo a reflexão e o debate sobre a ética pública, a democracia, a cidadania e a responsabilidade do Estado perante a sociedade (SANTA CATARINA, 2009).

Quanto aos seus objetivos, a ENA busca difundir conhecimentos em gestão pública, estimular a reflexão crítica em seus alunos/participantes, incitando-os à condição de agente de mudança e de inovação, comprometidos com a ética, a responsabilidade, a democracia e a cidadania. Com isso, pretende promover, de modo geral, o “compartilhamento de conhecimentos e práticas inovadoras e que tragam mudanças para a administração pública” (FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO - ENA, 2016, p. 24).

A implementação dos projetos, programas e atividades de docência, necessárias à consecução dos fins da ENA, é exercida por docentes previamente habilitados no processo de credenciamento, regulado pelo Decreto nº 3.148, de 22 de março de 2010.

A concepção de ensino e de currículo balizadora dos métodos educativos empregados pela instituição subsiste alicerçada na premissa de que o desenvolvimento e a formação dos operadores da estrutura administrativa estatal devem refletir globalmente suas ações, pautadas em um modelo de gestão que incorpore a cidadania, a interdisciplinaridade e elevados padrões éticos. A diretriz metodológica adotada pela ENA privilegia a abordagem holística e interativa do ensino, utilizando-se de processos de estudo de caso e persecução de resultados, os quais possibilitam ao servidor público, em um contexto simulado, atuar como protagonista dos processos decisórios da vida real da administração pública e das políticas públicas (ENA, 2016).

No Plano de Desenvolvimento Institucional da ENA (2016), constam as modalidades de cursos oferecidas regularmente, sendo de curta e longa duração e especialização *lato sensu*. Além dessas categorias, a ENA também oferece a organização e execução de capacitações da função pública, voltadas a demandas específicas.

O Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública Avançada (GPA), foco deste trabalho, passou a ser oferecido pela ENA a partir de agosto de 2011, quando a fundação foi credenciada pelo Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (Resolução CEE nº 052 de 09 de agosto de 2011) para a oferta de cursos de pós-graduação, em nível de especialização.

3.1 Caracterização do Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública Avançada (GPA)

O Projeto Político Pedagógico do GPA (PPP) foi estruturado de forma a permitir ao seu público-alvo (servidores públicos efetivos dos âmbitos municipal, estadual e federal, com formação superior) “a formação profissional em gestão na administração pública, visando oferecer uma formação profissional consistente e que atenda aos requisitos de rigor científico e didático” (ENA, 2015, p. 12). O curso que conta com uma carga horária de 435 horas tem como objetivos específicos:

- Formar gestores públicos proporcionando-lhes a aquisição de conhecimentos e instrumentos de gestão, que contribuam para a elevação dos padrões de eficiência e eficácia da administração pública.

- Formar pessoal qualificado para as atividades relacionadas à pesquisa e ao magistério superior.
- Desenvolver uma visão ampla e integrada da administração pública junto aos participantes, favorecendo a reflexão e o debate sobre a ética pública, a democracia, a cidadania e a responsabilidade do Estado perante a sociedade.
- Promover a prospecção e a difusão de novos conhecimentos sobre gestão pública por meio de estudos e de capacitação em organizações públicas, mistas e privadas (ENA, 2015, p. 14).

A seleção dos servidores interessados em participar do curso GPA é realizada de forma autônoma pelos órgãos e entidades da administração pública. O(s) candidato(s) aprovado(s) ao final do processo é(são) indicado(s) à ENA, que procede à sua inscrição no curso, desde que satisfeitos os mesmos critérios impostos pelo Ministério da Educação e pelo Conselho de Educação do Estado de Santa Catarina às instituições.

Conforme extraído do PPP (2015), as disciplinas do curso estão distribuídas em seis módulos, a saber: 1) Fundamentos da Gestão Pública; 2) Direito e Administração Pública; 3) Atividade Financeira do Estado; 4) Gestão Estratégica da Administração Pública; 5) Formação; e 6) Monografia.

Importante ressaltar, considerando os objetivos deste trabalho, as disciplinas que compõem o módulo 1 denominado de Fundamentos da Gestão Pública. Elas abrangem as disciplinas introdutórias à administração pública: Administração Pública Brasileira; Análise de Políticas Públicas e Gestão do Conhecimento e da Inovação nas Organizações Públicas

4 Procedimentos metodológicos

Para o desenvolvimento desta pesquisa, optou-se pela utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa, pois juntas permitem recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente (FONSECA, 2002). É quantitativa porque, com base na representatividade numérica e de percentuais extraída das respostas obtidas às questões fechadas do questionário aplicado, foi possível estabelecer e descrever dimensões relacionadas ao fenômeno estudado, a formação dos alunos do curso GPA. A pesquisa é qualitativa porque se centrou na compreensão, interpretação e explicação

da associação interativa entre os pressupostos dos modelos e propostas de AP, os dados empíricos apresentados na coleta de informações (QI) e a diretriz metodológica do curso GPA/ENA.

A pesquisa valeu-se de pesquisa bibliográfica, bem como análise documental e pesquisa com *survey*. Para a discussão do referencial teórico, realizou-se um levantamento bibliográfico com leitura exploratória acerca dos temas atinentes a EGs, à ENA, ao curso GPA/ENA e a modelos e propostas de AP. A seleção dos artigos teve o auxílio das plataformas de busca disponíveis nos sítios das seguintes instituições: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (Anpad); Escola Nacional de Administração (Enap); e na *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros. Além disso, utilizou-se dos portais eletrônicos da Alesc, ENA, Ipea, Senado Federal e da UFRGS, entre outros. A pesquisa documental ocorreu com a busca de matérias que caracterizassem a ENA, suas normas internas, bem como o curso GPA/ENA.

A pesquisa com *survey* refere-se à utilização de um questionário como instrumento de pesquisa. O documento foi enviado por e-mail aos especialistas, egressos do curso GPA, e objetivou conhecer suas opiniões e informações sobre a formação acadêmica oferecida pela ENA. Seguindo padrões explicitados por Fonseca (2002), as perguntas do questionário foram estabelecidas com clareza e detalhamento, mantendo-se o anonimato do respondente para evitar distorção na resposta.

O universo da pesquisa foi definido considerando o número de servidores que já participaram do curso GPA/ENA desde sua primeira edição, em 2013, até a terceira e última turma, formada em 31 de agosto de 2017. Totalizou-se, assim, um universo de 95 (noventa e cinco) alunos egressos, dos quais 40 (quarenta) participaram da primeira edição do curso, 31 (trinta e um) da segunda e 25 (vinte e cinco) da terceira. Nesse cômputo, considerou-se apenas aqueles que obtiveram a outorga do grau de especialista, ficando de fora os desistentes ou reprovados no curso.

Dos 95 questionários enviados no período de setembro de 2017, 55 formulários foram respondidos e o resultado foi exportado da base de dados virtual para planilhas no formato Microsoft Excel. Trata-se de amostra não probabilística por conveniência, delimitada pela acessibilidade aos respondentes, ou seja, consideraram-se os questionários

respondidos. Assim, a amostra corresponde ao número de respondentes, qual seja: 55 (cinquenta e cinco) alunos.

A definição de critérios para a elaboração das perguntas do questionário foi idealizada a partir de um quadro referencial teórico, composto por oito categorias de análise extraídas da fundamentação teórica. Tais categorias, que se encontram no Quadro 1, foram levantadas e ordenadas a partir dos pressupostos mais importantes de cada um dos modelos e estratégias de AP que sustentam esta pesquisa, e também serviram de suporte para o exame das informações obtidas na coleta de dados.

Dada a grande quantidade de categorias de análise aceitáveis para compor o quadro referencial teórico, aplicaram-se alguns critérios para sua limitação, quais sejam: 1) categorias similares foram unificadas; 2) categorias presentes nas obras de mais de um autor foram priorizadas; e 3) categorias cujos autores atribuíram maior destaque em suas obras foram selecionadas.

O Quadro 1 abaixo apresenta as categorias de análise e respectivas características, conforme o paradigma de AP a que se associam.

Quadro 1 | Quadro referencial teórico: categorias de análise

Categorias de análise	Características dos Paradigmas de AP		
	Burocracia	NGP	Propostas emergentes
Práticas de gestão	Apega-se à formalidade, impessoalidade e profissionalismo para conferir eficiência organizacional.	Incorpora práticas do setor privado, visando ofertar serviços de boa qualidade ao cidadão/cliente.	Aproxima o cidadão do Estado, enfatizando seu envolvimento na produção do bem comum por meio de atividades colaborativas.
Papel do servidor	Atém-se às regras e procedimentos. Limita-se ao desenvolvimento de sua tarefa. Seu envolvimento é alienativo.	Compreende e aplica as normas; têm autonomia para identificar e resolver problemas, melhorar continuamente os processos. Seu envolvimento é calculativo.	Atua na coordenação de diálogos, com alta capacidade de negociação. Possui qualificação técnica e política. Age com ética, responsabilidade e senso de coletividade.

Responsividade (atendimento de expectativas)	Voltada à organização.	Voltada ao usuário/cliente dos serviços públicos.	Voltada à comunidade e ao cidadão.
Funções administrativas	Controle e organização.	Controle e planejamento.	Controle e coordenação.
Indicador de sucesso da política pública	Cumprimento de normas positivadas.	Desempenho técnico, com contenção de custos e maximização dos resultados.	Alto grau de participação dos cidadãos na tomada de decisão.
Interesse público	Voltada ao atendimento das necessidades da burocracia.	Refere-se aos interesses e desejos da ampla maioria dos cidadãos (consumidores), isto é, da agregação dos interesses individuais.	Refere-se ao espaço de interações entre diversos interesses que, articulados, definem valores compartilhados e interesses comuns.
Participação no processo de coprodução do bem público	Pessoas da comunidade agem de forma voluntária, fazendo trabalho caritativo. O Estado atua apenas de modo a conferir eficiência a estes serviços.	A participação se restringe à solicitação de serviços ou assistência ao Estado.	A participação se dá mediante a interação entre cidadãos, organizações da comunidade e o aparato administrativo.
<i>Accountability</i>	Controle restrito à constatação da conformidade/legalidade da ação dos gestores públicos.	Explicitada com base em padrões de desempenho e resultados.	É multifacetada. Além de eficiência e resultados, considera outras expectativas dos cidadãos como políticas públicas mais abertas à participação social e defesa da democracia e do interesse público.

Fonte: Elaboração própria com base no referencial teórico, 2017.

Para cada categoria de análise, elaborou-se uma pergunta fechada, objetivando verificar qual dos pressupostos de modelos e estratégias de AP vinculados à categoria foi mais enfatizado no curso GPA, totalizando oito questionamentos. Ao final, elaborou-se uma pergunta aberta, permitindo aos egressos apontarem de que maneira o curso GPA contribui ou poderia contribuir para sua formação. A análise dos dados deu-se de maneira

descritiva, por meio da avaliação das respostas dos questionários, mas também de maneira explicativa, visto que tal análise se baseou nas categorias apresentadas no Quadro 1: Práticas de Gestão, Papel do Servidor, Responsividade, Funções Administrativas, Políticas Públicas, Interesse Público, Tipos de Coprodução e *Accountability*. Essas categorias dão suporte explicativo para o enquadramento das respostas.

5 Resultados da pesquisa

A partir da análise do curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em GPA/ENA frente a modelos de AP, observa-se que na categoria de análise “Práticas de Gestão” os respondentes afirmam estar mais preparados para utilizar em seu local de trabalho: práticas que valorizem a condução de processos com mais formalidade, impessoalidade e profissionalismo (60%); práticas ou ferramentas consolidadas nas organizações privadas (25,5%); práticas que envolvam atividades colaborativas entre o cidadão e a administração pública (14,5%). Concluiu-se, portanto, que há prevalência do modelo burocrático na categoria Práticas de Gestão.

Em que pese o resultado com maior expressão, inusitadamente a maior parte dos respondentes optantes das práticas relacionadas à burocracia (60%) e às propostas emergentes (14,5%) se referiram a estratégias da NGP, ao serem instados a indicar um exemplo de ferramenta ou prática implementada em seu local de trabalho.

Essas divergências na relação das respostas se, por um lado, evidenciam certa confusão no que se refere à identificação das práticas de gestão pertinentes a cada modelo de AP, por outro, sugerem que a academia não estaria discutindo com maior profundidade os elementos da categoria de análise em questão frente ao modelo burocrático, à NGP e às propostas emergentes.

Em relação aos optantes de práticas relacionadas à NGP (25,5%), essa contradição não é observada, subsistindo total harmonia na escolha de instrumentos relacionados a esse modelo. Tal fato retrata maior discernimento, por parte desse grupo de alunos, na assimilação das características atinentes a esse modelo de AP, ou, maior ênfase desse paradigma pela academia.

Na categoria de análise “Papel do Servidor”, observam-se os seguintes resultados, a título de orientação mais ressaltada no curso GPA/ENA sobre o papel do servidor público: 1) identificar e resolver problemas/gargalos para melhorar continuamente os processos (63,65%); 2) observar regras e procedimentos para conferir efetividade às atividades administrativas (23,65%); 3) coordenar diálogos e negociação pautados na ética, responsividade e democracia (12,70%). Assim, para a categoria Papel do Servidor, denota-se uma formação acadêmica mais condizente com a NGP que fundamenta seus pressupostos nas práticas organizacionais, na eficiência e na dimensão gerencial e institucional (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Esse favoritismo indica que há uma contradição dos respondentes quando comparadas práticas de gestão e papel do servidor público, pois os respondentes afirmam que o papel do servidor é o de identificar e resolver problemas (prevalência da NGP), mas na categoria “Práticas Realizadas” os mesmos destacam que as realizam por meio de processos com mais formalidade, impessoalidade e profissionalismo (prevalência do modelo burocrático).

Por outro lado, os baixos percentuais atingidos nas assertivas que caracterizam as propostas emergentes (12,70% nesta categoria e 14,5% na categoria anterior) demonstram que os respondentes não se sentem preparados para desenvolver no seu dia a dia, no papel de servidor público, práticas condizentes com tais propostas.

No que se refere à categoria de análise “Responsividade”, observa-se a seguinte indicação pelos respondentes, em relação às expectativas a serem prioritariamente atendidas: 1) dos cidadãos/clientes do serviço público (60%); 2) da AP (34,5%); 3) dos cidadãos/comunidade (5,5%). Os resultados demonstraram uma formação mais alinhada às premissas da NGP, para a categoria Responsividade. O que demonstra o déficit na formação dos servidores públicos em relação aos modelos emergentes.

Tanto nas categorias de análise “Papel do Servidor” quanto nos exemplos listados à categoria ‘Práticas de Gestão’, têm-se os mesmos indicadores, com a mesma média de percentual, o que informa certa predileção dos respondentes pela NGP. Esses achados de pesquisa corroboram com o trabalho de Ribeiro e Mancebo (2013), que demonstra que o servidor público, ao mesmo tempo que lida com o trabalho burocrático e impessoal do

aparelho do Estado, se vê confrontado com a lógica de mercado, que demanda modelos inovadores e flexíveis de trabalho. Isso pode explicar as respostas contraditórias dos egressos pesquisados.

Um aspecto a ser considerado no quadro das respostas é o do índice de escolhas alcançado na assertiva relacionada às propostas emergentes (5,5%). Este foi o menor patamar de respostas recebido pelo modelo em toda a pesquisa. A reiteração desse fato na maior parte das categorias de análise demonstra a necessidade de uma formação mais abrangente que incorpore os pressupostos desses modelos.

Quanto à categoria de análise “Funções administrativas”, os seguintes percentuais foram obtidos na indicação da função mais enfatizada pelo curso GPA: 1) controle e planejamento (61,80%); 2) controle e organização (23,65%); 3) controle e coordenação (14,55%). A alternativa com maior inclinação, na categoria Funções Administrativas, aponta, novamente, para uma formação mais voltada para a NGP.

Não obstante essa tendência conformar-se à maioria das respostas obtidas nas demais categorias, sua prevalência colide frontalmente com o resultado sobressalente na categoria Práticas de Gestão, em que os respondentes atribuem destaque a uma formação mais voltada a práticas condizentes com a burocracia.

Escapa dessa associação apenas o grupo de respondentes incluídos no percentual de 23,65%, muito embora se verifique que a inclinação por esse modelo tenda a diminuir significativamente na maioria das categorias de análise a seguir relatadas: Políticas Públicas (16,3%), Interesse público (10,9%), Tipos de Coprodução (0%).

No que se refere às propostas emergentes, o equivalente do percentual obtido (14,55%), em número de respondentes (oito egressos), mostrou-se dissonante da apuração do quantitativo de exemplos de ferramentas vinculadas a esse modelo na categoria Práticas de Gestão (2 exemplos).

Na categoria de análise “Políticas Públicas”, observaram-se as seguintes percentagens na escolha do indicador de sucesso mais frisado no curso GPA/ENA: 1) planejamento e execução desempenhados de forma técnica, com contenção de custos e maximização dos resultados (56,4%); 2) participação dos cidadãos no planejamento e execução (27,3%);

3) cumprimento dos procedimentos legais relacionados ao seu planejamento e execução (16,3%). Prevalece, portanto, segundo a categoria Políticas Públicas, a predileção pelos pressupostos da NGP, cuja eficiência e redução de custos seriam considerados elementos essenciais (BRESSER-PEREIRA, 1999).

A pesquisa mostrou, ainda, que o percentual atribuído à alternativa condizente com as características das propostas emergentes (27,3%), pela primeira vez, supera em mais de 100% a média de patamar atingido nas categorias analisadas anteriormente: Práticas de Gestão (14,5%), Papel do Servidor (12,70%), Responsividade (5,5%) e Funções Administrativas (14,55%). Apesar disso, o crescimento percentual sentido contraria as escolhas com maior ênfase nessas categorias, as quais destacam uma formação mais voltada à NGP.

Outro dado importante refere-se à discrepância entre o percentual alcançado na assertiva relativa ao modelo burocrático (16,3%) e o índice atingido para alternativa representativa desse modelo na categoria Práticas de Gestão (60%). Essa relação demonstra que, apesar de a maioria dos respondentes alegar estar mais preparada para utilizar práticas relacionadas a esse modelo (burocrático), essa expressividade não se repete agora como impulso para escolha do indicador de sucesso da Política Pública correspondente ao mesmo modelo.

Para a categoria “Interesse Público”, os seguintes patamares foram colhidos nos referenciais de equivalência: 1) os espaços de interações entre diversos interesses que, articulados, definem interesses comuns (65,5%); 2) os interesses e desejos da maioria dos cidadãos, isto é, da soma dos interesses individuais (23,6%); 3) os interesses da administração pública (10,9%). A opção com maior representatividade é das propostas emergentes, segundo a categoria Interesse Público, o que demonstra que há embriões relacionados aos modelos emergentes no âmbito dos egressos do curso.

A tendência ora destacada, apesar de significativa, vai de encontro ao resultado prevalecente nesta pesquisa, já que nas categorias Papel do Servidor, Responsividade, Funções Administrativas, Política Pública e *Accountability* são destacadas as premissas condizentes com a NGP. Nessa toada, apenas 23,6% dos respondentes se mostraram coerentes na escolha dessa opção. No que se refere à assertiva com 10,9% de escolha,

observa-se que a única categoria de análise que se aproxima dessa tendência é a das Práticas de Gestão, em que os respondentes enfatizaram uma formação mais voltada para o modelo burocrático.

Na categoria de análise “Tipos de Coprodução”, foi verificado na escolha do modelo de coprodução que os respondentes se sentem mais habilitados a lidar em seu local de trabalho: 1) quando a comunidade participa de forma ativa e colaborativa com o governo e seu envolvimento interfere diretamente na produção de bens e serviços públicos (74,5%); 2) quando a comunidade/cidadão participa por meio de solicitações de serviço ou de assistência ao Estado (25,5%); 3) quando a comunidade/cidadão participa de “forma voluntária, prestando trabalho caritativo” (0%). O resultado com maior expressão indica as propostas emergentes como paradigma de AP mais enfatizado pelo curso GPA/ENA, conforme a categoria Tipos de Coprodução. Dessa forma, os achados da pesquisa para essa categoria corroboram com a percepção de Salm e Menegasso (2009), de que é fundamental a formação de administradores públicos que possam interagir nos espaços da sociedade politicamente organizada, tornando os serviços públicos produzidos mais eficazes e efetivos com e para a sociedade.

Malgrado revelada inclinação fazer supor que os respondentes se avaliem capazes de lidar com um tipo de coprodução marcado pela intensa interação entre cidadãos, organizações da comunidade e o aparato administrativo do Estado, essa tendência não se confirma quando confrontada às respostas por eles apontadas na categoria de análise Práticas de Gestão. Quando da análise dessa categoria, percebeu-se que apenas 14,5% dos respondentes asseveraram estar habilitados ao emprego de “práticas que envolvam atividades colaborativas entre o cidadão e a administração pública” em seu local de trabalho. Também se verificou que, do grupo que integra os 14,5% de respondentes, o que equivale a oito egressos, apenas dois deles reportaram exemplos ou práticas implementadas em seu local de trabalho alinhadas às propostas emergentes.

Seguindo a mesma lógica, observou-se que o maior peso dado pelos respondentes ao tipo de coprodução condizente com as propostas emergentes não condiz com a escolha prevalecente na categoria Práticas de Gestão (formação), que, por ser vinculada ao modelo burocrático, menospreza a participação efetiva do cidadão nas decisões políticas da AP.

Apurou-se, ainda, que embora o percentual de 25,5% represente apenas $\frac{1}{4}$ (um quarto) das escolhas levadas a efeito, ele se revela condizente com os resultados de maior expressão atingidos nas categorias de análise: Práticas de Gestão, Papel do Servidor, Responsividade, Funções Administrativas, Política Pública, e *Accountability*, nas quais prevaleceu a opção por características que destacam uma formação mais voltada às práticas da NGP.

Na categoria de análise “*Accountability*”, a pesquisa registrou os seguintes patamares nos referenciais desse elemento: 1) padrões de desempenho, resultados e eficiência (54,6%); 2) conformidade/legalidade (23,6%); 3) ética, democracia e responsividade (21,8%). A assertiva com maior índice sugere a NGP como modelo mais destacado no curso GPA/ENA, em relação à categoria *Accountability*. Esses achados coincidem com a tendência que se confirmou em mais de 80% das categorias de análise e reforçam a hipótese de que a formação dada pelo curso GPA/ENA tende a ser mais tecnocrata. Tal análise corrobora com os estudos de Rocha (2011) de que a *accountability* no quadro da NGP se consolida por meio do controle dos resultados, que corresponde à máxima produtividade dos recursos públicos, baseados na eficiência, eficácia/efetividade e economicidade.

Ainda no que se refere à categoria *accountability*, dos resultados de menor expressividade, verificou-se que a escolha dos respondentes pela assertiva relacionada ao modelo burocrático (23,6%) sugere haver contradição, se comparado àquele atingido na assertiva representativa do mesmo paradigma, na categoria “Responsividade” (34,5%). A contradição é constatada a partir do decréscimo em 11% desse percentual, o que equivale à baixa de seis respondentes.

Tal fato chama a atenção por se tratar a responsividade de uma das cinco dimensões da *accountability*, ao lado da transparência, sujeição, controle e responsabilidade (KOPPEL, 2005). Nessa condição, afigura desarrazoada a assimilação simultânea de ambos os conceitos, responsividade e *accountability*, sob paradigmas de AP díspares. A mesma constatação é sentida em relação à escolha da opção característica das propostas emergentes, embora expresse um acréscimo. De 5,5% de optantes na categoria Responsividade, passou-se para 21,8% na categoria *Accountability*.

Cotejados os percentuais obtidos em cada categoria de análise, tem-se, de modo geral, que a maior aderência dos respondentes por assertivas que caracterizam a NGP (46,36%), em detrimento daquelas representantes dos demais modelos (burocracia - 24,09%, propostas emergentes - 29,55%), assinala prevalecer na formação dos especialistas em gestão pública, egressos do curso GPA/ENA, uma tendência mais voltada para práticas associadas à NGP.

É preciso reconhecer que há inúmeros desafios em função da crescente complexidade da sociedade contemporânea, bem como necessidade cada vez maior de que os agentes públicos compreendam e respondam às expectativas dos cidadãos. Isso não é tarefa fácil, sendo um esforço de formação de longo prazo (ROCHA, 2011; SALM; MENEGASSO, 2009; DENHARDT; DENHARDT, 2003).

A mesma constatação é sentida em relação à escolha da opção característica das propostas emergentes, embora expresse um acréscimo. De 5,5% de optantes na categoria Responsividade, passou-se para 21,8% na categoria *Accountability*.

Embora o percentual com maior adesão às premissas da NGP supere em apenas 17,82 pontos percentuais o segundo maior patamar atingido, qual seja, o das propostas emergentes, o exame particularizado das categorias de análise demonstrou que, nas categorias em que esta prevaleceu (Interesse Público e Tipos de Coprodução), o resultado se mostrou contraditório às escolhas feitas pela maioria dos respondentes na categoria Práticas de Gestão e, de forma indireta, nas demais categorias.

Na última pergunta do QI, os respondentes foram instados a responder abertamente se o curso GPA contribuiu para a sua formação enquanto servidor público. Das 52 (cinquenta e duas) respostas colhidas, observou-se que todos os respondentes acenaram positivamente à indagação, bem como apresentaram exemplos a justificar tal opção. Não obstante, apenas 40 respostas foram consideradas relevantes ao atendimento dos objetivos desta pesquisa, já que continham em seu teor alusão a expressões ou práticas condizentes com os três modelos de AP discutidos neste estudo.

Após o agrupamento das expressões/práticas citadas e associação dessas aos três paradigmas de AP discutidos neste estudo, observou-se que a maioria dos respondentes optou pela citação de exemplos mais alinhados a NGP (77,5%) para demonstrar a

contribuição do curso GPA/ENA em sua formação enquanto servidor público, enquanto que 12,5% destacaram práticas condizentes com as propostas emergentes. Outros 10% dos respondentes mencionaram exemplos mais voltados à burocracia.

O resultado obtido por ocasião da última pergunta do QI corrobora a tendência observada nas questões fechadas, as quais enfatizam um estilo de formação mais voltado para a NGP. Para ser mais preciso, percebe-se um acréscimo significativo no percentual de aderência dos respondentes ao modelo, passando de 46,36%, apurado no cômputo geral, para 77,5%.

Assim, tendo-se em mente o objetivo maior desta pesquisa, qual seja, analisar o curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em GPA/ENA frente a modelos de AP, foi correlacionada a base teórica com os resultados da pesquisa empírica, considerando as categorias de análise: Práticas de Gestão, Papel do Servidor, Responsividade, Funções Administrativas, Políticas Públicas, Interesse Público, Tipos de Coprodução e *Accountability*.

Na categoria de análise “Práticas de Gestão”, a pesquisa demonstrou a prevalência do modelo burocrático. Na categoria de análise “Papel do Servidor”, denota-se uma formação acadêmica mais condizente com a NGP. No que se refere à categoria de análise “Responsividade”, os resultados demonstraram uma formação mais alinhada às premissas da NGP. Quanto à categoria de análise “Funções administrativas”, a alternativa com maior inclinação aponta para uma formação mais voltada para a NGP. Na categoria de análise “Políticas Públicas”, prevalece a predileção pelos pressupostos da NGP. Já para a categoria “Interesse Público”, a opção com maior representatividade destacou a prevalência das propostas emergentes como paradigma mais ressaltado no GPA/ENA. Na categoria de análise “Tipos de Coprodução”, o resultado com maior expressão indica as propostas emergentes como paradigma de AP mais enfatizado pelo curso GPA/ENA. Na categoria de análise “*Accountability*”, a assertiva com maior índice sugere a NGP como modelo mais destacado no curso GPA/ENA. Na última pergunta aberta do QI, os respondentes foram instados a responder abertamente se o curso GPA contribuiu para a sua formação enquanto servidor público. O resultado obtido corrobora a tendência observada nas questões fechadas, as quais enfatizam um estilo de formação mais voltado para a NGP.

Assim, em resposta ao problema de pesquisa, portanto, apurou-se que, frente a modelos de AP, a formação dos especialistas em gestão pública egressos do curso GPA/ENA tende a se alinhar às práticas associadas à NGP.

O resultado desta pesquisa sugere que sejam revisadas as práticas expressas no curso GPA/ENA, pois, ainda que não se apresentem puros na realidade, cada modelo carrega consigo pressupostos que o evidenciam em relação a outros. Se o objetivo maior da ENA com o curso GPA/ENA volta-se ao desenvolvimento de competências ligadas à cidadania, democracia, ética e responsabilidade social, a valorização e o ensino de atributos do modelo de AP que expressem tais práticas se afiguram imperiosos.

Importa destacar que não se desconsideram os limites que a realidade do serviço público impõe ao servidor, que, mesmo tendo uma formação que enfatize princípios correlacionados às propostas emergentes, pode ver sua ação limitada pela burocracia fortemente arraigada na estrutura administrativa, ou ainda pela falta de estratégias alternativas de gestão que considerem aspectos tanto técnicos quanto políticos, capazes de refletir a complexidade dos problemas públicos. Além disso, mudanças radicais, de caráter estrutural, são difíceis de ocorrer em um curto espaço de tempo, principalmente quando se enfrentam as forças do *establishment*. Deve-se considerar que a democracia brasileira, a participação social e a abertura da estrutura do Estado à participação são um fenômeno recente (PAULA, 2005b).

De igual modo, não se olvida dos avanços trazidos pela NGP, sobretudo quando comparada aos modelos de AP anteriores ao seu advento. Cite-se, por exemplo, a minimização das práticas patrimonialistas, com a separação entre o bem privado e o público – e a nova postura assumida pelo Estado, comprometido com a justiça social e com a prestação de serviços de maneira eficiente, ou, ainda, com os valores de transparência e responsabilização como métodos para diminuir a corrupção.

Essa tendência, que tem íntima relação com o processo de amadurecimento democrático da sociedade brasileira, certamente é notada no resultado da pesquisa, e demonstra que as práticas disseminadas na ENA, embora não se mostrem predominantemente alinhadas às propostas emergentes, ao menos apontam para essa direção. Há, portanto, necessidade de ampliação da formação dos servidores públicos

de maneira continuada, para que no médio e longo prazo possa haver mudanças paradigmáticas (SALM; MENEGASSO, 2009; MORETTO; SALM; BURIGO, 2014; DENHARDT; DENHARDT, 2003; ROCHA, 2011; PAULA, 2005b).

6 Considerações finais

Esta investigação foi motivada pela relevância do tema à AP, para o Governo de Santa Catarina, sobretudo para o corpo diretivo da ENA, uma vez que permite inferir se a formação profissional oferecida pelo curso GPA/ENA tem de fato ressaltado o desenvolvimento de práticas voltadas para uma racionalidade comprometida com valores próprios de um Estado democrático como: cidadania, ética, transparência, controle e participação social plena. Observa-se que tais valores orientam a missão constitucional da ENA e os objetivos específicos do curso GPA/ENA.

O estudo identificou que a formação dos especialistas em gestão pública, egressos do curso GPA/ENA, tende a se alinhar, de uma maneira geral, às práticas associadas à NGP.

Para pesquisas futuras sugere-se que o conhecimento acerca do curso GPA/ENA seja enriquecido com um estudo mais detalhado da sua estrutura curricular e das ementas das disciplinas, a fim de verificar sua conformação ao desenvolvimento de competências do gestor público, ligadas à cidadania, ética, compromisso público e responsabilidade social; também, que seja acrescentada aos módulos a difusão de experiências alternativas de gestão que enfatizem tanto aspectos técnicos quanto políticos. Recomenda-se, também, a elaboração de uma proposta de avaliação dos impactos do curso sob o ponto de vista da sociedade e da AP catarinense.

Propõe-se, ainda, que seja investigado se os órgãos e entidades de origem dos egressos do curso GPA/ENA propiciam o desenvolvimento de práticas de coprodução. Nesses estudos devem ser enfatizados se os órgãos ou entidades dos egressos admitem tanto a participação, direta e efetiva, do cidadão, quanto o desempenho, posturas voltadas à negociação e coordenação de diálogos.

Embora não tenha sido foco da pesquisa a formação dos professores, consideramos que se trata de um aspecto relevante, pois apesar dos pressupostos dos modelos emergentes compõem aspectos do curso GPA, as práticas de ensino não estão alinhadas a esse modelo. Sugere-se, assim, que novas pesquisas possam ser realizadas no sentido de identificar a relação entre a formação dos docentes, que pode estar mais fortemente pautada na NGP, e suas práticas.

O presente estudo propõe que seja flexibilizada a estrutura curricular do curso GPA e adotada a coprodução em rede como um tema transversal, um compromisso interdisciplinar de todas as disciplinas, de modo que cada qual enfatize estratégias alternativas (emergentes) de produção do bem público.

Cabe destacar que o escopo da presente pesquisa não pretende, em hipótese alguma, identificar elementos que apontem para a existência de modelos puros e insulados de AP; tampouco confrontar a formação oferecida pelo curso GPA sob essa concepção de paradigmas. Contrário senso, parte-se da premissa de que, sob tal enfoque, os modelos de AP se revelam maculados por disfunções e limites e devem ser compreendidos como fenômenos complementares entre si. Assim, a análise que se faz, de forma particularizada, dos pressupostos relativos a cada paradigma, é adotada apenas como uma estratégia para se compilar características que ajudem a formar categorias de análise a serem usadas na solução do problema de pesquisa.

Além das vantagens que o levantamento desses dados poderá trazer ao corpo diretivo da ENA, tem-se que o questionário elaborado, a partir das categorias de análise, poderá servir de esteio para que outras EGs possam adaptá-lo e aplicá-lo aos egressos de cursos voltados à formação de gestores públicos, formando-se, assim, uma base de indicadores de desenvolvimento funcional de âmbito nacional.

Referências bibliográficas

ABREU, Ana Cláudia Donner; HELOU, Ângela Regina Heinzen Amin; FIALHO, Francisco Antônio Pereira. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da teoria da administração pública: uma análise a partir do conceito do novo serviço público. *Cadernos Ebape.BR*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, artigo 7, dez, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: versão atualizada até a Emenda n. 90/2015. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_15.09.2015/art_39_.asp>. Acesso em: 26 mai. 2017.

_____. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), 1995.

BITTENCOURT, Maryângela A.; ZOUAIN, Deborah M. Escolas de governo e a profissionalização do servidor público: estudo dos casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas — Espea e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus — FESPM. *Revista Adm. Made*, Rio de Janeiro. v. 14, n. 3, p. 75-94, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, p. 07-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexos sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, out./nov., 1999.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana *et al.* Alberto Guerreiro Ramos: contribuições do reducionismo sociológico para a construção do campo científico da administração pública no Brasil. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 8, Gramado. *Anais Eletrônicos...* Gramado, Anpad, 2014.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *RAP*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, set./out. 2008.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 3, p. 41-73, jul./set., 2000.

DENHARDT, Robert. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. *The New Public Service: serving, not steering*. New York: M. E. Sharpe, 2003.

ESCOLA DE GESTÃO DO PARANÁ. *Conheça a Escola de Gestão!* Disponível em: <<https://sway.com/48KfRijXoBsn2w3g>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010.

FARIA, José Henrique; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.

FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENA. Parecer nº 12/2013 ENA/COJUR/PROCESSO Nº 18139/34/2013. Florianópolis, 2013. Disponível em: <<http://www.enabrasil.sc.gov.br/assets/gpa/04062014/parecer-de-dispensa-de-licitacao.pdf>> Acesso em: 04 de jun. 2017.

_____. Biblioteca. *Projeto Político Pedagógico do Curso de Especialização Lato Sensu em Gestão Pública Avançada GPA*. Florianópolis, 2015. 43 p.

_____. Biblioteca. *Projeto de Desenvolvimento Institucional – PDI*. Florianópolis, 2016. 128 p.

FERRAREZI, Elisabete; TOMACHESKI, João A. Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. O papel das escolas de governo para a mudança. In: Congresso de Gestão Pública, 10, 2016. Rio Grande do Norte. *Slides...* Rio Grande do Norte: Escola de Governo, 2016. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B9oKxCuwBko-cKvHcVRVanpQdFk/view>> Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. Escolas de governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília. *Anais Eletrônicos...* Brasília, Consad, 2015. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/027.pdf. Acesso em: 25 de mai. 2017

FONSECA, João José Saraiva. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Revista ideias*, n. 5/6, p. 7-22, 1999.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. 2. ed. São Paulo: Fapesp, 2007.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, mai./jun., 2006.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORETTO NETO, Luis; SALM, Vanessa Marie; BURIGO, Victor. A Coprodução dos Serviços Públicos: modelos e modos de gestão. *Revista de Ciência da Administração*, Santa Catarina, v. 6, n. 39, p. 164-178, ago. 2014.

MOTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, set./out., 2008

NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a gestão no orçamento de Porto Alegre*. Vinhedo: Horizonte, 2011.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da Enap-Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 1, p. 77-90, 2002.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar., 2005b.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O Servidor Público no Mundo do Trabalho do Século XXI. *Psicologia: Ciência Profissão*, v. 33, n. 1, p. 192-207, 2013.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai./ago., 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36, 2009, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Enapad, 2009.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu; DEBETIR, Emiliana; DE MATTIA, Clenia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 14, n. 3, p. 46-59, set./dez., 2011.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu. *A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de governança pública*. 2008. Tese (doutorado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Santa Catarina*: versão atualizada até a Emenda n. 49/2009. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_16_11_2009.pdf>. Acesso em: 08 de jun. 2017;

_____. *Lei complementar n. 446, de 24 de junho de 2009*. Institui a Fundação de Amparo à Escola Nacional de Administração - ENA Brasil e estabelece outras providências. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/446_2009_lei_complementar.html> Acesso em 31 de mai. 2017.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, Santa Catarina, v. 11, n. 25, p. 97-114, set./dez., 2009.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 24, 2010, Rio de Janeiro. *Anais Eletrônicos*. Rio de Janeiro: Anpad, 2010.

SANTOS, Elinaldo L.; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Vitor. Administração do Desenvolvimento na perspectiva Guerreirista: conceitos, contribuições e implicações. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v.

13, n. 3, p. 462-477, set. 2015.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 6 n.1, p. 187-207, jan/abr., 2002.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, 2002.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

TENÓRIO, F. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 5, set./nov., 1998.

VALADARES, Josei Lopes; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; SILVA, Gustavo Melo; SOAREZ, Érica Beranger Silva. Modernização da Administração Pública de Minas Gerais - um estudo exploratório do cargo de empreendedor público. In: ENCONTRO DA ANPAD, 34, 2010, Rio de Janeiro. *Anais Eletrônicos...* Rio de Janeiro, Enanpad, 2010.

Welliton Saulo Da Costa

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9557-9099>

Graduado em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2006), especialização em Direito Material e Processual Civil pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina - CESUSC em Convênio com a Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina - ESMESC (2010) e Especialização em Gestão Pública Avançada pela Fundação Escola de Governo – ENA.

E-mail: dacostaws@yahoo.com.br

Luciana Francisco De Abreu Ronconi

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7916-7468>

Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina, Doutorado em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina e Pós-doutorado na Universidade Técnica de Lisboa, no âmbito do Centro de Investigação em Sociologia Econômica e das Organizações do Instituto Superior de Economia e Gestão. Professora do Curso de Administração Pública do Centro de Ciência da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). É membro do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública - NISP e do Grupo de Pesquisa Politeia - Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão.

E-mail: luciana.ronconi@udesc.br

Elaine Cristina de Oliveira Menezes

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1427-0744>

Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2002) e doutorado em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (2009). Pós-doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina (2011) e pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da ESAG/UDESC (2015). Professora do Curso de Gestão/Administração Pública da Universidade Federal do Paraná. Membro do Grupo de Pesquisa Politeia - Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão.

E-mail: eoliveira.menezes@gmail.com

A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais e os desafios de retenção: análise comparativa de 2009 e 2019

Kamila Pagel de Oliveira

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG - Brasil

Ivan Beck Ckagnazaroff

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG - Brasil

Mauro César da Silveira

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG - Brasil

Este artigo analisa os principais motivos que levavam à evasão dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado de Minas Gerais até o ano de 2009, bem como as mudanças introduzidas a partir da Lei nº 18.974/2010 e seu reflexo na retenção desses profissionais. Trata-se de um estudo de caso que contou com coleta de dados em dois momentos distintos, 2009 e 2019. Para análise da evasão, foram aplicados questionários aos EPPGG, membros e exonerados, além da realização de entrevistas com os EPPGG e com os gestores da carreira, realizadas em 2009. Em 2019, foi realizada pesquisa documental que possibilitou a atualização dos dados referentes à evasão, remuneração e alocação dos profissionais. Os resultados indicam que as mudanças introduzidas desde 2010, a partir da referida lei, influenciaram a retenção dos EPPGG, tendo em vista que trouxeram significativas mudanças nos dois principais motivos que levavam à evasão dos ocupantes deste cargo, sendo eles, falhas na estrutura da carreira e inadequação no que tange à remuneração desses profissionais.

Palavras-chave: profissionalização, evasão, EPPGG

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4012> | E- ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 17 de setembro de 2019 e aceito em 05 de agosto de 2020.]



La carrera de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental en Minas Gerais y los desafíos de la retención: análisis comparativo de 2009 y 2019

Este artículo analiza las principales razones de la evasión de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión del Gobierno de Minas Gerais, hasta 2009 y los cambios realizados desde la Ley N° 18.974 / 2010 y sus efectos sobre la retención de estos profesionales. Este es un estudio de caso que incluyó el análisis de datos en dos momentos distintos, 2009 y 2019. Para el análisis de evasión, fueron hechas encuestas a los miembros EPPGG y a los exonerados, así como entrevistas con los gerentes EPPGG y de carrera, llevadas a cabo en 2009. En 2019, se realizó una investigación documental que permitió actualizar los datos sobre evasión, remuneración y asignación de profesionales. Los resultados indican que los cambios introducidos desde 2010, a partir de la ley referida, influyeron a la retención de EPPGG, considerando que trajeron cambios significativos en las dos principales razones que llevaron a la evasión de los ocupantes de esta posición, que son, defectos en la estructura de la carrera y inadecuación con respecto a la remuneración de estos profesionales.

Palabras clave: profesionalización, EPPGG, evasión de profesionales

The career of Specialists in Governmental Management and Public Policies in Minas Gerais and the challenges of retention: comparative analysis of 2009 and 2019

This article analyzes the main reasons leading evasion of Specialists in Public Policies and Government Management of Minas Gerais, by the year 2009 and the changes made from the Law nº 18.974 / 2010 and its possible contribution to the retention of these professionals. It is a case study that included data collection at two different times, 2009 and 2019. For analysis of evasion, questionnaires were given to dismissed and members, as well as interviews with EPPGG and career managers, carried out in 2009. In 2019, documentary research was carried out, which made it possible to update data on evasion, remuneration and allocation of professionals. The results indicate that the changes introduced since 2010 influenced to the retention of EPPGG, given that brought significant changes in the two main reasons that led to the escape of the occupants of this position, they are, flaws in the career structure and inadequacy regarding the remuneration.

Keywords: professionalization, EPPGG, evasion of professionals

1. Introdução

A Reforma do Estado se tornou tema amplamente discutido em todo o mundo, a partir, principalmente, da década de 1980. Esse movimento pode ser interpretado como uma resposta à crise do Estado, no contexto de uma economia globalizada. A redução da autonomia do Estado na formulação e implantação de políticas públicas, provocada pelo processo de globalização e pela crise econômica e fiscal, evidenciou a necessidade de redefinir as funções do Estado, motivando a realização de processos de reforma (ABRUCIO, 1997; PEREIRA, 1998; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Uma das principais iniciativas de Reforma do Estado, que começou a ocorrer a partir da década de 1980, referia-se a modificações nas políticas de recursos humanos. A preocupação central inicialmente, quanto a essa área, esteve relacionada à necessidade de reduzir a folha de pagamentos e de priorizar o enxugamento da máquina administrativa em detrimento da reformulação de políticas de gestão de pessoas que conferissem relevância no que tange à profissionalização e ao desenvolvimento das pessoas. Tal foco se deveu às pressões pela redução do aparato do Estado e dos gastos públicos com pessoal, caracterizando-se como medida essencial à reestruturação das finanças públicas, tendo em vista o momento de crise fiscal e de questionamentos acerca do modelo de gestão burocrático, sinalizado em diversos países (NOGUEIRA, 2002; LONGO, 2007; RAMIÓ, 2008).

A partir da década de 1990, após a percepção de que as políticas de *downsizing* não alcançaram os objetivos de eficiência e modernização pretendidos pelas reformas do setor público, em um segundo momento, a atenção voltou-se para a reformulação das políticas de gestão de pessoas, com base no entendimento de que as efetivas mudanças na qualidade dos serviços públicos somente ocorreriam por meio de investimentos em profissionalização e desenvolvimento da força de trabalho (GAETANI, 1998; NOGUEIRA, 2002; LONGO, 2007; RAMIÓ, 2008).

De acordo com Figueroa (2002), a promoção de maior profissionalização no setor público demanda a implementação de políticas relacionadas à estruturação dos sistemas de direção, das formas de contratação, recrutamento, seleção e nomeação, bem como a criação de formas de desenvolvimento e retribuição, por meio da avaliação de desempenho,

da remuneração e das políticas de mobilidade e capacitação. Abrucio (2007) afirma que a profissionalização da burocracia passa pela redefinição e fortalecimento das carreiras de Estado e pelo aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos. Em Minas Gerais, um esforço de profissionalização pode ser observado a partir da criação do Curso de Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (Csap), em 1986, cujo objetivo é formar profissionais qualificados para atuar em gestão governamental e na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no Estado de Minas Gerais. Esses profissionais ocupariam o cargo de Administrador Público, carreira criada também em 1986 e que, a partir de 2004, passou a ser denominada de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. O Csap é, portanto, o responsável pela formação do EPPGG, cujo ingresso ocorre por meio de concurso público. Ao término do curso, os aprovados são nomeados para o cargo em questão e passam a atuar em algum dos órgãos da administração direta ou indireta do Estado de Minas Gerais, em sua maioria, alocados em funções estratégicas e diretivas do estado. Tratou-se, à época, de uma experiência pioneira e que ainda preserva seu caráter inovador, tendo em vista ser a única experiência no país que articula a formação em um curso de graduação com o ingresso em uma carreira pública.

Além do ingresso automático em uma carreira pública, o Csap ainda possui como benefícios: a gratuidade do curso; o recebimento pelos alunos de uma bolsa de estudos no valor de um salário mínimo, ao longo dos quatro anos de estudo; e a qualidade do curso reconhecida pelas principais avaliações do Ministério da Educação, em que frequentemente se posiciona como um dos melhores cursos de administração do país.

Não obstante tais benefícios, detectava-se, até o ano de 2009, um significativo percentual de evasão desses profissionais, alcançando naquele ano o índice de 35,9%. Tal evasão trazia prejuízos não apenas financeiros, dado o investimento realizado no EPPGG ao longo de sua formação no Csap, mas principalmente para o projeto de profissionalização da gestão pública mineira, já que significava a perda de profissionais altamente qualificados (CRUZ, 2005; OLIVEIRA, 2009).

Em atenção a esse contexto, o Estado de Minas Gerais publicou em junho de 2010 a Lei nº 18.974, que introduziu mudanças significativas na estrutura da carreira de EPPGG, instituindo um inovador sistema de pontuação para a obtenção de progressão e

promoção, com base na valorização de diversos aspectos para o crescimento na carreira, para além do tempo de serviço.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a carreira de EPPGG em relação aos principais motivos que levavam à evasão dos EPPGG até o ano de 2009, bem como as mudanças introduzidas a partir da Lei nº 18.974/2010 e seu reflexo na retenção desses profissionais, a partir da análise de dados de evasão e dados de gestão da carreira de 2019. Buscou-se responder às seguintes questões: Quais eram os motivos que levavam à evasão de EPPGG do Estado de Minas Gerais até o ano de 2009? Quais são as influências da referida lei na retenção desses profissionais?

A criação da carreira de EPPGG possui relevância histórica, sendo considerada uma importante iniciativa da administração pública brasileira direcionada à modernização e profissionalização da gestão pública, presente no Governo Federal e em diversos estados (KLEIN; MASCARENHAS, 2016). Apesar disso, para Klein e Mascarenhas (2016, p. 24), “a consolidação dessa carreira vem sendo um desafio contínuo, principalmente nos governos estaduais”, já que, apesar das competências de atuação desafiadoras e da relevância das atribuições, observam-se elevados índices de evasão e insatisfação de seus profissionais em algumas dessas experiências.

A carreira em Minas Gerais, uma das primeiras a serem criadas no país, está associada à formação de um corpo profissional qualificado que pode atuar tanto na área meio do Estado quanto na formulação e implementação de políticas públicas, nas mais diversas áreas da administração pública. Dado esse caráter pioneiro na implementação de uma política de carreira inovadora, natural que esse projeto seja suscetível a revisões e transformações.

Diante desse cenário, compreender melhor esse contexto, a carreira de EPPGG e as necessidades de reajustes nas políticas destinadas a esses profissionais pode auxiliar na gestão não apenas da carreira de EPPGG de Minas Gerais, mas dos demais estados, contribuindo para o projeto de profissionalização da gestão pública brasileira.

2. A importância da retenção de profissionais qualificados para a profissionalização do setor público

Com as transformações iniciadas a partir da década de 1980, orientadas para a reforma do Estado, a área de gestão de pessoas passou a ser vista como uma área que carecia de mudanças. Nesse momento, em conformidade com as premissas neoliberais, intensificaram-se as pressões por Reformas do Estado, que significavam a redução do aparato governamental e apontavam para a redução dos gastos públicos com pessoal, caracterizando-se como medida essencial à reestruturação das finanças públicas e à reforma gerencial (GAETANI, 1998; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). No Brasil, foi apresentado, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que teve como objetivos fundamentais o fortalecimento da capacidade de gestão do Estado e a busca pela modernização da administração pública. Apesar das críticas apontadas por diversos autores quanto aos limites da Nova Gestão Pública, tais como reforço da separação entre política e administração, desconsideração pela dimensão sociopolítica da gestão, foco intraorganizacional, e ações pouco democráticas (RHODES, 1996, BRUGUÉ, 2004; PAULA, 2005; GOMES, 2009; DENHARDT ; DENHARDT, 2000; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011), pode-se afirmar que a partir das iniciativas de reforma, maior ênfase passou a ser dada à área de gestão de pessoas e à profissionalização da gestão pública, que passa a ser tratada como um dos principais pilares para a melhoria da qualidade do serviço público em diversos países que passavam por processos similares, inclusive no Brasil. (GAETANI, 1998; NOGUEIRA; SANTANA, 2002; ABRÚCIO, 2007; RAMIÓ, 2008).

A profissionalização do serviço público está relacionada a questões como: melhoria dos processos de seleção dos funcionários; orientação ao cumprimento das demandas da sociedade, gestão voltada para mérito e resultados; capacitação e treinamento de servidores; busca constante pela eficiência, pela transparência e pela *accountability*; valorização das diferentes competências e contribuições dos profissionais; profissionalização do alto escalão governamental; redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas do Estado (VIANA, 2007; ABRUCIO, 2007; PACHECO, 2010; FARIA *et al.*, 2012).

Diante desse novo contexto organizacional de busca por maior profissionalização da gestão pública, em que as pessoas são o foco principal para a melhoria da qualidade do serviço público, um desafio das organizações gira em torno de como motivar e reter profissionais qualificados e ainda investir de forma continuada em sua capacitação (LONGO, 2007).

De acordo com Klein e Mascarenhas (2016), a preocupação com o grau de satisfação, taxa de rotatividade e percentual de evasão dos profissionais é constante em qualquer organização. Os autores salientam que nem toda evasão é ruim, mas passa a ser um problema quando profissionais talentosos, com experiência e detentores de conhecimentos importantes, saem da organização de forma voluntária, em função de mecanismos inadequados de fatores motivacionais.

Diversas são as políticas de gestão de pessoas percebidas como relevantes para a retenção de pessoas, destacando-se: gestão do desempenho direcionada ao desenvolvimento profissional e crescimento pessoal; busca de maior equidade de remuneração; investimento em formação, treinamento e desenvolvimento da equipe; desenvolvimento de um canal aberto e direto de comunicação entre alta gestão e funcionários; e criação de um clima organizacional favorável (LONGO, 2007; BARRETO, 2008; DUNZER *et al.*, 2008).

A pesquisa de Silva (2006) foca a importância da liderança na retenção de pessoas. Além da conscientização por parte dos gerentes de que são os responsáveis pela retenção dos profissionais de sua equipe, esses precisam utilizar ferramentas para o alcance desses objetivos. Essas ferramentas estão relacionadas não às questões como carreira e remuneração, mas também ao estímulo à participação e ao envolvimento do profissional e conhecimento por parte dos gestores acerca das preferências e interesses não monetários dos profissionais. O autor apresenta uma lista de fatores que contribuem para a evasão e para a retenção das pessoas nas organizações (Quadro 1).

Quadro 1 | Fatores que favorecem a retenção ou evasão de talentos nas organizações

Fatores que favorecem a RETENÇÃO do talento	Fatores que favorecem a EVASÃO do talento
Segurança no trabalho.	Falta de segurança no emprego e apoio para realizar o trabalho.
Equilíbrio entre o trabalho e a vida pessoal.	Falta de integração entre superiores e subordinados.
Ser reconhecido pelo bom trabalho.	Organização não cumpre com as obrigações.
Ter treinamento e desenvolvimento.	Os funcionários não são envolvidos no processo decisório. As ordens vêm de cima para baixo.
Participar de cultura corporativa alegre e descontraída que valoriza e que oferece a aprendizagem contínua para as pessoas.	Ausência de investimento em treinamento e desenvolvimento de pessoas.
Ter orgulho da organização que trabalha.	Insatisfação com o relacionamento entre os colegas e chefias. Relações abusivas, desumanizadas, críticas e desiguais.
Ter desafios e verificar significado no trabalho efetuado.	Estilo de liderança autocrática e prepotente, baseada no autoritarismo e no controle.
Remuneração fixa e variável compatível com a contribuição destinada aos resultados do negócio.	Salários e benefícios incompatíveis com a contribuição oferecida para os resultados.

Fonte: Silva, 2006, p. 71.

No que tange ao setor público, exemplos de políticas para a retenção de profissionais competentes e qualificados podem ser encontrados nos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Um dos principais problemas identificados no que tange à gestão de pessoas de boa parte desses países, a partir dos anos 1980, foi a queda da competitividade governamental para atração e retenção de profissionais competentes, em comparação com o setor privado, devido aos baixos salários do setor público e à falta de prestígio do serviço público por parte dos jovens formandos e profissionais. Assim, foram adotadas medidas como: revisão das formas e valores da remuneração e dos incentivos praticados no setor público, o que ocorreu no Reino Unido, Suíça, Alemanha, Áustria, Coreia e Nova Zelândia; maior investimento nas políticas de educação e formação dos servidores, percebida na Nova Zelândia e França; melhoria da imagem do serviço público perante os profissionais da nova geração, adotada em países como a Finlândia, Nova Zelândia e Reino Unido (OCDE, 2000).

Especificamente sobre os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Klein e Mascarenhas (2016) elencam as seguintes políticas como fundamentais para a retenção desses profissionais: estabelecimento de equidade interna e externa dos incentivos; consolidação de políticas de desenvolvimento da carreira; alocação dos profissionais em atividades compatíveis com a descrição da carreira e de maior impacto social; utilização de políticas adequadas de mobilidade de pessoas; adoção de incentivos à formação e capacitação; e definição de critérios mais atrativos para promoção, progressão e evolução salarial.

Em geral, a ausência de políticas de gestão de pessoas voltadas à retenção dos profissionais está associada ao aumento dos níveis de evasão, além de outros fatores como a maior insatisfação dos profissionais. Sendo assim, a decisão por deixar uma organização ou um cargo pode estar associada a diversos fatores como: ausência de equidade interna e externa; falta de clareza sobre os papéis dos profissionais e sobre a relevância de seu trabalho; ausência de oportunidades de promoção na carreira associadas a oportunidades de trabalho em outras organizações; inadequação das competências do profissional em relação à sua capacidade de atuação e de transformação da realidade em que opera; a fragmentação dos processos de recursos humanos; além da ausência de coerência na gestão da carreira, quando há um desalinhamento entre os processos de atração, seleção, desenvolvimento e promoção destinados a uma carreira (KLEIN; MASCARENHAS, 2016; MOTA *et al.*, 2016). Em Minas Gerais, uma importante iniciativa de profissionalização da gestão pública refere-se à formação dos EPPGG pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, conforme analisada na próxima seção.

3. A criação da Carreira de EPPGG e a formação pela Escola de Governo

No intuito de se caracterizar como uma instituição de planejamento no Estado de Minas Gerais, foi criada em 1969 a Fundação João Pinheiro (FJP), com o objetivo de conformar-se como um órgão técnico que pudesse desenvolver um planejamento de estudos sobre a realidade mineira, de modo a atenuar as deficiências econômicas, sociais e administrativas. Nesse momento, um dos temas mais importantes da agenda

governamental era a busca pelo desenvolvimento econômico, que seria alcançado por meio do planejamento econômico, papel concedido à FJP (AFONSO, 2001).

Influenciado pela criação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em 1986 e pelo contexto ainda incipiente de reforma do Estado, o Governo de Minas Gerais criou, nesse mesmo ano, o Curso Superior de Administração Pública (Csap), cujo objetivo era a capacitação e a formação de administradores públicos, bem preparados e qualificados, aptos a atuarem na modernização do Estado e na inovação administrativa (AFONSO, 2001; HORTA *et al.*, 2010). Nesse objetivo, foi criado, também em 1986, o cargo de administrador público, que seria ocupado pelos egressos do Csap. Em 1998, o cargo de administrador público foi transformado no cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), sendo essa substituição efetivamente realizada no estado em 2004. As legislações referentes a essa carreira são a Lei nº 13.085, de 1998, alterada pela Lei nº 15.304, de 2004, e pela Lei nº 18.974, de 2010.

Até 1992, o Csap foi realizado pelo Centro de Desenvolvimento e Administração (CDA) da FJP. Em 1992, com a criação da escola de governo, o Csap passou a ser oferecido por essa escola, permanecendo até os dias atuais. Inserida na estrutura orgânica da Fundação João Pinheiro, a Escola de Governo de Minas Gerais tem como finalidade constituir um instrumento permanente de modernização e profissionalização da administração pública, conformando-se como um centro responsável pela formação de recursos humanos, por meio de atividades de ensino, relacionada aos cursos de graduação, especialização e mestrado, e em atividades de pesquisa e extensão (AFONSO, 2001; HORTA *et al.*, 2010).

O Curso de Administração Pública da Escola de Governo constitui a única porta de entrada para a carreira de EPPGG de Minas Gerais, já que apenas os alunos formados nesse curso possuem acesso à referida carreira. Trata-se, portanto, de uma experiência única que possui como pilar a profissionalização da gestão pública.

O Csap possui algumas especificidades em relação aos demais cursos oferecidos no Campo de Públicas, que são percebidas como benefícios e atrativos aos ingressantes. Esses benefícios são a oferta de uma bolsa de estudos mensal, no valor equivalente a um salário mínimo, ou, no caso de alunos que já sejam servidores públicos, o afastamento remunerado do cargo atual para a dedicação exclusiva ao curso; além do ingresso automático, pelo

aluno formado, no cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Estado de Minas Gerais. Tais benefícios conferem ganhos financeiros, além da garantia de uma carreira pública profissional, conferindo aos ingressantes no Csap segurança e estabilidade.

Em contrapartida a esses benefícios, ao ser nomeado, o aluno graduado se compromete a trabalhar no estado, no cargo de EPPGG, durante o período mínimo de três anos. Caso não cumpra esse critério, terá que restituir aos cofres públicos o investimento no valor correspondente aos quatro anos de estudo.

Os EPPGG atuam nos diversos órgãos do Estado de Minas Gerais, desempenhando funções de gestão pública e também de formulação e implementação de políticas públicas. Os EPPGG são constantemente demandados pelas secretarias de Estado, por possuírem formação específica na área pública e, portanto, apresentarem, de forma geral, bons desempenhos em suas atuações e funções (OLIVEIRA *et al.* 2012).

Um aspecto importante a ser destacado refere-se à qualidade desse Curso de Administração Pública, que se destaca pelo alto conceito perante o Ministério da Educação. A qualidade desse curso é confirmada por meio de avaliações objetivas, tais como o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), sendo o melhor Curso de Administração Pública do país, considerando os exames de 2015 e 2018, e o Índice Geral de Cursos (IGC), apresentando, desde a primeira edição, conceito 4 ou 5.

Apesar do êxito percebido no processo de seleção e formação dos EPPGG, que constitui o Csap, a gestão da carreira apresentou alguns desafios de retenção, já que, até o ano de 2009, observava-se uma significativa taxa de evasão dos EPPGG da carreira pública, que ocorria tanto durante o período obrigatório de três anos, como após o término desse período, no qual o EPPGG não precisa mais ressarcir o estado pelo investimento realizado na formação. A evasão até esse ano encontrava-se em um percentual de 35,9%, conforme pode ser comprovado a partir da Tabela 1.

Tabela 1 | Percentual de evasão dos EPPGG versus ano de formatura, 2009

CSAP	Formatura	Graduados	Exonerados	% evasão
I	1994	9	6	66,70%
II	1997 – dez	27	21	77,80%
III	1998 – jun	27	15	55,60%
IV	1998 – dez	31	14	45,20%
V	1999 – dez	36	18	50,00%
VI	2000 – dez	32	16	50,00%
VII	2001 – dez	30	12	40,00%
VIII	2002 – dez	33	18	54,50%
IX	2003 – dez	34	18	52,90%
X	2004 – dez	34	7	20,60%
XI	2005 – dez	36	13	36,10%
XII	2006 – dez	34	6	17,60%
XIII	2007 – dez	33	2	6,10%
XIV	2008 – jun	36	1	2,80%
XV	2008-dez	33	0	0,00%
Total		465	167	35,90%

Fonte: elaborada pelos autores, com base em dados disponibilizados pela Escola de Governo e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão/MG.

Essa evasão foi considerada elevada, ao ser comparada com outras carreiras do Estado de Minas Gerais, tais como a de gestor fazendário e a de auditor fiscal, semelhante à época no que se refere ao nível de formação, para as quais a evasão era de 17,98% e 22,71%, respectivamente, conforme informações da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais. Coelho explica a evasão observada naquele momento da seguinte forma:

No caso dos egressos da FJP o obstáculo não é a entrada destes no Estado, mas a sua retenção na carreira de EPPGG – no governo do Estado de Minas Gerais – após os dois anos exigidos por lei. A insatisfação com a remuneração e a rigidez de promoção leva alguns desses profissionais recém-formados a buscarem, por meio de concurso público, colocações em carreiras federais. Mas há também aqueles que, desmotivados com o setor público-estatal, acabam migrando para a iniciativa privada. (COELHO, 2008, p. 18).

Não obstante a qualidade e os benefícios da formação oferecida pelo Csap, a percepção dos egressos era de que a carreira de EPPGG não condizia com a qualidade do curso, em função da ausência de políticas de gestão de pessoas bem estruturadas e direcionadas para os ocupantes desse cargo. Conjugando, portanto, uma formação de alta qualidade e uma estrutura de carreira pouco adequada, o Estado de Minas Gerais mostrava dificuldades em reter seus profissionais, o que ocasionava prejuízos tanto financeiros, tendo em vista o alto investimento que se fazia no aluno ao longo de sua formação, quanto, principalmente, no projeto de profissionalização da gestão pública mineira, tendo em vista a perda de profissionais qualificados para outras instituições (OLIVEIRA *et. al.*, 2012), conforme é analisado a seguir.

4. Aspectos metodológicos

Quanto ao tipo, esta pesquisa se caracteriza por seu caráter descritivo, já que objetivou descrever a carreira de EPPGG de Minas Gerais, sob olhar das políticas de gestão de pessoas destinadas a esses profissionais e os impactos na retenção.

Quanto aos meios, é delineada por um estudo de caso. Segundo Yin (2010, p. 39), “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”.

A pesquisa buscou analisar os principais motivos do fenômeno da evasão dos ocupantes do cargo de EPPGG de Minas Gerais, bem como as mudanças introduzidas no contexto de gestão desta carreira, a partir da Lei nº 18.974/2010, comparando dois momentos distintos dessa gestão, 2009 e 2019. Enquanto estudo de caso, buscou-se uma melhor compreensão da carreira de EPPGG de Minas Gerais, no sentido de auxiliar na tomada de decisão sobre as políticas e práticas de gestão de pessoas que mais impactam na retenção desses profissionais.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, destacam-se as pesquisas de campo e documental. O primeiro procedimento diz respeito à realização de uma pesquisa de campo de caráter quantitativo e qualitativo, realizada no ano de 2009. A etapa quantitativa

ocorreu, por meio de um *survey*, com uma amostra representativa da população de EPPGG formada pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, no período de 1992 (I Csap) até 2008 (XV Csap), sendo que 298 ainda eram membros da carreira e 167 eram ex-membros da carreira, sendo, portanto, denominados nesta pesquisa de “exonerados”.

A Tabela 2 explicita o universo, a amostra e o quantitativo de respostas obtidas para cada um dos grupos.

Tabela 2 | Universo, amostra e respondentes, 2009

Grupo	Universo	Amostra	Respostas obtidas
Membros	298	129	129
Exonerados	167	72	73
Total	465	201	202

Fonte: elaborada pelos autores, com dados da pesquisa.

O questionário aplicado foi composto por perguntas relacionadas às políticas de gestão de pessoas implementadas no Estado de Minas Gerais e direcionadas aos EPPGG, bem como o impacto da política na evasão dos EPPGG, utilizando-se de uma escala Likert de três pontos que apresenta uma afirmação autodescritiva, tendo como opção de resposta uma escala de pontos com descrições verbais que contemplam extremos de opções, sendo elas: “Concordo”, “Não concordo nem discordo” e “Discordo”. Embora possa ser utilizada também uma escala Likert de cinco e sete pontos, que varia conforme o nível de precisão demandado, considerou-se suficiente uma escala de três pontos para a mensuração da intensidade de concordância e de discordância das perguntas formuladas, além do ganho obtido no tempo da coleta da informação, sobretudo, por tratar-se de um questionário amplo.

Para a verificação da relação de dependência entre variáveis (existência da política e impacto na evasão), para análise quantitativa, utilizou-se do conceito de nível de significância, chamado de “valor p”. O nível de significância adotado nesta pesquisa foi de 0,05, o que significa que, considerando a hipótese nula verdadeira, se a probabilidade de um dado efeito é menor que 5%, tem-se um suporte significativo para a hipótese de pesquisa ou alternativa. Assim, segundo Dancey (2006, p. 151), “supondo que a hipótese nula é verdadeira e que a probabilidade de se obter um efeito devido a erro amostral seja menor do que 5%, então o achado é dito significativo”. Assim, quando se encontrou um

nível de significância menor do que 0,05, considerou-se haver uma relação de dependência entre as variáveis em questão.

Adicionalmente, foram realizadas 12 entrevistas com sujeitos distribuídos em dois grupos distintos: primeiro de EPPGG, membros e exonerados; e o segundo de gestores da carreira de EPPGG. O *corpus* foi composto da seguinte forma, considerando a posição de cada um dos entrevistados no ano de 2009, quando a pesquisa foi realizada:

a) secretária de Estado de planejamento e gestão; b) subsecretário de gestão – subgestor da carreira de EPPGG; c) presidente da Fundação João Pinheiro – diretor da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho; d) presidente da Associação dos Administradores Públicos (Amap)¹ e membro da carreira de EPPGG; e) quatro EPPGG membros da carreira; d) quatro EPPGG exonerados, ou seja, que já saíram da carreira.

As entrevistas objetivaram captar a percepção dos dois grupos acerca dos motivos da evasão dos EPPGG e dos fatores que poderiam influenciar a retenção deles. As entrevistas ocorreram de 12/8/09 a 17/9/09, foram gravadas e analisadas a partir do programa *Atlas ti*.

O segundo procedimento diz respeito à pesquisa documental que envolveu a análise de documentos institucionais elaborados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplog), responsável pela gestão da carreira selecionada, referentes ao quantitativo de profissionais, à remuneração e dados de alocação.

Também se analisou a atual legislação que regulamenta a carreira, a Lei nº 18.974/10, para verificar em que medida as mudanças trazidas por essa legislação contemplavam as disfunções e expectativas encontradas na pesquisa realizada em 2009. Essa análise visou identificar as possíveis influências da alteração legal na retenção dos EPPGG. Por fim, buscaram-se ainda informações no Portal da Transparência de Minas Gerais, para que fossem obtidas informações referentes ao exercício e remuneração dos EPPGG, em julho de 2019.

5. Apresentação e análise dos resultados da pesquisa

A apresentação e análise dos resultados da pesquisa foram divididas em dois momentos, sendo o primeiro relativo ao entendimento acerca dos motivos de evasão dos EPPGG e o segundo à análise das mudanças introduzidas pela Lei nº 18.974/10 e os possíveis impactos na retenção desses profissionais.

5.1 Evasão dos EPPGG

No que se refere aos motivos da evasão dos EPPGG, 60,3% dos exonerados atribuíram o salário como principal fator, considerado por muitos como insuficiente, injusto e desigual, se considerado o salário que era concedido no mercado de referência, incluindo tanto o setor público quanto o privado. A questão salarial era vista, naquele momento, como o principal motivo para a evasão dos EPPGG, identificado nas entrevistas realizadas com todos os grupos de entrevistados. A Tabela 3 demonstra os principais motivos para evasão na carreira:

Tabela 3 | Motivo para sair da carreira de EPPGG, 2009

Motivação	Frequência	Percentual
Salário	44	60,3%
Perspectiva de carreira	25	34,2%
Outro curso	2	2,7%
Outro motivo	2	2,7%
Total	73	39,7%

Fonte: elaborada pelos autores, dados obtidos a partir de pesquisa de campo realizada em 2009.

As entrevistas abaixo transcritas exemplificam o achado:

Eu acho que o principal motivo para a evasão é mesmo a remuneração, buscar remunerações maiores e lugares onde você possa crescer mais, porque nossa carreira tem um limite de crescimento, e a partir desse limite não tem mais perspectiva. Então, eu acho que é a questão da perspectiva e remuneração. Exonerado A

Sai porque me surgiu uma oportunidade e pelo fato de não enxergar perspectiva de carreira e de salário condizente com o que eu queria para a minha vida no estado, porque eu gostava muito do trabalho. Exonerado B

Importante ressaltar que 76% dos membros da carreira que responderam ao questionário possuíam uma renda bruta entre R\$ 2.801,00 e R\$ 4.000,00 em 2009, enquanto apenas 20,5% dos EPPGG exonerados possuíam uma renda bruta nessa faixa. Por outro lado, 5,4% dos membros recebiam acima de R\$ 6.401,00, enquanto 64,4% dos exonerados possuíam uma renda bruta superior a esse valor. O que demonstra, de fato, uma ausência de equidade externa, considerando a desproporcionalidade entre os valores recebidos pelos EPPGG no Governo de Minas Gerais e aqueles recebidos por profissionais semelhantes, em termos de competências e atribuições, no mercado de referência.

Ainda no que tange à questão salarial, muitos EPPGG afirmavam que, para se ter uma remuneração melhor, esses precisavam receber cargos comissionados que, embora em sua origem apresente uma função importante, de responsabilização e valorização, pode também indicar uma perda de autonomia do profissional, já que se trata de uma indicação política. Além disso, os entrevistados destacaram que os cargos comissionados em sua maioria são destinados a cargos gerenciais, o que prejudicava os EPPGG que possuíam um perfil técnico. Ainda assim, naquele momento, 70,5% dos membros da carreira possuíam cargo comissionado.

O segundo maior motivo para evasão dos EPPGG, na percepção dos respondentes exonerados, era a falta de perspectiva da carreira, já indicada na fala do Exonerado A, sendo sinalizada como o principal motivo de evasão por 34,2% desse grupo da amostra. A fala abaixo exemplifica essa questão:

Eu acho que a evasão é a falta de perspectiva na carreira *versus* a capacidade do pessoal, porque se também não tem perspectiva na carreira, mas não tem uma formação boa, não haveria evasão. Então, mostra que o pessoal tem capacidade e que tem coisas melhores no que tange à estrutura de carreira. Exonerado B

No que tange à estrutura de carreira, havia reclamações referentes: às dificuldades de promoção e progressão, tais como tempo de serviço e barreiras burocráticas (autorização pela Seplag, publicação de decreto); ao longo tempo demandado para se alcançar níveis

mais altos da carreira; à ausência de incentivos para o crescimento profissional; além do fato de que os incrementos remuneratórios eram pequenos, quando da mudança de nível. Este se refere também à um problema relacionado à questão salarial, mas que está intimamente relacionado à estrutura de carreira.

Conforme explicado na metodologia, os EPPGG também foram questionados acerca da existência de políticas e práticas de gestão de pessoas implementadas para os ocupantes desse cargo pelo Estado de Minas Gerais. A partir da percepção de existência ou inexistência da política, foi possível identificar em que medida essa impactava a retenção ou evasão, respectivamente. Para se verificar essa relação, utilizou-se do nível de significância, valor p , sendo que $p < 0,05$ indicava relação de dependência entre as variáveis. Dessa forma, para as políticas que foram consideradas inexistentes pela maioria dos EPPGG respondentes e que possuíam $p < 0,05$ em relação à variável evasão, concluiu-se que a ausência destas políticas estava contribuindo para a saída dos EPPGG da carreira.

A Tabela 4 apresenta quais políticas estavam contribuindo para a evasão desses profissionais, além de sinalizar as principais ações propostas nas entrevistas de EPPGG e gestores da carreira para a melhoria dessa situação. Como não foram observadas diferenças significativas em relação à percepção dos EPPGG – membros ou exonerados – e dos gestores da carreira, os motivos foram analisados de forma única. Foram consideradas apenas as variáveis que possuem relação de dependência com a variável **permanência na carreira**, com valor de $p < 0,05$.

Tabela 4 | Políticas que contribuem para a evasão dos EPPGG, 2009

Políticas e práticas que estão contribuindo para a evasão	Ações propostas para o aumento da retenção conforme sinalização das entrevistas realizadas
Ausência de mecanismos de mobilidade que sejam flexíveis às demandas dos EPPGG	<ul style="list-style-type: none"> - Criar legislação que estabeleça regras claras e uniformes para a autorização de transferência de EPPGG entre setores e entre órgãos. - Considerar como um dos principais critérios para a autorização da transferência o interesse do EPPGG, o interesse do órgão de destino e a autorização do órgão de origem.

Melhores condições de trabalho oferecidas aos não concursados em detrimento das oferecidas aos EPPGG	- Item não mencionado nas entrevistas.
Existência de compressão vertical e horizontal dos salários	- Reestruturação de cargos e salários dos EPPGG que contemple melhoria não somente no salário inicial, mas também nos aumentos concedidos pela mudança de nível e grau.
Existência de barreiras formais para as progressões e promoções Maneira como as promoções e progressões ocorrem	- Reestruturação na carreira que diminua as exigências quanto à escolaridade e quanto ao tempo necessário para as mudanças de nível e grau. - Possibilidade de progressão ou promoção automática, sem necessidade de publicação de decreto, quando cumpridas as exigências para as promoções. - Criar uma carreira diferenciada das demais, cuja progressão e promoção ocorram em uma vertente acadêmica e outra gerencial.
Ausência de capacitação que possibilite a complementação da formação inicial	- Criar legislação que estabeleça incentivos para a capacitação dos EPPGG, por meio de cursos de especialização, mestrado e doutorado, e contemple regras uniformes para todos os EPPGG. - Promover a realização de intercâmbios com outros governos, municipais, estaduais e federal, para a troca de experiências e capacitação profissional.
Ausência de práticas de saúde laboral	- Item não foi mencionado nas entrevistas

Fonte: dados da pesquisa obtidos a partir de entrevistas realizadas em 2009.

No que tange à mobilidade, é importante destacar que, conforme pesquisa documental, a mudança dos EPPGG entre órgãos do estado era aprovada pela Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Havia uma reclamação recorrente de que a Seplag criava dificuldades para essa transferência, muitas vezes impedindo que essa acontecesse e reduzindo o grau de mobilidade dos EPPGG.

Como exemplo, no caso dos EPPGG que estavam alocados na Seplag, esses afirmavam que não havia mecanismos flexíveis de mobilidade entre aqueles que manifestaram interesse em mudar de órgão. Como a Seplag, igual a todos os outros órgãos e entidades, precisava de profissionais dessa carreira, muitas vezes para não perder o profissional,

impedia a sua saída, na perspectiva dos entrevistados, o que criava grande insatisfação. Essa questão pode ser confirmada por meio da seguinte fala:

Quando a pessoa entra na Seplag ela morre lá, e aí ela sai do estado. Eu tenho certeza que a maioria que saiu da carreira de EPPGG estava na Seplag. É uma secretaria que tem uma política de manter a pessoa lá dentro. Outra questão relacionada à mobilidade é que não é levada em consideração a opinião do EPPGG, se ele quer ou não ser transferido para outro órgão. Então, o EPPGG pode pedir para mudar, falar que não está gostando do local onde está e ainda assim ter que permanecer no órgão indesejado. O EPPGG fica no órgão até ele sair do governo. Não aguenta mais e pede exoneração. Então, a mobilidade é um problema sério, que desgasta a relação nesse sentido. Membro B

Além disso, os entrevistados destacaram a desigualdade no tratamento de cada uma das demandas referentes à movimentação dos EPPGG entre os órgãos e entidades do Estado, não havendo um critério para o atendimento das mesmas, motivo pelo qual sugeriram a criação de regras claras para regulamentar esse processo. Klein e Mascarenhas (2016) reforçam a importância da mobilidade para a retenção de EPPGG.

Quanto ao nível de compressão salarial, que se refere à diferença entre o salário inicial e o final de uma carreira, os EPPGG alegavam que o salário final da carreira de EPPGG, assim como o salário inicial eram muito baixos, além de o incremento salarial em cada nível ser também pouco significativo. A fala abaixo transcrita exemplifica essa questão:

Nossa carreira tem quatro níveis e não há um incentivo para a escolaridade adicional. Começa ganhando 2 mil e termina com 4. Com essa situação, eu não sei se tem uma política de cargos e salários. Não sei se há incentivo. Eu não consigo perceber, não. Membro C.

Decorrente desses questionamentos, os EPPGG sinalizaram a necessidade de o Estado realizar uma adequação na política de cargos e salários desses profissionais, incrementando os salários final e inicial, além dos reajustes remuneratórios em cada um dos níveis. Essa medida é importante como uma política de reconhecimento e compensação pela contribuição dada por esses profissionais, mas também porque, nessa situação, atribui-se um peso significativo aos cargos comissionados como instrumento de incentivo e desenvolvimento profissional. A fala abaixo transcrita expõe essa questão:

Acho que tinha que melhorar bastante o salário, o salário mesmo, porque hoje o EPPGG pode até ganhar melhor, mas, em função de cargo comissionados, o que é muito ruim, é inseguro. Então, tinha que melhorar o salário. Exonerado D

No que tange à questão salarial, Silva (2006) afirma que a ausência de salários e benefícios compatíveis com a contribuição oferecida pelo profissional para os resultados da organização se constitui em um dos principais fatores para a evasão dos profissionais qualificados. Longo (2007) e Barreto (2008) também defendem a importância da equidade salarial, interna e externa, e da compensação justa para a permanência dos profissionais na organização. Dessa forma, embora se saiba que políticas de retenção não devem apenas estar direcionadas ao incremento da remuneração e desenvolvimento de uma carreira, percebe-se a importância da questão salarial e de carreira para a retenção dos EPPGG, conforme destacaram esses profissionais.

Quanto à questão da promoção e progressão na carreira de EPPGG, tem-se que as reclamações estavam relacionadas à dificuldade de progressão, caracterizada tanto pelo tempo necessário quanto pelo limite de progressão salarial, visto que se demorava anos para se alcançar o último nível da carreira e esses processos estavam, sobretudo, relacionados ao tempo de serviço.

Além da necessidade de revisão dos critérios de promoção e progressão, os EPPGG entrevistados, tanto membros quanto exonerados, sinalizaram a importância de valorização de critérios gerenciais e acadêmicos para o crescimento profissional na carreira. Essa percepção se justificava pelo perfil dos EPPGG, sendo que muitos ocupavam cargos comissionados, conforme discutido anteriormente, sinalizando, em alguma medida, um perfil gerencial, mas também muitos EPPGG valorizavam a formação continuada, tanto realizando outros cursos de graduação, como de pós-graduação e mestrado, desenvolvendo um perfil mais técnico e acadêmico. A fala de um dos entrevistados sintetiza essa percepção:

Como que uma carreira embasada no conhecimento, o ponto inicial dela é a formação que o estado dá e o EPPGG não consegue progredir mesmo tendo mestrado ou doutorado? O EPPGG tem uma dificuldade imensa de progredir com a carreira atual. Então, é extremamente desmotivante. O EPPGG se dedica para ampliar seu conhecimento. Isso vai se reverter não é para a Usiminas, Microsoft. Isso

vai se reverter exclusivamente para o estado. E quando o EPPGG volta para dentro do estado para entregar esse conhecimento, a retribuição é zero. Além disso, se o EPPGG consegue progredir na carreira sem depender da ineficiência da Seplag já é muito bom. Por fim, o arcabouço legal ajuda o estado a ser ineficiente. Então, nós temos que melhorar a legislação para ganharmos esses benefícios. Membro B

Por fim, quanto às questões que estavam contribuindo para a evasão dos EPPGG, destaca-se a ausência de políticas de capacitação estruturadas para os ocupantes desse cargo. Tal questão não apareceu de forma significativa na análise dos resultados quantitativos, mas foi levantada pela maioria dos EPPGG entrevistados. Assim, por meio das entrevistas, identificou-se que havia diferentes experiências quanto ao modo de se trabalhar com a capacitação entre os órgãos nos quais os EPPGG estavam inseridos. Assim, na percepção dos EPPGG entrevistados, o estímulo à capacitação variava de um órgão para o outro ou, ainda, de um EPPGG para o outro, dependendo da atuação e influência de cada um. Ainda, alguns afirmaram que no Estado de Minas Gerais não havia o planejamento de uma capacitação para os EPPGG que visualizasse, de fato, uma melhoria em sua formação, mas, sim, a oferta de cursos considerados como superficiais e básicos para eles. Essas questões são percebidas no seguinte depoimento:

A política de capacitação que eu consigo ver no estado parece muito voltada para corrigir um déficit de nunca ter existido nada. Uns cursos meio em grande escala, de alguns temas sobre gestão, que haviam sumido, mas que não são voltados para a carreira de EPPGG, não atraindo ninguém da carreira. Não faz sentido diante da formação que a gente já tem quando sai da FJP. E, tirando isso, acaba se tornando uma estratégia individual. Não existe uma política de capacitação para a carreira. Existe cada gestor buscando a melhoria da sua formação. Membro A

Dessa forma, a proposta de criação de incentivos para a realização de ações que aprofundem ou deem continuidade à qualificação possui importância significativa para essa carreira, tendo em vista que já ingressam no serviço público com uma formação superior de alta qualidade e reconhecimento. Além disso, na perspectiva dos próprios gestores da carreira, trata-se de profissionais que valorizam a formação continuada. Sendo assim, na percepção dos EPPGG entrevistados, maiores incentivos para a continuidade dessa formação teria um importante papel na retenção dos profissionais, não obstante as limitações relacionadas à estrutura de carreira e remuneração.

Conforme demonstra a Tabela 5, 76,7% dos EPPGG exonerados que saíram da carreira de Minas Gerais o fizeram em função de outras oportunidades encontradas no setor público, seja em âmbito federal, ou mesmo estadual e municipal, considerando a realização de concursos não apenas no Poder Executivo, mas Judiciário e Legislativo também. Apenas 5,5% dos exonerados deixaram a carreira por uma oportunidade na iniciativa privada.

Tabela 5 | Motivos externos para saída da carreira de EPPGG, 2009

Motivo	Frequência	Percentual
Oportunidade do setor público	56	76,7
Oportunidade na iniciativa privada	4	5,5
Motivo familiar	1	1,4
Outro motivo	12	16,4
Total	73	100,0

Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados obtidos em pesquisa de campo realizada em 2009.

Pode-se dizer que a evasão dos EPPGG não estava vinculada a uma incompatibilidade do perfil dos membros da carreira com o trabalho do setor público, mas, sim, a características intrínsecas da carreira de EPPGG.

Outra conclusão importante obtida a partir da pesquisa refere-se ao fato de que grande parte das políticas e práticas de gestão de pessoas implementadas até 2009 pelo Estado de Minas Gerais foi implementada de forma uniforme para todos os servidores do estado, na percepção dos EPPGG entrevistados. Nesse contexto, alguns EPPGG reclamavam por uma diferenciação no tratamento concedido a eles, por se tratar de uma carreira reconhecida ou, ao menos, difundida pelos gestores como estratégica para o Governo de Minas Gerais.

No que tange à demanda por essa diferenciação, pôde-se inferir que o fato de os gestores apresentarem um discurso enfático quanto à importância estratégica desses profissionais, tanto durante a formação no Csap quanto posteriormente na carreira, criava maior expectativa por parte dos EPPGG em relação a um tratamento diferenciado. Não havendo tal diferenciação, estimulava-se a insatisfação e desmotivação e, conseqüentemente, a evasão dos EPPGG.

A partir do que foi apresentado até aqui, tem-se que a percepção dos EPPGG acerca das ausências de políticas de gestão de pessoas destinadas a eles, e a consequente evasão da carreira, estavam gerando prejuízos à administração pública mineira, não apenas de ordem financeira, mas, principalmente, para o projeto de modernização da gestão pública, tendo em vista a perda de profissionais qualificados e competentes para outras instituições.

Em função disso, em 2010, o governo de Minas Gerais publicou a Lei nº 18.974/10, que mudou substancialmente a estrutura de carreira e salarial. Tendo em vista que o foco das alterações esteve justamente nos três principais pontos de críticas dos profissionais entrevistados – estrutura de carreiras, remuneração e incentivos à formação continuada –, acredita-se que tal alteração influenciou o processo de retenção desses profissionais. A parte seguinte trata dessa percepção.

5.2 A Lei nº 18.974/10 e a sua influência na retenção dos EPPGG

Em 29/06/2010, posteriormente à realização das entrevistas, foi publicada a Lei nº 18.974/10, estabelecendo uma nova estrutura para a carreira de EPPGG. A publicação dessa lei foi uma medida frente aos percentuais e aos motivos de evasão acima discutidos.

A primeira importante alteração refere-se à inclusão no *caput* da referida lei da expressão “carreira estratégica”, referindo-se à carreira de EPPGG. Embora seja uma mudança de valor simbólico, reconhece-se de importante significado, já que os EPPGG reclamavam por uma diferenciação na gestão dessa carreira diante das demais carreiras do Estado, conforme sinalizado a seguir:

Para mim, o que deveria ser feito para reter os EPPGG claramente é descolar o desenho de carreira, política remuneratória e avaliação de desempenho da vala comum. Não acredito que uma carreira especificamente formada para atuar com formulação e avaliação, temas estratégicos de políticas públicas, deva seguir as mesmas regras, seguir o mesmo modelo-padrão das demais carreiras do estado. Se é para tratar igual a todos, para de fazer uma formação diferenciada e contrata igual a todos, faz um concurso direto para uma carreira do mesmo nome, e pronto. Você começa com um tratamento diferenciado na formação e interrompe com esse tratamento logo que entra na carreira. Membro A

Essa diferenciação na gestão do EPPGG, enquanto uma carreira estratégica do Estado de Minas Gerais, destacou-se pelo estabelecimento de um processo diferenciado de progressão e promoção na carreira, baseado em um sistema de pontos, inovador no Estado de Minas Gerais. Nesse sistema, a experiência profissional, bem como as qualificações acadêmicas são pontuadas e consideradas para o desenvolvimento na carreira. A contagem de pontos para a progressão e promoção inicia-se com a entrada em exercício no cargo, tendo seus efeitos após a conclusão do estágio probatório.

Dessa forma, a progressão do EPPGG passa a ocorrer sempre que o profissional acumular cinco pontos, no limite de três progressões por ano e a promoção sempre que acumular 50 pontos, respeitando o tempo mínimo de quatro anos entre uma promoção e outra. Em geral, os demais cargos efetivos do Estado de Minas Gerais consideram apenas o tempo de serviço para a realização de progressões e promoções e ainda estabelecem um prazo maior do que cinco anos para as promoções. Os critérios estabelecidos para atribuição de pontos para desenvolvimento na carreira, bem como as respectivas pontuações, encontram-se na Tabela 6.

Tabela 6 | Critérios de atribuição de pontos para desenvolvimento na carreira de EPPGG

Critérios	Pontuação
Conclusão do estágio probatório, após três anos de efetivo exercício, e comprovação de aptidão para o cargo por meio do parecer conclusivo da Avaliação Especial de Desempenho	5 pontos
Avaliação de Desempenho Individual satisfatória	3 pontos
Apresentação de diploma de conclusão de outra graduação	25 pontos
Apresentação de certificado de conclusão de curso de pós-graduação <i>lato sensu</i>	25 pontos
Apresentação de certificado de conclusão de curso de pós-graduação <i>stricto sensu</i> em nível de Mestrado	40 pontos
Apresentação de certificado de conclusão de curso de pós-graduação <i>stricto sensu</i> em nível de Doutorado	50 pontos

Comprovação de experiência em cargo de chefia ou gerência no Poder Executivo estadual de quarto nível hierárquico, considerando o tempo de serviço em um único cargo ou no somatório de dois ou mais cargos, nos termos do regulamento	5 pontos por ano
Comprovação de experiência em cargo de chefia ou gerência no Poder Executivo estadual de terceiro nível hierárquico, considerando o tempo de serviço em um único cargo ou no somatório de dois ou mais cargos, nos termos do regulamento	7 pontos por ano
Comprovação de experiência em cargo de chefia ou gerência no Poder Executivo estadual de primeiro ou segundo níveis hierárquicos, considerando o tempo de serviço em um único cargo ou no somatório de dois ou mais cargos, nos termos do regulamento	10 pontos por ano
Participação e aprovação em atividades de formação e aperfeiçoamento, nos termos do regulamento	3 pontos por ano
Apresentação de trabalho relacionado à respectiva área de atuação em eventos como congressos, simpósios, “workshops” ou similares, nacional ou internacional	3 pontos
Autoria ou coautoria de artigo científico completo publicado em revista nacional ou internacional	3 pontos
Autoria ou coautoria de capítulo de livro relacionado à respectiva área de atuação	3 pontos
Autoria ou coautoria de trabalho vencedor de prêmios de reconhecida excelência em nível estadual, nacional e internacional	3 pontos

Fonte: Lei nº 18.974/2010.

Além da diferenciação da carreira de EPPGG em relação às demais, sinalizando seu caráter estratégico, pode-se afirmar também que tal sistema para progressão e promoção considera as especificidades desses profissionais. Isso pode ser percebido pela valorização da experiência em cargos de gerência, tendo em vista que atualmente (julho de 2019) 59,4% dos EPPGG possuem cargos comissionados ou funções gratificadas, muitas delas relacionadas a cargos de gerência. Ocorreu ainda a valorização de atividades acadêmicas, já que os gestores reconhecem que a carreira de EPPGG se trata de profissionais que valorizam a formação continuada.

Essa valorização de critérios acadêmicos e gerenciais para os processos de promoção e progressão foram sinalizados pelos EPPGG como medidas importantes, nas entrevistas realizadas em 2009.

Destaca-se ainda a inserção de mais um nível na carreira de EPPGG, que passa de quatro para cinco níveis, e a diminuição do tempo para promoção, que mudou de cinco anos para quatro anos. Ambas se configuram como alterações na estrutura da carreira, facilitando a promoção, critérios esses indicados pelos entrevistados como motivos para a evasão. Outra importante iniciativa foi a criação do Núcleo de Gestão da Carreira de EPPGG², unidade gerencial presente na estrutura organizacional da Secretaria de Planejamento e Gestão. Instituído pelo Decreto nº 46.557, de 11 de julho de 2014, o núcleo tem por finalidade gerir, apoiar a alocação e promover a gestão da carreira do EPPGG. A criação do núcleo também sinaliza a diferenciação dessa carreira em relação às demais, além de possibilitar uma gestão mais individualizada desses profissionais.

Uma das atuações do núcleo se refere à gestão da mobilidade da carreira de EPPGG, já que para esses profissionais se movimentarem nos diferentes órgãos do Estado é necessária autorização do núcleo. Nesse processo, busca-se conciliar o interesse do EPPGG, do órgão de origem e de destino, além de uniformizar as decisões quanto à alocação, medidas demandadas pelos EPPGG entrevistados em 2009. Embora ainda haja reclamações quanto a esse processo, a comparação quanto à distribuição dos EPPGG nos órgãos estaduais, considerando o ano de 2008 e 2019 (Tabela 7), permite verificar uma melhor distribuição dos EPPGG, o que pode sinalizar mudanças positivas no processo de mobilidade e alocação.

Tabela 7 | Órgão de alocação, nos períodos de 2009 e 2019

Órgão - 2009	%	Órgão - 2019	%
SEPLAG	42,6%	SEPLAG	30,7%
SEGOV	7,0%	SEDESE	6,2%
SEF	4,7%	SES	5,5%
SEDS	4,7%	SEDE	4,6%
SES	4,7%	FJP	3,6%

² Em janeiro de 2018, o Decreto nº 47.337 de 12 de janeiro de 2018 criou o Núcleo de Integração e Desenvolvimento de Pessoas (Nidep) em substituição ao Núcleo de Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Esse núcleo, que antes tinha a atribuição de gestão apenas da carreira de EPPGG, teve suas atribuições ampliadas para a gestão das outras carreiras da Seplag. No artigo 37 do referido decreto, estabelece-se a competência do núcleo em viabilizar e implementar as soluções de gestão de pessoas dos servidores em exercício na Seplag, bem como dos integrantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG.

SETOP	4,7%	SEDPAC	3,5%
Demais órgãos (24)	31,8%	Demais órgãos (42)	45,8%
Total	100%	Total	100%

Fonte: dados da pesquisa³.

Conforme demonstra a Tabela 7, havia em 2009 uma grande concentração dos EPPGG na Seplag, o que era motivo de reclamação por esses profissionais, e essa era justificada pelos gestores com o fato de que esse órgão era o responsável pela gestão do programa de governo, denominado Choque de Gestão, que se propunha a modernizar os órgãos da administração pública mineira, por meio da adoção de uma gestão por resultados e pela inovação administrativa. Por esse motivo, esse órgão demandaria uma quantidade maior de especialistas.

A Tabela 7 mostra que o órgão que detém maior número de EPPGG continua sendo a Seplag; porém, duas questões merecem destaque: a primeira delas é que esse percentual reduziu-se de 42,6% para 30,7%. A segunda, que é possível perceber uma maior diversificação dos órgãos nos quais os EPPGG são alocados. Em 2009, os membros da carreira estavam alocados em 30 órgãos da administração direta e indireta do Estado de Minas Gerais, enquanto que em 2019 esses estão distribuídos em 54 órgãos. Essa diversificação também pode sinalizar uma melhor gestão da alocação e das possibilidades de mobilidade dos EPPGG, item considerado em 2009 como um dos motivos para a evasão desses profissionais da carreira.

No que tange às questões salariais, tem-se que em 2012 também foi aprovado pelo Governo de Minas Gerais um aumento escalonado concedido durante 3 anos, entre 2012 e 2014, autorizado pela Lei nº 20.336, de 02/08/2012. Assim, comparando os valores da remuneração, parte fixa e variável, de 2012 e os valores recebidos a partir de agosto de 2014, os aumentos variaram entre 57,31% e 124,11%. Ademais, em 2014, a Lei nº 21.334, de 26/06/2014, concedeu um novo aumento escalonado que foi concedido nos anos de 2015, 2016 e 2017, que significou um aumento médio de 62% no valor da remuneração dos EPPGG. Trata-se de medidas posteriores à Lei nº 18.974/2010, mas que se configuram

³ Seplag: Secretaria de Planejamento em Gestão; Segov: Secretaria de Governo; SEF: Secretaria de Fazenda; SEDS: Secretaria de Defesa Social; SES: Secretaria de Saúde; Setop: Secretaria de Transportes e obras públicas; Sedese: Secretaria de Desenvolvimento Social; SEE: Secretaria de Estado de Educação; FHEMIG: Fundação Hospitalar de Minas Gerais.

como importantes para a discussão acerca da retenção do EPPGG, tendo em vista que, juntamente com a inadequada estrutura na carreira, a questão salarial foi apontada como o principal motivo para a evasão dos EPPGG, apresentação de relação de dependência com a permanência na carreira.

Atualmente, a remuneração dos EPPGG é composta por uma parte fixa referente ao vencimento básico do cargo, que varia de acordo com o nível e grau da carreira, e por uma parte variável, referente à Gratificação por Desempenho e Produtividade Individual (GDPI), que varia conforme o resultado obtido pelo EPPGG em sua avaliação de desempenho. Enquanto em 2009 76% dos EPPGG recebiam entre R\$2.800,00 e R\$4.000,00, em 2019 a média das remunerações é de R\$ 12.178,45, conforme dados do Portal da Transparência de Minas Gerais.

Além disso, no que se refere à análise da compressão salarial, considerando os valores iniciais e finais dessa remuneração, tem-se uma diferença de 406%, o que sinaliza uma descompressão salarial. A compressão salarial, conforme discutido anteriormente, se conformava como um dos principais problemas para a evasão dos EPPGG em 2009, e com os reajustes feitos da remuneração desses profissionais desde 2012, observa-se que tal problema também foi solucionado.

Porém, cabe destacar que há autores, como Longo (2007), que afirmam que uma diferença entre o salário final e inicial acima de 200% pode significar uma excessiva descompressão salarial. Tal situação indicaria um sistema cativo de algumas elites profissionais e refletiria um grau mais ou menos elevado de iniquidade interna da estrutura de compensação.

É provável que essa melhoria na remuneração tenha impactado significativamente a concessão de cargos comissionados para os ocupantes do cargo de EPPGG, já que, a partir de dados do Portal da Transparência referentes a julho de 2019, em torno de 59,4% dos EPPGG possuem cargos comissionados, incluindo as funções gratificadas. Embora esse seja um percentual ainda significativo, é inferior aos 70,5% encontrados em 2009. Tal situação reforça a percepção dos entrevistados à época de que a concessão desses cargos não estava estritamente relacionada ao desempenho dos EPPGG ou à efetiva ocupação de funções mais estratégicas ou de maior responsabilidade, mas, sim, a uma inadequada

estrutura salarial da carreira. Com a melhora da estrutura de carreira e salarial é possível diminuir a concessão desses cargos.

Diante disso, pode-se dizer que as medidas implementadas pela Lei nº 18.974/10, influenciaram a retenção dos EPPGG, tendo em vista que redefiniram os procedimentos para o desenvolvimento dentro da carreira, além de terem promovido mudanças na estrutura remuneratória. Tal afirmação pode ser realizada a partir da constatação de que as principais mudanças trazidas pela referida lei estavam intimamente relacionadas aos principais motivos de evasão dessa carreira. Tais impactos podem explicar a redução dos índices de evasão entre os períodos analisados, conforme demonstra a Tabela 8.

Tabela 8 | Comparativo dos percentuais de evasão entre os anos de 2009 e 2019

Ano	Total de egressos do Csap ingressantes na carreira de EPPGG	Total de membros da carreira	Total de exonerados	% de evasão
2009	465	298	167	35,9%
2019	1029	696	333	32,4%

Fonte: elaborado pelos autores em 2019.

Apesar de o percentual de evasão observado em 2019 ainda se apresentar em um patamar significativo, observa-se a redução do índice em relação a 2009, que pode ser atribuída às mudanças realizadas na gestão da carreira de EPPGG.

Tal afirmação pode ser realizada, tendo em vista que as principais variáveis que levavam à evasão em 2009, a saber **ausência de mobilidade, falhas nos processos de promoção e progressão, ausência de capacitação e inadequação da remuneração**, tiveram suas políticas aprimoradas, a partir da Lei nº 18.974/2010.

6. Considerações finais

O objetivo deste trabalho consistiu em analisar a carreira de EPPGG de Minas Gerais a partir dos principais motivos que levavam à evasão dos EPPGG até o ano de 2009, bem como as mudanças introduzidas a partir da Lei nº 18.974/2010 e sua influência na retenção dos EPPGG.

Por meio da pesquisa realizada em 2009, verificou-se que tanto os exonerados quanto os EPPGG entrevistados consideraram a questão salarial e a estrutura de carreira como principais fatores que levavam à evasão. Sobre esses motivos de evasão, destacam-se os seguintes problemas: estrutura salarial inadequada e insatisfatória; distorção salarial quanto à outras carreiras públicas; compressão vertical e horizontal dos salários; e dificuldade de progressão e promoção na carreira.

Esses problemas estavam relacionados, na perspectiva dos EPPGG, ao fato de que grande parte das políticas e práticas de gestão de pessoas implementadas pelo Estado de Minas Gerais, até o ano de 2009, foi implementada de maneira uniforme para todos os servidores do estado. Nesse contexto, alguns EPPGG reclamavam por uma diferenciação no tratamento concedido a eles, por se tratar de uma carreira difundida pelos gestores como estratégica para o governo de Minas Gerais. Nesse caso, pôde-se perceber que os EPPGG esperavam, não apenas que a estrutura da carreira e salarial fosse diferenciada, mas também que outros instrumentos de RH, tais como a avaliação de desempenho e a promoção e progressão na carreira, tivessem critérios distintos, mais bem adequados às suas especificidades.

A partir de 2010, o Estado de Minas Gerais conseguiu, de fato, conferir um caráter estratégico à carreira de EPPGG, tendo em vista que, a partir das mudanças introduzidas, possibilitou uma gestão diferenciada da carreira. Aliou-se o caráter inovador e pioneiro da seleção e formação dos EPPGG, materializado a partir do Csap, com o caráter inovador na gestão da carreira, ao estruturar um desenho e trajetória de carreira que valoriza diversos aspectos da vida profissional, além de promover equidade externa.

Assim, as medidas estimularam o desenvolvimento na carreira, sinalizando uma diferenciação na gestão desses profissionais, vista como fundamental pelos EPPGG entrevistados.

A articulação de uma seleção e formação de qualidade com uma gestão de carreira adequada, considerando o arcabouço teórico utilizado, nos permite afirmar que a carreira de EPPGG em Minas Gerais constitui um importante projeto de profissionalização da gestão pública. Enquanto uma iniciativa inovadora, esse projeto passou por reajustes e transformações ao longo dos anos, em busca da efetividade da política. Tais adequações são esperadas quando se trata de ações pioneiras.

De acordo com Klein e Mascarenhas (2016), a carreira de EPPGG em âmbito federal e em diversos Estados, tais como Espírito Santo, Mato Grosso e Rio de Janeiro, incluindo Minas Gerais, ocorre em meio à tentativa de se implementar uma agenda reformista que contemplava, além da mudança cultural, a promoção de uma gestão por resultados, a melhoria da qualidade do serviço público, bem como a satisfação das necessidades sociais. A análise das mudanças realizadas na gestão da carreira de EPPGG em busca de uma maior retenção desses profissionais nos mostra uma preocupação do estado na busca desses objetivos.

Diante dessa mudança, observa-se a redução do percentual de evasão de 35,9% para 32,4%. Tendo em vista ainda se tratar de um índice significativo, sugere-se pesquisas futuras que aprofundem o entendimento do atual índice de evasão, tentando analisá-lo sob diversos aspectos e variáveis, tais como organizacionais, econômicos e políticos, no sentido de identificar quais outros fatores podem impactar a evasão, para além daqueles identificados em 2009. Tal análise é importante para que o Estado de Minas Gerais possa refletir acerca de novas mudanças que possam ser implementadas. Essa análise é relevante também para outros Estados que possuem carreiras semelhantes.

Por fim, pode-se dizer que o desafio atual gira em torno de aproximar a carreira de EPPGG das demais carreiras do Estado de Minas Gerais, já que é possível observar certa resistência por parte da burocracia estatal, e também por parte de outras carreiras do Estado de Minas Gerais, em relação à carreira de EPPGG e a atuação de seus membros. Tal situação é compreensível, tendo em vista que as melhorias realizadas na carreira de EPPGG desde 2010 não foram visualizadas em outras carreiras do estado que também possuem significativa relevância para a qualidade do serviço público mineiro.

Além disso, conforme afirmam Klein e Machado (2016), a consolidação da carreira de EPPGG nos governos estaduais possui um desafio contínuo, já que, de maneira geral, significa a inserção de uma carreira mais voltada para a inovação e para os fins das políticas públicas em uma estrutura burocrática muitas vezes apegada aos meios e aos procedimentos legais, sendo essa carreira ou capturada pela burocracia, ou mesmo hostilizada por essa.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos Enap*, Brasília, n. 10, p. 52, 1997.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, p. 67-86, 2007.

AFONSO, V. *Inserção e atuação dos egressos do Curso Superior de Administração Pública no Poder Executivo estadual: uma análise do caso mineiro*. 2001. Monografia em Administração Pública. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2001.

BARRETO, C. C. P. *Atração e retenção de talentos em empresas de engenharia consultiva no setor de petróleo e gás natural da cidade de Natal*. Dissertação de mestrado em administração. Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2008.

BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. n. 29, 2004.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. Texto para discussão 1686*. Brasília, Ipea, 2011.

CRUZ, R. M. S. G. *A evasão dos administradores públicos em Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado em Administração Pública. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Brasil, 2005.

COELHO, F. S. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. *Cadernos EBAPE*, Número especial, agosto, 2008.

DANCEY, C.P. *Estatística sem matemática para a psicologia*. Porto Alegre: Artmed, 2006

DENHARDT, R. B; DENHARDT, J. V. The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, Issue 6, p. 549–559, November/December, 2000.

DUNZER, G.A *et. al* Desafios de atração e retenção de talentos: estudo de caso da Petrobras. In: Encontro Nacional de Administração da Anpad, 32, 2008, Rio de Janeiro, *Anais do Congresso*. Rio de Janeiro: Anpad, 2009.

FARIA, M. B. *et. al* Profissionalização da gestão pública: o caso de uma IFES Sul Mineira. In: Colóquio de Gestão Universitária, 12, 2012, Santa Catarina. *Anais do Congresso*. Santa Catarina, 2009. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/97793>. Acesso em: 15 de março de 2016.

FERREIRA, C. M. M. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (orgs). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Enap, cap. 2, p. 63-96, 1999.

FIGUEROA, R. *Régimenes de directivos públicos en América Latina: estado del arte, análisis y perspectivas*. Washington: Banco Interamericano de desenvolvimento (BID), 2002.

GAETANI, F. Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Enap, 1998.

GOMES, E. G. M. *Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil, 2009.

HORTA, C. J. G. *et. al* Análise das mudanças no perfil socioeconômico dos interessados na formação para a área pública: estudo aplicado aos vestibulandos e alunos do curso de graduação da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. *Revista Temas de Administração Pública*. Edição Especial, n.6, v. 2. 2011.

KLEIN, F. A.; MASCARENHAS, A. O. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, jan. /fev. 2016.

LONGO, F. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Fundap, 2007.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 46.557, de 11 de julho de 2014*. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. *Lei nº 13.085, de 31 de dezembro de 1998*. Cria as carreiras que menciona, institui a gratificação de desempenho e produtividade individual e institucional e dá outras providências. Assembleia Legislativa

MINAS GERAIS. *Lei nº 15.304, de 11 de agosto de 2004*. Reestrutura a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental e institui a carreira de auditor interno do Poder Executivo. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. *Lei nº 18.974, de 29 de junho de 2010*. Estabelece a estrutura da carreira estratégica de especialista em políticas públicas e gestão governamental e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. *Lei nº 20.336, de 02 de agosto de 2012*. Promove a incorporação de parcela da GEDIMA a vencimento básico dos servidores das carreiras do Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA -, reajusta as tabelas de vencimento básico da carreira de auditor interno do Poder Executivo, altera as Leis nº 15.463, de 13 de janeiro de 2005, e 18.974, de 29 de junho de 2010, e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

MINAS GERAIS. *Lei nº 21.334, de 26 de junho de 2014*. Altera as Leis Delegadas Nº 39, de 3 de abril de 1998, e 174, de 26 de janeiro de 2007, e a Lei nº 11.406, de 28 de janeiro de 1994, e dá outras providências. Assembleia Legislativa.

MOTA *et. al* Fatores que afetam a rotatividade e evasão de talentos na administração pública brasileira – o caso dos gestores públicos. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 9, 2016, Brasília. *Anais do Congresso*. Disponível em <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-02-01.pdf>. NOGUEIRA, R. P.; SANTANA, J. P. Human Resource Management and public sector reforms: trends and origins of a new approach. IPEA. *Texto para discussão*, n. 888. Brasília. 2002.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Recent developments and future challenges in human resource management in OECD member countries background paper by the secretariat*. Paris, July 2000.

OLIVEIRA, K. P. *et. al* Retenção de pessoas no setor público mineiro: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. ReCaPe. *Revista de Carreiras e Pessoas*. São Paulo, v.02, n.03, Set/Out/Nov/Dez, 2012.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, F. L; LOUREIRO, M. R; PACHECO, R. S. *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. São Paulo: Editora FGV, 2010.

PAULA, A. P. P. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 25, 2001, Rio de Janeiro. *Anais do Congresso*. Rio de Janeiro: Anpad, 2001.

PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: EdFGV. 2005.

PEREIRA, L. C. B. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap, 1998.

RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. Intituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes institucionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas. In: LONGO, F.; RAMIÓ, C. (Ed). *La profesionalización del empleo público en América Latina*; Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

RHODES, R. A. W. *The New Governance: governing without government*. Political Studies. Volume 44, Issue 4, pages 652–667, 1996.

SILVA, E. M. *Os efeitos da liderança na retenção de talentos um estudo sobre comprometimento e rotatividade numa indústria petroquímica*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia e Finanças Ibmec. Rio de Janeiro. 2006

VIANA, J. Mais que administrar, cuidar! *Revista do Serviço Público*, de 1937 a 2007, Edição especial, Brasília, p. 49, 2007.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução: Ana Thorell; revisão técnica: Cláudio Damacena. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Kamila Pagel de Oliveira

 Orcid: 0000-0002-6183-2041

Doutora e Mestre em Administração pela UFMG. Graduada em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Docente do Programa de Mestrado e Graduação da FJP. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG.

E-mail: kamilapagel84@gmail.com

Ivan Beck Ckagnazaroff

 Orcid: 0000-0002-8179-269X

Belo Horizonte, MG

Prof. Titular do departamento de Ciências Administrativas, do Centro Pós-graduação e Pesquisa em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Área de interesse: governança pública, gestão de políticas públicas, reforma administrativa.

E-mail: ivanbeck00@gmail.com.

Mauro César da Silveira

 Orcid: 0000-0001-7502-6553

Doutor em Administração CEPEAD/ UFMG, Mestre em Engenharia de Produção (UFMG), graduado em Direito (UFJF) e Administração (FCAMS). Atualmente é Gerente de Extensão e Relações Institucionais da Fundação João Pinheiro e professor desta instituição.

E-mail: maurocsilveira75@gmail.com