



Vol. 72, nº 3

Jul/Set 2021

ISSN: 0034-9240

E-ISSN: 2357-8017

**Coordenação e desafios da administração do processo administrativo de refúgio no Brasil**

Janaina de Mendonça Fernandes

**Quão efetivo é um benefício de cobertura de hiato da pobreza? O caso do Bolsa Família**

Luis Henrique da Silva de Paiva, Letícia Bartholo e Marconi Fernandes de Sousa

**Avaliação da parceria FNDE e Ifes na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

Cinara Lobo e Valéria Fechin

**Governança portuária federal brasileira e as políticas públicas para o setor: um ensaio teórico sobre os reflexos na organização do arranjo institucional**

Bartolomeu das Neves Marques, Marcelo Santana Silva, Jerisnaldo Matos Lopes, André Luiz Rocha de Souza, Marcio Luis Valença Araújo e Iracema Machado de Aragão

**Beyond coalition presidentialism: evidence of a subnational pressure in the Brazilian legislative**

Adriana de Oliveira Pinheiro e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

**Cofinanciamento estadual para participação e controle social no âmbito da assistência social e seus efeitos para o funcionamento dos conselhos municipais: uma análise a partir dos Estados de Minas Gerais e Pará**

Eduardo Moreira da Silva, José Geraldo Leandro, Lucas Silva Andrade, Sidney Martins Marques e Maria Victória Costa de Figueiredo

**A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica**

Bóris Maia



Brasília – 2021

### 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.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

*Presidente:* Diogo Godinho Ramos Costa

*Diretora-Executiva:* Rebeca Loureiro de Brito

*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

*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

*Editor-chefe:* Claudio Djissey Shikida. *Editoras-adjuntas:* Mila Lopes Mesquita e Carolina da Cunha Rocha. *Assistente Editorial:* Sandro de Almeida Rêgo como *Revisão ortográfica:* Adriana Vieira Braga, Renata Fernandes Mourão e Roberto Araújo. *Revisoras de inglês:* Jessica YeSeul Kim e Jennifer J. Su. *Capa e projeto gráfico:* Amanda Soares Moreira. (Servidores da Enap). 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, 2021

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

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

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC).

# Sumário

---

## Contents

---

<b>Editorial</b>	<b>503</b>
<b>Coordenação e desafios do processo administrativo de refúgio no Brasil</b> <i>Coordination and challenges of the administrative refuge process in Brazil</i> <i>Janaina de Mendonça Fernandes</i>	<b>505</b>
<b>Quão efetivo é um benefício de cobertura de hiato da pobreza?</b> <b>O caso do Bolsa Família</b> <i>How effective is a top-up social benefit? The case of Brazil's Bolsa Família</i> <i>Luis Henrique da Silva de Paiva, Letícia Bartholo e Marconi Fernandes de Sousa</i>	<b>529</b>
<b>Avaliação da parceria FNDE e Ifes na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)</b> <b>Evaluation of the partnership between FNDE and Ifes in the execution of the National School Feeding Program (Pnae)</b> <i>Cinara Lobo e Valéria Fechin</i>	<b>554</b>
<b>Governança portuária federal brasileira e as políticas públicas para o setor: um ensaio teórico sobre os reflexos na organização do arranjo institucional</b> <i>Brazilian federal port governance and public policies for the sector: a theoretical test on the reflections in the organization of the institutional arrangement</i> <i>Bartolomeu das Neves Marques, Marcelo Santana Silva, Jerisnaldo Matos Lopes, André Luiz Rocha de Souza, Marcio Luis Valença Araújo e Iracema Machado de Aragão</i>	<b>583</b>

***Beyond coalition presidentialism: evidence of a subnational pressure in the Brazilian legislative*** 613

**Além do presidencialismo de coalizão: evidências da pressão subnacional no Legislativo brasileiro**

*Adriana de Oliveira Pinheiro e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo*

**Cofinanciamento estadual para participação e controle social no âmbito da assistência social e seus efeitos para o funcionamento dos conselhos municipais: uma análise a partir dos Estados de Minas Gerais e Pará** 635

***State co-financing for participation and social control in social assistance policy and its effects for the functioning of municipal councils: analyzing Minas Gerais and Pará states***

*Eduardo Moreira da Silva, José Geraldo Leandro, Lucas Silva Andrade, Sidney Martins Marques e Maria Victória Costa de Figueiredo*

**A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica** 663

***The institutionalization of the competitive entrance examination in Brazil: a socio-historical analysis***

*Bóris Maia*

# Editorial

---

Chegamos ao terceiro número do septuagésimo-segundo volume da Revista do Serviço Público (RSP) com sete artigos inéditos que certamente despertarão novas indagações acerca dos três temas que norteiam as publicações deste periódico, quais sejam: *Administração e Gestão Pública, Políticas Públicas e Economia do Setor Público*.

No primeiro artigo, Janaína M. Fernandes trata da questão dos imigrantes no Brasil. Estima-se que, no período de 2011 a 2019, o governo brasileiro recebeu cerca de 239 mil solicitações de refúgio. No mesmo período, o Conare apreciou cerca de 54 mil, cerca de 23% do total. A autora analisa os diversos gargalos do processo administrativo de suporte à entrada de imigrantes no país e traça algumas sugestões de melhoria.

As políticas públicas se fazem presentes no segundo artigo, de autoria de Luis Paiva, Leticia Bartholo e Marconi Sousa, que trata do Programa Bolsa Família (PBF). Por meio dos dados da Pnad Contínua, os autores fazem duas análises contrafactuais. Apesar de sua importância, os resultados evidenciam que o PBF reduz apenas marginalmente a extrema pobreza (medida pela linha inferior de elegibilidade do Programa Bolsa Família, de R\$ 89 *per capita*/mês).

Cinara Lobo e Valéria Fachine tratam do problema da descentralização dos recursos da educação, especificamente do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Parcerias com instituições federais de ensino superior (Ifes) foram utilizadas para executar o programa. Os resultados indicam que a proximidade com os públicos assistidos e o conhecimento que possuem das particularidades locais ajudam na viabilização do PNAE.

No quarto artigo, Bartolomeu Marques e coautores fazem especulações teóricas sobre a governança portuária federal brasileira a partir de uma revisão da literatura. Segundo os autores, no caso do Brasil, verifica-se um processo lento e reativo na configuração do setor portuário, quando essa atividade era predominantemente controlada pelo Estado. A partir dos anos 1990, com a participação privada, a governança se aperfeiçoou, e o desafio atual, dizem os autores, passa pelo maior envolvimento de outros atores qualificados nesse processo, como as instituições de ensino superior (IES).

Adriana Pinheiro e Suely Araújo, no quinto artigo, analisam a influência dos governos estaduais no Congresso Nacional. Por meio de técnicas de rastreamento de processos e análise de conteúdo de proposições, pareceres técnicos, votações e notas técnicas, além de entrevistas com alguns envolvidos no processo de renegociação de dívidas feitas em 2018, as autoras encontram evidências de que a centralização do Poder Executivo federal no processo legislativo brasileiro não é absoluta.

O sexto artigo, de Eduardo Silva e coautores, pergunta-se sobre se os recursos financeiros aportados pelos estados teriam impacto positivo sobre o funcionamento dos conselhos de assistência social em âmbito municipal. A amostra considera os estados de Minas Gerais e Pará. A análise, baseada no Índice de Efetividade de Participação (IEP), mostra resultados mistos, com um efeito negativo sobre as dimensões de deliberação e representação do índice e positivo em termos da dimensão de institucionalização.

No último artigo, Bóris Maia analisa a institucionalização do concurso público no Brasil durante os séculos 20 e 21. Para o autor, a busca pelo mérito e pela racionalidade formaria o argumento central usado como justificativa para a instauração de novas técnicas e práticas governamentais de admissão ao serviço público, na busca pela legitimidade dos concursos públicos ao longo do período analisado.

Desejamos a todos uma ótima leitura e esperamos encontrá-los novamente em breve.

**Claudio D. Shikida**

Editor-Chefe

# Coordenação e desafios do processo administrativo de refúgio no Brasil

---

**Janaina de Mendonça Fernandes**

Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Varginha – MG, Brasil

O artigo descreve o processo administrativo que envolve a entrada de estrangeiros no Brasil, mais especificamente a entrada de refugiados e a solicitação da condição de refúgio, tendo como foco as particularidades que marcam os trâmites burocráticos e os diferentes órgãos do Estado envolvidos no processo. Utilizou-se como metodologia análise documental e mapeamento de processos, o que possibilitou trazer luz às dificuldades enfrentadas pela administração pública do Estado em relação à concessão de refúgio no país. Ao final, traçaram-se sugestões com o objetivo de diminuir os gargalos no processo administrativo gerido pelo Estado brasileiro. Essas sugestões se tornam mais relevantes diante da recente aprovação da nova Lei de Migração Brasileira, podendo auxiliar a administração pública a gerir melhor recursos escassos e a ser mais aderente às convenções internacionais das quais o Brasil é signatário e que se consolidam no sentido de uma maior integração entre os órgãos para dar maior celeridade aos processos, que hoje levam em média três anos para serem julgados.

**Palavras-chave:** refúgio, lei de imigração, processo administrativo, direitos humanos

## Coordinación y desafíos del proceso administrativo de refugio en Brasil

El artículo describe el proceso administrativo que abarca el ingreso de extranjeros a Brasil, más específicamente el ingreso de refugiados y la solicitud de la condición de refugiado, enfocando en las particularidades que marcan los trámites burocráticos y los diferentes órganos del Estado involucrados en el proceso. Se utilizó como metodología el análisis documental y el mapeo de procesos, lo que permitió resaltar las dificultades que enfrenta la administración pública del Estado en relación con el otorgamiento de refugio en el país. Al final, se hicieron sugerencias para reducir los cuellos de botella en el proceso administrativo gestionado por el Estado brasileño. Estas sugerencias cobran mayor relevancia a la luz de la reciente con la aprobación de la nueva Ley de Migración brasileña, que puede ayudar a la administración pública a gestionar mejor los escasos recursos y a ser más adherente a las convenciones internacionales de las que Brasil es signatario y que se consolidan hacia una mayor integración entre los órganos para agilizar los procesos que hoy en día tardan una media de tres años en ser juzgados.

**Palabras clave:** refugio, ley de inmigración, proceso administrativo, derechos humanos

## Coordination and challenges of the administrative refuge process in Brazil

The article describes the administrative process involving the entry of foreigners into Brazil, more specifically the entry of refugees and the application for refugee status, focusing on the particularities that mark the bureaucratic procedures and the different State bodies involved in the process. Document analysis and process mapping were used as methodology, which made it possible to highlight the difficulties faced by the public administration of the State in relation to the granting of refugee status in the country. Lastly, suggestions were made in order to reduce bottlenecks in the administrative process managed by the Brazilian State. These suggestions become more relevant in light of the recent one with the approval of the new Brazilian Migration Law, which may help the public administration to better manage scarce resources and be more adherent to the international conventions to which Brazil is a signatory, consolidating itself towards a greater integration between the bodies to speed up the processes that today take an average of three years to be judged.

**Keywords:** refuge, immigration law, administrative process, human rights

## 1 Introdução

Este artigo aborda a administração da imigração no Brasil e tem como objetivo lançar luz sobre os processos que envolvem a entrada de estrangeiros no Brasil, mais especificamente os refugiados, tendo como foco as particularidades que marcam os trâmites burocráticos para sua admissão e a concessão do refúgio no Brasil. Com isso, pretendemos aumentar a transparência do processo relativo aos pedidos de refúgio no Brasil, divulgando-o de forma clara e concisa, contribuindo com:

- a. outros pesquisadores, para que possam avançar em pesquisas acerca da temática;
- b. o Estado, para que observe possíveis melhorias no processo administrativo de concessão de refúgio, aderindo à política de imigração de forma mais eficaz e aos protocolos internacionais dos quais o Brasil é signatário; e
- c. os usuários do sistema, para que possam ter a concessão de refúgio reconhecida com mais facilidade.

As dificuldades apresentadas pela administração da imigração brasileira em relação à concessão de refúgio no país são apresentadas ao longo do texto e, ao final, foi possível fazer sugestões de diminuição de entraves no processo administrativo gerido pelo Estado brasileiro. Essas sugestões são importantes no contexto recente com a aprovação na nova Lei de Migração Brasileira, podendo auxiliar a administração pública a gerir melhor recursos escassos e a ser mais aderente às convenções internacionais.

Em 2017, foi promulgada a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que trata dos direitos e deveres do migrante e do visitante no Brasil, regula a entrada, estada e permanência e estabelece princípios e diretrizes de políticas públicas relativas à imigração no país. A aprovação dessa nova Lei de Migração no Brasil apresenta-nos uma oportunidade de melhorar a política e os processos administrativos de migração. Em teoria, a Lei nº 13.445/2017 facilitaria o processo de legalização da permanência do imigrante no Brasil, o acesso ao mercado de trabalho e a serviços públicos como saúde, educação e previdência social. Entre várias inovações da norma, destacamos:

- proibição de prisão do migrante caso esteja irregular no país;
- possibilidade do migrante de se manifestar politicamente, incluindo participações em reuniões políticas e sindicatos;
- abordagem de questões referentes a brasileiros que vivem no exterior;

- repúdio à discriminação e à xenofobia;
- institucionalização de vistos humanitários.

Em relação aos vistos humanitários, a lei aponta que qualquer migrante de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, pode solicitar tal modalidade.

Sendo assim, com o advento da nova lei, torna-se necessário mapear o processo administrativo de solicitação de permanência no país, principalmente no que diz respeito à concessão de refúgio, diante da crise humanitária de refugiados que se instaurou no mundo recentemente, a saber:

Segundo a última versão do relatório *Global Trends: forced displacement in 2019* (ACNUR, 2020), no final do ano de 2019, havia cerca de 79,5 milhões de deslocados forçados no mundo, distribuídos entre: 45,7 milhões de deslocados internos (IDP's), 26 milhões de refugiados (SILVA; CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2020, p. 8).

Ao observar os processos administrativos que envolvem a imigração no Brasil, pretendemos verificar quais são os órgãos responsáveis pela gestão da entrada de migrantes no Brasil que solicitam refúgio e mapear os principais gargalos, além de propor melhorias.

O Brasil vive um momento muito especial quanto à possibilidade de melhorar sua administração da política de imigração, isso porque há uma reflexão profunda e uma discussão internacional sobre o assunto em termos humanitários, uma vez que a crise dos refugiados ainda não acabou e segue impactando de forma definitiva os países que são porta de entrada para o refúgio. Por outro lado, o Brasil acaba de aprovar uma nova Lei de Migração, o que pode apresentar uma janela de oportunidade para a reflexão sobre a gestão da imigração e melhoria dos processos administrativos, em especial no processo de solicitação de refúgio dado às questões humanitárias envolvidas.

Além disso, como no caso brasileiro, a política de imigração é executada e implementada por diferentes órgãos do governo federal, apresenta algumas peculiaridades/desafios importantes para compreender e discutir a gestão da imigração, como, por exemplo, a própria coordenação e integração desses órgãos. Essa é uma questão relevante não só para analisarmos a migração no Brasil, mas também para os

formuladores de políticas públicas, para os próprios migrantes, para a melhoria de práticas ineficientes no processo administrativo de concessão de refúgio e no cumprimento de acordos internacionais humanitários dos quais o Brasil é signatário, como a Declaração de Cartagena de 1984. Tudo isso enaltece ainda mais a necessidade de compreensão de como o processo administrativo se dá, para propor melhorias.

## 2 Metodologia

A gestão de processos é um tema comum na área da administração e da engenharia de produção, e pode ser definida como um conjunto de atividades que utilizam recursos de uma dada organização e transformam entradas em resultados. Por meio de seu mapeamento é possível identificar necessidades e gerenciar atividades, a fim de realizar tarefas de forma mais eficiente (CRUZ, 2010).

Ao se compreender como esse conjunto de trabalhos e de atividades acontece, pode-se traçar um mapa de fluxos que consiste em um mapa de atividades que interagem para realizar uma tarefa e cumprir uma meta em uma organização, e esse foi propósito inicial deste trabalho. Ou seja, entre outras coisas, este trabalho se propõe a garantir um melhor entendimento das atividades realizadas por todos os órgãos envolvidos na concessão de refúgio no Brasil e as interações entre eles. Nesse contexto, a pesquisa é de caráter exploratório, logo, não possui hipótese inicial, mas delimita o campo a ser pesquisado (FARIA, 2012), e foi realizada por meio de levantamento bibliográfico e de análise documental com foco no processo administrativo de concessão de refúgio no Brasil.

O levantamento bibliográfico usou como método a “revisão narrativa tradicional”, que não realiza uma busca exaustiva sobre o tema na literatura, não esgotando as fontes de informação. Dessa forma, esse método não usa como técnica o levantamento sistemático para a estruturação da literatura científica existente, mas, em contrapartida, pode procurar textos de temáticas relacionadas ao objeto de estudo, sujeitando-se à subjetividade dos autores. De acordo com a literatura, tal procedimento pode servir a trabalhos acadêmicos, e a escolha dos artigos é arbitrária, prestando-se à articulação de conceitos para fundamentação do objeto a ser estudado (VOSGERAU; ROMANOWSKI, 2014).

Observamos, no decorrer da análise documental, por meio da legislação, em consulta aos sites dos ministérios e de órgãos oficiais brasileiros e internacionais envolvidos, como se dá a entrada e a legalização da situação de um solicitante de refúgio

no Brasil. Tal verificação permitiu analisarmos o processo administrativo de refúgio, identificando os seus principais problemas e propondo ao final algumas melhorias à luz da nova lei em vigor.

Este artigo mapeia as ações e responsabilidades de cada órgão envolvido na concessão de refúgio no Brasil, através do diagrama de contexto, consolidado por meio da análise documental. A partir dos documentos levantados, foi possível traçar a atribuição de cada órgão envolvido no processo administrativo de refúgio, e o diagrama de contexto consolida graficamente como esses órgãos interagem, mostrando as entradas do processo como um todo, as articulações entre os órgãos e os resultados da interação. O diagrama foi consolidado com base em duas metodologias, *Integrated Computer Aided Manufacturing Definition (IDEF)* e *Business Process Management (BPM)*, que serão descritas mais adiante, e que permitem tornar mais evidentes as atividades realizadas na concessão de refúgio e as interações entre os diferentes órgãos envolvidos.

Para analisar o mapeamento do processo de concessão de refúgio do Brasil, observamos documentos (leis, resoluções normativas, decretos executivos e outros regulamentos), tendo em conta que todo trabalho realizado por qualquer organização faz parte de algum processo. Não há produto ou serviço fornecido por uma empresa, órgão ou Estado que não possua ao menos um processo de trabalho para gerar a entrega pretendida (CURY, 2005).

Assim, processos podem ser vistos sob diferentes perspectivas, podendo ser definidos como grupo de atividades realizadas em uma sequência lógica, com o objetivo de produzir um resultado que tenha valor para um determinado grupo de clientes ou usuários internos ou externos de uma dada organização, seja essa organização pública ou privada.

Por fim, podemos dizer que, para serem processos, as atividades devem possuir ordenação de trabalho no tempo e no espaço, com um início, um fim, entradas e saídas claramente identificadas, bem como se dar de forma contínua de maneira a produzir um mesmo resultado, podendo ser esquematizadas de forma simplificada – no caso em tela, a concessão de refúgio no Brasil. Cada organização possui um conjunto de processos, e seus elementos podem ter diferentes concepções e gerar resultados diferentes, não existindo organizações, ou produtos, ou serviços sem processos. Mesmo esses processos não sendo documentados de forma estruturada, eles são realizados para produzir produtos ou prestar serviços (CURY, 2005).

Neste artigo, seguimos a definição de processo como um conjunto de atividades que usam os recursos da organização para transformar entradas em saídas, através da identificação de necessidades dos clientes e da gestão organizacional, a fim de realizar determinadas tarefas com eficácia (CURY, 2005).

Conforme os processos são mapeados, é possível organizá-los em artefatos gráficos, que facilitam o entendimento e representação de como são executados. Tais gráficos possibilitam o entendimento, de forma didática, de como funciona o processo e facilitam a identificação de oportunidades de melhoria. Neste trabalho, para a análise dos processos de imigração, em especial a concessão de refúgio no Brasil, a forma gráfica que foi utilizada foi o diagrama de contexto.

O diagrama de contexto é uma ferramenta gráfica baseada na metodologia IDEF, escolhido para análise neste artigo porque nos permite entender o funcionamento de diferentes organizações que trabalham em conjunto para um mesmo fim, visualizando os processos de trabalho, de negócios e as informações trocadas entre essas organizações, com fornecedores e clientes, até o resultado (ŠERIFI; DAŠIĆ; JEČMENICA; LABOVIĆ, 2009).

Na metodologia IDEF, as entradas são os insumos a serem transformados pela atividade realizada. As saídas são os resultados do processamento das entradas. E o mecanismo e a representação dos recursos que são necessários para gerar o produto são descritos como um processo. A metodologia demonstra a interação entre os processos de diferentes órgãos, apontando quais são as principais entradas; os principais produtos ou outputs; os controles que parametrizam processos; e os principais recursos usados ou consumidos nos processos e nas interações entre os órgãos (ŠERIFI; DAŠIĆ; JEČMENICA; LABOVIĆ, 2009).

Complementarmente, para consolidar o mapeamento de processos em jogo neste artigo, usamos também, em conjunto com metodologia IDEF, a metodologia de *Business Process Management* (BPM) (WESKER, 2012), que visa à gestão de processos organizacionais auxiliada por ferramentas tecnológicas. Esse método é o resultado de uma adaptação das melhores práticas de gestão aos processos integrados a sistemas de informação modernos, permitindo maior visibilidade das atividades realizadas em cada um dos processos de negócios, tornando-os mais eficientes e adaptáveis às plataformas de sistemas de informação (WESKER, 2012).

A metodologia BPM de mapeamento de processos surgiu no final da década de 1980 com o objetivo de oferecer mais valor agregado aos bens e serviços fornecidos aos

clientes ou públicos-alvo de uma organização, seja ela pública ou privada. Quando se trata de organizações públicas, os conceitos de usuário, cidadão, servidor, e até mesmo público-alvo, substituem o de cliente (WESKER, 2012).

A metodologia BPM apoia processos de negócio para aplicação de softwares que envolvem a integração de pessoas, sistemas, documentos e fluxos de trabalho, agregando mais valor aos resultados entregues por uma organização, tanto para seu público interno, como para seu público externo (WESKER, 2012).

As metodologias IDEF e BPM, usadas em conjunto, oferecem uma melhor perspectiva sobre os objetivos perseguidos pelas atividades realizadas por uma organização e ajudam a orientar as atividades dos processos mapeados para melhor corresponder às expectativas do público-alvo e apontar melhorias para se atingir os objetivos pretendidos e realizar as entregas desejadas.

Tendo em mente os conceitos e considerações mencionados e levando-se em conta que o mapeamento foi realizado com base nos marcos legais que suportam o processo de refúgio no Brasil, passaremos a lançar luz sobre o caso em tela neste trabalho, ou seja, o processo administrativo de refúgio no Brasil.

Em teoria, a nova Lei de Migração foi criada para tornar a imigração para o Brasil mais fácil e simples. A antiga lei, criada durante um período de ditadura militar, era muito restritiva em muitos aspectos e havia grande necessidade de atualização dos processos legais de imigração para os padrões e tendências internacionais atuais.

Como os processos devem estar alinhados ao planejamento estratégico da organização para que ela alcance seus objetivos organizacionais e consolide sua visão de futuro, a modelagem de processos deve, além de melhorar as tarefas diárias, também auxiliar no cumprimento da estratégia organizacional (FERREIRA, 2013). Dito isso, ao observarmos que a nova lei é originalmente focada sobre a adaptação às considerações de direitos humanos, embora alguns de seus avanços importantes tenham sido vetados pelo ex-presidente Michel Temer, espera-se que a concessão de um refúgio, além de menos restritiva na prática, seja mais célere e com processos administrativos mais alinhados aos avanços propostos.

É, portanto, essencial entendermos como funcionam os processos organizacionais que envolvem a concessão de refúgio no Brasil, isso porque, embora tais processos não tenham mudado muito desde que a nova lei entrou em vigor, ainda há muito a ser elucidado a respeito da administração de imigração, havendo espaço para melhora de

seus procedimentos. Mesmo porque o Brasil não se caracteriza como um país acolhedor para um imigrante, como se preconiza por meio de um discurso que não se concretiza na prática, tanto em termos administrativos, como em termos do convívio social. E a aprovação da nova lei pode mudar tal cenário, ao menos no âmbito das políticas públicas implementadas pelo Estado em termos da gestão da imigração.

### 3 O mito do Brasil acolhedor

O Brasil possui uma imagem idealizada de um país acolhedor com estrangeiro. Contudo, tal imagem não se verifica na realidade do imigrante no país. De acordo com Oliveira e Sampaio (2020), ao contrário dos discursos oficiais, os imigrantes forçados, mais especificamente os solicitantes de refúgio no Brasil, possuem um discurso de desamparo e insatisfação em relação aos órgãos que participam direta e indiretamente do processo administrativo de legalização do status de refugiado no país.

Em relação ao convívio social desse migrante, em pesquisa realizada em 2019, via acordo estabelecido entre as Cátedras Sérgio Vieira de Melo e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), os preconceitos sofridos por determinados grupos de refugiados fica evidente: “Na amostra nacional, 41% dos entrevistados declaram ter sofrido algum tipo de discriminação. Ser estrangeiro e ser negro são, nessa ordem, os dois principais motivos” (ACNUR, 2021, p. 64). Na pesquisa, da amostra inicial de 500 refugiados, foram entrevistados 487 indivíduos ou 97,4% do total previsto.

Ainda de acordo com Oliveira e Sampaio (2020), no Brasil se incentivou por muito tempo uma imigração predominantemente europeia, entendendo essa imigração europeia como advinda da Europa ocidental, apoiada pelo Estado por meio de financiamento, leis de incentivo e criação de colônias com infraestrutura. Paralelo a isso, após a abolição, os negros, imigrantes forçados e escravizados, eram proibidos por lei de possuir terras, de frequentar escolas, e não tiveram nenhuma política compensatória após séculos de exploração:

Isso nos leva a compreender o papel ativo da burocracia governamental nas questões ligadas à migração, muitas vezes violando direitos ao incentivar a escravização e exploração de trabalhadores, como foi o caso do período colonial. Veremos adiante que, ao longo do tempo, o Estado brasileiro esteve atento à questão migratória na formulação de legislações de controle e coordenação do fluxo de imigrantes e, mais recentemente, na implementação de políticas públicas direcionadas à

população imigrante, em um viés mais garantidor (OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020, p. 22).

Os autores destacam que, desde sempre, a concessão do status legalizado de imigrante no Brasil, seja por motivo de refúgio ou por motivo laboral, bem como a aceitação social desse imigrante passam, de uma maneira mais difusa ou objetiva, pela raça, nacionalidade e religião.

Cabe apontar que esse não é o foco de discussão deste trabalho, mas torna-se necessário observar, mesmo que pontualmente, essas questões que enfeixam e perpassam a construção da política de refúgio do Brasil. Isso porque, se observarmos a história da imigração no Brasil, desde a escravidão, financiada e incentivada pelo Estado, até os dias de hoje, verifica-se que a legislação e as ações dos corpos burocráticos envolvidos são parte ativa de todos os processos estabelecidos pelo Estado. Essas ações dos corpos burocráticos seguem reguladas pelos governos e estabelecem políticas públicas muitas vezes excludentes, muitas vezes violando direitos humanos, muitas vezes tentando se modernizar no sentido de serem mais aderente aos acordos internacionais aos quais o país é signatário, como veremos mais adiante.

## 4 O processo de refúgio

Refugiado é um indivíduo que é obrigado a sair de seu país de origem, não podendo regressar a ele, devido a temores, ameaças ou perseguição por conta de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social, opinião política. Pode ser também um indivíduo que, devido a violações aos direitos humanos em seu país de origem, é obrigado a solicitar refúgio em outros países.

Em 1966 houve um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas, a Resolução 2198 (XXI), de 16 de dezembro de 1966. O Protocolo foi transmitido aos governos dos Estados membros em 1967, quando entrou em vigor. A partir daí, os países tiveram que aplicar a Convenção de 1951 a todos os refugiados que se enquadravam na definição da carta, contudo, não havia limite de datas e de espaço geográfico para aderência e cumprimento do texto.

Os Estados signatários do Protocolo e da Convenção aceitam cooperar com o ACNUR, que passa a supervisionar a aplicação desses dois instrumentos, sendo de competência do ACNUR a promoção de instrumentos internacionais para a proteção de refugiados e a

supervisão da aplicação de tais instrumentos no âmbito internacional.

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, assegurando que qualquer pessoa que necessite possa buscar e gozar de refúgio, se tornaram os mais importantes instrumentos no âmbito internacional para a proteção dos refugiados, sendo o Brasil signatário dos dois, Protocolo e Convenção.

Um dos primeiros países da América do Sul a ser signatário da Convenção de 1951, o Brasil sancionou, em 1997, a lei nacional que tratava da questão de refúgio, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define o Estatuto dos Refugiados de 1951 e dá outras providências, entre elas a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), conselho de deliberação colegiada tripartite, responsável pela deliberação e concessão de refúgio no país.

É competência do Conare analisar e deliberar a concessão da condição de refugiado no Brasil aos solicitantes de refúgio. O Conare realiza seu trabalho com base na constituição brasileira de 1988, na Convenção de 1951, no Protocolo de 1967, em acordos e convenções de Direito Internacional dos Refugiados, em dispositivos da Convenção da Organização de Unidade Africana, nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e nos demais dispositivos de proteção aos direitos humanos com os quais o Estado brasileiro está comprometido.

Adicionalmente, o Brasil é signatário da Declaração de Cartagena, de 1984. Tal documento expandiu o conceito de refugiado, incluindo pessoas que foram obrigadas a deixar seus países por ameaça à sua vida, falta de segurança ou liberdade decorrentes de violência, agressão estrangeira, conflitos internos, violação de direitos humanos ou outras perturbações graves da ordem pública.

Sendo assim, com base em toda descrição acima e com base nas datas dos dispositivos legais relativos à situação de refúgio dos quais o Brasil é signatário, podemos notar que deixar o país de origem devido à percepção do perigo em sua permanência é um dos motivos mais antigos para solicitação da situação de refúgio. Contudo, a Convenção de Refugiados de 1951 e a Lei de Refugiados são ainda restritivas, não contabilizando dois importantes fluxos de migrantes para o Brasil, o fluxo de venezuelanos, em fuga por conta da crise econômica e política, e o fluxo de haitianos, fugindo da deterioração das condições de vida em seu país de origem, devido a desastres naturais.

A nova Lei de Migração, Lei federal nº 13.445/2017, foi responsável por mudanças importantes, no que diz respeito a objetivos, processos, definições e regras aplicáveis ao estrangeiro que entra no Brasil. Tal lei funciona em consonância com a Lei do Refúgio,

a Lei federal nº 9.474/1997, e alguns outros instrumentos legais mais específicos, que viabilizam a possibilidade de concessão de vistos humanitários além da concessão da condição de refugiado no Brasil, de acordo com Oliveira e Sampaio (2020):

A Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. Este dispositivo revoga a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, também conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”, promulgado ainda no período ditatorial brasileiro (1964-85), que tinha, já no seu primeiro artigo, o interesse nacional como uma de suas premissas e outros dispositivos considerados posteriormente inconstitucionais e anacrônicos à realidade brasileira. Como afirma Jardim (2017, p. 18), “a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (a Lei de Migração), tem como principal virtude acabar com esse perfil e prever, pela primeira vez na história brasileira, um paradigma humanista para a migração”.

Trinta e sete anos separam a promulgação das duas legislações e encontram-se diferenças conceituais profundas entre elas. Diversos fatores políticos, sociais, contextuais etc. contribuíram para as transformações que levaram a um novo entendimento legal sobre a migração no Brasil (OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020, p. 28).

Uma dessas inovações é a possibilidade de visto humanitário, uma modalidade de visto permanente criada pelo Conselho Nacional de Imigração, através da Resolução Normativa (RN) nº 97/2012. Inicialmente, tal visto era concedido aos haitianos na Embaixada Brasileira em Porto Príncipe, por conta das catástrofes naturais no Haiti. Ou seja, os haitianos não se enquadravam na situação de refúgio, pois não estavam sendo perseguidos, mas viviam uma enorme crise humanitária.

É importante destacar também que a solicitação da condição de refugiado, de acordo com a legislação Brasileira, só pode ser realizada pelo solicitante dentro ou na fronteira do Brasil. Já o visto humanitário só pode ser solicitado fora do Brasil na autoridade consular brasileira. Em 2013, por meio da RN nº 17/2013, o Conselho Nacional de Imigração estendeu a possibilidade de concessão do visto humanitário para cidadãos sírios e países adjacentes. Adicionalmente, em 2017, por meio da RN nº 126/2017, o Brasil passou a conceder visto de residência temporária para venezuelanos, cujo país de origem se encontrava em situação de profunda crise econômica e política. Cabe destacar, como já salientado na introdução deste artigo, que o visto humanitário

está previsto na Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, no entanto tal visto aguarda regulamentação final e detalhamento.

Embora, mais uma vez, não seja o foco deste artigo, cabe um pequeno comentário acerca do processo de aprovação da Lei nº 13.445/2017. Houve um processo de tensão entre sociedade e Estado para aprovação lei. No decorrer desse processo, a sociedade civil, de acordo com Oliveira e Sampaio (2020), teve uma participação importante. Em um processo de *advocacy* específico, no sentido de aprovar a lei, várias organizações da sociedade civil, em especial religiosas, trabalharam o tema da migração junto às autoridades brasileiras por anos:

É curioso perceber que, no caso do *advocacy* da nova lei de migração, encontram-se organizações de várias “gerações”, tanto de atendimento direto aos migrantes quanto de organizações mais voltadas à incidência política e mesmo movimentos sociais de migrantes que tiveram participação no processo. Por *advocacy* entendemos o ato de identificar, adotar e promover uma causa (OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020, p. 109).

Houve um esforço conjunto para alteração da lei, contudo, apesar de todo esforço da sociedade civil, a legislação aprovada é criticada por ser muito “aberta”, sendo possível sua alteração por meio de regulamentações posteriores via portarias ministeriais ou decretos da Presidência da República, apesar de tais dispositivos poderem ser questionados na justiça, caso sejam de natureza restritiva. Ainda assim a nova legislação foi um avanço (OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

## 5 Os órgãos responsáveis

A Lei nº 13.445/2017, novo marco legal da imigração no país, se torna um desafio para os três ministérios responsáveis pela administração dos processos de imigração, o Ministério do Trabalho (MTE, atual Secretaria do Trabalho vinculada ao Ministério da Economia), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Justiça (MJ). Outros dois importantes órgãos que também participam da administração dos processos de imigração são o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), responsável por formular de maneira global a política de imigração do país e que reúne representantes de outros órgãos e da sociedade civil; e a Polícia Federal (PF), que está vinculada ao Ministério da Justiça e é responsável por controlar e garantir a segurança nas fronteiras e o registro de estrangeiros

que entram no país. Ainda cabe destacar o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), ligado ao MJ. A seguir é possível observar, de forma sucinta, a matriz de responsabilidade com cada órgão do Estado envolvido na gestão da política de imigração no país.

### Quadro 1 | Matriz de responsabilidade da gestão da política de imigração do Brasil

Órgão	Responsabilidade
MTE	Registra administrativamente todos os trabalhadores no mercado de trabalho formal brasileiro, o que também inclui os migrantes
MJ	Aprova o visto permanente e concede residência, além de reconhecer os refugiados e requerentes de asilo
MRE	Realiza as relações diplomáticas e serviços consulares. Esses últimos incluem questões relativas a estrangeiros no exterior que desejam vir ao Brasil por qualquer motivo
CNIg	Formula os objetivos da política migratória, coordena e orienta as atividades migratórias, promove estudos acerca da imigração no Brasil
CGIg	Delibera sobre os pedidos de autorização de trabalho para estrangeiros
Conare	Delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado
PF	Cadastra todos os imigrantes no Brasil por meio do Cadastro Nacional de Estrangeiros

Fonte: elaboração própria com base na pesquisa documental realizada.

Ademais, existem duas organizações fora do Estado brasileiro que desempenham papéis importantes na migração, especialmente no processo de refúgio, são elas: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e a Cáritas Brasileira.

Conforme apontado na matriz de responsabilidade acima, a Coordenação Geral de Imigração (CGIg) é o setor administrativo do MTE que tem como uma de suas funções deliberar sobre os pedidos de autorização de trabalho para estrangeiros no Brasil. A CGIg é responsável pelo planejamento, suporte técnico e administrativo ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

O MTE é o órgão do Estado que realiza os registros administrativos de todos os trabalhadores no mercado de trabalho formal do Brasil e isso inclui os migrantes que trabalham no país.

Ao CNIg, órgão ligado ao MTE, cabe formular os objetivos gerais da política migratória, coordenar e orientar as atividades relativas à imigração no país, promover

estudos acerca da imigração no Brasil, mapear as questões relativas à mão de obra estrangeira nacional, apontando inclusive necessidades.

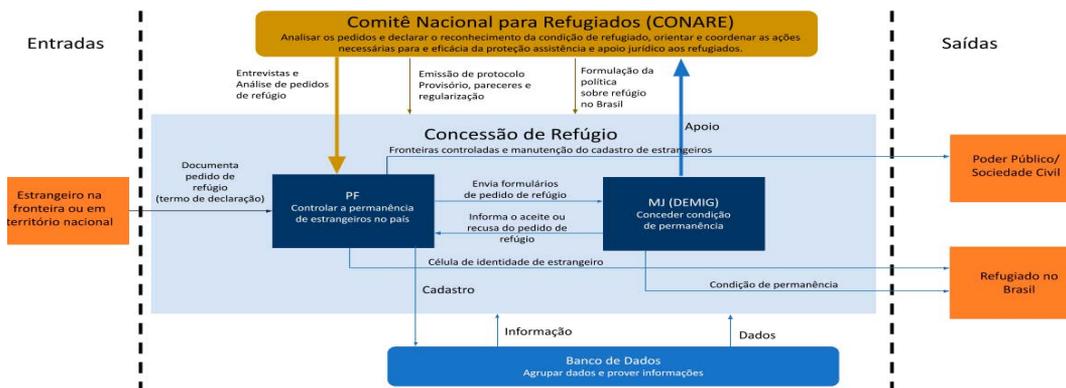
O MRE é o órgão do Estado que tem como função auxiliar a Presidência da República a formular a política externa brasileira, a manter as relações diplomáticas com governos estrangeiros e organismos internacionais e a promover os interesses do Brasil no exterior, além de ser o responsável pelas relações diplomáticas e serviços consulares, incluindo questões relativas aos estrangeiros no exterior que desejam vir ao Brasil, por qualquer motivo, por meio das representações brasileiras no exterior. O MRE é responsável pela concessão do visto de turista para estrangeiros, quando necessário, e funciona como ligação entre o estrangeiro no exterior e o Ministério da Justiça, para vistos permanentes, e o Ministério do Trabalho, para vistos de trabalho.

O MJ, órgão do Estado responsável por garantir e promover a cidadania, a justiça e a segurança pública, aprova o visto permanente no Brasil autorizando a residência no país. O MJ também reconhece a condição de refugiados e concede asilo. No que se refere à imigração, o órgão deveria estar comprometido com uma agenda de direitos humanos, e para tal possui um Departamento de Estrangeiros e um Departamento de Migrações. Ainda sob a égide do MJ está o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), que se caracteriza por ser um órgão colegiado que tem como função deliberar sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

Já a PF, órgão autônomo vinculado ao MJ, cadastra todos os imigrantes no Brasil por meio do Cadastro Nacional de Estrangeiros. Em relação ao processo administrativo da imigração, está focada na segurança nacional e pública, por meio do processamento, julgamento e tomada de decisões sobre nacionalidade, naturalização e regime jurídico de estrangeiros, como expulsão, extradição e deportação.

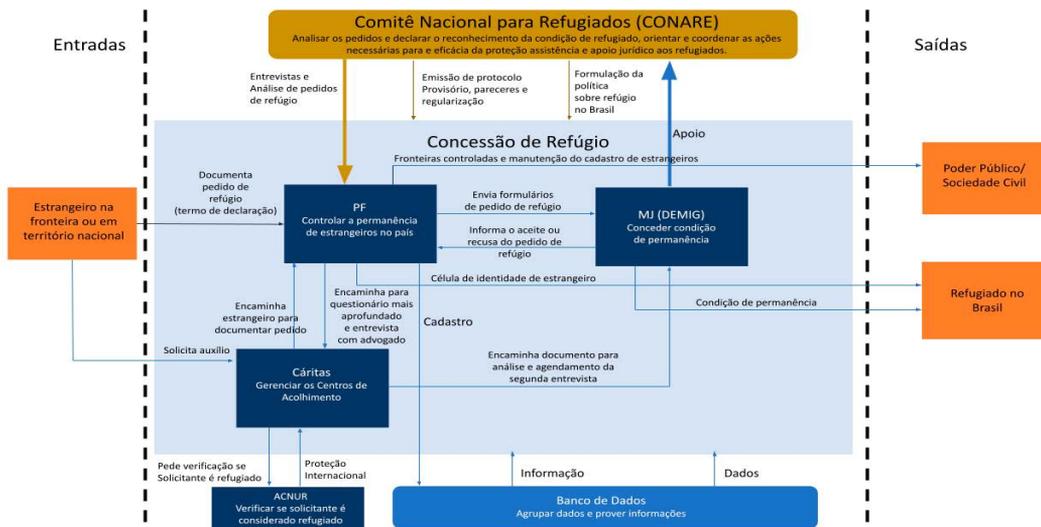
Tendo as funções de cada órgão em mente, por meio do levantamento documental, ao realizarmos o levantamento bibliográfico, nos deparamos com os mapas de fluxo, consolidados pela Fundação Getúlio Vargas/Departamento de Análise de Políticas Públicas (2017), que descrevem exatamente os processos administrativos da concessão de refúgio no Brasil de acordo com a metodologia proposta neste artigo, conforme podemos verificar nas Figuras 1 e 2 adiante.

**Figura 1 | Mapa de fluxos de refúgio no Brasil – autoridade migratória ou de controle de fronteira**



Fonte: Fundação Getúlio Vargas/Departamento de Análise de Políticas Públicas (2017).

**Figura 2 | Mapa dos fluxos de refúgio no Brasil – Cáritas Brasil**



Fonte: Fundação Getúlio Vargas/Departamento de Análise de Políticas Públicas (2017).

A análise dos mapas dos fluxos acima permite observar que existe a necessidade de integração das ações dos órgãos e entidades envolvidos na política migratória brasileira. Cada órgão e entidade é responsável por uma parte da concessão do refúgio. Isso seria mais fácil, rápido e, o mais importante, mais preciso e seguro, se os processos administrativos dos órgãos envolvidos fossem integrados, gerando inclusive uma única base de dados.

Conforme as Figuras 1 e 2 mostram, o recebimento da condição de refugiado no Brasil envolve principalmente o MJ e a PF. O imigrante que entra no Brasil pode solicitar refúgio a qualquer autoridade migratória ou de controle de fronteira, conforme preconiza a Lei federal nº 9474/1997. Esse pedido o leva ao caminho burocrático representado pela Figura 1 para solicitação de refúgio.

Nesse fluxo, o imigrante solicitante da condição de refugiado entra em contato com a Polícia Federal ou autoridade de migração de fronteira e solicita refúgio formalmente, preenchendo um formulário produzido pelo Conare. Nesse formulário, denominado Termo de Declaração, que será enviado ao Comitê Nacional de Refúgio, irá constar os motivos da saída do país de origem e o motivo do pedido de refúgio no Brasil. O Comitê Nacional de Refúgio emitirá um documento de identificação provisório, com o número do pedido de refúgio. Esse documento provisório precisará ser renovado a cada 180 dias enquanto a solicitação ainda não for avaliada. Tal documento provisório permite que o estrangeiro solicite um Cadastro de Pessoa Física (CPF) e carteira de trabalho no Brasil, o que lhe possibilita a inserção no mercado de trabalho e o acesso a diferentes políticas públicas, como as promovidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

A solicitação de refúgio também envolve entrevista do imigrante solicitante da condição de refugiado com o Conare. Tal entrevista, dependendo de onde o solicitante se encontra residindo, pode ser realizada em uma das agências locais do Conare ou em uma dependência da Defensoria Pública local. A entrevista tem por intuito subsidiar um relatório, formulado por um grupo de especialistas, que será encaminhado ao Conare. O Conare, com base nesse relatório, irá deliberar a concessão ou não da condição de refugiado no Brasil ao imigrante solicitante. Fazem parte do grupo que emite o relatório para avaliação do Conare representantes do Comitê Nacional para Refugiados, do ACNUR e da Cáritas, entre outros grupos.

Se um estrangeiro não deseja entrar em contato com as autoridades responsáveis diretamente, uma alternativa ao primeiro fluxo é entrar em contato com a Cáritas Brasileira, organização da Igreja Católica que apoia o imigrante para dar entrada em seu pedido de refúgio, criando um segundo fluxo, representado na Figura 2, que envolve mais órgãos.

A Cáritas Brasileira atua como intermediária no processo, auxiliando o estrangeiro na busca de refúgio para ter seu status reconhecido. A entidade possui dois centros de acolhimento de refugiados, um na cidade do Rio de Janeiro e outro na cidade de São Paulo. Cabe ressaltar que algumas entidades associadas atuam em outras cidades do país em nome da Cáritas. Ligada à Igreja Católica, a Cáritas possui equipes de advogados e assistentes sociais que apoiam os imigrantes solicitantes de refúgio com informações

e assistência jurídica necessária para darem entrada e acompanharem seus pedidos. Conforme mostrado na Figura 2, o restante do fluxo é semelhante ao primeiro.

## 6 Os números

A partir da identificação dos dois fluxos, observamos os números de solicitações da condição de refugiados no Brasil em relação aos de solicitações de refúgio apreciadas pelo Conare por ano. Isso porque, ao final do fluxo, para concessão da condição, é necessária a apreciação caso a caso pelo Conare. Conforme podemos observar na Tabela 1, nos últimos anos o número de solicitações supera o número de apreciações.

**Tabela 1 | Número de solicitações de refúgio por ano X número de solicitações de refúgio apreciadas pelo Conare por ano**

Ano	Número de solicitações de refúgio por ano	Número de solicitações de refúgio apreciadas pelo Conare por ano
2011	1.465	107
2012	1.345	208
2013	6.810	643
2014	11.069	2.473
2015	15.906	1.742
2016	8.719	1.956
2017	32.009	1.304
2018	79.831	13.014
2019	82.552	33.453
<b>Total</b>	<b>239.706</b>	<b>54.900</b>

Fonte: elaboração própria com base em Silva, Cavalcanti, Oliveira e Macedo (2020).

Além disso, não se pode afirmar que os processos que dão entrada são julgados no mesmo ano da solicitação. De acordo com o site do Ministério da Justiça, em relação aos prazos dos procedimentos relativos à solicitação e concessão da condição de refúgio:

Não há um prazo específico para a realização de cada um desses procedimentos. A análise varia de acordo com a nacionalidade dos solicitantes, com a atualização cadastral desses solicitantes (possibilitando contatá-los quando necessário), com a história

específica de cada solicitante, com a complexidade do caso, bem como com as informações disponíveis do país de origem. Em média, as solicitações são analisadas em 3 anos, período de tempo que pode variar para mais ou para menos, dependendo das variáveis elencadas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (b), s/d, s/p).

Adicionalmente, cabe apontar a “predileção” por certas nacionalidades no âmbito da concessão do refúgio no Brasil, que pode fazer com que alguns processos sejam mais célebres que outros. Facundo (2017) destaca em seu trabalho uma discricionariedade da concessão do refúgio pelas autoridades que concedem o status de refugiado no Brasil. A autora ressalta em sua obra que, aparentemente, não há uma precariedade evidente das políticas públicas de refúgio no Brasil, há sim uma escolha deliberada e seletiva do Estado no sentido de escolher quem será ou não reconhecido. Tal discricionariedade pode ser exposta por meio da Tabela 1, e pode ser reflexo de uma opção política pelo reconhecimento de cidadãos venezuelanos como refugiados, em detrimento de outras nacionalidades, conforme podemos notar também na Tabela 2.

**Tabela 2 | Número de processos de solicitação de refúgio deferidos, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil – 2019**

País	Número de processos
<b>Total</b>	<b>21.304</b>
Venezuela	20.902
Síria	255
Cuba	35
R.D. Congo	31
Mauritânia	19
Estado da Palestina	10
Quênia	7
Paquistão	6
Camarões	4
Irã	4
Mali	4
Outros	27

Cavalcanti, Oliveira e Macedo (2020).

Facundo (2017) nos leva a observar que ainda hoje a política de imigração do Brasil é pautada pela “preferência” de alguns grupos em detrimento de outros, apesar dos avanços da lei. A autora evidencia que não existe um direito ao refúgio, mas um privilégio concedido a determinados grupos de refugiados por meio de decisões tomadas pelo Estado.

Além disso, ao analisarmos essa suposta preferência, é importante também destacar a escalada do número de solicitações de refúgio dos cidadãos da Venezuela, o que evidencia uma pressão de nossas fronteiras, conforme podemos observar na Tabela 3.

**Tabela 3 | Número de solicitações de refúgio, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual - Brasil, 2011-2019**

Principais países	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Total</b>	<b>1.465</b>	<b>1.345</b>	<b>6.810</b>	<b>11.069</b>	<b>15.906</b>	<b>8.719</b>	<b>32.009</b>	<b>79.831</b>	<b>82.552</b>
Venezuela	3	1	49	191	717	2.601	16.999	61.391	53.713
Haiti	559	470	1.112	991	2.815	243	2.253	7.020	16.610
Outros	903	874	5.649	9.887	12.374	5.875	12.757	11.420	12.229

Fonte: elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, solicitações de refúgio.

(\*) Foi utilizada a variável "nacionalidade" de 2011 a 2015 e "país de nascimento" de 2016 a 2019 em Silva, Cavalcanti, Oliveira e Macedo (2020).

Além da discricionariedade do Estado em relação a dadas nacionalidades e a pressão nas fronteiras do país por outras, por meio do entendimento dos dois fluxos de solicitação de refúgio, dos números levantados em relação à quantidade de pedidos e pedidos apreciados por ano, e da própria informação acerca de prazos divulgada na página oficial do MJ, podemos concluir que existem entraves administrativos na solicitação de refúgio no país. Tais entraves impedem a celeridade do procedimento, impactando não apenas os trâmites internos dos órgãos do Estado envolvidos, mas sobretudo a concessão da condição de refugiado ao imigrante solicitante, imigrante este que se encontra em situação de vulnerabilidade e insegurança, dado que seu país de origem se encontra em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, ou de conflito armado, ou de calamidade de grande proporção, ou de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos.

## 7 Conclusão

No decorrer deste texto, foi apresentado o mapeamento dos processos burocráticos que envolvem a concessão de refúgio no Brasil. Tal mapeamento aponta que ainda há muito a ser feito para aumentar a eficiência da concessão do status de refugiado a um solicitante de refúgio no Brasil. Os processos administrativos apresentados necessitam transparência e os órgãos envolvidos nesses processos precisam de uma maior comunicação/integração. A partir das análises realizadas no decorrer deste trabalho, sugerimos algumas mudanças que podem melhorar a administração dos processos relativos à concessão de refúgio no Brasil, à luz da nova Lei nº 13.445/2017.

Os processos que envolvem a concessão de refúgio no Brasil são complexos e difíceis de mapear, os diagramas de contexto presentes neste artigo são resultado de uma pesquisa documental com foco em leis e instruções normativas, além de consultas nos sites oficiais dos órgãos envolvidos no processo de concessão de refúgio no Brasil.

Um solicitante da condição de refugiado no Brasil enfrenta a dificuldade de não encontrar informações claras sobre o que deve ser feito para regularizar sua situação. Sendo assim, é necessário divulgar os mapas dos fluxos de contexto para os que desejam se refugiar no Brasil. Isso aumentaria as taxas de sucesso dos pedidos de status de refugiado e reduziria os pedidos de quem não tem direito a refúgio ou se enquadra em outro tipo de visto previsto em lei.

Os mapas dos fluxos também demonstram a falta de integração entre os órgãos envolvidos no processo de concessão de refúgio. A desconexão das funções no processo deveria dar lugar a uma intensa comunicação entre os corpos administrativos envolvidos, dando assim maior fluidez ao processo como um todo, diminuindo gargalos e reduzindo o tempo de análise dos pedidos.

Essas sugestões são válidas considerando que a Lei federal nº 13.445/2017 cria uma janela de oportunidade para mudanças em relação à política de refúgio no Brasil. Ainda há muito a ser discutido e feito para que o Brasil atualize seus processos com base nos padrões internacionais no que concerne às responsabilidades humanitárias perante as questões vinculadas à concessão de refúgio.

A integração e a modelagem mais adequadas de processos gerariam maior cooperação e integração entre os órgãos responsáveis pela política de refúgio no país, o que permitiria pelo menos quatro claros avanços:

- a. maior celeridade na análise de cada pedido submetido aos órgãos;
- b. isenção do Estado na concessão do status de refugiado aos solicitantes;
- c. maior eficiência e eficácia nas tarefas desempenhadas pelos ministérios e órgãos governamentais envolvidos na questão;
- d. maior aderência da política de refúgio do país frente aos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

## Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África*. [S. l.]: ACNUR, 1969. Disponível em: [http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/e-oua.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html). Acesso em abril de 2021.

\_\_\_\_\_. *Convenção de 1951*. [S. l.]: ACNUR, 1951. [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em abril de 2021.

\_\_\_\_\_. *Declaração de Cartagena*. [S. l.]: ACNUR, [1984]. Recuperado de [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em abril de 2021.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados*. [S. l.]: ACNUR, [1967]. Recuperado de [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em abril de 2021.

\_\_\_\_\_. *Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil*. [S. l.]: ACNUR, 2019. <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Online.pdf>. Acesso em junho de 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Presidência da República, Brasília, 2017. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em abril de 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 15.527, de 18 de novembro de 2011*. Presidência da República, Brasília, 2011. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em abril de 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Presidência da República, Brasília, 1980. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm). Acesso em abril de 2021.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. Resolução Normativa Conare nº 102, de 12 de janeiro de 2012. *Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti*. [Brasília, DF: s. n.], 2012. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em abril de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa Conare nº 17 de 20 de setembro de 2013. *Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria.* [Brasília, DF: s. n.], 2013. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20concess%C3%A3o%20de,armado%20na%20Rep%C3%BAblica%20%C3%81rabe%20S%C3%ADria>. Acesso em abril de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa do Conare nº 18, de 30 de abril de 2014. *Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências.* [Brasília, DF: s. n.], 2014. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=270129#:~:text=Estabelece%20os%20procedimentos%20aplic%C3%A1veis%20ao,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em abril de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Resolução Normativa CNIG nº 126 de 02 de março de 2017. *Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço.* [Brasília, DF: s. n.], 2017. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>. Acesso em abril de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa CNIG nº 97 de 12 de janeiro de 2012. *Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti.* [Brasília, DF: s. n.], 2012. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em abril de 2021.

CRUZ, Tadeu. *Sistemas, métodos e processos: administrando organizações por meio de processos de negócios.* São Paulo: Atlas, 2010.

CURY, A. *Organização e métodos: uma visão holística.* São Paulo: Atlas, 2005.

FACUNDO, Angela. *Êxodos, refúgios e exílios. Colombianos no Sul e Sudeste do Brasil.* Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2017.

FARIA, J. H. *Dimensões da matriz epistemológica em estudos em administração: uma proposição.* In: ENCONTRO DA ANPAD, 36, 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

FERREIRA, André Ribeiro. *Gestão de processos. Módulo 3.* Brasília: Enap/DDG, 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/DEPARTAMENTO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Refúgio no Brasil: avanços legais e entraves burocráticos.* Rio de Janeiro: FGV/DAPP, 2017. Recuperado de <http://dapp.fgv.br/refugio-no-brasil-avancos-legais-e-entraves-burocraticos/>. Acesso em abril de 2021.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As empresas são grandes coleções de processos. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 6-19, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Resultado da Amostra do Censo.* Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Recuperado de [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_resultados\\_amostra.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_resultados_amostra.shtm). Acesso em abril de 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Como solicitar refúgio no Brasil?* [s.l]: MJ, [s.d.]a. Recuperado de <http://pensando.mj.gov.br/refugiados/informacoes/>. Acesso em abril de 2021.

\_\_\_\_\_. [s.l]: MJ, [s.d.]b. *Justiça e segurança pública – perguntas frequentes*. Recuperado de <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/perguntas-frequentes>. Acesso em abril de 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Portal Consular*. [s.l]: MRE, [s.d.]. Recuperado de <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/refugio-no-brasil>. Acesso em abril de 2021.

OLIVEIRA, Ebenézer Marcelo Marques de; SAMPAIO, Sampaio. *Estrangeiro, nunca mais!* Migrante como sujeito de direito e a importância do *advocacy* pela nova lei de migração brasileira. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios Laudes Foundation Missão Paz Conectas Direitos Humanos, 2020.

POLÍCIA FEDERAL. *Registro de imigrante reconhecido como refugiado pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) – Documentação* [s.l]: PF, [s.d.]. Recuperado de <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/imigracao/registrar-se-como-estrangeiro-no-brasil/registro-de-imigrante-reconhecido-como-refugiado-pelo-comite-nacional-para-os-refugiados-conare>. Acesso em abril de 2021.

ŠERIFI, Veis; DAŠIĆ, Predrag; JEČMENICA, Ratomir; LABOVIĆ, Dragana. Functional and information modeling of production using IDEF methods. *Journal of Mechanical Engineering* 55(2009)2, p. 131-140, 2009.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. *Refúgio em números*. 5. ed. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados, 2020.

VOSGERAU, Dilmeire Sant'anna Ramos; ROMANOWSKI, Joana Paulin. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 14, n. 41, p. 165-189, jul. 2014. ISSN 1981-416X. Recuperado de <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/2317>>. Acesso em: 02 mar. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.7213/dialogo.educ.14.041.DS08>.

WESKER, Mathias. *Business process management: concepts, languages, architectures*. New York: Springer, 2012.

#### Janaina de Mendonça Fernandes

 <https://orcid.org/0000-0002-9768-348X>

Professora do Curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) do Campus Varginha do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA). Doutora em Administração pela EBAPE-FGV.

E-mail: [janaina.fernandes@unifal-mg.edu.br](mailto:janaina.fernandes@unifal-mg.edu.br)

# Quão efetivo é um benefício de cobertura de hiato da pobreza? O caso do Bolsa Família

Luis Henrique da Silva de Paiva<sup>1</sup>

Letícia Bartholo<sup>2</sup>

Marconi Fernandes de Sousa<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília – DF, Brasil

<sup>2</sup>Ministério da Economia, Brasília – DF, Brasil

<sup>3</sup>Ministério da Cidadania, Brasília – DF, Brasil

Benefícios do tipo *top-up* complementam a renda dos beneficiários até que alcance um determinado padrão. Eles têm sido utilizados em diversos países. Mas o quão efetivos esses benefícios são em um contexto de alta informalidade no mercado de trabalho e alta volatilidade de renda? Este artigo tem por objetivo responder a essa pergunta, avaliando um benefício do tipo *top-up*, o benefício de superação da extrema pobreza (BSP) do Programa Bolsa Família (PBF), a partir de dois exercícios contrafactuais. Mais especificamente, baseados nos dados da Pnad Contínua/IBGE 2019, comparamos o modelo vigente de benefícios (que tem no BSP sua principal estratégia para redução da extrema pobreza) com um contrafactual, que mostra seu funcionamento perfeito, e com um segundo contrafactual, um modelo simulado de PBF, no qual há apenas um benefício de valor fixo, pago a todos os extremamente pobres e às crianças pobres do programa, ambos com o mesmo orçamento total. Os resultados da pesquisa mostraram que o desempenho do BSP parece ser marginalmente superior ao benefício de valor fixo, mas a diferença não é estatisticamente significativa. A extrema pobreza observada (medida pela linha inferior de elegibilidade do Programa Bolsa Família, de R\$ 89 *per capita*/mês) foi, em 2019, de 4,1% e seria de 4,3%, caso o programa tivesse um único benefício de valor fixo. Essa vantagem também foi observada para outras medidas, como o hiato e a severidade de pobreza, mas também com resultados não significantes.

**Palavras-chave:** Bolsa Família, extrema pobreza, desenho de benefícios

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i3.5393> | ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

[Submetido: 18 de fevereiro de 2021. Aprovado: 16 de abril de 2021.]



## ¿Qué tan efectivo es un beneficio de cobertura de la brecha de pobreza? El caso del Bolsa Família

Los beneficios complementarios, por supuesto, complementan los ingresos de los beneficiarios hasta que alcanzan un cierto nivel. Se han utilizado en varios países. Pero, ¿qué tan efectivos son estos beneficios en un contexto de alta informalidad laboral y volatilidad de ingresos? Esta investigación tiene como objetivo responder a esta pregunta, evaluando un beneficio de naturaleza complementaria, el beneficio para la superación de la extrema pobreza (BSP), del Programa Bolsa Família (PBF). Más específicamente, con base en los datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Hogares de Brasil (Pnad Contínua / IBGE 2019), comparamos el modelo de beneficio actual del programa *Bolsa Família* (cuya principal estrategia para combatir la pobreza extrema consiste en el BSP) con su versión perfecta y con un modelo hipotético de beneficios de valor fijo, que se paga a todas las personas y niños pobres en extrema pobreza cubiertos por el programa. El presupuesto total es el mismo. Los resultados de esta investigación mostraron que el beneficio complementario parece funcionar ligeramente mejor que el beneficio de valor fijo, pero la diferencia no es estadísticamente significativa. La tasa de pobreza extrema observada en 2019 (medida por el umbral de elegibilidad más bajo del programa de R \$ 89 per cápita por mes) fue del 4,1%, mientras que habría sido del 4,3% si el programa tuviera un beneficio de tarifa plana. Esta ventaja también se observó en otras medidas de pobreza, nuevamente con resultados no significativos.

**Palabras clave:** Bolsa Família, pobreza extrema, diseño de beneficios, beneficio complementario

## How effective is a top-up social benefit? The case of Brazil's Bolsa Família

Top-up benefits complement the beneficiary's income up to a certain level. They have been used in several countries. The objective of this paper is to analyze how effective a top-up social benefit is in a context of high labor informality and income volatility. Based on data from the Brazilian National Household Sample Survey (Pnad Contínua/IBGE 2019), we compare the current benefit model for the *Bolsa Família* program (whose main strategy for fighting extreme poverty consists of a top-up benefit) with its perfect version and with a hypothetical flat-rate benefit model, paid to all extremely poor people and poor children covered by the program. The total budget is the same. Our results suggest that the top-up benefit seems to perform marginally better than the flat-rate benefit, but the difference is not statistically significant. The extreme poverty rate observed in 2019 (measured by the program's lower eligibility threshold of BRL 89 *per capita* per month) was of 4.1%, whereas it would have been 4.3% if the program had a flat-rate benefit. This advantage was also observed in other poverty measures, again with non-significant results.

**Keywords:** Bolsa Família, extreme poverty, benefit design, top-up benefit

## 1 Introdução

Benefícios sociais que cobrem um hiato de rendimentos, também conhecidos como *top-up benefits*, são utilizados em diversas partes do mundo. Eles podem assumir a forma de um benefício mínimo para idosos, cobrindo a diferença entre o benefício contributivo a que fariam jus e um valor mínimo; ou a forma de uma complementação à renda do trabalho formal, como nos casos dos *tax credits*; ou cobrir o hiato que separa a renda *per capita* da família da linha de pobreza. Esse é o caso recente na América Latina: Brasil e Chile adotaram benefícios do tipo *top-up* em seus programas de combate à pobreza.

A questão que surge é obviamente o quão bem funcionará esse desenho de benefícios, quando associado a programas de combate à pobreza, em contextos com níveis relativamente altos de informalidade e volatilidade de renda, típicos de países em desenvolvimento. A princípio, esse desenho de benefício nos levaria a um desempenho ótimo na luta contra a pobreza, já que a família receberia o necessário para superar a extrema pobreza. Mas como a literatura sugere que a renda de famílias pobres é extremamente volátil, esse ajuste pode ser muito aquém do perfeito.

O caso brasileiro nos dá uma excelente oportunidade de avaliar essa questão. Em 2012, o Programa Bolsa Família (PBF) passou a contar com o benefício de superação da extrema pobreza (BSP). Trata-se de um típico *top-up benefit*: seu valor varia em função da renda declarada pela família e dos demais benefícios do PBF recebidos por ela. Ele cobre, quando é o caso, a distância para que a família supere a linha de extrema pobreza do Programa. Avaliar o desempenho do BSP dará elementos relevantes para responder à questão do quão bem esse tipo de benefício funciona em países em desenvolvimento.

Para responder a essa questão, compararemos o seu desempenho no combate à pobreza extrema a dois contrafactuais aqui simulados: o contrafactual 1 corresponderia ao desempenho perfeito (situação no qual o BSP acabaria com a extrema pobreza entre os beneficiários do PBF, restando entre os extremamente pobres apenas aqueles decorrentes de erro de exclusão do Bolsa Família); o contrafactual 2 corresponderia ao desempenho que seria obtido caso o PBF tivesse adotado um desenho de benefício de valor fixo, pago aos extremamente pobres.

O trabalho está estruturado nas seguintes seções: a Seção 2 apresenta benefícios do tipo *top-up* vigentes em outros países; a Seção 3 faz um breve histórico do BSP, apresentando os supostos que sustentaram sua adoção, e examina o resultado desse benefício na redução da extrema pobreza (comparando-o com o contrafactual 1); a Seção

4 apresenta a metodologia utilizada no contrafactual 2; a Seção 5 discute os resultados desse exercício; finalmente, a Seção 6 apresenta as conclusões do trabalho.

## 2 Benefícios de valor variável

Embora o BSP tenha sido uma novidade na proteção social brasileira, ele se aproxima de outras transferências monetárias cujo valor, variável, busca elevar a renda do beneficiário até certo patamar. Essas transferências, que complementam a renda prévia do indivíduo da família ou algum outro benefício de proteção social, muitas vezes são chamadas de benefícios do tipo *top-up*.

O valor desses benefícios pode variar em função de outros já pagos pelo Estado (como é o caso das pensões mínimas, por exemplo), da renda do trabalho formal ou, mais estritamente, em função da distância existente para que indivíduos ou famílias alcancem um mínimo de renda *per capita* (como é o caso do BSP, mas também de outros benefícios sociais).

O exemplo mais comum de transferências variáveis, conforme os valores já recebidos de outros benefícios, são as pensões mínimas, destinadas a aposentados e eventualmente a outros beneficiários da previdência cujo benefício contributivo recebido não alcança um determinado patamar. As pensões mínimas têm como finalidade impedir que certos benefícios contributivos caiam abaixo de um nível mínimo (WHITEFORD; WHITEHOUSE, 2006, p. 84) e, em regra, fazem parte do modelo contributivo de proteção social; isto é, exigem um período mínimo de contribuições previdenciárias.

Tipicamente, a pensão mínima cobre o hiato entre o valor do benefício contributivo ao qual a pessoa faz jus e um valor mínimo que todos os beneficiários da proteção contributiva devem receber. Na Itália, por exemplo, o valor da pensão mínima é a diferença entre a aposentadoria por idade e uma renda mínima de sobrevivência de EUR 507 (SSA-ISSA, 2018).

Não é infrequente que o valor da pensão mínima seja afetado pelo tempo de contribuição. Na Bélgica, por exemplo, ele é a diferença entre o valor da aposentadoria e EUR 14.548 ao ano, para os que contribuíram por 45 anos. Para os que contribuíram entre 30 e 44 anos, o valor da pensão mínima é reduzido proporcionalmente. Em Luxemburgo, o valor da pensão mínima é a diferença entre o valor da aposentadoria e o valor de EUR 1.780 por mês, para aqueles que contribuíram por pelo menos 40 anos. Para os que contribuíram por menor período (a partir de um mínimo de 20 anos), o valor também é reduzido proporcionalmente.

A pensão mínima também pode passar por um teste de meios. Na Áustria, o benefício leva em conta não apenas a renda dos eventuais benefícios recebidos pelo idoso, mas também a renda do cônjuge. O valor mínimo a ser recebido por aqueles que contribuíram pelo menos 360 meses (30 anos) (EUR 1.022 por mês) é apenas marginalmente superior ao daqueles que contribuíram por menos tempo (EUR 909) (SSA-ISSA, 2018).<sup>1</sup> No Chile, o *Aporte Previsional Solidario de Vejez* (APSV) é um benefício assistencial que exige idade mínima (65 anos), tempo mínimo de residência no país (20 anos, sendo quatro nos últimos cinco anos) e que a família do beneficiário esteja entre as 60% mais pobres. O cálculo do benefício leva em conta a diferença entre os valores eventualmente recebidos de aposentadoria e o valor da *Pensión Máxima con Aporte Solidario* (PMAS), multiplicado por um fator de ajuste que atualmente (2019) estava em 33,8% (SSA-ISSA, 2019).

Créditos tributários reembolsáveis (*refundable tax credits*), como no caso do *Earned Income Tax Credit* (EITC) dos EUA e do sistema de créditos tributários do Reino Unido, também resultam em benefícios de valor variável. O cálculo do benefício pode ser bastante complexo, como é o caso do EITC, que é pago apenas às pessoas que trabalham conforme sua composição familiar e seus rendimentos do trabalho (o valor do benefício é positivamente associado aos salários no *phase-in*, fixo para rendimentos intermediários e negativamente associado aos salários no *phase-out*) (HOYNES, 2019). Embora os programas do tipo *tax credit* sejam, em geral, voltados para famílias com membros inseridos no mercado de trabalho, há exemplos nos quais não há exigência de trabalho, como o *Child Tax Credit* britânico. Seu valor varia conforme o número de filhos e é negativamente associado à renda familiar (SSA-ISSA, 2018; HICK; LANAU, 2019).

Finalmente, cabe mencionar um benefício cuja estrutura é muito similar à do BSP e que foi criado aproximadamente no mesmo período: trata-se do *Bono Base Familiar*, um dos componentes das transferências monetárias feitas pelo programa *Ingreso Ético Familiar* chileno. Há algumas diferenças importantes entre o *Bono Base Familiar* e o BSP, mas, fundamentalmente, os dois benefícios buscam cobrir (integralmente, no caso brasileiro, e parcialmente, no caso chileno) o hiato entre a linha de extrema pobreza e a renda familiar (ARZA; CHAHBENDERIAN, 2014; VARGAS; CUEVA; MEDELLÍN, 2017).

<sup>1</sup> Os dados de 2021 do Governo Austríaco sugerem um valor mínimo de EUR 1.000/mês para idosos vivendo sozinhos e menos de 360 meses de contribuição; EUR 1.113/mês para idosos vivendo sozinhos com pelo menos 360 meses de contribuição; e EUR 1.400/mês para idosos vivendo sozinhos com pelo menos 480 meses de contribuição (cf. <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialversicherung/Pensionsversicherung/Ausgleichszulage-und-Pensionsbonus.html>, consultado em 17 de fevereiro de 2021).

Dessa maneira, o BSP se filia a uma categoria específica de benefícios, presente em vários países, que assumem desenhos bastante diversos, mas têm como característica comum um valor variável, em função da sua natureza complementar. Como mencionado anteriormente, uma pergunta potencialmente interessante é saber como benefícios como o BSP (ou o próprio *Bono Base Familiar*) se comportam em contextos marcados por níveis de informalidade e volatilidade de renda relativamente altos dos países em desenvolvimento, quando comparados aos baixos níveis de informalidade tipicamente encontrados em países desenvolvidos.

### 3 BSP: histórico, racionalidade e resultado

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003 com uma estrutura simples, composta por apenas dois benefícios: o benefício básico (pago para famílias extremamente pobres) e o benefício variável (pago a grávidas, lactantes e crianças de 0 a 15 anos de idade de famílias pobres ou extremamente pobres). Um único benefício básico era pago à família em situação de extrema pobreza e até três benefícios variáveis poderiam ser pagos a famílias pobres ou extremamente pobres.

O valor desses benefícios era fixo, independentemente da variação nas condições de renda da família. Em outras palavras, famílias recebiam um benefício básico de mesmo valor, tivessem elas renda domiciliar *per capita* de R\$ 0 ou de R\$ 50 (valor máximo permitido à época para recebimento desse benefício); a criança de uma família com renda domiciliar *per capita* de R\$ 0 recebia o mesmo valor de benefício variável da criança da família cuja renda domiciliar *per capita* fosse de R\$ 100.

Essa estrutura de benefícios sofreu duas alterações, desde então:

1. Em 2008, foi criado o benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ), pago a famílias pobres ou extremamente pobres com adolescentes entre 16 e 17 anos, no limite de até dois por família, com valor (também fixo) marginalmente superior ao benefício variável.
2. Entre 2012 e 2013, foi criado, em etapas, o benefício para a superação da extrema pobreza (BSP). Lançado como componente da Ação Brasil Carinhoso (por meio da Medida Provisória nº 570/2012 – BRASIL, 2012a), direcionada à primeira infância, o BSP voltou-se, inicialmente, para famílias extremamente pobres com crianças com idade entre 0 e 6 anos. Mas foi rapidamente expandido para aquelas com filhos entre 0 e 15 anos – por meio da Medida

Provisória nº 590/2012 (BRASIL, 2012b) e, no ano seguinte – por meio da Lei nº 12.817/2013 (BRASIL, 2013), alcançou todas as famílias extremamente pobres do Programa, independentemente da sua composição. Diferentemente dos outros benefícios, o valor do BSP não é fixo: ele varia em função da renda declarada ao Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e do valor dos benefícios tradicionais recebidos do Bolsa Família (básico, variável e BVJ). Caso a família, computados a renda domiciliar *per capita* declarada ao Cadastro e os benefícios tradicionais recebidos pela família, permaneça na extrema pobreza, ela fará jus ao BSP, no valor necessário para que a renda domiciliar *per capita* da família supere a linha de extrema pobreza (R\$ 89 *per capita* em abril de 2021). O BSP, portanto, é um *top-up benefit*, um benefício de cobertura (ou fechamento) de hiato.<sup>2</sup>

Dois estudos publicados entre 2009 e 2011 (SOARES, 2009; OSÓRIO; SOARES; SOUZA, 2011) foram relevantes para a decisão de rever a estrutura de benefícios do programa Bolsa Família no contexto da estratégia Brasil sem Miséria e nos dão indicações sobre a racionalidade do BSP.

Soares (2009) buscou entender as diferenças entre o número de beneficiários do Programa Bolsa Família e o número de famílias que deveriam ser beneficiárias de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad/IBGE. O número de famílias beneficiárias era, no momento de publicação do trabalho, e continua sendo, muito maior do que o previsto por pesquisas nacionais de caráter transversal. O argumento do autor foi o de que havia uma incoerência entre a definição da meta de atendimento do Bolsa Família, baseada na pobreza transversal (isso é, o número de pessoas pobres em um ponto específico do tempo) e suas regras operacionais, baseadas na pobreza longitudinal (isso é, o número de pessoas que caem ocasional ou permanentemente na pobreza durante um certo período de tempo).

Ao entrar no programa, salvo variações expressivas de renda reportadas ou identificadas por cruzamentos com outros registros administrativos federais, a família poderia nele permanecer até a atualização obrigatória, cujo prazo máximo é de 24 meses. Como o número de pessoas que entram na pobreza ao longo de 24 meses é expressivamente maior do que o número de pobres em um determinado mês (aproximadamente o dobro, no cálculo do autor, usando os painéis da Pesquisa Mensal de Emprego), a meta baseada

<sup>2</sup> Os painéis do Gráfico 3 em Osório e Souza (2012) são uma excelente ilustração do caráter complementar do BSP.

na pobreza transversal nunca seria capaz de evitar filas para a entrada no programa. Dada a impossibilidade de identificar quem entra e quem sai da pobreza todo mês, conclui o autor, mais adequado seria que a meta do programa se baseasse em uma medida da pobreza longitudinal.

Embora o estudo de Soares (2009) não tenha se preocupado com a estrutura de benefícios do Bolsa Família, mas com o tamanho do programa, indiretamente levou à reflexão de que o Cadastro Único poderia ser visto como o registro do pior momento (ou de um dos piores) atravessado pelas famílias vulneráveis ao longo do período de dois anos, na medida em que variações positivas de renda, se não identificadas por cruzamentos de registros administrativos (limitados à identificação da renda formal), somente seriam reportadas pelas famílias no momento da atualização obrigatória. As conclusões deste estudo foram corroboradas pelo trabalho de Soares e Leichsenring (2010).

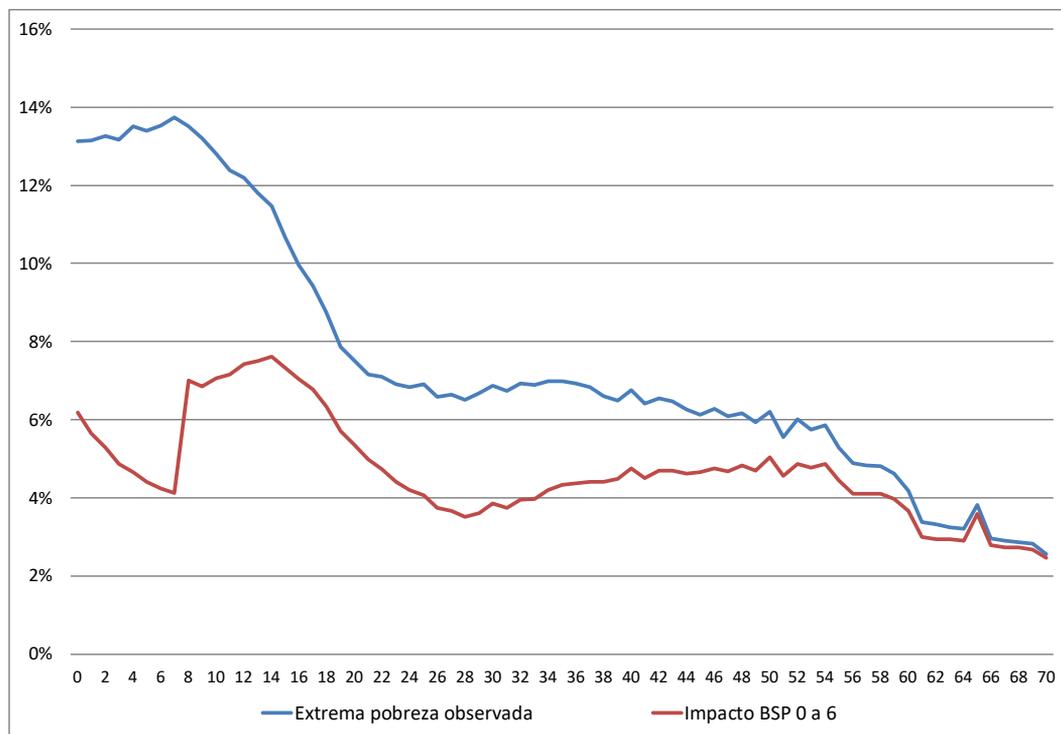
Osório, Soares e Souza (2011), por sua vez, argumentaram que o Bolsa Família possuía basicamente duas limitações para a erradicar a extrema pobreza: (i) o não alcance de todos os pobres pelo Cadastro Único; e (ii) os baixos valores transferidos, baseados em um pagamento de benefício de valor fixo para o grupo familiar sob uma definição de pobreza baseada na renda *per capita*. Assim, sugerem os autores, além de ampliar a cobertura do Cadastro Único, seria importante adoção, pelo Bolsa Família, de um benefício *per capita* de valor fixo, equivalente ao da linha de extrema pobreza. Isso garantiria que todos os beneficiários, independentemente de qualquer outro ocasional rendimento, estivessem acima da linha de extrema pobreza. Apesar do mérito dessa proposta, ela apresentava uma limitação prática: seu custo, estimado pelos autores em 0,45% do PIB, basicamente dobraria o orçamento do programa.

A solução orçamentariamente viável aliou o suposto de que a renda declarada no Cadastro seria uma espécie de “renda de base” das famílias vulneráveis à ideia de um novo benefício *per capita*: complementar a renda declarada das famílias até a superação da extrema pobreza. Estrategicamente, isso foi iniciado com uma alternativa de custo relativamente baixo: a complementação da renda das famílias com filhos de 0 a 6 anos. Essa complementação viria a ser o principal componente do Brasil Carinhoso, estratégia para a primeira infância lançada em 2012. Logo na sequência, a partir da avaliação de que a iniciativa havia sido bem-sucedida (COSTA; FALCÃO, 2014; OSÓRIO; SOUZA, 2012), houve a expansão para famílias com filhos até 15 anos e, finalmente, para todas as famílias extremamente pobres, independentemente da presença de crianças.

A expectativa era de que, com o BSP, o Bolsa Família reduzisse a extrema pobreza no Brasil ao tamanho do seu erro de exclusão. Em outras palavras, caso a hipótese de que a renda declarada ao Cadastro Único fosse realmente uma “renda de base”, isso é, uma renda mínima à qual a família teria acesso com certeza, a complementação retiraria todos da extrema pobreza e, portanto, apenas aqueles ainda não incluídos no programa permaneceriam na miséria.

Um gráfico elaborado por ocasião dos estudos preparatórios para a adoção do BSP pela equipe do Programa Bolsa Família, com base na Pnad 2009, é aqui reproduzido (Gráfico 1) para ilustrar essa hipótese: nele, a taxa de extrema pobreza por idade observada é comparada com outra, simulada, em uma situação na qual todas as famílias beneficiárias com filhos com idade de até 6 anos superariam a pobreza, graças ao BSP. A extrema pobreza (medida pela linha de elegibilidade do próprio Bolsa Família) entre crianças de 0 a 6 anos de idade cairia dos observados 13,3% para 5,0% (equivalente ao erro de exclusão do programa nessa faixa etária, à época, tal como mensurado pela Pnad).

**Gráfico 1 | Taxa de extrema pobreza segundo idade, observada e simulada para o impacto do benefício de superação da extrema pobreza (BSP) nas famílias beneficiárias com filhos até 6 anos de idade – Brasil 2009**



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados da Pnad/IBGE 2009. Reprodução de gráfico preparado por ocasião dos estudos preparatórios para a adoção do BSP pela equipe do Programa Bolsa Família.

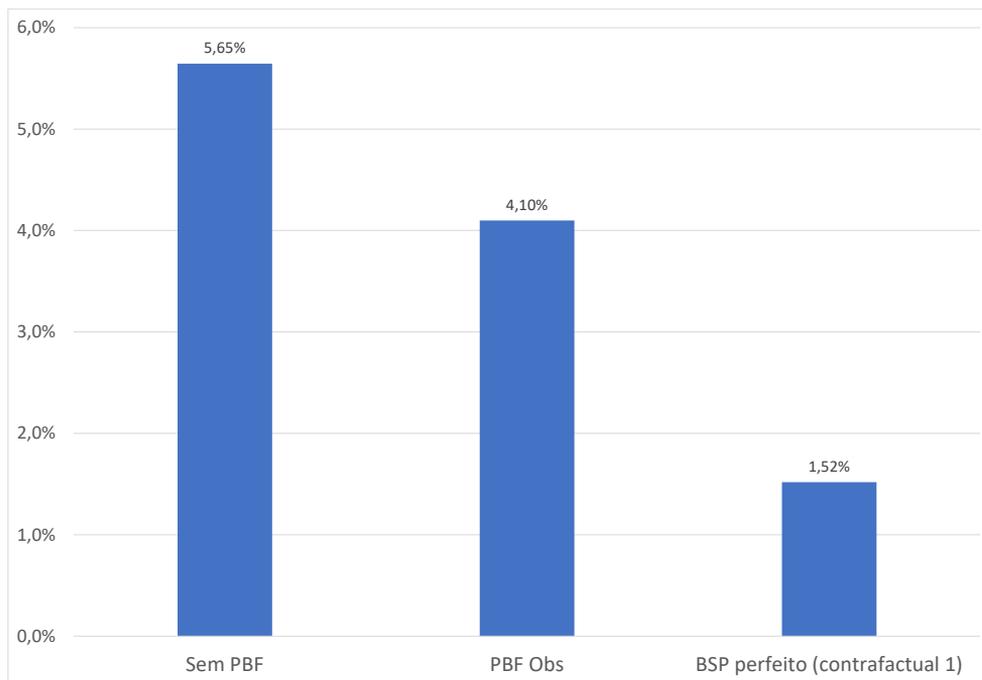
A nova estrutura de benefícios do Bolsa Família, agora também composta pelo BSP, abriu espaço para duas possíveis críticas: (i) a estrutura de benefícios do Bolsa Família e o próprio BSP seriam excessivamente complexos e de difícil entendimento pela população; (ii) o BSP estimularia as famílias a deliberadamente omitir renda para aumentar o valor do benefício (já que o benefício aumenta à medida em que a renda cai) (cf. MOSTAFA; SANTOS, 2016, p. 26; sobre os incentivos prévios ao BSP, AMADO, 2018: 65). Note-se que essas críticas são algo excludentes, já que, se a estrutura de benefícios for de difícil compreensão, não será facilmente manipulada (e *vice-versa*).

A hipótese subjacente à adoção do BSP mostrou-se, entretanto, excessivamente otimista. Os dados da Pnad Contínua 2019 (1ª visita) podem ser utilizados para ilustrar esse ponto (Gráfico 2). A extrema pobreza, mensurada a partir da linha inferior de elegibilidade do Programa Bolsa Família (R\$ 89 *per capita*), seria de 5,65% sem as transferências do programa. O contrafactual 1, que simula o funcionamento perfeito do BPS, sugere que a extrema pobreza seria de apenas 1,52%, caso o programa conseguisse retirar todos os seus beneficiários da extrema pobreza.<sup>3</sup> A extrema pobreza de fato observada na Pnad Contínua 2019, segundo esse critério, foi de 4,10% – ou seja, o Bolsa Família “real” foi muito menos efetivo do que o BSP prometia ser.

---

<sup>3</sup> A taxa de extrema pobreza que seria observada caso o BSP funcionasse perfeitamente (1,5%) é decorrente do erro de exclusão do Programa Bolsa Família (tal como mensurado pela Pnad Contínua 2019 (1ª visita). Em outras palavras, corresponde àqueles com renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 89, que não recebiam o BF, dividido por toda a população brasileira.

## Gráfico 2 | Taxas de extrema pobreza (i) simulada sem os rendimentos do Bolsa Família, (ii) observada e (iii) simulada caso o programa fosse capaz de retirar todas as famílias beneficiárias da extrema pobreza (contrafactual 1) – Brasil 2019



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados da Pnad Contínua/IBGE 2019 (1ª visita).

A observação desse erro, entretanto, por mais relevante que seja, desperta menos interesse frente a outra questão: o que se poderia alcançar em termos de redução da pobreza caso o hiato da extrema pobreza mensurado pelos registros administrativos tivesse sido ignorado e o mesmo orçamento do programa fosse gasto utilizando benefícios de valor fixo?

### 4 Exercício do contrafactual 2

O exercício do contrafactual 2 é bastante simples. Baseados nos dados da Pnad Contínua 2019, 1ª visita, desenhamos um novo modelo de benefícios, de valor fixo, e estimamos o quanto seria a taxa de extrema pobreza caso esse modelo fosse adotado. A partir da comparação entre a taxa observada de extrema pobreza e a taxa de pobreza estimada no exercício, estimamos o ganho (ou perda) com a adoção de um benefício de cobertura de hiato da pobreza.

O principal suposto aqui adotado é que os dados da Pnad Contínua refletem, de forma minimamente adequada, o modelo vigente de benefícios. Há alguns fatores que poderiam fazer com que o retrato do atual modelo de benefícios fosse pouco acurado. Sabe-se, por exemplo, que a Pnad tem uma subenumeração de famílias beneficiárias. A Pnad Contínua 2019, 1ª visita, capta 9,75 milhões de famílias beneficiárias, contra algo como 13,5 milhões de famílias beneficiárias segundo os registros administrativos. Outra possibilidade é a de que os valores dos benefícios também possam ser declarados de forma pouco precisa (os valores podem ser arredondados para baixo, por exemplo), fazendo com que, em alguns casos, o fechamento do hiato deixe de ser percebido no cálculo da taxa.

Não fazemos nada em relação à subenumeração dos beneficiários na Pnad Contínua. Esse é um fenômeno que ocorre com frequência em relação a benefícios sociais (cf. SOUZA; VAZ; PAIVA, 2018) e sua correção, necessária em alguns casos (por exemplo, para a estimativa do erro de exclusão do Programa ou da sua sobreposição com outros programas sociais), recorre em geral ao suposto de que o perfil dos beneficiários que não são captados pela pesquisa é igual ao dos captados. Para o exercício aqui realizado, qualquer correção baseada nesse suposto não alteraria os resultados de forma substantiva.

Em relação à declaração de valores um pouco diferente dos efetivamente recebidos poder afetar o cálculo da taxa de pobreza, recorreremos também à estimativa do hiato e de severidade de pobreza – ou, mais precisamente, à estimativa das medidas de intensidade de pobreza de Foster, Greer e Thorbecke [FGT] (1984) –, tanto observado quanto no exercício proposto.

Os detalhes do exercício são os seguintes. Em primeiro lugar, são utilizados os dados da Pnad Contínua Anual 2019. Como de praxe, são excluídos da análise agregados que não compartilham despesas no domicílio, pensionistas, empregados domésticos e seus parentes residentes.

A Pnad Contínua (ao contrário da Pnad tradicional, descontinuada em 2015) contém variáveis específicas para captar o recebimento de transferências do Programa (V5002A) e o valor transferido (V5002A2). O Bolsa Família tem 9,74 milhões de famílias e 38,1 milhões de pessoas beneficiárias, com um orçamento mensal de R\$ 1,71 bilhão (somatório do valor declarado na variável V5002A2).

Para o exercício aqui realizado, foi importante identificar as famílias que recebem o benefício básico. Definimos que as famílias recebem o básico se o valor declarado do benefício do Bolsa Família for superior em pelo menos R\$ 50 em relação ao que ela

deveria receber, caso estivesse na faixa da pobreza (situação na qual receberia apenas os benefícios variáveis e o BVJ). 31,2 milhões de pessoas viveriam em famílias que recebem o benefício básico (contra 6,9 milhões que viveriam em famílias que não receberiam o benefício básico).

O desenho de um único benefício de valor fixo, proposto para ser comparado com o modelo vigente, definiu que receberiam esse benefício (i) todos os moradores de domicílios beneficiários do Bolsa família que recebem o benefício básico e (ii) crianças e adolescentes até 18 anos que residem em domicílios beneficiários que não recebem o benefício básico. Isso resultou em 34,5 milhões de pessoas. Notem que, ao contrário do Bolsa Família (que possui, hoje, quatro diferentes benefícios), a nova estrutura seria extremamente simples e teria apenas um único tipo de benefício.

O valor do benefício foi estimado a partir do orçamento total mensal observado na Pnad (R\$ 1,71 bilhão), dividido por 34,5 milhões de beneficiários. O valor encontrado, R\$ 49,62, foi arredondado para R\$ 50, o que resultou em um orçamento total apenas marginalmente superior (0,7%).

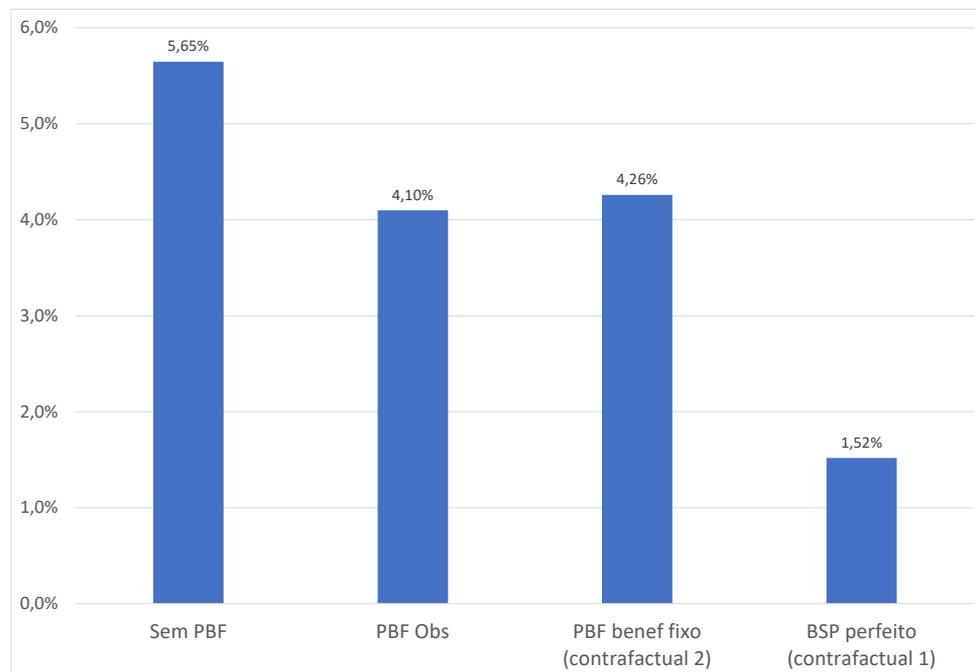
Finalmente, a extrema pobreza foi mensurada a partir da linha inferior de elegibilidade do Bolsa Família, vigente em 2019 (R\$ 89 *per capita* por mês), sendo considerado extremamente pobre a pessoa com renda domiciliar *per capita* com renda igual ou inferior à essa linha.

## 5 Resultados

O Gráfico 3, a seguir, agrega a estimativa de desempenho do benefício com valor fixo (contrafactual 2) ao gráfico apresentado anteriormente. Como mencionamos anteriormente, a extrema pobreza estimada sem o benefício do Bolsa Família (5,65%) deveria cair para 1,52%, caso o suposto subjacente à adoção do BSP se mostrasse preciso. A taxa de extrema pobreza observada, no entanto, é de 4,10%. O quão mais efetivo seria o benefício de cobertura de hiato de pobreza em relação a um benefício de valor fixo?

O contrafactual 2, com benefício de valor fixo pago aos beneficiários do programa identificados na Pnad Contínua, nos levaria a uma taxa de extrema pobreza 0,16 ponto percentual maior (4,26%).

**Gráfico 3 | Taxas de extrema pobreza (i) simulada sem os rendimentos do Bolsa Família, (ii) observada, (iii) simulada para um benefício único de valor fixo e (iv) simulada caso o programa fosse capaz de retirar todas as famílias beneficiárias da extrema pobreza – Brasil 2019**



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados da Pnad Contínua/IBGE 2019 (1ª visita).

A diferença entre a extrema pobreza observada e a estimada para o caso do contrafactual 2 (pagamento com benefício de valor fixo) é muito pequena para ser considerada estatisticamente significativa. No Apêndice 1, apresentamos os intervalos de confiança das taxas de pobreza aqui estimadas (inclusive para subpopulações) e a medida de intensidade de pobreza, calculados já levando em conta o desenho amostral da Pnad Contínua. As diferenças observadas, em todos os casos, não são significativas para o nível de confiança de 95%.

Em outras palavras: dada a amostra da Pnad Contínua 2019 para os beneficiários do programa, não se pode afirmar que haja diferença entre as taxas de extrema pobreza geradas por um benefício do tipo *top-up* (como o BSP) e as geradas por um benefício de valor fixo. A diferença entre as duas taxas de pobreza estimadas para toda a população brasileira (0,16 ponto percentual) se torna significativa apenas com um nível de confiança próximo a 70%.

Ainda que essa diferença não pareça significativa, há razões para imaginar que o benefício de cobertura de hiato tenha desempenho no mínimo marginalmente superior no combate à pobreza em relação ao benefício de valor fixo. Ainda que boa parte da população beneficiária tenha pouco acesso à informação sobre o cálculo dos benefícios e enfrente alguma dificuldade em processá-la (o que explica por que o BSP tem resultados relativamente limitados), no limite, pode-se imaginar que um número de famílias beneficiárias irá se encaminhar aos postos de cadastramento em caso de variação negativa de renda. Esse comportamento irá gerar uma resposta mais precisa, no caso do benefício de cobertura de hiato de pobreza, do que a resposta gerada por um benefício de valor fixo.

Assim, o receio de que, ao cabo, possamos estar cometendo um erro do tipo 2 nos leva a seguir um pouco mais com a comparação desses dois tipos de benefício (o benefício de cobertura de hiato e o benefício de valor fixo), por meio de um indicador simples de desempenho relativo (IDes) de um dos benefícios ( $h$ ) em relação ao outro ( $f$ ):

$$IDesh = \frac{(Psem - Pbenh) / (Psem - Pperf)}{(Psem - Pbenf) / (Psem - Pperf)} - 1$$

No qual  $Psem$  é a taxa de pobreza estimada sem as transferências do PBF,  $Pperf$  é a taxa de pobreza estimada caso o BSP fosse capaz de reduzir a zero a pobreza entre os beneficiários do Programa e  $Pbenh$  e  $Pbenf$  fossem as taxas de pobreza estimadas, considerando-se as transferências do BSP e do benefício com valor fixo, respectivamente.

Em termos simples, o indicador mede o quanto o benefício  $h$  (neste caso, o BSP) é mais ou menos efetivo que o benefício  $f$  (aqui, o benefício de valor fixo) em reduzir a extrema pobreza, dentro do intervalo entre a maior taxa de extrema pobreza (estimada sem as transferências) e a menor (estimada caso o BSP fosse perfeito). O benefício de cobertura de hiato reduz esse intervalo em 37,5% e o benefício de valor único reduziria esse intervalo em 33,6%. Assim, o indicador para a estrutura de benefícios vigente sugere que ela seria 11,6% mais efetiva do que o benefício de valor fixo aqui simulado na redução da taxa de extrema pobreza.

Também foram estimadas as medidas de intensidade de pobreza de Foster, Greer e Thorbecke [FGT] (1984). Foster, Greer e Thorbecke propuseram uma classe de medidas de pobreza, às quais em geral se refere como  $P_0$ ,  $P_1$  e  $P_2$ . Essas medidas são formalizadas em uma única equação:

$$P_\alpha = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^\alpha \quad \text{para } \alpha \geq 0$$

Nessa equação,  $N$  é o número total de pessoas do grupo para o qual se quer mensurar os indicadores de pobreza,  $q$  é o número de pessoas pobres,  $z$  é a linha de pobreza e  $y_i$  é a renda do indivíduo  $i$ .

Quando  $\alpha = 0$ , o segundo termo da equação se torna igual a 1. P0, portanto, é uma medida simples e intuitiva: corresponde simplesmente à taxa de pobreza. Quando  $\alpha = 1$ , o segundo termo da equação mede a distância que separa a renda do pobre da linha de pobreza, como fração da linha de pobreza. P1, portanto, corresponde à distância média entre a renda da população e a linha de pobreza (considerando que os não-pobres têm distância igual a zero). Essa distância é expressa como um percentual da linha de pobreza. Finalmente, quando  $\alpha = 2$ , o segundo termo da equação é elevado ao quadrado, o que dá maior peso às maiores distâncias entre a renda dos pobres e a linha de pobreza. P1 e P2 são medidas de intensidade de pobreza: enquanto P1 mede a intensidade média da pobreza, P2 dá maior peso à desigualdade entre os pobres.

As medidas de intensidades, assim estimadas, também mostram resultados discretamente melhores para o BSP, em relação ao benefício de valor fixo (Tabela 1).

**Tabela 1 | Medidas de intensidade de pobreza (P1 e P2) (i) observadas e (ii) simuladas para um benefício único de valor fixo (como % da linha de extrema pobreza de R\$ 89)**

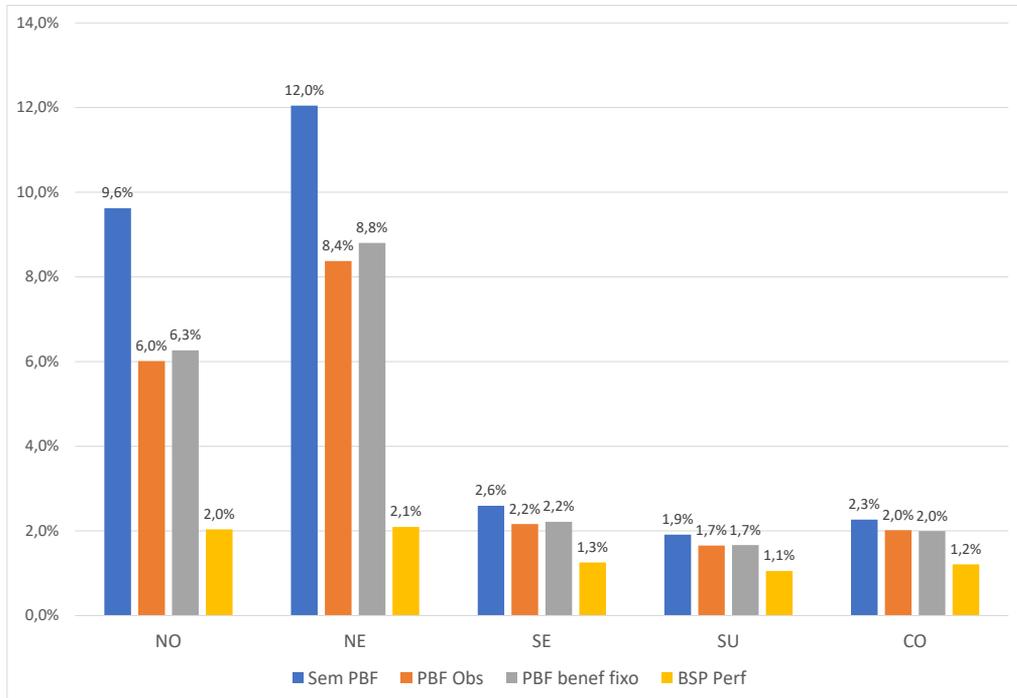
	P1	P2
PBF observado	2,16	1,64
PBF benefício de valor fixo	2,35	1,71

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados da Pnad Contínua/IBGE 2019 (1ª visita).

Os Gráficos 4A, 4B e 4C apresentam as taxas de pobreza estimadas por região geográfica, idade e cor ou raça. Visualmente, a maior efetividade do BSP em relação ao benefício com valor fixo parece ser observada nas regiões mais pobres, entre as crianças e entre os negros. As taxas de pobreza estimadas para a atual estrutura de benefícios e para o benefício de valor fixo parecem ser mais similares para regiões, idades e grupos raciais menos vulneráveis.

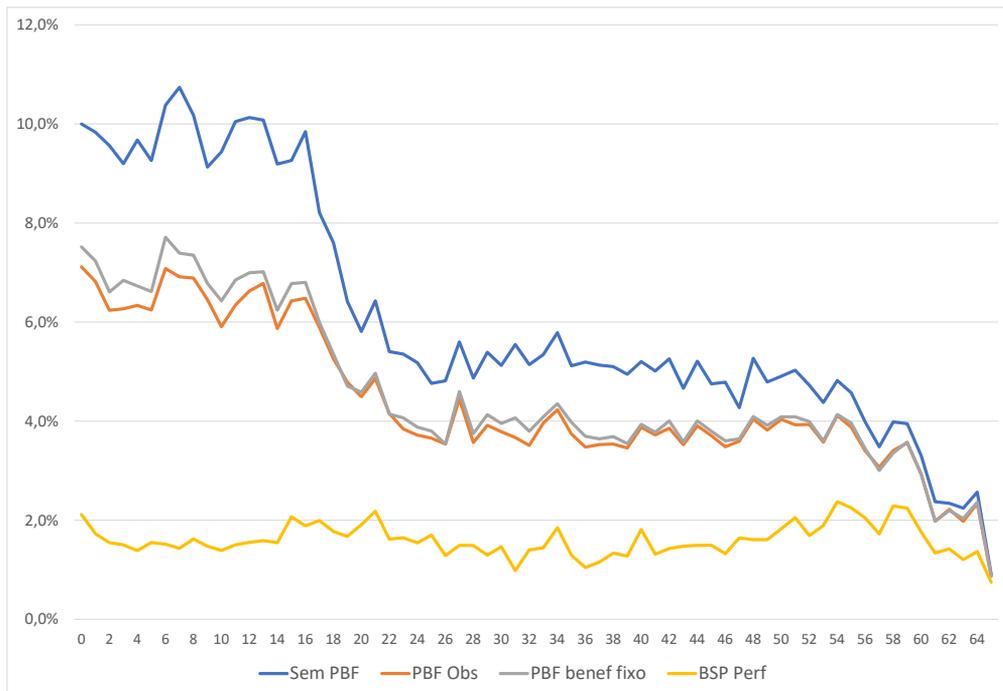
**Gráfico 4 | Taxas de extrema pobreza (i) sem as transferências do PBF, (ii) observada, (iii) estimada para o benefício de valor fixo e (iv) estimada caso o BSP fosse perfeito segundo grande região geográfica, idade e cor ou raça – Brasil 2019**

**Gráfico 4A | Grande região geográfica**



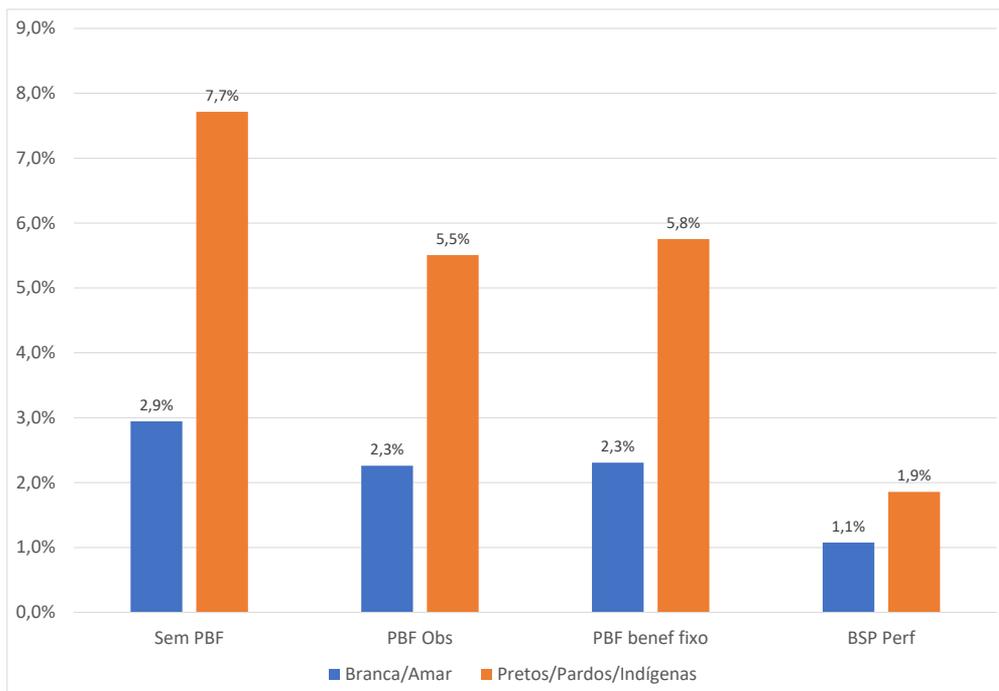
Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados da Pnad Contínua/IBGE 2019 (1ª visita).

Gráfico 4B | Idade (anos)



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados da Pnad Contínua/IBGE 2019 (1ª visita).

### Gráfico 4C | Cor ou raça



Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados da Pnad Contínua/IBGE 2019 (1ª visita).

A Tabela 2 apresenta o indicador de desempenho relativo (IDes) do benefício de cobertura de hiato em relação benefício de valor fixo para as Grandes Regiões, quatro faixas etárias e grupos raciais. Ele confirma parcialmente a impressão visual deixada pelos Gráficos de 4A a 4C: exceção feita ao Sudeste, a regra é que o indicador de efetividade relativa do benefício de cobertura de hiato seja maior em locais ou para grupos nos quais se observa maiores taxas de pobreza. O indicador tende a ser menor para subpopulações menos afetadas pela pobreza (no caso da Região Centro-Oeste, o indicador é negativo, sugerindo que o benefício de valor fixo teria melhores resultados).

**Tabela 2 | Taxa de pobreza observada e indicador de desempenho do benefício de cobertura de hiato (em relação ao benefício de valor fixo) segundo grandes regiões, faixas etárias e cor ou raça – Brasil, 2019**

		<b>Tx extr pobreza observada</b>	<b>Indicador de desempenho do BSP</b>
<b>Região</b>	Norte	<b>6,0</b>	<b>7,5</b>
	Nordeste	<b>8,4</b>	<b>13,2</b>
	Sudeste	<b>2,2</b>	<b>14,0</b>
	Sul	<b>1,7</b>	<b>4,1</b>
	Centro-Oeste	<b>2,0</b>	<b>-7,3</b>
<b>Faixa etária</b>	0 a 15 anos	<b>6,5</b>	<b>15,0</b>
	16 a 24 anos	<b>4,8</b>	<b>6,3</b>
	25 a 49 anos	<b>3,7</b>	<b>11,5</b>
	50 a 64 anos	<b>3,3</b>	<b>5,4</b>
<b>Raça</b>	Branca e Amarela	<b>2,3</b>	<b>7,2</b>
	Preta, Parda, Indígena	<b>5,5</b>	<b>12,7</b>

Fonte: elaboração dos autores, a partir dos dados da Pnad Contínua/IBGE 2019 (1ª visita).

Os dados apresentados sugerem que o BSP seria um pouco melhor do que um benefício de valor fixo para reduzir a extrema pobreza. Mas devemos lembrar que as diferenças dos resultados entre os tipos de benefícios são pouco expressivas. Em relação a um benefício de valor fixo, o BSP nos leva a taxas de extrema pobreza marginalmente menores e a indicadores de intensidade de pobreza (P1 e P2) também menores, mas que só seriam estatisticamente significantes se relaxássemos muito nossos níveis de confiança.

Como um benefício desenhado para cobrir a diferença entre os rendimentos familiares e a linha de pobreza, cuja elegibilidade e valor dependem da renda declarada pelas famílias, poderia ter, na melhor das hipóteses, desempenho marginalmente melhor do que um benefício de valor único? A explicação aparentemente mais provável está no fato de que famílias beneficiárias enfrentam um cenário de alta volatilidade de renda. A volatilidade de renda das famílias já havia sido documentada por Soares (2009), mas não é impossível que haja também alguma volatilidade na composição familiar. Essa só seria uma explicação apropriada, entretanto, caso houvesse algum atrito para a atualização da renda familiar ou da composição familiar, o que parece ser uma hipótese plausível. Em outras palavras, as famílias registrariam sua renda (e sua composição) em um período do tempo, mas se houvesse variação da renda (ou do número de componentes), a atualização

não seria feita de maneira imediata. Em casos de queda de renda familiar ou aumento do número de componentes, o BSP seria incapaz de manter a renda domiciliar *per capita* acima da linha da pobreza.

Mencionamos, anteriormente, duas possíveis críticas ao BSP: a de que ele poderia ter contribuído para uma estrutura de benefícios de difícil compreensão e a de que ele poderia gerar incentivos para a subdeclaração de renda.

Em relação à primeira alegação, parece pouco questionável que uma estrutura com um único benefício de valor fixo *per capita* seja muito mais simples e compreensível do que a atual estrutura com quatro benefícios, sendo um deles um benefício de valor variável. Avaliar se esse ganho em simplicidade e clareza compensaria a pequena (e, na verdade, incerta) perda em desempenho do benefício na redução da extrema pobreza parece algo muito difícil, entretanto.

Em relação à segunda, deve-se notar que benefícios focalizados, sejam eles ou não de cobertura do hiato de pobreza, podem (em tese) gerar algum incentivo à subdeclaração de renda e à informalidade (no sentido de evitar rendimentos detectáveis pelo poder público). Há pelo menos duas observações, entretanto. A primeira é que a existência teórica de um incentivo não implica alteração perceptível de comportamento. Em tese, por exemplo, benefícios assistenciais deveriam reduzir a oferta de trabalho e, no entanto, há uma ampla literatura empírica sugerindo não haver evidência relevante nesse sentido (para o caso do Bolsa Família, cf. a revisão de literatura realizada por Oliveira e Soares (2012); no contexto internacional, cf. Banerjee e outros (2015), Kabeer e Waddington (2015) e Bastagli e outros (2016)). Seria, portanto, necessário medir o impacto desse incentivo. A segunda é que eventuais efeitos dos incentivos à subdeclaração de renda do benefício de cobertura de hiato teriam que ser comparados com eventuais efeitos de subdeclaração de renda de benefícios de valor fixo. Isso poderia nos dar elementos mais sólidos para a avaliação sobre o quanto a adoção do BSP foi apropriada, mas que infelizmente os dados disponíveis não nos permitem realizar.

## 6 Conclusão

Este trabalho buscou avaliar o desempenho na redução da pobreza de um benefício de cobertura do hiato de pobreza (um benefício do tipo *top-up*) – o benefício de superação da extrema pobreza (BSP) do Bolsa Família –, quando comparado a um benefício de valor fixo.

Para isso, assumimos que os dados da Pnad Contínua 2019 refletem de maneira apropriada o modelo vigente de benefícios (que conta com quatro benefícios, entre eles o BSP). Para efeito de comparação, simulamos a adoção de um benefício de valor fixo *per capita* que alcançasse todos os componentes de famílias registradas como extremamente pobres e todas as crianças e adolescentes daquelas registradas como pobres no programa, considerando o mesmo orçamento total.

O BSP reduz menos a extrema pobreza do que se poderia esperar. As medidas pontuais de extrema pobreza aqui estimadas sugerem que o BSP teria desempenho marginalmente superior ao benefício de valor fixo: a extrema pobreza observada (medida pela linha inferior de elegibilidade do Programa Bolsa Família, de R\$ 89 *per capita*/mês) foi, em 2019, de 4,10% e seria de 4,26% caso o programa tivesse um único benefício de valor fixo, vantagem também observada para as demais medidas FGT. Ainda, o BSP apresenta melhor desempenho para grupos populacionais geralmente mais expostos à pobreza extrema, tais como crianças e negros. No entanto, essas diferenças não são estatisticamente significantes, a não ser que se adotem níveis de confiança muito baixos.

Uma possível explicação para o desempenho limitado do BSP talvez esteja relacionada ao fato de que ele é pago para famílias vivendo majoritariamente em contexto de informalidade no mercado de trabalho e de alta volatilidade de renda.

Uma possível implicação para as políticas sociais no Brasil é a de que a adoção de um desenho de benefícios do tipo *top-up* deve ser avaliada com bastante cuidado: ele tem, na melhor das hipóteses, desempenho apenas marginalmente superior do que um benefício de valor fixo. Assim, recomenda-se moderação em relação às expectativas quanto a sua adoção.

Um possível desdobramento do trabalho atual é a análise mais aprofundada sobre a diferença de desempenho entre estas duas estruturas de benefícios. Essa análise depende de uma avaliação dos custos de cada uma delas, em termos, entre outros, de entendimento dos beneficiários e dos desincentivos gerados – algo que não fizemos neste trabalho.

Outro possível desdobramento do trabalho é analisar a efetividade do BSP em função de variações regionais de volatilidade de renda. Isso permitiria avaliar se o benefício é menos (mais) efetivo em contextos de maior (menor) volatilidade de renda.

## Referências

AMADO, P. *O desenho dos programas de transferência condicionada de renda do Brasil e México: uma análise dos critérios de elegibilidade*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências – Integração da América Latina). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ARZA, C.; CHAHBENDERIAN, F. Programas de transferencias monetarias a las familias: las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. *Documentos de Trabajo CIEPP*, Buenos Aires, n. 90. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Politicas Publicas, 2014.

BANERJEE, A. *et al.* Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient. *CID Working Paper Series*, Cambridge, No. 2015.308. Harvard University, 2015.

BASTAGLI, F. *et al.* *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres: Overseas Development Institute, 2016.

BRASIL. Medida Provisória nº 570, de 14 de maio de 2012. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 149, nº 93, p. 2-3, 15 de maio. 2012a.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 590, de 29 de novembro de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 149, nº 231, p. 1, 30 de novembro. 2012b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.817, de 5 de junho de 2013. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 107, p. 1-3, 6 de junho. 2013.

COSTA, P.V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V (org). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica: journal of the econometric society*, v. 52, n. 3, 1984.

HICK, R.; LANAU, A. Tax credits and in-work poverty in the UK: an analysis of income packages and anti-poverty performance. *Social Policy and Society*, v. 18, n. 2, 2019.

HOYNES, h. the earned Income Tax Credit. *Annals AAPSS*, n. 686, 2019.

KABEER, N.; WADDINGTON, H. Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review and meta-analysis. *Journal of Development Effectiveness*, v. 7, n. 3, 2015.

MOSTAFA, J.; SANTOS, T. Limitações de um teste de meios via predição de renda: evidências de uma aplicação no Programa Bolsa Família. *Texto para Discussão*, nº 2.238. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

OLIVEIRA, L.F.B; S.S.D. SOARES. O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho, *Texto para Discussão*, nº 1.738. Brasília: Ipea, 2012.

OSÓRIO, R. G., SOARES, S.; SOUZA, P. F. Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil. *Texto para Discussão*, nº 1619. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema. *Nota Técnica nº 14*. Brasília: Ipea, 2012.

SOARES, S. Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. *Texto para Discussão*, n° 1459. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

SOARES, S.; LEICHSENDRING, A. R. Precariedad laboral, volatilidad de ingresos y cobertura del Programa Bolsa Familia. Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Fome. *Working paper*, n° 12, 2010.

SSA-ISSA (Social Security Administration-International Social Security Association). *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, 2018. Washington: Social Security Administration, 2018.

\_\_\_\_\_. *Social security programs throughout the world: the Americas*, 2019. Washington: Social Security Administration, 2019.

SOUZA, P. F., VAZ, F.; PAIVA, L. H. Efeitos redistributivos da reforma da previdência. *Texto para Discussão*, n° 2424. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

VARGAS, L. H.; CUEVA, P.; MEDELLÍN, N. ¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe. *Nota Técnica*, n. IDB-TN-1163. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2017.

WHITEFORD, P.; WHITEHOUSE, E. Pension challenges and pension reforms in OECD countries. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 1, 2006.

#### **Luis Henrique da Silva de Paiva**

 <https://orcid.org/0000-0001-9197-7332>

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: lhspaiva1@gmail.com

#### **Letícia Bartholo**

 <https://orcid.org/0000-0001-8340-0074>

Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia.

E-mail: leticiabartholo@yahoo.com.br

#### **Marconi Fernandes de Sousa**

 <https://orcid.org/0000-0003-1886-8812>

Analista técnico de políticas sociais na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc)/Ministério da Cidadania.

E-mail: marconi.fernandes@gmail.com

## Apêndice 1

**Tabela | Estimativas de pobreza e intervalos de confiança para o Brasil e segundo grandes regiões geográficas, faixas etárias e cor ou raça – Brasil 2019**

Brasil	Estimativa (%)	Intervalo de confiança 95%	
		Inferior (%)	Superior (%)
Pobreza observada	4,099	3,946	4,252
Pobreza benefício fixo	4,260	4,103	4,416
P1 observada	2,161	2,068	2,254
P1 benefício fixo	2,348	2,252	2,444
P2 observada	1,640	1,560	1,721
P2 benefício fixo	1,709	1,628	1,790
Pobreza - Regiões	Estimativa (%)	Inferior (%)	Superior (%)
Norte observada	6,011	5,425	6,597
Norte benefício fixo	6,263	5,668	6,858
Nordeste observada	8,374	8,009	8,739
Nordeste benefício fixo	8,802	8,426	9,178
Sudeste observada	2,162	1,931	2,394
Sudeste benefício fixo	2,215	1,981	2,450
Sul observada	1,655	1,436	1,874
Sul benefício fixo	1,665	1,439	1,891
Centro-Oeste observada	2,015	1,715	2,316
Centro-Oeste benefício fixo	1,996	1,695	2,296
Pobreza - Faixas etárias	Estimativa (%)	Inferior (%)	Superior (%)
0 a 15 anos observada	6,515	6,207	6,823
0 a 15 anos benefício fixo	6,937	6,619	7,254
16 a 24 observada	4,827	4,552	5,103
16 a 24 benefício fixo	4,938	4,660	5,216
25 a 49 observada	3,742	3,566	3,918
25 a 49 benefício fixo	3,881	3,703	4,059
50 a 64 observada	3,315	3,126	3,505
50 a 64 benefício fixo	3,345	3,156	3,534
Pobreza – Cor ou Raça	Estimativa (%)	Inferior (%)	Superior (%)
Branca observada	2,262	2,124	2,399
Branca benefício fixo	2,307	2,168	2,447
Negra observada	5,507	5,291	5,723
Negra benefício fixo	5,755	5,534	5,976

Fonte: elaboração pelos autores, com base na Pnad Contínua/IBGE 2019.

# Avaliação da parceria FNDE e Ifes na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

Cinara Lobo<sup>1</sup>

Valéria Fechine<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Brasília – DF, Brasil.

<sup>2</sup>Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil.

A descentralização de recursos da educação esbarra na capacidade estatal dos entes subnacionais para executar os programas. O governo federal não consegue prestar a assistência técnica necessária para compensar déficits de implementação. Para corrigir a falta de capilaridade e melhorar a coordenação com os entes subnacionais, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) estabeleceu relações de parceria com as instituições federais de ensino superior (Ifes), criando os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes). Por meio de grupos focais, análise quantitativa de dados sobre transferências e indicadores de capacidade estatal e socioeconômicos dos municípios, o texto analisa o modelo e avalia a possibilidade de replicá-lo para outros programas. Os resultados obtidos indicam que a proximidade com os públicos assistidos e o conhecimento que possuem das particularidades locais facilitam, para as Ifes, prestar assistência técnica e resolver obstáculos que inviabilizariam o programa em sua concepção, incluindo negociação entre agricultores familiares e gestores municipais.

**Palavras-chave:** intergovernabilidade, capacidade estatal, alimentação escolar

## Evaluación de la alianza entre FNDE e Ifes en la ejecución del Programa Nacional de Alimentación Escolar (Pnae)

La descentralización de los recursos educativos choca con la capacidad estatal de las entidades subnacionales para ejecutar los programas. El gobierno federal no puede brindar la asistencia técnica necesaria para compensar los déficits de implementación. Para corregir la falta de capilaridad y mejorar la coordinación con las entidades subnacionales, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (Pnae) estableció relaciones de asociación con las instituciones federales de educación superior (Ifes), creando los Centros Colaboradores de Alimentación Escolar y Nutrición (Cecanes). A través de grupos focales, análisis cuantitativo de datos sobre transferencias e indicadores de capacidad estatal y socioeconómica de los municipios; el texto analiza el modelo y evalúa la posibilidad de replicarla para otros programas. Los resultados obtenidos indican que la cercanía con los públicos atendidos y el conocimiento que tienen de las particularidades locales facilitan a las Ifes brindar asistencia técnica y resolver obstáculos que harían inviable el programa en su concepción, incluida la negociación entre agricultores familiares y gestores municipales.

**Palabras clave:** intergubernabilidad, capacidad estatal, alimentación escolar

## Evaluation of the partnership between FNDE and Ifes in the execution of the National School Feeding Program (Pnae)

The decentralization of education resources encounters obstacles in the state capacity of subnational entities to execute the programs. The federal government is unable to provide the technical assistance needed to compensate for implementation deficits. To correct the lack of capillarity and improve coordination with subnational entities, the National School Diet Program (Pnae) established partnership relationships with the federal higher education institutions (Ifes), creating Collaboration Centers for School Food and Nutrition (Cecanes). Through focus groups, quantitative analysis of data on transfers and indicators of state capacity and socio-economic status of the municipalities, the text analyzes the model and assesses the possibility of replicating it for other programs. The results obtained indicate that the proximity to the assisted publics and the knowledge they have of the local particularities make it easier for Federal Higher Education Institutions to provide technical assistance and resolve obstacles that would make the program unviable in its conception, including negotiation between family farmers and municipal managers.

**Keywords:** intergovernability, state capacity, school feeding

## 1 Apresentação

Para garantir direitos sociais universais, as políticas sociais precisam ter alcance nacional, mas sem perder de vista as particularidades locais que surgem na etapa de implementação<sup>1</sup>. Em outras palavras, a administração pública terá que lidar com o dilema: desenvolver programas de âmbito nacional e customizá-los para responder as especificidades socioculturais e de públicos. Para o governo federal, é praticamente impossível prever as inúmeras situações que surgirão durante a implementação e respondê-las tempestiva e adequadamente (HILL, 2006). Por isso, a descentralização de recursos e de atribuições para os governos subnacionais aparece como a melhor estratégia – uma forma de aproximar a formulação da política das demandas do cidadão, promovendo a cidadania participativa. No entanto, a capacidade de execução dos entes federados é desigual e, para compensá-la, o governo federal precisa prestar assistência técnica<sup>2</sup>, apoiando e participando de forma mais próxima da execução dos programas, a fim de garantir um padrão na oferta dos serviços sociais (ABRUCIO, 2002).

No campo das políticas educacionais, voltadas para o ensino básico, o papel de assistência técnica é realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme Lei nº12.801, de 2013. O conceito compreende uma série de ações que vão além de dar informações e orientações, inclui solucionar as mais variadas questões que surgem no dia a dia da execução dos programas. A ação complementar de assistência técnica do governo federal é necessária para corrigir a heterogeneidade na capacidade estatal dos estados e municípios em planejar e desenvolver políticas públicas. Dessa forma, a administração federal se envolve, ainda que parcialmente, na etapa de execução, mesmo no caso dos programas de transferência de recursos.

Essa divisão de tarefas reflete as características do modelo federativo brasileiro, que concedeu autonomia administrativa e tributária para entes que não possuíam arrecadação suficiente para garantir o funcionamento de estrutura burocrática. Os recursos públicos são descentralizados sem que os entes subnacionais disponham de competência mínima para executar políticas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Soma-se ao problema a ausência de um

<sup>1</sup> Abrucio (2010) diz que para realizar um dos pilares da Constituição de 1988, “busca da universalização das políticas, com o intuito de obter garantia plena dos direitos sociais” (2010, p.45), a descentralização surgiu como solução, dando mais recursos e poderes aos entes subnacionais. No entanto, diz o autor, os resultados da municipalização das políticas foram díspares, pois nem todos os municípios se mostraram capazes de implementar sozinhos as políticas públicas.

<sup>2</sup> Conforme a Constituição Federal, art. 211, é dever da União prestar assistência financeira e técnica aos estados, municípios e Distrito Federal, a fim de que estruturem seus sistemas de ensino e garantam o atendimento à escolaridade obrigatória.

marco regulatório claro que especifique as responsabilidades dos entes federados na área das políticas educacionais. Ainda não foi instituído o Sistema Nacional de Educação (SNE) que teria o papel de estabelecer com exatidão as responsabilidades de cada ente federado, possibilitando melhor coordenação dos três níveis de governo. Embora a Constituição Federal de 1988 defina que União, estados, municípios e Distrito Federal devam atuar de forma complementar, não houve regulamentação do assunto em lei complementar (ARAÚJO, 2018; LOBO; LUSTOSA, 2018; DUARTE; SANTOS, 2014; SAVIANI, 2008).

O processo de descentralização das políticas sociais inicia-se ao final dos anos 1980 e aprofunda-se na década de 1990, mas sem seguir um planejamento capaz de ajustar os desníveis na capacidade estatal dos entes federados. Não houve um projeto nacional de descentralização que redistribuísse as competências e corrigisse a heterogeneidade na prestação de serviços públicos (ARRETICHE, 1996). O processo de descentralização não resultou numa política de Estado, “produto de um projeto previamente formulado e negociado politicamente, mas de um conjunto desorganizado, fragmentado e inorgânico de programas e/ou projetos governamentais” (COHN, 1996, p. 30).

Há um consenso dos autores no campo das políticas públicas de que, para a descentralização funcionar de maneira sólida, é necessário reorganizar a administração pública, tanto nos aspectos burocrático e administrativo, mas também no que se refere ao arranjo federativo de forma a definir com clareza as responsabilidades dos três níveis governamentais e estratégias de coordenação e colaboração na gestão de políticas (COHN, 1996; DRAIBE, 1997; ARRETICHE, 1996).

Para Abrucio (2005), a descentralização exige que o governo federal melhore a capacidade de coordenação e fortaleça os mecanismos de avaliação das políticas públicas, assim como seja capaz de prestar apoio para que estados e municípios reorganizem suas estruturas administrativas. O autor diz que é necessária uma forma de cooperação intergovernamental e colaboração que ultrapasse a mediação de interesses e competições políticas, e que resulte na definição de estratégias conjuntas. Argumenta que a construção de parcerias entre os entes federados na definição e gestão de políticas sociais contribui para elevar a simetria, ou seja, para reforçar a horizontalidade entre os entes federados. Também sugere que se estabeleçam redes de relações entre as burocracias dos três níveis governamentais, “o que favorecerá um planejamento melhor das políticas nacionais e regionais” (2005, p. 64).

Portanto, o processo de descentralização exige maior capacidade estatal dos três níveis governamentais. O governo federal deve ser capaz de coordenar as políticas conforme objetivos e metas comuns, negociando com os demais entes formas de encaminhamento e responsabilidades, monitorando e avaliando resultados. Já estados e municípios, que entram principalmente na etapa de execução das políticas, precisam mobilizar a comunidade a participar, bem como reportar resultados aos parceiros e corrigir falhas durante o processo de implementação.

A habilidade da burocracia para negociar diversos interesses e construir soluções conjuntas é uma das dimensões importantes de capacidade estatal, a qual se relaciona à capacidade de agência do Estado. A outra se refere ao conceito weberiano de burocracia e compreende a estrutura fiscal e administrativa do Estado, a competência dos agentes públicos em arrecadar tributos, elaborar e executar políticas gerando resultados efetivos para a sociedade. Diz respeito ao conhecimento técnico e profissional necessário para executar, coordenar, monitorar e avaliar políticas (GOMIDE; PIRES, 2014; GIN, 2012; KJAER; HANSEN; THOMSEN, 2002). Há ainda uma terceira dimensão que inclui o poder de coerção física, o monopólio do uso da força para garantir o respeito às leis do país e a segurança de seu povo.

No entanto, alguns autores que estudam o conceito chamam a atenção para outras variáveis. Carbonetti (2012) acrescenta que o Estado deve ser entendido como um ator imbricado num contexto institucional, cultural e natural, onde diversas variáveis interferem na sua capacidade de ação. O apoio e o envolvimento da sociedade na implementação de políticas também respondem sobre a capacidade de governar, portanto, o capital social é uma variável que interfere no funcionamento do Estado. Além dessas variáveis, o autor acrescenta ainda fatores como clima, geografia e recursos naturais. Explica que países com terrenos montanhosos podem dificultar o acesso do Estado às populações distantes, assim como acesso ao mar pode ser uma variável que influencia desenvolvimento econômico, pois facilita o comércio com outros países. E o clima tem influência sobre a agricultura e o custo de lidar com catástrofes naturais. Assim, embora “tratar o Estado como um ator separado do seu ecossistema facilite a análise, não é necessariamente uma representação precisa do que torna alguns estados altamente capazes e outros amplamente impotentes quando se trata de formação e implementação de políticas” (CARBONETTI, 2012, p. 11).

A partir dessas definições de Carbonetti (2012), pode-se deduzir que o Brasil, por ser rico em diversidade sociocultural, mas marcado por extrema desigualdade na distribuição

de renda; o esforço de coordenação do governo central será maior que o empregado em países unitários e homogêneos nas dimensões sociais, culturais e econômicas. Conforme Abrucio (2005), qualquer país federativo foi instituído em razão de suas diversidades de cunho territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, linguístico, socioeconômico (desigualdades regionais), cultural e político. A diversidade traz dificuldades para expandir políticas sociais, pois, apesar da diversidade da autonomia dos entes federados, terão que encontrar forma coordenada para atuar em conjunto:

O governo federal também pode ter um papel coordenador e/ou indutor. Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas (ABRUCCIO, 2005, p. 46).

Para dar conta da diversidade brasileira, o governo federal precisa aproximar-se das burocracias estaduais e municipais, a fim de que seja possível atuarem de forma coordenada e colaborativa na execução das políticas sociais. O objetivo deste texto é analisar se o modelo de parcerias estabelecidas pelo FNDE com algumas instituições federais de ensino superior (Ifes), por meio dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), contribui para melhorar a capacidade estatal da administração federal, no que se refere à capilaridade e coordenação.

A estrutura administrativa do governo federal é limitada para prestar assistência técnica e monitorar todos os programas educacionais existentes, que, na esfera de ação do FNDE, chega a 30 programas (BRASIL, 2020, p. 19). Importante ressaltar que o FNDE distingue as atividades de assistência técnica das de monitoramento. Conforme Januzzi (2014), monitoramento é

um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos (JANUZZI, 2014, p. 32).

Inicialmente, o texto faz breve descrição do processo de descentralização dos serviços de educação, ressaltando a história do Pnae. Em seguida, descreve como foram estruturadas parcerias com as Ifes para prestar apoio ao Pnae e, a partir de dados quantitativos e entrevistas por meio de grupos focais, analisa o papel dos Cecanes, apontando os desafios e oportunidades para o governo federal de ampliar o modelo para outros programas.

## **2 Municipalização e capilaridade da administração federal**

Desde 1997, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) houve contínua transferência de matrículas da rede estadual para a municipal. Embora a Constituição Federal de 1988 tivesse definido que os municípios deveriam atuar, preferencialmente, no nível fundamental; somente a partir da aprovação do Fundef, o processo de municipalização dessa etapa se intensificou.

O Fundef estabeleceu que 15% das receitas de impostos e transferências de estados, municípios e do Distrito Federal fossem reunidas em um fundo contábil e redistribuídas em cada estado, entre governos estaduais e municipais proporcionalmente ao número de matrículas de cada unidade da Federação. A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, estendeu a atuação do fundo para todo o ensino básico, passando a se chamar Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Segundo Arretche (2002), o interesse dos municípios em aumentar sua receita pela crescente oferta de matrículas fez com que ampliassem a atuação no ensino fundamental (ARRETCHÉ, 2002, p. 40).

Em 2019, os municípios participaram com 68,7% das matrículas na rede pública, enquanto os estados 31,2% e o governo federal 0,1%. No nordeste do país, esse processo está mais avançado, concentrando 89% das matrículas na rede municipal. Na Região Centro-Oeste, os municípios têm menor participação, respondendo por 52% das matrículas (Tabela 1).

**Tabela 1 | Distribuição de matrículas, por região, do ensino fundamental na rede pública**

Região	Municipal		Estadual		Federal		Total	%
Norte	1.947.983	71%	808.311	29%	3.116	0,1%	2.759.410	100%
Nordeste	5.726.919	89%	674.355	11%	2.530	0,0%	6.403.804	100%
Centro-Oeste	905.750	52%	843.666	48%	986	0,1%	1.750.402	100%
Sudeste	4.928.380	60%	3.296.155	40%	14.076	0,2%	8.238.611	100%
Sul	1.752.633	57%	1.299.370	43%	2.394	0,1%	3.054.397	100%
<b>Total</b>	<b>15.261.665</b>	<b>68,7%</b>	<b>6.921.857</b>	<b>31,2%</b>	<b>23.102</b>	<b>0,1%</b>	<b>22.206.624</b>	<b>100%</b>

Fonte: Inep/MEC - Censo Escolar da Educação Básica 2019

A atuação do governo federal no ensino fundamental se faz principalmente por meio de transferências de recursos, assim como pela aquisição de bens que são distribuídos para as escolas e secretarias de educação estaduais, municipais e do Distrito Federal. O FNDE é a autarquia do governo federal responsável por centralizar a gestão dos recursos do governo federal voltados para o ensino básico. O orçamento do FNDE, em 2018, foi de R\$ 58,5 bilhões, dos quais, aproximadamente, R\$ 35,8 bilhões foram destinados à ações e programas voltados para essa etapa<sup>3</sup>. O processo de municipalização passou a demandar mais apoio do FNDE na execução dos programas.

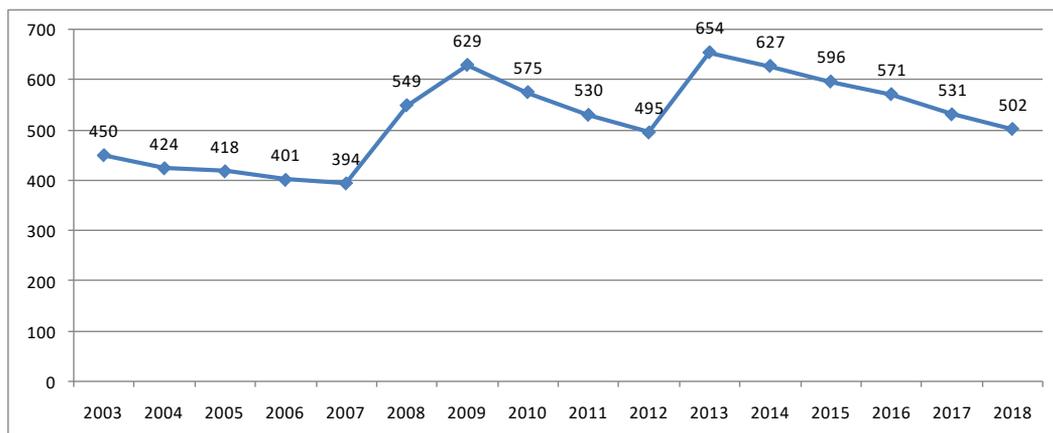
A municipalização da educação foi importante para aproximar a gestão dos serviços do público beneficiado e permitir maior participação e controle da sociedade sobre a aplicação dos recursos. No entanto, conforme Castro e Duarte, é preciso “assegurar que prefeitos, secretários de educação e demais burocratas locais estejam preparados para gerir com eficiência o aumento de responsabilidade e a grande entrada de recursos em seus orçamentos” (2008, p. 12), para que eles não se percam nem sejam usados fora de suas finalidades. Como dissemos, o processo de descentralização amplia os desafios de coordenação entre os entes federados, exigindo maior capacidade estatal para atuar de forma colaborativa. Os gestores locais precisam compreender os objetivos da política, a fim de que possam somar esforços para alcançá-los, assim como dispor de canais de

<sup>3</sup> Dados obtidos do site: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2018>; consulta realizada em 04/08/2020, às 16h44.

interação que permitam o diálogo entre os três níveis governamentais e a construção de soluções conjuntas para a melhora da qualidade da educação pública.

No entanto, o FNDE não dispõe de estrutura administrativa para prestar assistência técnica a todos os entes federados e a todos os programas dos quais participa, além de monitorá-los. Desde 1997, suas funções cresceram substancialmente, assim como aumentou o volume de recursos do seu orçamento, enquanto sua estrutura burocrática foi enxugada. Nesse ano, foi extinta a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), e o FNDE passou a administrar os programas que estavam sob a sua gestão, tornando-se responsável pelas políticas de assistência ao educando, nas áreas alimentar e nutricional, didático-pedagógicas (livros, bibliotecas e material escolar) e apoio complementar (transporte escolar e assistência à saúde). Em 2004, houve a transferência da gestão do Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola) e do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed) (Portaria MEC nº 1859, de 24 de junho de 2004), novamente ampliando o conjunto de funções da Autarquia. Ao mesmo tempo em que as funções do FNDE aumentavam e diversificavam-se, também ocorria expressivo crescimento no volume de recursos administrados. De 2003 a 2018, seu orçamento passou de R\$ 15,26 bilhões para R\$58,57 bilhões, em valores corrigidos pelo índice de preço ao consumidor amplo – IPCA (LOBO; XIMENES, 2020, p. 12).

O processo de concentração de funções no FNDE foi acompanhado pelo desmonte das estruturas do Ministério da Educação nos estados e municípios, as quais lhe davam capilaridade. Em conjunto com a fusão do FNDE e a FAE houve a extinção das representações estaduais da FAE, chamadas REFAEs (Medida Provisória nº 1.549-27/97 e Lei nº 9.649/98). Em 1998, são extintas as Delegacias Regionais do MEC (Decreto nº 2.890, de 21/12/98) e suas atribuições transferidas para o FNDE. Não houve, em consequência, reestruturação administrativa da Autarquia que significasse a contratação de novos servidores para responder ao conjunto de tarefas (FRANCO, 2008). Em 2006, por meio da Lei nº 11.357, a Autarquia instituiu nova carreira funcional e dois concursos públicos foram realizados. No entanto, observa-se, pelo Gráfico 1, que o seu quadro de servidores se manteve estável, e somente nos anos de 2009 e 2013 o número ultrapassou 600 servidores.

**Gráfico 1 | Evolução do quadro efetivo de servidores do FNDE – 2003-2018**

Fonte: COAPE/FNDE

Para resolver o problema de capilaridade do governo federal, o FNDE iniciou a partir de 2006, por meio da Portaria Interministerial nº 1.010, a experiência dos Cecanes. Os Cecanes são unidades de referência e apoio, constituídas no âmbito das Ifes, para desenvolver ações de assistência técnica e monitoramento voltadas para aprimorar a gestão do Pnae. As equipes são formadas por pesquisadores, professores e alunos, que acordam um plano de trabalho com FNDE e são remunerados por meio de Termo de Execução Descentralizada. A experiência bem-sucedida dos Cecanes serviu de modelo para outros programas desenvolvidos pelo FNDE, como o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Programa Nacional do Livro Didático e o Programa Nacional de Transporte Escolar, que também trabalham, atualmente, para criar seus centros colaboradores.

### 3 O Pnae e desafios de execução

O Pnae é um dos trinta programas do FNDE de âmbito nacional que, em 2018, transferiu R\$ 4 bilhões para alimentação escolar (BRASIL, 2019). Os recursos são repassados em 10 parcelas durante o ano letivo e atendem cerca de 150 mil escolas distribuídas nos 5.570 municípios brasileiros. São fornecidas em torno de 200 bilhões de refeições para mais de 40,5 milhões de estudantes da Educação Básica, matriculados em escolas públicas, filantrópicas e entidades conveniadas com o poder público (BRASIL, 2019). Os valores transferidos são *per capita*, mas se diferenciam conforme as diversidades étnicas, as necessidades nutricionais por faixa etária e a condição de vulnerabilidade social.

São objetivos do programa: prestar assistência financeira complementar aos estados e municípios para aquisição de alimentos, promover hábitos alimentares saudáveis e, por consequência, melhorar o rendimento escolar, contribuindo assim para a educação do estudante. A partir de 1994 (Lei nº 8.913/1994), o Pnae modificou seu processo de execução para um modelo descentralizado. Os recursos passaram a ser transferidos para as secretarias de educação para que elas adquirissem os alimentos – antes as compras e a distribuição dos alimentos eram feitas pelo FNDE. Atualmente, a tendência é as secretarias descentralizarem para as escolas a execução, embora ainda não seja a realidade de todos os entes federados.

O FNDE continua responsável por formular as normas que regem o programa, por prestar assistência técnica e financeira, por controlar a prestação de contas da aplicação dos recursos. As administrações estaduais e, principalmente municipais, ficam com as tarefas de adquirir e armazenar os produtos, realizar os processos licitatórios quando necessários; elaborar cardápios; contratar merendeiras, nutricionistas e pessoal de apoio; garantir a infraestrutura física, equipamentos e outros materiais; e prestar contas da aplicação dos recursos.

A partir de 2000, com a edição da Medida Provisória nº 1979-19, o repasse dos recursos passou a estar condicionado à constituição e acompanhamento dos Conselhos de Alimentação Escolar, que são responsáveis por controlar a aplicação dos recursos e participar da definição do cardápio. Em 2006, o Pnae tornou obrigatória a presença de nutricionista, sendo que o profissional deveria integrar o quadro técnico das administrações estaduais e municipais.

Novas mudanças aconteceram em 2009. O Pnae normatizou que 30% dos repasses deveriam ser empregados na aquisição de produtos alimentícios adquiridos de agricultores familiares e estendeu seu atendimento para toda rede pública do ensino básico, inclusive para os participantes do Programa Mais Educação (Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009). A partir de 2013, o atendimento passou a beneficiar também os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado, os da Educação de Jovens e Adultos e os matriculados em escolas de tempo integral.

A longa história do programa, que possui mais de 60 anos de existência, e sua abrangência nacional fizeram com que conquistasse reconhecimento internacional, sendo convidado a participar de acordos de cooperação internacional, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. O Pnae atraiu o interesse

de países em desenvolvimento e de instituições como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e do Programa Mundial de Alimentação (PMA), assim como de países desenvolvidos que investem estrategicamente em parcerias para a execução de programas de alimentação escolar na América Latina, Caribe, África e Ásia.

Embora o Pnae possua uma concepção simples, sua execução é complexa. Alcança todo território nacional e contempla todo ensino básico. Articula diferentes questões como segurança alimentar, agricultura familiar e desenvolvimento local (MACHADO *et al.*, 2018). Envolve a participação de diversos atores: técnicos das secretarias de educação, membros dos CAE, agricultores familiares, nutricionistas, profissionais de educação, gestores escolares, merendeiras, entre outros atores. Por isso, em razão de sua complexidade, o sucesso do Pnae depende da habilidade dos gestores locais para articular diversos interesses, resolver problemas que surgem durante a execução e da capacidade administrativa para dar conta de realizar todas as suas etapas: adquirir os alimentos, produzir comida equilibrada e saudável, distribuí-la entre outras ações. Como explica Moura (2014), as mesmas regras da mesma política pública, na prática, funcionam de maneira diversa e específica conforme os entes federados.

O processo de descentralização, a partir dos anos 1990, concentrou a execução do programa, principalmente, no âmbito dos municípios, principais responsáveis pela oferta de matrículas no ensino fundamental. No entanto, muitos municípios brasileiros não possuem capacidade administrativa e financeira para gerir os serviços públicos. Por isso, a assistência técnica a ser prestada pelo FNDE junto aos entes federados torna-se cada vez mais necessária e assume um papel vital para o sucesso do programa. O diálogo é direto entre governo federal e município, ou entre governo federal e Estado, em razão da falta de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que estabeleça ação coordenada dos três níveis de governo. Os estados não participam coordenando a política em seu território, pelo contrário, nos últimos anos, como demonstrado, houve crescente municipalização do ensino fundamental.

Pesquisa realizada por Bastos *et al.* (2019) apontam que os gestores, em nível local, enfrentam uma série de desafios na realização do Pnae, que modificam conforme a região brasileira, tais como: dificuldade de estados e municípios em conseguir atingir os 30% da compra de agricultura familiar; falta de funcionários capacitados; aceitabilidade dos estudantes para inserção de novos alimentos; resistência das merendeiras para incluir novos alimentos e preparos; limitada variedade de produtos fornecidos; falta de recursos

para adequar a estrutura física da escola; adequação da agroindústria familiar às normas sanitárias; formação para os integrantes dos CAEs, entre outras.

Portanto, há várias questões que surgem durante a etapa de execução do Pnae que irão demandar capacidade administrativa e habilidade dos gestores locais para resolvê-las. O FNDE, por sua vez, almeja continuar aprimorando a execução do programa, e tem como metas a redução do número de entidades executoras inadimplentes, o aprimoramento dos procedimentos de controle (monitoramento, avaliação e prestação de contas) e o fornecimento de mecanismos de incentivo para aquisições de produtos da agricultura familiar, de modo a alcançar o mínimo de 30% do total das aquisições. Para atingir essas metas e viabilizar a gestão em âmbito local, a parceria com os Cecanes surge como estratégica para o FNDE.

#### **4 O que são os Cecanes**

A Portaria Interministerial nº 1.010/2006 possibilitou ao FNDE firmar parceria com as IFES para criar os Cecanes – unidades de referência e apoio, que funcionam nas dependências das Ifes e que desenvolvem ações e projetos que respondem aos interesses e necessidades do Pnae. São compostos por equipes multidisciplinares formadas por professores, alunos, pesquisadores e colaboradores. O Pnae também estabelece parcerias com as Unidades Acadêmicas Especializadas (UAEs), que possuem estruturas menores voltadas a desenvolver um projeto específico, em área de interesse definida pelo FNDE. As Ifes podem se habilitar a atuar tanto como Cecane e/ou UAE, sendo que cada Ifes pode constituir um único Cecane, mas várias UAEs. Atualmente, estão habilitadas 41 Ifes (Edital nº 1/2013 – CGPAE/FNDE), distribuídas por todas as unidades da Federação, conforme Tabela 2.

**Tabela 2 | Resultados quantitativos da atuação dos Cecanes – Brasil - 2017**

UF	Entidades Executoras (EEx)			Quantidade de Atores atendidos					Total
	Monitoradas - visitadas	Alcançadas por meio das atividades de formação	Membros do CAE	Nutricionistas	Gestores (representante da Secretaria de Educação)	Profissionais da Educação (diretor, professor, coordenador pedagógico, etc)	Agricultores Familiares e emp. familiar e suas organizações	Outros atores	
GO	33	259	222	210	173	269	65	306	1,245
BA	37	283	229	260	40	153	91	395	1,168
BA	17	189	253	193	156	-	18	351	971
CE		91	41	89	29	128	35	165	487
PI	17	152	211	139	103	68	111	65	697
RN	17	170	155	138	78	107	-	145	623
AM	13	46	86	67	38	4	3	32	230
PA	17	194	248	246	79	122	132	302	1,129
TO	26	122	190	98	38	-	-	454	780
MG	22	146	111	149	110	99	19	100	588
MG	26	267	185	221	213	81	142	179	1,021
SP	28	130	131	203	45	21	16	66	482
PR	52	401	231	405	234	287	58	164	1,379
RS	44	444	413	346	70	190	34	255	1,308
SC	32	237	217	215	139	252	44	205	1,072
<b>TOTAL</b>	<b>381</b>	<b>3.131*</b>	<b>2,923</b>	<b>2,979</b>	<b>1,545</b>	<b>1,781</b>	<b>768</b>	<b>3,184</b>	<b>13,180</b>

Fonte: FNDE/Dirae/Cgpae/Dapae.

\* O somatório de secretarias de educação apoiadas pelos Cecanes pode conter duplicidade na contagem, ou seja, uma mesma entidade pode ter sido representada em mais de um produto/capacitação.

O processo para constituir um Cecanes desdobra-se em várias fases. Inicialmente, o FNDE lança edital para habilitação da Ifes onde define as linhas de atuação em que as instituições podem apresentar projetos. Os temas variam conforme a necessidade do Pnae: agroecologia, agricultura familiar, monitoramento e avaliação, controle social entre outros. Para se habilitar a participar do edital, as Ifes devem comprovar experiência em pesquisa e atividades de formação e extensão nas áreas de interesse do FNDE, dispor de corpo técnico para desenvolver o projeto e instalações físicas necessárias. Após a análise das propostas, se o Plano de Trabalho for aprovado, Ifes e FNDE assinam Termo

de Execução Descentralizada, também conhecido como Termo de Cooperação. O FNDE descentraliza os recursos para as Ifes e as atividades se iniciam a partir do momento em que é feita a emissão da Nota de Crédito pelo FNDE.

Os Cecanes desenvolvem diversas funções, conforme o Plano de Trabalho acordado. Não há regularidade no conjunto de atividades a serem executadas tampouco no volume de recursos transferidos. As principais funções desempenhadas pelos Cecanes são:

- a. desenvolver ações de apoio técnico e operacional com a finalidade de auxiliar na melhoria da qualidade da gestão e do controle social do Pnae;
- b. realizar visitas às secretarias de educação para prestar assessoria e monitoramento;
- c. atuar na formação de nutricionistas, manipuladores de alimentos, conselheiros de alimentação escolar (CAE) e outros atores;
- d. construir metodologias didático-pedagógicas para a formação dos envolvidos com o Pnae;
- e. elaborar materiais de apoio para execução do Pnae;
- f. realizar pesquisas e atividades de extensão junto à rede escolar atendida pelo Pnae; e
- g. ampliar a reflexão e estudo acerca da temática alimentação escolar.

O Pnae conta com a força de trabalho de 25 servidores, 26 colaboradores e 4 estagiários (BRASIL, 2020); quadro de pessoal enxuto para dar conta de um programa de âmbito nacional, por isso, a parceria inaugurada pelos Cecanes tem se consolidado. Ela dá flexibilidade à estrutura administrativa do FNDE, possibilitando expandi-la ou enxugá-la conforme a necessidade da Autarquia.

## 5 Metodologia

Para avaliar a experiência dos Cecanes, foi realizada pesquisa quantitativa e qualitativa em 2019, no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Internacional “Resgate e Fortalecimento de Ações de Educação Corporativa”<sup>4</sup>, firmado entre MEC, Unesco e FNDE, cujos resultados embasam este artigo. A primeira etapa consistiu em levantar informações secundárias que possibilitassem identificar o alcance da assistência técnica prestada pelo Cecanes, ou seja, traçar o perfil dos municípios atendidos pelas Ifes, como também

<sup>4</sup> Projeto 914BRZ1073.3 divulgado na Seção 2 do Diário Oficial da União, de 10 de junho de 2019, página 27, Portaria Nº 329, de 7 de junho de 2019.

selecionar as administrações municipais alvo da segunda etapa da pesquisa, a fase qualitativa. Para tanto, adotou-se a metodologia de clusterização<sup>5</sup>, de forma a garantir que os agrupamentos formados possuíssem características homogêneas, conforme descrito por Costa (2017).

Para compor a base de dados agregada do estudo foi utilizado o software estatístico *IBM SPSS Statistics*<sup>6</sup> pela facilidade de manipulação das variáveis, sendo que o agrupamento foi feito a partir do código de município do IBGE. Na construção dos clusters foram utilizadas as variáveis constantes no Quadro 1.

### Quadro 1 | Descritivo das variáveis usadas na etapa quantitativa

Variável	Descrição	Fonte
Município	Código de identificação do município	IBGE
UF	Unidade da Federação	Legislação brasileira
Região	Regiões brasileiras	Legislação brasileira
População	Estimativa da população residente para os municípios e para as unidades da Federação brasileira com data de referência em 1 de julho de 2017	DPE/Copis/IBGE
PIB-pcp	Valor corrente do Produto Interno Bruto dividido pela população total do município em 2016, chamado PIB <i>per capita</i>	SCNT/IBGE
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal monitora o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros em emprego e renda, educação e saúde. Referente ao ano de 2016.	Sistema Firjan
IFGF	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal avalia resultados fiscais das próprias prefeituras em cinco aspectos: receita, gastos, investimentos, liquidez e custo da dívida. Referente ao ano de 2016.	Sistema Firjan
Ideb	O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, do Ensino Médio <sup>7</sup> , calculado a partir do desempenho obtido pelos alunos participantes do SAEB 2017 e das taxas de aprovação, calculadas com base nas informações prestadas pelo Censo Escolar 2017.	MEC/Inep

<sup>5</sup> Foi utilizado o método TwoStep Cluster que é apropriado à abordagem estrutural de múltiplos indicadores sobre grandes bases de dados que convivem com diferentes medições.

<sup>6</sup> IBM SPSS Statistics – é um software estatístico que possui uma interface de acesso com ampla variedade de recursos, incluindo análise de cluster e relatórios analíticos, facilitando o gerenciamento e compartilhamento de seus resultados.

<sup>7</sup> O Ideb do Ensino Médio foi escolhido a fim de contemplar na análise de cluster a avaliação de todos os níveis de ensino, tendo em vista que o Ideb do Ensino Fundamental já estava compreendido no indicador de IFDM. A repetição do Ideb do Ensino Fundamental, embora seja esse o segmento onde os municípios atuam prioritariamente, poderia causar falsa correlação.

Variável	Descrição	Fonte
Recursos repassados	Total de recurso repassado ao Pnae em 2017	CGPAE/FNDE
Saldo médio	Saldo médio total (recurso não executado) do Pnae em 2017	CGPAE/FNDE
Inexecução	Soma do saldo médio dividido pelo total de recursos repassados	Calculada
Cecane	Sinalizador de participação do Cecane no município	CGPAE/FNDE

Fonte: IBGE, Inep, Sistema Firjan, FNDE.

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é produzido anualmente e classifica todos os municípios brasileiros segundo três áreas: emprego e renda, educação e saúde (Quadro 2). Os dados são obtidos a partir de informações dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Educação e da Saúde. A partir deles, os municípios são agrupados nas categorias baixo (0 a 0,4); regular (0,4 a 0,6); moderado (0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1).

#### Quadro 2 | Resumo dos componentes do IFDM - 2016

Emprego e Renda	Educação	Saúde
<ul style="list-style-type: none"> <li>Geração de emprego formal</li> <li>Taxa de formalização do mercado de trabalho</li> <li>Geração de renda</li> <li>Massa salarial real no mercado de trabalho</li> <li>Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atendimento à educação infantil</li> <li>Abandono no ensino fundamental</li> <li>Distorção idade-série no ensino fundamental</li> <li>Docentes com ensino superior no ensino fundamental</li> <li>Média de horas-aula diárias no ensino fundamental</li> <li>Resultado do Ideb no ensino fundamental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proporção de atendimento adequado no pré-natal</li> <li>Óbitos por causas mal definidas</li> <li>Óbitos infantis por causas evitáveis</li> <li>Internação sensível à atenção básica (SAB)</li> </ul>
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego	Fonte: Ministério da Educação	Fonte: Ministério da Saúde

Fonte: Firjan. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm2018/11/#zoom=z>> Pág. 11. Acesso em: 24 jan. 2019.

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) considera a eficiência da gestão fiscal, sendo composto por: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Os dados são retirados das declarações das prefeituras ao Tesouro Nacional e para cada município é atribuída pontuação, que varia de 0 a 1, categorizada em A (gestão de

excelência – maior que 0,8), B (boa gestão – 0,6 a 0,8), C (gestão em dificuldade – 0,4 a 0,6) e D (gestão crítica – menor que 0,4).

O Ideb é calculado a partir do desempenho dos alunos participantes do SAEB 2017 e das taxas de aprovação, obtidas com base nas informações do Censo Escolar 2017. O índice varia de 0 a 10, e quanto mais próximo de 10 melhor é o resultado do município. O Ideb considerado para análise foi o do Ensino Médio. O Produto Interno Bruto *per capita* (PIB\_pcp) dos municípios é acompanhado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e visa identificar o nível de desenvolvimento econômico dos municípios assistidos.

A combinação das variáveis em estudo conseguiu agrupar seis clusters, sendo que apenas três contemplavam municípios com atuação dos Cecanes. A partir destes três clusters foram, então, definidas as administrações municipais, cujos servidores e funcionários seriam selecionados para entrevistados na segunda etapa da pesquisa, assim como os participantes dos Cecanes a serem entrevistados. Nessa fase, foi usada a abordagem qualitativa do tipo exploratória-descritiva, com técnicas de entrevistas diretas em profundidade, realizadas a partir de grupos focais, a fim de complementar as análises quantitativas.

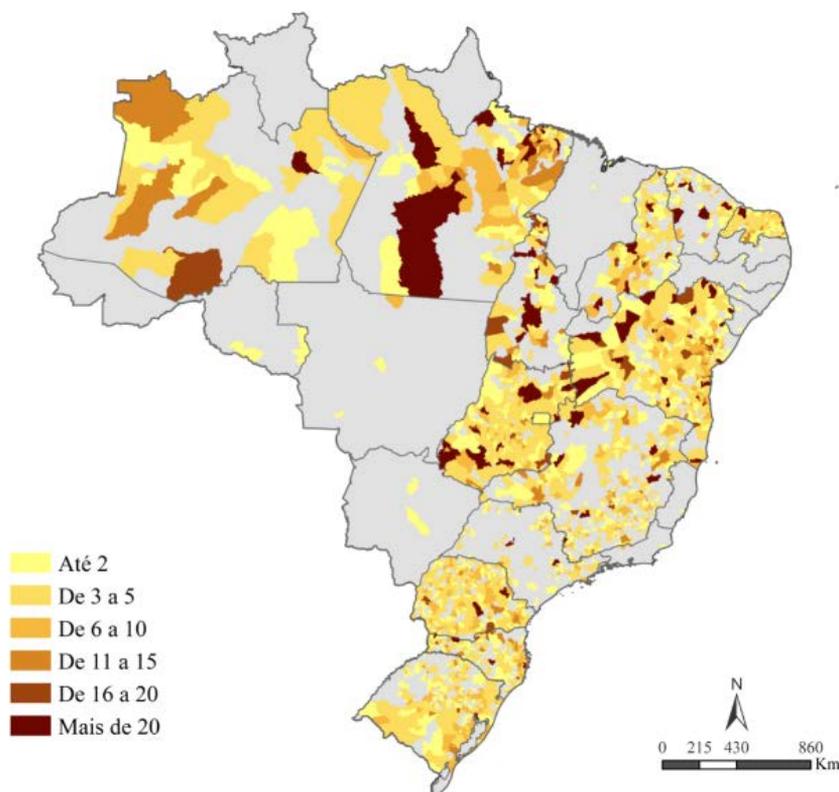
Conforme descrito por Duarte (2004), as entrevistas podem trazer os aprofundamentos daqueles que vivenciam mais diretamente as circunstâncias investigadas, apontando soluções ou contribuições para melhoria da realidade atual. As entrevistas exploraram os pontos fortes e fracos do modelo de assistência técnica usada pelos Cecanes, formas de acompanhamento e monitoramento da execução do Pnae empregadas e a avaliação da possibilidade de replicar a experiência. O público alvo da pesquisa foi dividido em grupos de atores envolvidos em diferentes etapas de execução do Pnae: gestores locais (secretários de educação, gestores escolares e técnicos de prestação de contas); representantes dos conselhos de controle social; representantes da Unidade Acadêmica Especializada nos Cecanes (coordenadores, pesquisadores e alunos bolsistas); nutricionistas e merendeiras; e agricultores familiares.

Foram entrevistados 60 atores envolvidos com o Pnae em visitas de campo em 4 municípios e em entrevistas presenciais em 2 Cecanes: UFG e UFRGS. A pesquisa contou com entrevistas diretas com 17 representantes dos centros colaboradores, 2 secretários de educação, 8 gestores locais das secretarias municipais de educação, 4 técnicos responsáveis pela prestação de contas, 6 nutricionistas, 2 responsáveis pelo setor de merendas, 14 conselheiros do CAE, 5 gestores escolares e 2 agricultores familiares.

## 6 Avaliação da atuação dos Cecanes

Conforme informações prestadas pela Coordenação-Geral do Pnae, em 2017, os Cecanes desenvolveram algum tipo de assistência técnica ou de monitoramento em 2.505 municípios, alcançando praticamente todos os estados brasileiros. No entanto, a quantidade de municípios assistidos foi menor em alguns estados, como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Espírito Santo e Rio de Janeiro (Mapa 1).<sup>8</sup>

**Mapa 1 | Número de atores atendidos pelos Cecanes – Brasil - 2017**



Fonte: FNDE/Dirae/Cgpae/Dapae. Consolidação elaborada pelas autoras.

Nesse ano, o FNDE firmou parceria com 16 IFES/Cecanes e repassou R\$ 7,7 milhões para que desenvolvessem atividades nas áreas de assistência técnica, monitoramento e avaliação do Pnae. O contingente de atores que receberam treinamento está descrito na Tabela 2.

<sup>8</sup> Outras ações de capacitação e monitoramento promovidas pelo FNDE alcançaram esses estados, no ano 2017. No entanto, o enfoque do estudo é tratar apenas daquelas desenvolvidas pelos Cecanes.

A partir de análise descritiva (Tabela 3) dos municípios atendidos pelos Cecanes, constatou-se que 50% eram de pequeno porte com até 11,7 mil habitantes e com PIB *per capita* abaixo de R\$ 17,2 mil (menor que a média nacional de R\$ 31,7 mil). Os 67,4% dos municípios atendidos pelo Cecanes possuíam algum tipo de dificuldade na gestão fiscal municipal (gestão crítica ou com dificuldades), conforme IFGF. E 22,1% apresentavam índice de desenvolvimento municipal na situação baixo ou regular, conforme IFDM.

Ao focar apenas o Ideb, observa-se que 75% dos municípios apresentaram Ideb abaixo de 4, o que é considerado Ideb baixo, pois a meta do Plano Nacional de Educação para aquele ano era de 4,7 (Tabela 3).

Dessa forma, constata-se que os Cecanes conseguiram alcançar municípios de pequeno porte, que precisam de maior atenção e acompanhamento pela administração federal, por possuírem baixa capacidade de arrecadação e, assim, maior dependência das transferências intergovernamentais. Também indicam que os atendimentos foram direcionados para municípios que, de fato, demandam maior atenção, por possuírem baixo desempenho escolar.

**Tabela 3 | Estatísticas descritivas das variáveis quantitativas**

Variável	Média	Mínimo	1º quartil	2º quartil	3º quartil	Máximo
População (hab.)	40.626	1.126	5.559	11.727	27.034	3.039.444
PIB_pcp (R\$/hab.)	21.874	4.894	9.421	17.297	27.612	296.459
Ideb (0 a 10)	3,5	1,5	3,0	3,5	4,0	5,7
Indicadores		baixo	regular	moderado	alto	valor médio
IFDM	% de munic.	0,3%	21,8%	67,5%	8,8%	0,67
Indicadores		excelente	boa	c/ dificuldades	crítica	valor médio
IFGF	% de munic.	0,3%	13,0%	47,9%	19,5%	0,48

Fonte: IBGE/MEC/Firjan. Consolidação elaborada pelas autoras.

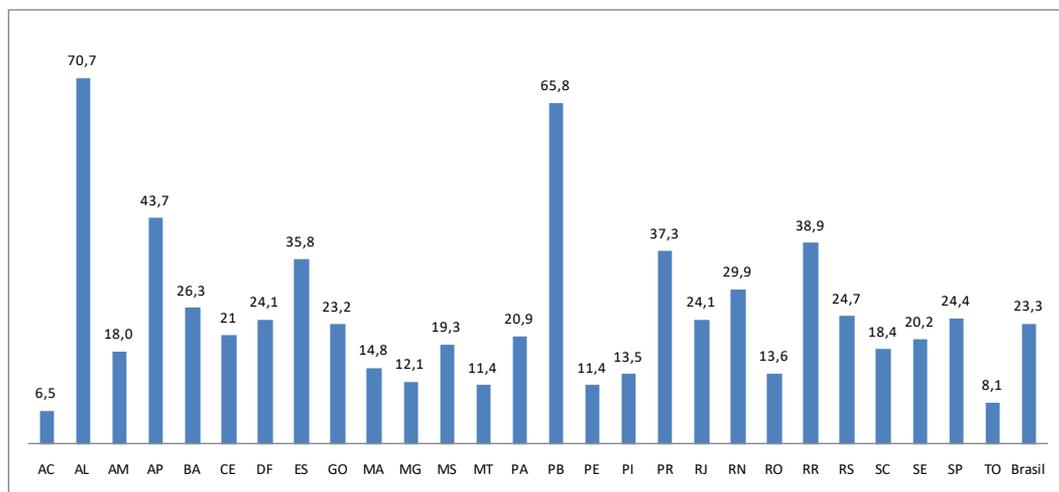
Importante destacar que a agenda de visitas de assistência técnica, monitoramento e outras atividades executadas pelos Cecanes é definida em conjunto com o FNDE, conforme os seguintes critérios: execução de recursos, volume de repasses, denúncias públicas, boas práticas entre outros. Portanto, o FNDE direciona as ações dos Cecanes,

mas eles podem não conseguir chegar aos municípios especificados caso seja impossível ou inviável o transporte ou agenda com os técnicos das secretarias de educação.

Em 2017, os centros colaboradores capacitaram mais de 13 mil atores sobre as regras e normas que regem o Pnae, dando treinamento a gestores municipais, representantes do CAE, profissionais de educação, nutricionistas, agricultores familiares entre outros. Somente a Universidade Federal de Tocantins e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul conseguiram atingir municípios fora de seu estado.

Os Estados que concentravam, em 2017, os maiores índices de inexecução do Pnae não possuíam centros colaboradores, sendo eles Alagoas (70,7%), Paraíba (65,8%), Amapá (43,7%), Roraima (38,9%) e Espírito Santo (35,8%) (Gráfico 2). Os dois primeiros foram assistidos apenas pelas ações da UFRGS que capacitou, no total, apenas oito atores. Amapá e Roraima não foram alcançados pelas ações dos Cecanes. Assim, verifica-se que nesses estados, embora demandassem maior atenção, pois apresentavam índice de inexecução acima da média nacional (23,3%), a ausência de Ifes parceiras reduziu o número de ações de capacitação e monitoramento<sup>9</sup>.

**Gráfico 2 | Percentual de inexecução\* dos recursos do Pnae por UF – Brasil - 2017**



Fonte: CGPAE/FNDE.Consolidação elaborada pelas autoras.

\* A inexecução é a soma do saldo médio do programa dividido pelo total de recurso repassado.

Na fase da pesquisa qualitativa, foram entrevistados atores que participam dos Cecanes instalados na Universidade Federal de Goiás (UFG) e na Universidade Federal

<sup>9</sup> Ressaltamos, novamente, que esses Estados podem ter sido assistidos por outras ações de monitoramento e assistência técnica promovidas pelo FNDE, mas que não são objetos deste texto.

do Rio Grande do Sul (UFRGS). Essas IFES foram escolhidas para entrevista, pois possuem atividades desde que a modalidade de parceria foi inaugurada e, por isso, encontram-se melhor estruturadas. O centro da UFG iniciou seus trabalhos em 2008 e, até 2011, realizou atividades apenas em Goiás. A partir dessa data, suas atividades estenderam-se para toda a Região Centro-Oeste, sendo que, em 2012 e 2013, prestou apoio às Universidades Federais de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul para que também instituíssem seus centros colaboradores. No período de 2014 a 2016 houve descontinuidade dos trabalhos, pois nenhum novo plano foi fechado com o FNDE. Ressalta-se que não existe regularidade na agenda de atividades dos Cecanes, pois essa depende da aprovação de plano de trabalho e disponibilidade financeira do FNDE, o que traz problemas para os centros colaboradores manterem equipes de bolsistas e estagiários.

O centro colaborador da UFRGS possui estrutura administrativa e financeira para dar continuidade às atividades independente dos repasses do FNDE, por isso ele atua sem interrupção há 13 anos. A perenidade de ações lhe permitiu visitar, desde que foi fundado, todos os municípios do Rio Grande do Sul, realizando algum tipo de atividade de assistência técnica. É o único que, em 2017, conseguiu capacitar atores do Pnae em quase todos os estados da Federação e, hoje, é responsável pela manutenção do site da Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar (Rebrae)<sup>10</sup>.

Os dois centros colaboradores visitados prestam assessoria aos municípios, embora cada um tenha desenvolvido sua própria metodologia. O centro colaborador da UFRGS, primeiramente, conversa com os atores que “fazem o programa” e visita uma escola municipal e uma estadual. A partir desse levantamento inicial definem “in loco” quais são os problemas, os entraves que dificultam a execução do programa e que precisam ser solucionados. No último dia, realizam um treinamento onde são convidados técnicos das secretarias de educação e outros atores envolvidos na execução do Pnae, residentes em municípios vizinhos. Na primeira parte do treinamento é feita exposição sobre temas básicos relativos ao programa e, na segunda parte, uma oficina para identificar e solucionar as dúvidas dos participantes.

O centro colaborador da UFG também tem como produto prestar assessoria técnica aos municípios. Antes da visita, é feito contato com técnicos da secretaria de

<sup>10</sup> O portal (<https://rebrae.com.br/>) foi criado em 2007, com a colaboração inicial da Universidade de Brasília e da Universidade Federal da Bahia. Seu objetivo é difundir informações e partilhar conhecimento sobre a execução do Pnae, divulgar experiências bem-sucedidas de gestão da alimentação escolar e ser um canal de comunicação entre os atores que participam do programa. Também pretende reunir todas as chamadas públicas para compra de agricultura familiar.

educação e um diagnóstico do município. Durante os cinco dias que passam no município, além de ir às escolas, realizam reuniões com os grupos de atores envolvidos com o programa: técnicos da secretaria de educação, nutricionistas, secretário de educação e CAE. No meio da semana, é feito um treinamento com todos os atores, a partir do qual também são retirados subsídios para elaborar plano de ação. Este plano é pactuado com o prefeito e secretário de educação, definindo metas e prazos para realização. O plano de ação inclui ações que o governo federal terá que implementar, por meio dos Cecanes, bem como as prefeituras.

Segundo os entrevistados, eles conseguem firmar esses acordos com as administrações municipais porque o tempo é suficiente para se aproximarem e ganhar a confiança da gestão municipal. “A gente não vai como uma autoridade, mas como um parceiro”, explicou um dos entrevistados. O município vê a universidade como um importante apoio técnico para melhorar sua gestão e o vínculo com o FNDE lhe dá respaldo e legitimidade para fazer análise profunda da administração, inclusive examinando a documentação relativa às compras: “Abrir as gavetas para a gente ajudar”, disse um dos entrevistados. O plano de ação é acompanhado a distância até a sua conclusão, com os técnicos das secretarias mantendo diálogo com os representantes dos Cecanes, reportando o que foi realizado, as dificuldades, repassando documentação comprobatória e outras ações.

Entrevistados de ambos os Cecanes relataram situações em que tiveram que negociar com a gestão municipal e estadual para que as diretrizes do programa fossem realizadas. Como explica Arretche (2004), estados e municípios possuem autonomia fiscal e política para definir suas prioridades, não são obrigados a aderir às políticas federais e isso cria problemas no momento da execução. Em Goiás, a secretaria estadual de educação não queria realizar chamada pública para adquirir os produtos da agricultura familiar, pois não considerava legalmente seguro. Preferia realizar licitação. O processo inviabilizava a participação dos pequenos agricultores.

Para resolver o impasse, o Cecanes, junto com integrantes do Comitê de Apoio à Agricultura Familiar no Estado de Goiás – fórum representado por 25 instituições, buscou diálogo com a administração estadual e explicou como era o processo de compras por “chamada pública”. Também outras reuniões foram necessárias com a Secretaria de Fazenda Estadual para reduzir os custos de emissão de nota fiscal pelo agricultor familiar. Situações como essas são específicas e difíceis de serem identificadas e resolvidas a partir de Brasília, pois exigem a articulação política em nível regional.

Situação semelhante enfrentava o Cecanes da UFRGS, quando foi feita a entrevista, pois a administração municipal de Porto Alegre decidiu realizar pregão eletrônico para adquirir os produtos da alimentação escolar. O modelo de compras inviabilizava a participação do agricultor familiar. O centro colaborador estava em negociação com a administração municipal de Porto Alegre para sensibilizá-la sobre a importância econômica para o município em incentivar a agricultura familiar.

Importante destacar que os Cecanes conseguem reunir equipes multidisciplinares (contador, advogado, agrônomo, nutricionista etc.) para prestar apoio às administrações estaduais e municipais na execução do Pnae e esse apoio técnico melhora a execução do programa. A UFRGS relatou que, atualmente, trabalha com bolsistas da pós-graduação, principalmente do programa de doutorado. Além disso, durante a realização do projeto, o Cecanes deve apresentar ao FNDE relatório das atividades desenvolvidas, onde constam propostas dos municípios e da própria entidade para melhoria do Pnae. Na conclusão da assistência técnica e das atividades de monitoramento, o Cecanes elabora relatório final, onde a experiência é sistematizada. Os Cecanes atuam como ponte entre o governo federal e o municipal, estabelecendo o diálogo entre os dois entes federados.

Também, ambos os Cecanes entrevistados relataram que a parceria permite reforçar o tripé em que está assentado o ensino superior: ensino, extensão e pesquisa. Em razão da parceria, foi incluída a disciplina optativa, no curso de Nutrição, sobre alimentação escolar. Desenvolveram pesquisa, patrocinada pelo FNDE, na área de alimentação nutricional das crianças e cardápios escolares, cujas bases de dados subsidiaram a elaboração de dissertações de mestrado. Os entrevistados também apontaram como positiva a oportunidade que a participação das atividades dos Cecanes oferece aos estagiários, por aproximá-los da realidade do mercado de trabalho.

## 7 Considerações finais

Os Cecanes conseguem ampliar a capilaridade do governo federal alcançando municípios com baixa capacidade estatal e desempenho escolar. Sem fugir ao tripé que define as funções da universidade federal – ensino, pesquisa e extensão –, os Cecanes melhoram a interação do governo federal com os entes subnacionais, pois se aproximam do dia a dia das administrações públicas, dando-lhes apoio no desenvolvimento do Pnae. A proximidade faz aumentar a confiança entre gestores locais e as equipes dos Cecanes, possibilitando a troca de experiências e a construção de soluções conjuntas para os

inúmeros desafios que surgem na execução do programa.

O conhecimento que os Cecanes possuem da realidade e particularidades locais facilita a interação com os gestores públicos e a resolução de problemas que inviabilizariam o programa em sua concepção. As negociações com as administrações estaduais e municipais para realizar aquisição de alimentos da agricultura familiar, relatadas por entrevistados dos Cecanes da UFG e da UFRS, são exemplos disso. Outro ponto positivo da parceria é a autonomia dada aos centros colaboradores para desenvolverem seus trabalhos. Eles podem definir suas próprias metodologias para levantar as demandas das escolas e da administração pública, assim como negociar e decidir quanto as melhores estratégias para resolvê-las.

Por essa razão, pode-se dizer que a parceria das Ifes com o FNDE gera ganhos tanto em termos de capilaridade quanto de coordenação para o governo federal. Suas atividades vão além do que foi especificado no plano de trabalho do FNDE, pois envolvem a construção de arranjos institucionais para que os objetivos do Pnae sejam alcançados. As atividades dos Cecanes também melhoram a capacidade estatal dos entes subnacionais, reduzindo déficits de implementação na medida em que conseguem reunir equipes multidisciplinares e prestar assistência técnica.

No entanto, a parceria FNDE e IFES não supre todas as consequências que decorrem da ausência de legislação que especifique com exatidão as responsabilidades de cada um dos entes federados e como devem atuar de forma complementar para garantir o acesso e a qualidade da educação pública. Na área do ensino fundamental, atualmente, ocorre crescente municipalização, com os estados transferindo parte de sua rede de escolas para os municípios e reduzindo sua participação na oferta da educação para esse nível de ensino. Em vez da atuação complementar, como propõe o texto constitucional, na prática, ocorre compartimentação de funções (ABRUCIO, 2005). O processo crescente de municipalização do ensino fundamental joga para entes mal estruturados, com burocracia administrativa frágil, a responsabilidade de gerir programas complexos como o PNAE, que interage com outras políticas – como a de fomento à agricultura familiar e ao ensino integral – e com diversos atores.

A parceria dos Cecanes não resolve esses problemas do federalismo brasileiro, de coordenação entre os três níveis de governo. A questão é que diante de uma situação que não se resolve legalmente, a burocracia federal acabou criando uma forma de solucionar parcialmente o problema e garantir a execução do programa em âmbito nacional. A

solução deu tão certo que outros programas já se organizaram para também criarem seus centros colaboradores.

Apesar dos aspectos positivos identificados na parceria entre FNDE e Ifes, deve-se ressaltar que o modelo ainda não está completamente institucionalizado, pois não possui orçamento específico que garanta a perenidade dos projetos. Os trabalhos são pactuados, anualmente, conforme disponibilidade orçamentária do Fundo. A definição de orçamento específico e de um calendário de atividades com antecedência possibilitariam melhor planejamento das Ifes, assim como manteriam equipe técnica e instalações específicas. Ressalta-se, ainda, a importância de que o acordo seja firmado entre instituições federais, FNDE e IFES, e não entre FNDE e departamentos (de nutrição, de engenharia, de educação etc.), como acontece atualmente. Se o projeto for abraçado por toda universidade pode resultar em ganhos mais consistentes tanto para a comunidade acadêmica quanto para os entes federados.

Em outras pesquisas, pretendemos avaliar qual das estratégias de assistência técnica adotadas pelos Cecanes obteve impacto positivo nos indicadores do programa. A pesquisa atual se ateve ao modelo de gestão, a mapear como os Cecanes trabalham, como estabelecem canais de diálogo com os entes subnacionais, como prestam assistência técnica, as oportunidades e obstáculos que encontram na realização de suas tarefas, como reportam ao FNDE as sugestões e críticas ao PNAE, como acionam o FNDE para resolver problemas que surgem no âmbito local, entre outras questões.

Ao explorar esses temas, nos grupos focais, concluímos que o modelo de parceria inaugurado pelo FNDE e Ifes, se bem pactuado e coordenado, pode ser uma solução para corrigir a heterogeneidade da capacidade estatal dos entes subnacionais na execução dos programas educacionais e possibilitar responder as particularidades locais e as dos públicos assistidos. O modelo de parceria, inaugurado pelos Cecanes, funciona como uma ponte que viabiliza o diálogo do governo federal com entes subnacionais. Além disso, o apoio das universidades e institutos federais na gestão dos programas do ensino básico é uma forma de devolver para a sociedade o conhecimento produzido por seus professores, alunos e pesquisadores.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, parte 2. Brasília, Seges, 2002, p. 143-245.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento*. In: SANTANA, Wagner; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Brasília, Unesco, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Orgs.). *Tópicos da economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. 2018. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, out/ dez. 2018.

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

\_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

\_\_\_\_\_. Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 31, p. 1-27, 1996.

BASTOS, R. C.; EMMENDOERFER, M. L.; BIFANO, A. C. S.; LORETO, M. das D. S. Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto do federalismo: sob a ótica do gestor educacional. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27 (77), 2019.

BRASIL. *Relatório de Gestão 2018*. Brasília, DF, FNDE, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 30 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2019*. Brasília, DF, FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 30 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*, na série documental – Texto para Discussão nº 26. Disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>. Acesso em: 14 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Censo Escolar da Educação Básica 2019*: sinopse estatística da Educação Básica. Brasília: Inep, 2020.

CARBONETTI, Benjamin C. The Cards Dealt Matter: Rethinking Conceptions of State Capacity In: Annual Meeting of the Western Political Science Association. *Anais*, Portland, Oregon, 2012, p. 1-42.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. *Descentralização da Educação Pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas*. Brasília, Ipea, agosto. 2008 (Texto para Discussão, n. 1352).

COHN, Amélia. Desigualdade, desenvolvimento social e políticas sociais no Brasil. *Cadernos Cedec*, São Paulo, n. 57, p. 6-46, 1996.

COSTA, Giovani. Uso da técnica twostep cluster para segmentação de funcionários de uma empresa no Rio de Janeiro segundo clima organizacional: um estudo de caso. Rio de Janeiro. *Revista da Estatística UFOP*, v. VI, 2017.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. Rosemary Soares. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1.115-1.136, out/dez, 2014.

DUARTE, V. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar*, Curitiba, Editora UFPR, n. 24, p. 213-225, 2004.

FRANCO, Luciane. *A extinção das Demec: o impacto para as auditorias “in loco” no âmbito do FNDE*. 2008. 68f. Dissertação (Especialista em Gestão de Programas e Projetos).

GIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. 20.1, p. 148-175, jan./jun. 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

HILL, Michael. Implementação uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Org.). *Políticas públicas coletânea*. Brasília, Enap, v. 2, 2006, p. 61-90.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da Federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017*. Rio de Janeiro, agosto de 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100923.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Produto Interno Bruto dos municípios*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

KAJAER, Anne Mette; HANSEN, Ole Hersted; THOMSEN, Jens Peter Frolund. Conceptualizing state capacity. *DEMSTAR Research Report*, n. 6. Aarhus: University of Aarhus, Department of Political Science, p. 3-32, 2002.

LOBO, Cinara G; LUSTOSA, David; PAZ, Adalberto Domingos da. Os desafios da descentralização e capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In: XIMENES, Daniel. (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018. p. 125-171.

LOBO, Cinara G. A; XIMENES, Júlia. A Gestão do conhecimento no FNDE – um processo. *Cadernos do FNDE*. Brasília, FNDE, v. 1, n. 1, p. 9-26, 2020.

MACHADO, J. T. M.; BRATKOWSKI, G. R.; LANFERDINI, D. K.; SILVA, V. L. *Desafios na compra da agricultura familiar para o mercado institucional da alimentação escolar: uma análise a partir das entidades executoras*. In: Third International Conference Agriculture and Food in an Urbanizing Society, setembro. 2018. Porto Alegre. Anais do III AgUrb, 2018.

MOURA, J. T. V. de. Arranjo institucional e tecido social na Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no território Mato Grande/RN. In: *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 189-210, jul./dez. 2014.

SAVIANI, Dermeval. *Desafios da Construção de um Sistema Articulado Nacional de Educação. Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro – RJ, v. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out. 2008.

SISTEMA FIRJAN. *Índice Firjan de Gestão Fiscal*. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

#### **Cinara Lobo**

 <https://orcid.org/0000-0002-9469-1695>

Pós-doutoranda em Sociologia pela Universidade de Brasília - UnB, doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília - UnB e integrante da carreira de Especialista em Financiamento e Execução de Políticas Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

E-mail: cinaralobo@uol.com.br

#### **Valéria Fechine**

 <https://orcid.org/0000-0002-4055-2665>

Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Estatística e Métodos Quantitativos (UnB) e Consultora da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

E-mail: valeria.fechine@aluno.unb.br

# Governança portuária federal brasileira e as políticas públicas para o setor: um ensaio teórico sobre os reflexos na organização do arranjo institucional

Bartolomeu das Neves Marques<sup>1</sup>

Marcelo Santana Silva<sup>1</sup>

Jerisnaldo Matos Lopes<sup>1</sup>

André Luíz Rocha de Souza<sup>1</sup>

Marcio Luis Valença Araújo<sup>1</sup>

Iracema Machado de Aragão<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (FBA), Salvador – Bahia, Brasil

<sup>2</sup>Universidade Federal de Sergipe (UFS), Aracaju – Sergipe, Brasil

Com a Lei nº 12.815/2013 e regulamento do Decreto nº 8.033/2013, foi instituído o atual marco regulatório do setor portuário brasileiro. Esse novo marco regulatório promoveu um rearranjo das políticas públicas e das competências entre os diversos *stakeholders* do setor. O objetivo da pesquisa foi discutir o papel do Estado na promoção da inovação através de políticas públicas e seu reflexo no arranjo institucional do setor portuário brasileiro. Para o alcance desse objetivo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, com uma abordagem qualitativa e natureza de ensaio teórico. Para acesso às publicações foram realizadas buscas na base *Web of Science*, *Scopus*, em páginas oficiais do governo brasileiro, além de publicações acadêmicas da área. Foram observados avanços no tocante a políticas públicas e arranjos institucionais na governança portuária brasileira; porém, esse processo foi lento e reativo, devido ao excesso de planos e às dificuldades em sua integração, bem como a configuração e o aperfeiçoamento dos processos logísticos e de gestão. As propostas para configuração do arranjo institucional incluem processos de inovação para as autoridades portuárias e formação de rede de cooperação entre os atores do sistema. Observaram-se avanços no setor, especialmente em âmbito governamental, recomendando-se que as políticas públicas portuárias, através de seus instrumentos de planejamento – a exemplo do Plano Nacional de Logística 2035 (em implementação) –, estimulem a prática de processos de inovação às autoridades portuárias e a formação de rede de cooperação, além de considerar a participação de instituições de ensino e pesquisa.

**Palavras-chave:** políticas públicas, governança portuária, arranjo institucional

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i3.5051> | ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

[Submetido: 27 de agosto de 2020. Aprovado: 23 de fevereiro de 2021.]



## **Gobernanza portuaria federal brasileña y políticas públicas para el sector: una prueba teórica de las reflexiones en la organización del arreglo institucional**

Con la Ley n° 12.815/2013 y el reglamento del Decreto n° 8.033/2013, se instituyó el marco regulatorio actual para el sector portuario brasileño. Este nuevo marco regulatorio promovió un reordenamiento de políticas públicas y competencias entre los distintos actores del sector. El objetivo de este estudio es presentar el papel del Estado en la promoción de la innovación a través de políticas públicas y su reflejo en el ordenamiento institucional del sector portuario brasileño. Para la sistematización del trabajo se realizó una investigación bibliográfica y documental, asumiendo un carácter cualitativo. Para acceder a las publicaciones se realizaron búsquedas en la base de datos Web of Science, Scopus, páginas oficiales del gobierno brasileño, además de publicaciones académicas en el área. Se observaron avances en relación con las políticas públicas y arreglos institucionales en la gobernanza portuaria brasileña, sin embargo, este proceso fue lento y reactivo, debido al exceso de planes y las dificultades en su integración, así como la configuración y mejora de los procesos logísticos y de gestión. Las propuestas para la configuración del arreglo institucional incluyen procesos de innovación para las autoridades portuarias y la conformación de una red de cooperación entre los actores del sistema. Se observaron avances en el sector, especialmente a nivel gubernamental, y se recomienda que las políticas públicas portuarias, a través de sus instrumentos de planificación - como el Plan Nacional de Logística - 2035 (en implementación), incentiven la práctica de procesos de innovación en las autoridades portuarias y la conformación de una red de cooperación, además de considerar la participación de instituciones de docencia e investigación.

**Palabras clave:** políticas públicas, gobernanza portuaria, arreglo institucional

## **Brazilian federal port governance and public policies for the sector: a theoretical test on the reflections in the organization of the institutional arrangement**

With Law 12.815/2013 and regulation of Decree 8.033/2013, the current regulatory framework for the Brazilian port sector was instituted. This new regulatory framework promoted a rearrangement of public policies and competencies among the various stakeholders in the sector. The objective of this study is to show the role of the State in promoting innovation through public policies and its reflection in the institutional arrangement of the Brazilian port sector. For the systematization of the work, bibliographical and documentary research was carried out, assuming a qualitative nature. To access the publications, searches were carried out on the Web of Science database, Scopus, official pages of the Brazilian government, in addition to academic publications in the area. Advances were observed in relation to public policies and institutional arrangements in Brazilian port governance. However this process was slow and reactive, due to the excess of plans and the difficulties in their integration, as well as the configuration and improvement of the logistical and management processes. Proposals for configuring the institutional arrangement include innovation processes for port authorities and the formation of a cooperation network among the actors of the system. Advances were observed in the sector, especially at the governmental level, and it is recommended that public port policies, through their planning instruments - such as the National Logistics Plan - 2035 (under implementation), encourage the practice of innovation processes at port authorities and the formation of a cooperation network, in addition to considering the participation of teaching and research institutions.

**Keywords:** public policies, port governance, institutional arrangement

## 1 Introdução

O setor portuário se integra a uma cadeia logística que vai além do modal aquaviário e assume direta relação com outros setores da economia, sendo importante para o desenvolvimento econômico e social de um país e, em âmbito local, na comunidade instalada, também possui alcance internacional com a movimentação de mercadorias e passageiros entre países.

Cerca de 75% a 90% do comércio de uma nação é intermediado pelos portos. Assim, a forma de organização do setor tem um reflexo direto no volume do comércio e transporte marítimo, repercutindo na competitividade das empresas, portos e do país (UNCTAD, 2016a).

Em diversos países o processo evolutivo do sistema portuário seguiu retirando a total responsabilidade pela operacionalização das atividades portuárias das mãos do Estado para permitir participação privada, com vistas a garantir maior eficiência e modernização (BALTAZAR; BROOKS, 2007; BRITTO *et al.*, 2015; WILMSMEIER; MONIOS, 2016). A crescente participação de organizações privadas no comando de atividades portuárias reverberou na necessidade de mudanças institucionais/reformas, objetivando equacionar interesses públicos e privados, para minimizar conflitos entre as partes (GALVAO *et al.*, 2016).

Esse contexto passou a ser realidade no Brasil, no qual o modelo adotado é o *landlord port*<sup>1</sup>, que permite a participação privada nas operações do porto, como resultado de legislações e outros instrumentos normativos que integram os esforços do país para orientação de políticas públicas voltadas ao setor. Entretanto, identificam-se limitações no seu processo evolutivo, com destaque para questões relacionadas aos arranjos institucionais resultantes de alterações políticas e legais, como centralização de decisões e mudanças de ministérios com responsabilidade pelas políticas públicas portuárias (BRASIL, 2015; CUTRIM *et al.*, 2018).

Nesse sentido, essa pesquisa objetivou discutir o papel do Estado na promoção da inovação através de políticas públicas e seu reflexo no arranjo institucional do setor portuário brasileiro. Assim, busca-se contribuir, por meio de um ensaio teórico, com a discussão das políticas públicas para o setor portuário brasileiro, destacando seu processo formativo com viés histórico e correlacionado com o marco regulatório, Lei nº

<sup>1</sup> É o modelo de porto público-privado, o qual é o mais comum no mundo (BRASIL, 2010; BRITTO, 2015).

12. 815/2013, o qual se deu de forma lenta e sofreu os reflexos das alterações advindas das mudanças de governo ao longo de seu processo secular (BRASIL, 2013). Ademais, é estabelecida nesta pesquisa uma interconexão entre o campo legal, a configuração do arranjo institucional e as propostas que visaram inovações no sistema.

O estudo está dividido em oito seções: introdução, abordando aspectos gerais do desenvolvimento da pesquisa; a segunda, que aborda políticas públicas portuárias em diferentes países do mundo com destaque para o arranjo institucional e governança; a terceira, que aborda os procedimentos metodológicos aplicados ao desenvolvimento do estudo; a quarta, que discute o marco regulatório do setor portuário, tomando como ponto de partida o contexto da gestão pública e sua governança; a quinta seção, que traz a discussão das políticas públicas para o setor portuário; a sexta seção que discute propostas para configuração do arranjo institucional; e, por fim, a sétima seção, trazendo as considerações finais.

## 2 Políticas públicas para o setor portuário no mundo

O transporte marítimo assume expressiva representação para a economia mundial. Mais de 80% do total de cargas de mercadorias, no mundo, são transportadas por via marítima, representando 70% do valor do comércio internacional. Os navios são meios de transportes mais viáveis em termos de custo marginal (KOSOWSKA-STAMIROWSKA, 2020).

Os dados acima indicam o grau de importância do transporte marítimo em escala global. Por se tratar de área de interesse econômico global, observa-se a relevância de investimentos na infraestrutura, formação de redes de colaboração entre nações e informações de desempenho portuário para utilização por governos, portos e empresas. Assim, estatísticas e métodos de governança podem contribuir para o crescimento do setor, além de apoiar melhorias através de políticas públicas para os países em desenvolvimento. Nesse sentido, é importante o monitoramento, avaliação e análise do desenvolvimento que afeta o comércio marítimo internacional, como defende a UNCTAD (2016).

Monios (2019) desenvolveu estudo acerca da governança no setor de transportes britânico, incluindo o setor portuário, com enfoque no neoliberalismo e os reflexos nas políticas públicas, resultando em distanciamento do Estado na intervenção das relações de mercado. Há uma crítica ao processo de tomada de decisão no setor público,

destacando que a falta de conhecimento e/ou experiência de gestores leva a diversas revisões de políticas e dissolução de agências para regulação com consequências nem sempre benéficas ao setor.

Na contramão do restante da Europa com marcante adoção do modelo de concessão operacional, portos britânicos foram fortemente privatizados (MONIOS, 2017; MONIOS, 2019) e o setor não possui regulador. A atenção do Estado é dedicada à qualidade e quantidade dos serviços prestados, embora o conceito de qualidade seja questionável, especialmente no que se refere ao desempenho ambiental do setor privado (MONIOS, 2019).

Apesar disso, em relação à sustentabilidade, formalmente, a política de governo para os portos do Reino Unido prevê o incentivo ao desenvolvimento em longo prazo, visando acompanhar o crescimento da indústria marítima, visando reduzir efeitos nocivos das atividades portuárias ao meio ambiente, além de reflexos sociais como geração de emprego e desenvolvimento local (UNITED KINGDOM, 2012).

No caso britânico, observa-se forte presença das políticas locais no setor de transporte, carecendo de uma presença mais efetiva das políticas nacionais, especialmente no que concerne às questões ambientais (MONIOS, 2019). Pontua-se a necessidade de um regulador portuário, com potencial adequado para atuação no setor, diferentemente do que ocorre em alguns órgãos reguladores do Reino Unido (BAIRD, 2016; MONIOS, 2019).

O modelo de governança portuária adotado no Reino Unido é criticado por Baird (2016), o qual considera que os portos foram vendidos em sua totalidade, inclusive permitindo que novos proprietários fossem encarregados pela regulação, o que implica regular em interesses próprios. No caso da Escócia, por exemplo, o autor destaca a transferência de portos públicos ao setor privado por preços bastante reduzidos.

Esse repasse de responsabilidade pelo desenvolvimento portuário à iniciativa privada, adotado pelo Reino Unido, trouxe prejuízos à Escócia, há mais de 30 anos sem investimentos nos principais portos do país. Há ausência de transparência dos investidores dos fundos que adquirem os portos e sobre a origem do dinheiro. Além disso, destaca-se que, nas privatizações, há concessão de empréstimos para compradores, o que aumenta o endividamento, com limitações para investimentos em infraestrutura, além de a maioria das aquisições serem realizadas por empresas registradas fora do país. Tudo isso resultou em aumento das tarifas portuárias, restringindo o desenvolvimento comercial do país (BAIRD, 2016).

Coto-Millán *et al.* (2016) elaboraram estudo para analisar o impacto da regulamentação pública na eficiência das autoridades portuárias espanholas, a amostra foi composta de 26 autoridades com foco nos arranjos institucionais formados a partir de quatro marcos legais (Lei nº 27/1992, Lei nº 62/1997, Lei nº 48/2003 e Lei nº 33/2010), que se assemelhavam a outras reformas portuárias no mundo, com intuito de promover a descentralização, maior participação privada e concorrência. Em particular, os autores destacam o disposto nas Leis nº 62/1997 e 48/2003: a primeira por conferir autonomia às autoridades portuárias, resultando em ganhos de eficiência ao sistema portuário espanhol nas últimas três décadas; a segunda teve foco na participação privada, investimentos no setor e promoção da concorrência intra-portuária. Os autores defendem que formuladores de políticas públicas busquem promover maior autonomia, desregulamentação e concorrência no sistema.

O setor portuário australiano, desde 2010, vem passando por intensas privatizações, envolvendo arrendamentos, ativos e até a autoridade portuária, por um período de 99 anos, em geral. O estudo toma por base cinco grandes portos internacionais australianos: os portos de Brisbane, Port Botany, Port Kembla, Port of Newcastle e Port of Darwin (CHEN *et al.*, 2017). Já na década de 1980 experimentou diferentes modelos de reformas institucionais, incluindo comercialização e corporativação. Na primeira, é permitido ao setor público aplicar práticas de gestão comercial do setor privado; na segunda, intensificada na década de 1990, o governo transforma a autoridade portuária pública em uma entidade independente, mas com a propriedade ainda de propriedade do governo (CHEN; EVERETT, 2014).

Recentes privatizações australianas, diferentemente do interesse em modernização e competitividade buscados na década de 1990, foram motivadas por limitações orçamentárias para financiamento em infraestrutura e contam com o incentivo do Governo Federal, uma vez que a maioria dos portos é estadualizada (CHEN *et al.*, 2017). Atualmente, na Austrália, os principais investimentos portuários são realizados pelo setor privado, estando o governo presente mais fortemente na estrutura regulatória (AUSTRÁLIA, 2018).

O governo federal australiano estimula que governos estaduais realizem privatizações, oferecendo 15% sobre a venda dos ativos, com o objetivo de reduzir os déficits nos orçamentos. Objetiva-se, também, ganhos em inovação, eficiência internacional e atração de investimentos para reduzir as pressões sobre as finanças públicas (CHEN *et*

*al.*, 2017). Os governos estaduais são responsáveis pelo planejamento territorial e uso da terra, incluindo os portos (AUSTRÁLIA, 2018).

O caso da privatização do Porto de Brisbane envolveu o arrendamento por 99 anos, incluindo a transferência de todas as instalações, equipamentos e máquinas portuárias e até os funcionários. O porto, atualmente, é administrado por um consórcio, com investidores com vasta experiência em infraestrutura no mundo. Nesse caso, há um questionamento acerca da perda de receita na transação de venda do porto, considerando a subavaliação dos ativos portuários, a exemplo de um fundo de participação acionária de Nova York (*Global Infrastructure Partners – GIP*) que, em 2010, comprou 27% de participação do porto por US\$ 575 milhões e vendeu três anos depois por aproximadamente US\$1 bilhão. Além disso, outros aspectos importantes devem ser avaliados para o longo prazo, como o aumento das taxas, impedindo a competitividade e provocando redução de investimentos em infraestrutura (CHEN *et al.*, 2017).

Destaca-se, ainda, que o processo de privatização australiano permite que as empresas privadas que passam a gerenciar as atividades do porto arrendado para o longo prazo possam negociar as suas participações com outros interessados de diferentes partes do mundo. Com a maior abertura dos portos australianos à iniciativa privada, três características principais podem ser destacadas: (i) a exploração no longo prazo; (ii) participação de fundos de pensão maduros com objetivo de obter altos retornos com investimentos em ações portuárias; e (iii) a propriedade estrangeira. Para a questão da propriedade estrangeira, é suscitada a discussão acerca da segurança nacional, considerando que muitos portos se localizam em áreas geográficas estratégicas com interesse para forças militares (CHEN *et al.*, 2017).

Um debate relevante nas questões da privatização total dos portos é o interesse público. Há uma questão social no que se refere à redução de empregados após os períodos de garantias pactuadas, implicando em desempregos e novas contratações precarizadas. Outro ponto a ser destacado é a responsabilidade social relacionada à transparência/prestação de contas que é exigida de forma mais ampla ao setor público e o planejamento estratégico, o qual tem foco maior nos interesses dos acionistas e objetiva aumento da lucratividade e ganhos financeiros em detrimento da atenção à força de trabalho (CHEN *et al.*, 2017).

Em que pesem as questões controversas, recomenda-se que sejam utilizadas metodologias de avaliação de desempenho do setor sob diversas variáveis, que não

apenas econômicas, de modo a ter um panorama acerca da eficiência e eficácia (CHEN *et al.*, 2017).

O modelo de governança dos portos do Vietnã é particular em relação a outros países que se voltaram à participação privada. A maioria dos seus portos tem controle estatal e as experiências da privatização têm se dado no sentido de transformar empresas públicas ou parte delas em empresas de direito corporativo privado. Outra característica peculiar é que a propriedade da terra, independente da privatização, continua a pertencer ao governo, diferente, por exemplo, do que ocorre no Reino Unido (privatização total), China (governança descentralizada) e Austrália (contratos de longo prazo) (THANH LE; NGUYEN, 2020).

Alfaro (2017) discute investimentos em infraestrutura e uso das tecnologias de informação para disseminação de políticas públicas para execução de parcerias público-privadas em portos da América Central, com destaque para o Canal do Panamá, o qual tem se mostrado uma via de interconexão com outras regiões marítimas em nível mundial.

A proposta do estudo de Alfaro (2017) é arrojada e objetiva a integração entre governos a partir de uma visão global, envolvendo os principais formuladores de políticas públicas da América Central. Esta proposta inclui a busca de soluções para a baixa produtividade pela falta de gerenciamento com estímulo à conectividade entre as cadeias logísticas portuárias - interface terrestre, alfândega, transporte de carga, transportadores terrestres, comunidade/cidadãos, relação porto-cidade, acessos a portos deficientes e serviços intermodais. A intenção principal com as melhorias é a preparação para uma demanda mundial futura na indústria marítima, na América Central.

Esta proposta envolve a utilização de tecnologia *Port Community Systems (PCS) / Port Single Windows(PSW)*<sup>2</sup>, planos de inovação, qualificação de pessoal e requisitos de acompanhamento, visando tornar a região líder e estratégica em serviços portuários. Entretanto, destaque-se que o maior desenvolvimento tem se dado no Canal do Panamá, suscitando a necessidade de investimentos para beneficiar outros países da região (ALFARO, 2017).

---

<sup>2</sup> Sistema Comunitário Portuário (PCS) é uma plataforma eletrônica que conecta múltiplos sistemas operados por uma variedade de organizações que compõem um porto (IPCSA).

Port Single Window (PSW) é conhecido no Brasil como Porto Sem Papel, “é um sistema de informação que tem como objetivo principal reunir em um único meio de gestão as informações e a documentação necessárias para agilizar a análise e a liberação das mercadorias no âmbito dos portos brasileiros” (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2017).

A América Central, de forma geral, ainda é incipiente no que se refere aos modelos de negócios portuários e desenvolvimento tecnológico. Alfaro (2017) destaca o estudo de Bekiaris e Nakanish (2004), que traz a experiência de nações da América do Norte, Europa e Ásia e principais áreas metropolitanas que, desde a década de 1980, realizaram investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e obtiveram progresso no setor, especialmente a partir de sistemas de informações inteligentes para a conexão entre os diferentes agentes das cadeias logísticas. Em geral, a regulação do setor é exercida pelas autoridades portuárias.

A introdução de novas tecnologias de gerenciamento de informações visa, também, dar maior transparência e potencializar o interesse privado na formação de parcerias. Entretanto, há crítica de como isso ocorre na América Central. O interesse de atrair grandes empresas e o alto comércio em todo o mundo não tem sido subsidiado pela inserção de maior transparência desses sistemas no que se refere às operações e desenvolvimento do porto. Isso resulta em atrasos na atração de investimentos e na continuidade do subdesenvolvimento de diversas regiões (ALFARO, 2017).

Os processos de descentralização da governança portuária podem estar relacionados não apenas ao sistema portuário, mas ligados também ao sistema econômico e de transporte. A melhoria da infraestrutura para aumentar a eficiência desses sistemas necessita de investimentos dos setores público e privado (WILMSMEIER; MONIOS, 2016; XIAO; LAM, 2020). Há uma tendência global de aumento da participação privada nos portos, incluindo investimentos em infraestrutura, através dos contratos de concessão (GUNASEKARA; BANDARA, 2018).

Wilmsmeier e Monios (2016) alertam para o risco de adotar abordagens genéricas de governança, considerando que, no âmbito portuário, é determinada por características institucionais locais e regionais. O estudo teve como foco a América Latina e Caribe (ALC), sendo utilizados quatro estudos de casos abordando a governança portuária no Chile, México, Brasil e Argentina, os quais são sintetizados no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 | Governança portuária na América Latina

País	Investimento público	Reforma portuária	Estrutura institucional	Desafios atuais
Chile	Até o final da década de 1990 os investimentos do setor eram quase que em sua totalidade realizados pelo setor público (governo nacional).	Iniciada no final da década de 1990 com base na Lei nº 19.542, a qual criou 10 autoridades portuárias (empresas portuárias) independentes da empresa portuária nacional (Emporchi).	Operação de terminais pelo setor privado através de contratos de concessão.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação pública na governança da estrutura e das novas configurações das relações de trabalho.</li> <li>- Aumento nas capacidades dos portos, investimentos no setor e adequações na legislação que impõe demasiadas obrigações ao setor privado e pode ser causa da não atração de investidores.</li> </ul>
México	Até 1993 todos os portos mexicanos eram ligados a um único operador nacional (PUMEX – Puertos Mexicanos).	A partir de 1993, criaram-se 64 administrações portuárias integradas (APIs), objetivando-se facilitar as privatizações das operações e estimular o investimento privado. As APIs possuem representantes dos setores privados, municipais e estaduais, e o ente federal com a maior autoridade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operação de terminais pelo setor privado através de contratos de concessão.</li> <li>- Desenvolvimento de novos terminais nos portos existentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhorar a falta de infraestrutura portuária e logística em geral, incluindo a acessibilidade no interior dos portos.</li> <li>- Visão sistêmica e orientada pela logística.</li> </ul>

País	Investimento público	Reforma portuária	Estrutura institucional	Desafios atuais
Brasil	Em 1990 foi dissolvida a Empresa de Portos do Brasil (Portobrás)	- 1993: Lei nº 8.630 – objetivo de modernizar, descentralizar e conferir autonomia ao setor. Oportunidade de participação privada em serviços e operações - 2013: 12.815 – A governança para modernização fica a cargo da Secretaria de Portos do Governo Federal e a agência reguladora Antaq responsável pelas licitações portuárias.	- Possibilidade de movimentação de cargas de terceiros por terminais de uso privado. - Utilização de critérios múltiplos para concessões e arrendamentos, de modo a conferir maior eficiência às operações.	- Superar os gargalos da infraestrutura multimodal, especialmente relacionados à dependência de um deficiente sistema rodoviário. - Reduzir custos para transporte de mercadorias a mercados globais.
Argentina	Antes de 1991, a gestão portuária era exercida pela autoridade portuária do estado (AGP).	Uma série de decretos foram adotados para ajustes na regulamentação e estímulo à participação privada.	Um dos pioneiros na América do Sul a permitir a privatização da infraestrutura de transporte no início dos anos 1990.	-A concentração da atividade portuária está em um porto, embora com vários terminais. -Necessidade de descentralização da atividade portuária.

Fonte: adaptado de Wilmsmeier e Monios (2016) pelos autores.

Observa-se que, excetuando-se o Vietnã, os demais países apresentados nesta seção possuem características de arranjos institucionais que guardam semelhanças. De forma geral, o objetivo da busca pela participação privada foi a maior modernização, descentralização e competitividade, contudo com características específicas de regramento instituídas pelo ambiente político-legal de cada país.

No tocante à América do Norte, destaca-se o modelo portuário de governança praticado nos Estados Unidos, o qual não possui um envolvimento direto do governo federal na administração portuária, uma vez que fica a cargo do governo estadual ou

municipal. Entretanto, o governo federal participa ativamente na promoção e execução de políticas públicas para o setor no tocante à segurança nacional, manutenção do porto e das vias marítimas voltadas ao comércio (WILLIAMS, 2018).

No caso americano, não há um modelo único para governança, considerando a variedade de portos estaduais e municipais, além da dimensão de cada um deles. Em estados maiores, a administração portuária pode ser descentralizada a municípios, como Califórnia, Texas e Flórida. No caso de estados geograficamente menores, ou aqueles que têm um porto principal e os demais de pequeno porte, geralmente é conferida a uma agência portuária a responsabilidade por gerenciar todas as operações. Destaque-se que nos Estados Unidos a participação privada é efetiva nos portos, principalmente no que concerne às operações e essa dual participação indica bom funcionamento (FAWCETT, 2007).

A China experimentou um crescimento intenso de seus portos nos últimos 30 anos, especialmente da indústria portuária, a qual assume destaque para a economia do país e, também, para a economia mundial. A movimentação de cargas portuárias na China evoluiu de 0,40 bilhões de toneladas para 8,08 bilhões de toneladas no período. O atual nível de desenvolvimento do setor é facilitador para atração de empréstimos e investimentos estrangeiros nas instalações portuárias (WANG; WANG, 2019). “Em 2016, entre os 10 principais portos do mundo, sete estão na China: o porto de Ningbo-Zhoushan, o porto de Xangai, o porto de Tianjin, o porto de Suzhou, o porto de Guangzhou, o porto de Tangshan e o porto de Qingdao” (WANG; WANG, 2019, p. 2).

Como reflexos das políticas públicas nesse processo, podem-se citar os investimentos na melhoria da infraestrutura de transporte público multimodal - hidrovias, ferrovias e rodovias (WANG; WANG, 2019).

### 3 Metodologia

Neste trabalho, utilizou-se como procedimento metodológico a abordagem qualitativa, com natureza de ensaio teórico (MENEGHETTI, 2011) e objetivo exploratório, através de pesquisas bibliográfica e documental, com análise documental e coleta de dados secundários relacionados com as políticas públicas para o setor portuário. Quanto ao objetivo exploratório da pesquisa, a finalidade é expandir o conhecimento e, conseqüentemente, a discussão acerca do tema (GIL, 2007). Em relação aos processos de coleta de dados, a pesquisa bibliográfica forneceu o instrumental analítico para o

desenvolvimento do estudo (VERGARA, 2006) e a pesquisa documental, a qual é muito comum para explorar informações de documentos públicos (GIL, 2002).

No desenvolvimento deste estudo foram utilizadas as bases *Web of Science* e *Scopus* na busca de publicações da área portuária, sendo selecionadas aquelas que tinham relação com o tema proposto. O critério de exclusão foi os que não trouxeram em seu título ou resumo os termos “política pública”, “setor portuário” ou “porto”, no primeiro momento. Depois foram excluídos os que não apresentavam contribuições ao tema específico em seu conteúdo. Também foram utilizados documentos oficiais do governo brasileiro e outras publicações não apresentadas na busca na base citada. Foi utilizado, também, o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes para busca de estudos acerca de propostas de ajustes no arranjo institucional para o setor, obtendo-se 117 resultados, dos quais foram selecionados aqueles com acesso autorizado e aderência ao tema.

Especificamente para a Seção 2, acerca das políticas portuárias no mundo, além da utilização da publicação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2016), foi realizada busca na base *Scopus* com o termo “*public policies for the port sector*”, para o período de 2014 a 2020, tendo sido obtidos 55 resultados, dos quais foram selecionados seis artigos, utilizando como critério a abordagem acerca das políticas públicas portuárias e sua relação com o arranjo institucional do sistema, uma vez que muitos documentos traziam abordagens de outros setores da economia ou não guardavam nenhuma relação com a busca.

No que tange à discussão acerca do Porty Community Systems (PCS), foi utilizado como instrumento de coleta de dados o e-SIC, no período de abril de 2020, considerando o estágio inicial de implantação com participação do Porto de Santos (Codesp) e coordenação pelo Ministério da Infraestrutura, instituições para as quais foi direcionado o pedido de informação.

#### **4 A gestão pública e o marco regulatório do setor portuário: reflexos na governança**

No contexto da governança, governos de todo o mundo inserem em suas políticas públicas e marcos regulatórios maior participação privada, no sentido de cumprir o seu papel de atendimento às demandas sociais com maior eficiência. Destaque-se a reorganização do setor portuário, a qual tem presença marcante nas décadas de 1980 e 1990. O que os governos almejavam foi retirar a concentração de organizações

anteriormente administradas pelo Estado e compensar essa descentralização com os investimentos advindos do setor privado. Ademais, os programas de governo dessa natureza fizeram parte da tentativa da aplicação dos novos conceitos, à época, de gestão pública aplicados ao setor de transporte, aplicando-se os princípios comerciais privados às operações governamentais (BALTAZAR; BROOKS, 2007).

Em estudo acerca da desconcentração de atividades portuárias no mundo, Brooks (2017) destaca que nem todos os países que utilizaram a descentralização obtiveram o êxito pretendido. A autora destaca a sua análise realizada juntamente com Baltazar (BALTAZAR; BROOKS, 2007), a qual observou a partir de diversas pesquisas que ainda havia uma considerável insatisfação em relação ao desempenho de portos, objetos de descentralização do Estado, incluindo aqueles que se tornaram totalmente privatizados. É atribuída, como parte do fraco desempenho de alguns portos, a realização de privatização portuária, internacionalização e concessões sem antes, aparentemente, questionar se o modelo é adequado às especificidades locais (BROOKS, 2017).

No contexto desses rearranjos e busca por novas formas de gestão portuária, com vistas a melhorar a eficiência dos portos, pode-se destacar os reflexos no campo legal do Estado brasileiro. Historicamente, o país tem no marco legal do setor portuário diversas mudanças, conforme registros no Quadro 2.

## Quadro 2 | Histórico do marco regulatório do setor portuário brasileiro

Período	Marco
1808	Abertura dos portos às nações amigas por D. João VI.
1846	Visconde de Mauá cria a Cia de Estabelecimento de Ponta da Areia, no porto de Niterói.
Fim do século 19 e início do século 20	Início das concessões para construção e exploração dos portos no Brasil.
Decreto nº 9.078/1911	Criação das Inspetorias de Portos, Rios e Canais e a Inspetoria Federal de Navegação, vinculadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas.
Decreto nº 23.607/1932	Criação do Departamento Nacional de Obras e Navegação e união das atividades dos órgãos criados em 1911.
Decreto nº 24.447/1934	Definiu nos portos organizados as atribuições de diferentes ministérios.
Decreto nº 24.508/1934	Definiu os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados e uniformizou as taxas.
Decreto nº 24.511/1934	Regulou a utilização das instalações portuárias.

Período	Marco
Decreto-lei nº 6.166/1943	Transforma o Departamento Nacional de Obras e Navegação em Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais.
Lei nº 4.213/1963	Altera a nomenclatura do Departamento criado em 1943 para Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis.
Decreto-lei nº 6.166/1967	Criação do Ministério dos Transportes, em substituição ao anterior, continuando o departamento a incentivar a criação de empresas para administração dos portos organizados, que originaram as atuais Companhias Docas.
Lei nº 6.222/1975	Extingue o Departamento e cria a Empresa de Portos do Brasil S.A - Portobrás.
Lei nº 8.029/1900	Extinção da Portobrás.
Decreto nº 99.244/1990	Subordina o setor de transporte ao Ministério da Infraestrutura; Cria a Secretaria Nacional de Transportes; Cria o Departamento Nacional de Transportes Aquaviários.
Lei nº 8.422/1992	Transforma o Ministério da Infraestrutura em Ministério dos Transportes e Comunicações, mantendo a secretaria e o departamento.
Lei nº 8.490/1992	Restabelece o Ministério dos Transportes.
Lei nº 8.630/1993	Lei dos Portos.
Lei nº 12.815/2013	Nova Lei dos Portos.
Decreto nº 8.033/2013	Regulamenta a Lei nº 12.815/2013.
Decreto nº 9.048/2017	Altera o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias.

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2015).

A extinta Lei nº 8.630/1993 (Lei dos Portos) foi o instrumento jurídico brasileiro criado para acompanhar uma tendência mundial pela busca da modernização, eficiência e competitividade no setor portuário na década de 1990. A lei trouxe disposições acerca do “regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias” e já carregava os contornos de um novo modelo de governança, disciplinando a participação privada na exploração do porto organizado, destacando-se a formalização contratual com diversas cláusulas que objetivaram um melhor desempenho pelo setor privado, a exemplo de definição de “critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço” (BRASIL, 1993).

De forma global, as implicações das políticas públicas para o setor portuário implantadas com influência do novo modelo de governança e regulatório não foram observadas em curto prazo, considerando a complexidade do setor e as múltiplas relações com outros setores da economia. Além disso, a adoção de modelos de governança portuária para diferentes nações reflete suas especificidades, levando em conta as circunstâncias econômicas, culturais e os arranjos institucionais, os quais reverberam na aprovação de políticas públicas e formas de governança. O poder de negociação de acionistas, operadores portuários, gestores, instâncias colegiadas e outros elos do *cluster portuário* varia de acordo com o modelo adotado por cada país, refletindo na sua capacidade de realizar reformas (BROOKS *et al.*, 2017).

No Brasil, após 20 anos da Lei dos Portos, o país introduziu o atual marco regulatório, com inovações na organização do setor portuário com a publicação da Lei nº 12.815/2013 (Nova Lei dos Portos), dispondo acerca da “exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários” (BRASIL, 2013). Brooks *et al.* (2017) destacam que o Brasil realizou um refinamento dos termos da legislação, o estímulo à concorrência e centralização da governança, de modo a caminhar em direção à solução das falhas de implementação das abordagens anteriores.

A Nova Lei dos Portos explicita, em seu artigo 3º, o “objetivo de aumentar a competitividade e desenvolvimento do país” (BRASIL, 2013). O instrumento reforça o papel da participação privada para estimular a modernização e gestão dos portos. Essa é mais uma afirmação, em âmbito governamental, do modelo de governança adotado pelo Brasil, com participação privada e centralização governamental, com incentivo à redução das atividades portuárias sob a égide do Estado. Esse modelo corrobora com o praticado em outros países como a Espanha (COTO-MILLÁN *et al.*, 2016) e pela América Latina (WILMSMEIER; MONIOS, 2016), além de outros exemplos destacados na Seção 2 deste artigo, com ressalvas às especificidades das formas de concessões de cada governo.

Há que se destacar que a Nova Lei dos Portos não trouxe apenas avanços ao setor. Cutrim *et al.* (2018), em pesquisa aplicada ao setor portuário brasileiro, apresentam entraves que consideram um retrocesso ao sistema com impactos para a governança, como a perda do caráter deliberativo para o Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e a centralização das decisões no Governo Federal. Ressalte-se que essa crítica é também apontada por Britto *et al.* (2015). Os autores destacam que a limitação da instância

colegiada para a tomada de decisões tem relação direta com a redução de arrendamentos no setor, valendo registrar que o resultado é o inverso do que foi proposto pela lei, que é a maior participação do setor privado.

O processo de formação do secular sistema portuário brasileiro foi marcado por lentos avanços e situações de entraves, especialmente como reflexo de políticas públicas que não contribuíram para o desenvolvimento do setor. Desde o começo do século 19 se percebe, prioritariamente no país, ações reativas, cujos investimentos refletem a demanda do crescimento do comércio internacional, sendo insuficientes para dar conta das novas necessidades de melhorias, reaparelhamento e modernização (GOULARTI FILHO, 2007).

Todavia, mesmo diante das limitações relacionadas a investimentos e modelagem do setor, esse processo de construção “contribuiu na formação do sistema nacional de economia. Rodovias, energia, telefonia, siderurgia, sistema de crédito e portos estão todos integrados e formam um sistema nacional de economia” (GOULARTI FILHO, 2007, p. 482).

Segundo Cutrim *et al.* (2018, p. 202), no Brasil há um excesso de planos com baixo nível de execução e pouco alinhamento entre eles, “excesso de instituições que regulam, fiscalizam e planejam o setor portuário”. Esse panorama reflete diretamente na governança portuária brasileira, implicando em comprometimento de seu nível de eficiência, baixa integração entre os diversos setores e resulta em baixo estímulo a uma gestão responsável entre as autoridades portuárias.

## 5 Políticas públicas e o setor portuário brasileiro

Considerando a relevância do arranjo institucional para o desenvolvimento do setor portuário, Cutrim *et al.* (2018) discutem a necessidade de ajustes no caso brasileiro, de modo a refletir em melhor desempenho. Como já visto na seção anterior, de forma simplificada, o Quadro 2 demonstra o quanto o setor é impactado por diversas mudanças, descontinuidade de políticas e modelos de organização do sistema portuário. Essas constantes alterações no marco regulatório e das instituições administradoras implicam na falta de coordenação entre elas e até na ineficiência para divisão das funções e responsabilidades.

Essa descontinuidade na organização do sistema portuário brasileiro, apresentada por Cutrim *et al.* (2018), reflete na avaliação das políticas públicas para o setor. As constantes alterações na estrutura de governança, regulação e atribuições de responsabilidades limitam a visão do governo na análise dessas políticas, pois, de acordo com Brooks *et al.*

(2017), o setor apresenta complexidade e sua dinâmica está imbricada a outros setores da economia, indicando que a avaliação das políticas públicas seja possível no longo prazo.

Na continuidade das medidas do governo brasileiro, com vistas à modernização do setor, tem-se como medida relevante a edição da Portaria nº 03, de 07 de janeiro de 2014, da então Secretaria de Portos (SEP), que estabeleceu “diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário - Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) e respectivos Planos Mestres, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e Plano Geral de Outorgas (PGO)” (BRASIL, 2014), conforme descreve o Quadro 3, a seguir.

### Quadro 03 | Planejamento integrado do setor portuário

Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP)	Plano Geral de Outorgas (PGO)	Plano Mestre	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ)
Instrumento de planejamento estratégico do setor portuário nacional.  Visa identificar vocações dos diversos <i>clusters</i> portuários.	Instrumento de planejamento para outorgas de portos ou TUPs.  Arrendamento, concessão, autorização e delegação.	Instrumento de planejamento voltado à unidade portuária, com base no PNL.  Visa direcionar ações, melhorias e investimentos no porto e em seus acessos.	Instrumento de planejamento operacional da administração portuária.  Compatibiliza as políticas municipais e estaduais de desenvolvimento urbano com a otimização das áreas do porto.  Lista o portfólio de investimentos do porto.

Fonte: adaptado pelos autores de SEP/PR (BRASIL, 2015a).

Após a edição da Portaria nº 03/2014 – SEP, o PNL de 2012 foi atualizado, visando ao atendimento das diretrizes da Lei nº 12.815/2013 para alocação eficiente de investimentos públicos no sistema portuário (BRASIL, 2015a).

O PNL integra o Planejamento Estratégico de Estado para o setor portuário, atuando na projeção de cenários de curto, médio e longo prazos. O objetivo é a orientação para o crescimento da demanda por serviços portuários, melhorias na infraestrutura e sistemas de gestão para portos públicos brasileiros (BRASIL, 2015a).

O plano traduz um processo completo de planejamento, execução, acompanhamento e ajustes, com vistas a orientar as ações da Secretaria de Portos para o desenvolvimento

do setor, “pois confirma a disposição do país em aumentar os investimentos no setor portuário nacional, no contexto do estabelecido no Plano Plurianual (PPA) 2016 – 2019” (BRASIL, 2015a, p. 3). Todavia, ressalta-se que esse instrumento de planejamento (PNLP) concentra-se em ações para o período 2015-2018 (BRASIL, 2015a, p. 3), cujos pilares estratégicos são:

- Aprimorar a governança e modernizar a gestão dos portos organizados;
- Melhorar a produtividade, o nível de serviços e otimizar os fluxos logísticos na movimentação de carga e no transporte de passageiros;
- Adequar a capacidade portuária à demanda de carga e de passageiros, por meio da melhoria nas condições dos acessos aquaviários e terrestres e das respectivas instalações portuárias; e
- Promover a sustentabilidade ambiental e a revitalização de áreas portuárias nos portos organizados (BRASIL, 2015a, p. 3).

Observa-se a preocupação do Estado brasileiro na realização de ações coordenadas com base em planejamento, incluindo disponibilidade orçamentária, o que favorece a avaliação dos resultados e o estabelecimento de parâmetros para a gestão do setor.

Em 2019, o Ministério da Infraestrutura publicou nova versão PNL (2019) com atualizações de poligonais, Planos Mestres, PDZs e demais instrumentos específicos para as autoridades portuárias e Terminais de Uso Privado (TUPs). Em relação às poligonais, representação gráfica (mapa, carta ou planta dos limites físicos do porto organizado), 81% foram atualizadas e publicadas; 63% dos Planos Mestres publicados; 51% de PDZs aprovados. No âmbito das boas práticas de gestão, 68% das autoridades portuárias possuem plano de negócio e 60% possuem planejamento estratégico. Destaque para a expressiva participação dos TUPs no processo de modernização do setor, com 166 instalações entre 2014 e 2019 (BRASIL, 2019).

Além dos instrumentos de planejamento citados, vale destacar o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT). Seu desenvolvimento foi captaneado pelo Ministério dos Transportes, em cooperação com o Ministério da Defesa. Uma de suas principais contribuições foi dar embasamento científico ao processo de planejamento e definir uma metodologia confiável para avaliação de políticas públicas em transportes, além de dar maior atenção à territorialidade, com foco no desenvolvimento regional, e ao processo participativo, envolvendo diversos segmentos de interesse para o setor (BRASIL, 2020).

Há que se destacar, também, o papel assumido pela Empresa de Planejamento e Logística – EPL (estatal federal) para as políticas públicas voltadas para a melhoria da infraestrutura dos diversos modais de transporte, com reflexo para o setor portuário. A empresa pública foi criada em 2012, pela Lei nº 12.743 e, em síntese, tem o objetivo de promover o transporte ferroviário de alta velocidade e sua integração aos demais modais, além de realizar projetos, estudos e pesquisas para o planejamento logístico e de transporte no país (EPL, 2020).

Entre os produtos gerados com a atuação da EPL, pode-se citar o novo Plano Nacional de Logística (PNL), desenvolvido em parceria com o Ministério da Infraestrutura com projeções até 2035, o qual está em fase final e traz uma importante contribuição para o setor portuário acerca dos custos relacionados à atividade e do tratamento a ser direcionado aos portos dentro do plano, de modo a contribuir em melhorias da infraestrutura logística e intermodalidade. Um dos objetivos do novo plano (PNL-2035) é integrar o PNLP, descontinuando o segundo, sendo a EPL responsável pela elaboração dos Planos Mestres Portuários, sob a supervisão do Ministério da Infraestrutura (EPL, 2020).

Iniciado em 2014, com três Companhias Docas em projeto-piloto da Secretaria de Portos (SEP), o Programa de Modernização da Gestão Portuária (PMGP) já atingiu sete autoridades portuárias vinculadas ao Ministério da Infraestrutura. Essa foi mais uma medida de destaque para ações de governança e melhoria de processos logísticos, de gestão interna e indicadores para monitoramento (BRASIL, 2019).

Além das iniciativas destacadas anteriormente, acrescentam-se algumas ações do Governo Federal brasileiro. Conforme discutido na Seção 2, destacam-se as propostas para América Central com o uso de tecnologias da informação como *Port Community Systems (PCS)* / *Port Single Windows (PSW)*, que figuram como propostas no apoio aos avanços pretendidos naquela região (ALFARO, 2017). Ambas as tecnologias já são realidade no contexto brasileiro: a primeira em estágio inicial e a segunda já com grau avançado de implantação.

O *Port Single Windows (PSW)*, conhecido no Brasil como Porto Sem Papel, é um sistema informatizado que otimiza a emissão de formulários (foram eliminados 140) e outras documentações desnecessárias para agilizar a análise e liberação de mercadorias nos portos brasileiros. Até 2017, a Secretaria Especial de Portos (SEP/PR) já havia implantado o projeto em 34 portos. O sistema atua com base nas recomendações da Organização Marítima Internacional (IMO) como uma ferramenta de janela única portuária, ou seja,

em uma única base de dados a entrada ou a liberação de mercadorias são realizadas através das informações obrigatórias disponibilizadas pelo responsável da embarcação, armador ou agência de navegação (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2017).

De acordo com informações do Ministério da Infraestrutura (2020), obtidas através do Sistema de Informação ao Cidadão (e-Sic) do Governo Federal, atualmente, o Porto Sem Papel “está disponível para todos os portos do Brasil, ativo em 36 portos públicos e 102 terminais privados”, sendo que, para os terminais privados, o projeto teve início em outubro de 2017.

Em relação às informações obtidas acerca da implantação do *Port Community Systems (PCS)* no Brasil, foi utilizado como canal de busca o e-Sic. Os questionamentos foram direcionados ao Ministério da Infraestrutura e ao Porto de Santos, uma vez que o segundo é um dos portos pioneiros a se beneficiar com o sistema.

De acordo com informações obtidas do Ministério da Infraestrutura (2020), o Programa de Facilitação do Comércio é apoiado pelo Fundo *Prosperity* do governo do Reino Unido e, no Brasil, foram inicialmente selecionados os portos de Santos (SP), Rio de Janeiro (RJ), Paranaguá (PR) e Suape (PE); entretanto, Paranaguá foi substituído pelo Porto de Itajaí (SC). O PCS encontra-se em fase inicial no Brasil e até fevereiro de 2020 as ações estavam concentradas na formação de grupos de trabalho, com participação de agentes públicos e privados para definição de quais processos e funcionalidades terão prioridade de implantação.

Quando indagado acerca dos benefícios esperados com a implantação do PCS, o Ministério da Infraestrutura (2020) registrou que:

A implantação do PCS, por meio do Programa de Facilitação de Comércio, visa tornar os portos brasileiros mais eficientes e competitivos, tendo como objetivo reduzir o tempo total de trânsito das cargas pelos portos, diminuindo 1 (um) dia no fluxo das exportações, e 2 (dois) dias no fluxo das importações. Esse objetivo será alcançado promovendo a integração de sistemas de tecnologia e a coordenação entre os vários atores que atuam nos portos, por meio do desenvolvimento e implantação de plataformas de comunidades portuárias (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2020).

O Ministério da Infraestrutura (2020) também destacou outros sistemas informatizados objetos de políticas públicas; o já mencionado Porto Sem Papel, o Portolog

e o *Vessel Traffic Management Information System* - VTMISS (Sistema de Gerenciamento e Informação do Tráfego de Embarcações). O Portolog auxilia na redução de filas, pois realiza o agendamento de caminhões para acesso ao porto para processos de exportação, importação e cabotagem. O VTMISS, já implantado no Porto de Vitória (ES), tem o objetivo de dar maior segurança à navegação através do monitoramento e organização do tráfego aquaviário no porto, canais de acesso e fundeadouros (ancoradouros).

## 6 Propostas para configuração dos arranjos institucionais e a governança portuária brasileira

Em estudos desenvolvidos por Barbosa (2016), que realiza uma análise do arranjo institucional do setor com ênfase na Lei nº 12.815/2013 e seus impactos na regulação dos arredamentos operacionais, e Frezza (2016), em seu estudo sobre a nova lei dos portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras, a principal crítica é acerca da centralização de autoridade na então Secretaria de Portos da Presidência da República, atual Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários.

A supracitada secretaria assumiu posição hierárquica superior à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), reduzindo a autonomia do órgão em cumprir o seu papel regulador e das administrações portuárias que, em geral, passaram a uma posição predominantemente operacional frente às políticas. Assim, a autora sugere revisão da legislação, para que sejam ajustadas as competências de cada órgão, em especial conceder maior autonomia à Antaq para que a regulação esteja livre de influências políticas (BARBOSA, 2016).

Freitas (2015) chama a atenção para a reflexão acerca da intenção do novo marco regulatório na promoção do desenvolvimento nacional, uma vez que se trata de algo muito mais complexo do que apenas promover uma maior participação do mercado privado nas atividades portuárias. Isso porque não dá conta de suprir demandas por infraestrutura que permitam maior integração entre diferentes regiões do país. Assim, a concentração da participação no mercado internacional fica mais restrita às empresas relacionadas à exportação de *commodities* pertencentes a grandes grupos empresariais.

Observa-se, ainda, uma crítica ao modelo centralizador de decisões com base no governo, enfraquecendo a administração local, na contramão dos principais portos do mundo.

(...) não existem instrumentos capazes de garantir a efetiva integração das políticas do setor portuário e outros setores relacionados à infraestrutura de transporte, o que determina a perda de eficiência das soluções encontradas separadamente (FREITAS, 2015, p. 112).

Há a necessidade de maior diálogo com as políticas locais para melhor relação porto-cidade, integração entre o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento dos Portos (PDZ) e o plano diretor das cidades portuárias, de modo a não deixar de lado o bem-estar social. Outro ponto destacado diz respeito à delegação de portos às administrações locais sem o estabelecimento de metas e objetivos bem definidos, dificultando a avaliação dos resultados.

Em pesquisa realizada por Leite (2019), que focalizou na análise da contribuição da nova lei dos portos para o crescimento do setor no Brasil, foi concluído que a abordagem dinâmica de sistemas é um método indicado para análise de sistemas políticos, como o setor portuário. A sistematização tomou por base o marco regulatório para a construção do mapa sistêmico, seleção das fontes oficiais de informação e construção de indicadores.

Souza (2017), em sua tese de doutorado acerca de portos empreendedores, propõe uma descentralização acerca da origem dos investimentos portuários, podendo ser a sua execução realizada pelas empresas privadas que atuam no complexo. O objetivo é utilizar instrumentos infralegais para superar o engessamento do formato jurídico do condomínio portuário atual. Isso permitiria desburocratizar a realização de intervenções na infraestrutura logística de acesso ao porto, recuperação de equipamentos e investimentos em ativos internos, sem a necessidade de realizar licitações morosas e burocráticas. A administração portuária local atuaria como autoridade para decisões com participação, também, da comunidade e do governo local, de modo a promover uma “administração portuária empreendedora”.

Já Zilli (2015) propõe que as políticas públicas para o setor portuário brasileiro estejam atreladas a uma gestão eficaz e por competência para uma atuação cada vez mais profissional e capaz de atender às demandas econômicas.

Ademais, cabe destacar o papel que as instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs) podem exercer no apoio aos processos de inovação e desenvolvimento de tecnologia, além das possibilidades de transferência de *know-how*, conforme Lei de Inovação nº 10.973/2004, Novo Marco Legal da Inovação, promulgado por meio da Lei nº 13.243/2016 (regulamentado pelo Decreto nº 9.283/2019), e a recente Política Nacional de Inovação, promulgada através do Decreto nº 10.534/2020 (BRASIL, 2004, 2016, 2019,

2020). O objetivo é promover o apoio em âmbito governamental no que se refere à formulação e revisão de suas políticas públicas e, no contexto dos portos organizados, formas de gestão e cooperação entre agentes do setor, fortalecendo a relação entre empresas, autoridades portuárias, ICTs e governo.

Nos documentos oficiais consultados e pesquisas utilizadas para a elaboração desse estudo, não foram verificadas de forma clara as políticas públicas que estimulam a inovação portuária, sejam tecnológicas ou aquelas que abracem o aperfeiçoamento da gestão. Para que o setor avance ainda mais, faz-se necessário estimular as empresas e órgãos do sistema a pensarem a inovação como um processo, o qual deve ser retroalimentado e integrar a cultura das organizações, formando uma rede de cooperação entre as diversas partes e fornecendo insumos que se originam de cima para baixo e vice-versa.

No tocante às propostas discutidas nesta seção, o arcabouço pesquisado se volta, de forma geral, às necessidades de ajustes na estrutura decisória do sistema portuário federal, de modo a permitir maior autonomia das administrações locais e investimentos mais eficientes, considerando a possibilidade da redução de burocracias. Ademais, para estimular a eficiência dos portos públicos federais e práticas inovadoras, entende-se como relevante a proposta de Zilli (2015), em que se colocam as políticas públicas para o setor portuário brasileiro alinhadas à gestão eficaz e por competência.

## 7 Considerações finais

A presente pesquisa objetivou discutir o papel do Estado na promoção da inovação através de políticas públicas e seu reflexo no arranjo institucional do setor portuário brasileiro. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e natureza de ensaio teórico.

Observou-se que a configuração do sistema portuário, ou seja, o arranjo institucional adotado pelo Estado para estruturar o setor reflete a sua resposta às demandas de mercado e sua capacidade de atuar de forma eficiente e com processos de governança adequados à complexidade cada vez maior dos portos e *clusters* portuários, considerando, principalmente, a necessidade de atuação em escala global.

No âmbito do Brasil, verificou-se que o país teve um processo lento e reativo na configuração do setor portuário, principalmente em tempos que a atividade era predominantemente controlada pelo Estado. No cerne das adaptações que ocorreram em outros países, o sistema portuário nacional se abriu nos anos 1990 para

a participação privada e, a partir daí, novos ajustes permitiram uma caminhada em direção à modernização do setor.

Destacam-se os desafios de aperfeiçoar os processos logísticos e de gestão com a execução do Plano Nacional de Logística (PNL), Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), Plano Nacional de Logística Potuária (PNLP), Planos Mestres, Planos de Outorgas, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZs) e com a implementação do Programa de Modernização da Gestão Portuária. Mas é inegável que as políticas públicas para o setor representam avanços importantes que, evidentemente, podem ser aperfeiçoados, sendo recomendado que o governo e todo o sistema portuário possam conversar com outras instituições, a exemplo das instituições de ensino e pesquisa.

É relevante que, para além de instrumentos de planejamento para o setor, órgãos supervisores acompanhem, assessorem, estimulem e criem mecanismos para a execução de suas políticas pelas autoridades portuárias, a exemplo de instrumentos de governança e incentivo à inovação. Inclusive, os próprios instrumentos de planejamento para execução das políticas públicas podem se apresentar como indutores de inovação, a exemplo do Plano Nacional de Logística (PNLP) e, considerando o escopo de atuação da EPL, a empresa pública pode ser o agente empreendedor capaz de promover processos de inovação nos portos, por vias de parcerias.

O Brasil vem envidando esforços para modernização de seus portos com sistemas informatizados que permitem redução de burocracias, integração de transportes e segurança da navegação. Mesmo diante dos indicativos de ajustes para melhoria da eficiência portuária, observou-se que entraves encontrados no sistema portuário brasileiro também estão presentes em outras partes do mundo, como observado na Seção 2 deste artigo. Ademais, cada país possui suas características particulares de organização política, estrutura econômica e capacidade de investimentos, cabendo cautela na comparação para possível importação de modelos, inclusive tomando o cuidado de observar a vocação de cada porto.

Acerca das práticas de inovação e governança no setor portuário brasileiro, destaca-se o Programa de Modernização da Gestão Portuária (PMGP). Como desmembramento de uma política pública, os métodos de governança do programa contribuem para melhor acompanhamento de macro e micro processos das autoridades portuárias, alinhamentos às estratégias do Governo Federal e ao mapa estratégico do negócio.

Recomenda-se a aplicação do PMGP a todas as Companhias Docas vinculadas ao Ministério da Infraestrutura e que sua implantação seja efetivamente acompanhada e

revisitada para eventuais ajustes, podendo a metodologia ser adaptada a outros portos do sistema. O investimento no aperfeiçoamento da gestão dos portos e nos seus recursos humanos é essencial ao fortalecimento do setor e à promoção de inovações. Assim, novos estudos poderão abordar de forma mais específica os resultados do programa e as reais contribuições para a governança das autoridades portuárias.

## Referências

ALFARO, Luis Alfredo Martínez. Public private partnership investment to execute policies of port community system in Central America. In: *International Journal of Economic Research*, v. 14, n. 02, 2017.

AUSTRÁLIA. *Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications*. November 28, 2018. Disponível em: <<https://www.infrastructure.gov.au/transport/freight/ports.aspx>>. Acesso em: 07/07/2020.

BALTAZAR, Ramon.; BROOKS, Mary. R. Port governance, devolution and the matching framework: a configuration theory approach. In: BROOKS, M. R.; CULLINANE, K. (Orgs.). In: *Research in Transportation Economics*. Oxford: [s.n.]. v. 17, p. 379-403, 2007.

BARBOSA, Fabiana de Oliveira. *Análise do arranjo institucional do setor portuário conforme a Lei nº 12.815/2013 e seus impactos na regulação de arrendamentos operacionais*. Dissertação de Mestrado em Transportes. Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

BAIRD, Alf. *Increased trade and economic growth won't happen in Scotland till we sort out our ports*. The Jimmy Reid Foundation: Edinburgh. Disponível em: <<http://reidfoundation.org/2016/01/sort-out-our-ports/>>. Acesso em: 09/07/2020.

BEKIARIS, Evangelos; NAKANISHI, Yuko J. Economic impacts of intelligent transportation systems. 1st Edition. In: *Research in transportation economics*. National Center for Research and Technology Hellas. Volume 8. Thessaloniki, Greece: Elsevier Ltd, 2004.

BRASIL. Audiência Pública. Senado Federal. 29 de junho de 2010. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/comissoes/ci/ap/AP20100629\\_Fabrizio\\_Pierdomenico.pdf](http://www.senado.gov.br/comissoes/ci/ap/AP20100629_Fabrizio_Pierdomenico.pdf)> Acesso em: 07/03/2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8033.htm)>. Acesso em: 13/02/2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.048, de 10 de maio de 2017*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm)>. Acesso em: 13/02/2021.

\_\_\_\_\_. *Histórico – Sistema Portuário Brasileiro*. 2015. Ministério da Infraestrutura. Disponível em: <<http://transportes.gov.br/estudos-e-pesquisas/90-portos-p%C3%A1gina-inicial/5504-hist%C3%B3rico-sistema-portu%C3%A1rio-brasileiro.html>> Acesso em: 11/03/2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8630.htm)> Acesso em: 07/03/2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm)> Acesso em: 07/03/2020.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 03, de 07 de janeiro de 2014*. Secretaria de Portos. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30049702/do1-2014-01-08-portaria-n-3-de-7-de-janeiro-de-2014-30049695](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30049702/do1-2014-01-08-portaria-n-3-de-7-de-janeiro-de-2014-30049695)> Acesso em: 08/03/2020.

\_\_\_\_\_. *PNLP 2015: Plano Nacional de Logística Portuária*. Sumário Executivo. Secretaria de Portos. 2015a. Disponível em: <[https://www.infraestrutura.gov.br/images/SNP/planejamento\\_portuario/arquivos\\_pnlp/SumarioExecutivoPNLP.pdf](https://www.infraestrutura.gov.br/images/SNP/planejamento_portuario/arquivos_pnlp/SumarioExecutivoPNLP.pdf)> Acesso em: 08/03/2020.

\_\_\_\_\_. *PNLP 2019: Plano Nacional de Logística Portuária*. Sumário Executivo. Ministério da Infraestrutura. Disponível em: <<https://www.infraestrutura.gov.br/images/2020/03/2.14.pdf>> Acesso em: 16/03/2020.

\_\_\_\_\_. *PNLT: Plano Nacional de Logística e Transporte*. Ministério da Infraestrutura. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-terrestre/conheca-o-pnlt>>. Acesso em: 14/02/2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020*. Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10534.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10534.htm)>. Acesso em: 17/02/2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm)>. Acesso em: 17/02/2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016*. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm#art2)>. Acesso em: 17/02/2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018*. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm)>. Acesso em: 17/02/2021.

BRITTO, Paulo Augusto P. de *et al.* Promoção da concorrência no setor portuário: uma análise a partir dos modelos mundiais e aplicação ao caso brasileiro. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.49(1): p. 47-71, jan./fev. 2015.

BROOKS, Mary R.; CULLINANE, Kevin; PALLIS, Athanasios. Revisiting port governance and port reform: a multi-country examination. In: *Research in Transportation Business & Management*, v. 22, p. 1-10, 2017.

CHEN, Peggy Shu-Ling *et al.* The latest trend in Australian port privatisation: drivers, processes and impacts. In: *Research in Transportation Business & Management*. Volume 22, p. 201-213, 2017.

CHEN, Shu-Ling; EVERETT, Sophia. The dynamics of port reform: different contexts, similar strategies. In: *Maritime Policy & Management*, v. 41, 3. ed. p. 288-301, 2014.

COTO-MILLÁN, Pablo *et al.* Public regulation and technical efficiency in the Spanish Port Authorities: 1986–2012. In: *Transport Policy*, v. 47, p. 139-148, 2016.

CUTRIM *et al.* Uma proposta de modelo de governança portuária para o Brasil. In: *Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios*. Florianópolis. v. 11, ed. esp. 2, 2018.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA (EPL). *Quem Somos*. 2020. Disponível em: <<https://www.epl.gov.br/quem-somos>>. Acesso em: 14/02/2021.

\_\_\_\_\_. *Portos no Plano Nacional de Logística*. 2020. Disponível em: <<https://www.epl.gov.br/portos-no-plano-nacional-de-logistica1>>. Acesso em: 14/02/2021.

FAWCETT, James. A. Port governance and privatization in the United States: public ownership and private operation. M. R. Brooks & K. Cullinane (Eds.). In: *Research in Transportation Economics*. Volume 17. p. 207-235. Boston: Elsevier, 2007.

FREITAS, José Carlos Higa. *O novo marco regulatório do setor portuário e o desenvolvimento nacional*. Dissertação de Mestrado. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2015.

FREZZA, Conrado da Silveira. *A nova lei dos portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público*. Dissertação de Mestrado em Transportes. Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

GALVÃO, Bömer Cassia; WANG, Grace W. Y.; MLESKI, Joan. Public-private interests and conflicts in ports: a content analysis approach. In: *The Asian Journal of Shipping and Logistics*. Volume 32, Issue 1, March 2016, p.13-22.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. In: *Economia e Sociedade*, Campinas. v. 16, n. 3 (31), p. 455-489, dez. 2007.

GUNASEKARA, Harshanee; BANDARA, Yapa. Assessing impact of concessionaires on sea ports. In: *Moratuwa Engineering Research Conference (MERCon)*. Disponível em: <<https://ieeexplore.ieee.org/document/8421931>>. Acesso em: 09/07/2020.

INTERNACIONAL PORTY COMMUNITY SYSTEMS ASSOCIATION (IPCSA). PCS. Disponível em: <<https://ipcsa.international/pcs>>. Acesso em: 09/07/2020.

LEITE, Daniel Farinelli. *O impacto da nova legislação (Lei nº 12.815/13) no crescimento do setor portuário brasileiro: uma análise abordando a dinâmica de sistemas*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo. Espírito Santo, 2019.

MENEGHETTI, Francis Kanashiro. O que é um ensaio-teórico. In: *RAC*. v. 15, n. 2, p. 320-332, mar./abr. 2011.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. *Porto Sem Papel – PSP*. 06/11/2017. Disponível em: <<https://www.infraestrutura.gov.br/intelig%C3%A2ncia-log%C3%ADstica-portos/94-intelig%C3%A2ncia-log%C3%ADstica/5468-porto-sem-papel-ppsp.html>>. Acesso em: 14/05/2020.

\_\_\_\_\_. *Conheça o PNLP*. 03/08/2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-terrestre/pnlp-plano-nacional-de-logistica-e-transportes>>. Acesso em: 12/02/2021.

\_\_\_\_\_. *Sistema de Informações ao Cidadão – eSic*. 2020.

MONIOS, Jason. Geographies of governance in the freight transport sector: the british case. In: *Transportation Research part A*. v. 121, p. 295-308, 2019.

\_\_\_\_\_. Port governance in the UK: planning without policy. In: *Research in Transportation Business & Management*. v. 22, p. 78-88, 2017.

SOUZA, Maurício Araquam. *Portos empreendedores: uma proposta de um novo modelo de gestão portuária*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

THANH LE, Phuong; NGUYEN, Hong-Oanh. Influence of policy, operational and market conditions on seaport efficiency in newly emerging economies: the case of Vietnam. In: *Applied Economics*. v. 52, 43. ed, 2020.

UK. DEPARTMENT FOR TRANSPORT NATIONAL POLICY STATEMENT FOR PORTS. 28 February 2012. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/national-policy-statement-for-ports>>. Acesso em: 09/07/2020.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. In: *Review of Maritime Transport*, UNCTAD, Geneva, 2016.

\_\_\_\_\_. *La gestión portuaria: estudios de casos sobre la gestión portuaria*. v. 3, UNCTAD, Geneva, 2016a.

VERGARA, Silvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WANG, Yixuan; WANG, Nuo. The role of the port industry in China's national economy: an input-output analysis. In: *Transport Policy*. v. 78, p. 1-7, 2019.

WILLIAMS, Christopher M. *A study of public seaport governance in the United States*. Tese de Doutorado. School of Public Service. Old Dominion University, 2018. Disponível em: <[https://digitalcommons.odu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=publicservice\\_etds](https://digitalcommons.odu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=publicservice_etds)> Acesso em: 13/02/2021.

WILMSMEIER, Gordon; MONIOS, Jason. Institutional structure and agency in the governance of spatial diversification of port system evolution in Latin America. In: *Journal of Transport Geography*. Volume 51, p. 294-307, 2016.

XIAO, Zengqi; LAM, Jasmine Siu Lee. The impact of institutional conditions on willingness to take contractual risk in port public-private partnerships of developing countries. In: *Transportation Research part A*. Volume 133, p. 12–26, 2020.

ZILLI, Julio Cesar. *Políticas para o desenvolvimento portuário: um estudo no porto de Imbituba – Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc. Criciúma, 2015.

**Bartolomeu das Neves Marques**

 <https://orcid.org/0000-0002-4092-3331>

Mestrando Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (PROFNIT/IFBA). Especialista em Educação a Distância pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e em Administração Pública pela Unicesumar. Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas pela Uneb.

E-mail: bartolomeumarques@yahoo.com.br

**Marcelo Santana Silva**

 <https://orcid.org/0000-0002-6556-9041>

Pós-Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Industrial - PEI (UFBA). Doutor em Energia e Ambiente (UFBA), Mestre em Regulação da Indústria de Energia (Unifacs) e Economista pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Pesquisador e professor do Instituto Federal da Bahia (IFBA).

E-mail: profmarceloifba@gmail.com

**Jerisnaldo Matos Lopes**

 <https://orcid.org/0000-0002-3921-3631>

Pós-doutorando em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (IFBA). Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano (Unifacs). Mestrado Profissional em Teologia, Ética e Gestão (EST). Professor nos Mestrados PROFNIT/IFBA e Tecnologias Aplicáveis à Bioenergia, em curso de Administração e Pesquisador (EST; UFBA; FTC; Uneb).

E-mail: profandre.ifba@gmail.com

**André Luíz Rocha de Souza**

 <https://orcid.org/0000-0003-2172-5513>

Doutor em Engenharia Industrial (PEI/UFBA). Mestre em Administração e Especialista em Finanças Empresariais (NPGA/EAUFBA). Professor do Mestrado PROFNIT/IFBA. Professor e Pesquisador do IFBA. Líder do grupo de pesquisa Laboratório de Pesquisa em Finanças, Valoração de Ativos e Sustentabilidade - LABFINVAS do IFBA/Campus de Salvador.

E-mail: jerislopes@gmail.com

**Marcio Luis Valença Araújo**

 <https://orcid.org/0000-0003-2376-0160>

Pesquisador da Opas (OMS) com atuação na SES/BA (Sesab) Projeto Pandemia COVID-19. Professor permanente do Doutorado (DMMDC) UFBA/IFBA/LNCC/Uneb/CIMATEC, e de cursos de graduação e mestrado (PROFNIT) no IFBA. Doutor em Modelagem Computacional pelo Senai Cimatec. MBA na FGV-SP (Campinas-SP) e extensão na Ohio University (EUA).

E-mail: maraujo.valenca@gmail.com

**Iracema Machado de Aragão**

 <https://orcid.org/0000-0002-4328-191X>

Doutora e Mestre em Administração pela Universidade de São Paulo (2005). Professora da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

E-mail: aragao.ufs@gmail.comUFS

# Beyond coalition presidentialism: evidence of a subnational pressure in the Brazilian legislative

---

Adriana de Oliveira Pinheiro<sup>1</sup>

Suely Mara Vaz e Araújo<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, Brazil

<sup>2</sup>Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília-DF, Brazil

In Brazil, literature tends to emphasize the political power of the federal executive in the legislative process. The objective of this paper is to revisit the position of prominent actors (federal Executive and party leaders), especially in fiscal matters. In order to do so, we will analyze processes in which the influence of state governments in Congress is visible, with an emphasis on fiscal measures adopted since the 1990s. We used process tracing and content analysis, based on several legislative documents (propositions, technical advice, votes, and technical notes) and 12 interviews of central actors in the process of renegotiating debts that took place in 2018. The subnational governments (governors and mayors) pressure parliamentarians to paralyze any proposal that involves a change in the tax collection system in federated entities. Beyond fiscal matters, the federalist structure has also affected intergovernmental relations in other areas of public policy, such as building the legal framework for basic sanitation. Our results indicate that the centralization of federal Executive power in Brazilian legislative process is not absolute. The articulation by the federal government was fundamental in the construction of agreements. There are incentives linked to an electoral aspect, partisan ideologies, and pressure groups that oppose changes to the rules of sanitation services as well as in many fiscal and budgetary matters.

**Keyword:** parliamentary behavior, fiscal federalism, legislative process

---

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i3.4699> | ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

[Submitted: April 23, 2020. Accepted: June 7, 2021.]

[Original version]



## Além do presidencialismo de coalizão: evidências da pressão subnacional no Legislativo brasileiro

No Brasil, a literatura tende a enfatizar o poder político do Executivo no processo legislativo. O objetivo deste artigo é revisitar a posição de atores proeminentes (Executivo federal e líderes partidários), especialmente em questões fiscais e orçamentárias. Para tanto, analisamos processos nos quais a influência dos governos estaduais no Congresso é visível, com ênfase nas medidas fiscais adotadas desde a década de 1990. Utilizamos rastreamento de processos e análise de conteúdo, com base em diversos documentos legislativos (proposições, pareceres técnicos, votações e notas técnicas) e 12 entrevistas de atores centrais no processo de renegociação de dívidas feitas em 2018. Os governos subnacionais (governadores e prefeitos) pressionam os parlamentares a vetarem partes de projetos que envolvem mudança no sistema de arrecadação de impostos dos entes federados. Além das questões fiscais, a estrutura do federalismo impacta as relações intergovernamentais em outras áreas de políticas públicas, como na construção do marco legal para o saneamento básico. Os resultados indicam que a centralização do poder Executivo federal no processo legislativo brasileiro não é absoluta. A articulação do governo federal nos casos selecionados foi fundamental para construção de acordos e consequente aprovação. Existem incentivos ligados a questão eleitoral, as ideologias partidárias e aos grupos de pressão, que atuaram contra mudanças nas regras dos serviços de saneamento, bem como em muitas questões fiscais e orçamentárias.

**Palavras-chave:** comportamento parlamentar, federalismo fiscal, processo legislativo

## Más allá del presidencialismo de coalición: evidencias de la presión subnacional en el Legislativo brasileño

En Brasil, la literatura tiende a enfatizar el poder político del Ejecutivo en el proceso legislativo. El objetivo de este artículo es revisar la posición de actores prominentes (Ejecutivo federal y líderes partidarios), especialmente en cuestiones fiscales y presupuestarias. Para ello, analizamos procesos en los que la influencia de los gobiernos estatales en el Congreso es visible, con énfasis en las medidas fiscales adoptadas desde la década de 1990. En el caso de los gobiernos subnacionales (governadores y alcaldes) presionan a los parlamentarios a paralizar cualquier proyecto que implique un cambio en el sistema de recaudación de impuestos en los entes federados. Además de las cuestiones fiscales, la estructura del federalismo impacta las relaciones intergubernamentales en otras áreas de políticas públicas, como la construcción del marco legal para el saneamiento básico. Los resultados indican que la centralización del ejecutivo federal no es abstracta en el proceso legislativo brasileño. La articulación del gobierno federal fue fundamental para la construcción de los acuerdos. Existen incentivos vinculados al aspecto electoral, ideologías partidistas y grupos de prensa, que actúan contra cambios en las reglas de dos servicios de saneamiento, así como muchos temas tributarios.

**Palabras clave:** comportamiento parlamentario, federalismo fiscal, procedimiento legislativo

## 1 Introduction

This paper aims to discuss whether the position of the Executive and party leaders represents the “dominant” orientation in the Brazilian legislative arena when matters affect the interests of subnational governments in the fiscal and budgetary sphere.

How should the processes in which the coordination of the governmental coalition has no power in the decision be analyzed? It is important to understand that it is not always possible to keep the coalition under control. Therefore, it is limiting to assume that congressional dynamics only exist within the framework directed to the Executive and party leaders, as many political scientists have done (Figueiredo & Limongi, 2001, Santos, 2003, Pereira, Power & Rennó, 2007, Cheibub, Figueiredo & Limongi, 2009, Arretche, 2013). This literature about Executive and party leaders, dominant among Brazilian political scientists in the last two decades, neglects the fact that parliamentarians can organize their actions by alternative means. Among other situations, it is evident in cases in which party discipline alone cannot explain the decision-making process. The logic of the coalition presidentialistic paradigm tends to collapse when state or municipal fiscal matters are on the agenda.

The recent economic recession and the impeachment of Dilma Rousseff’s government in 2016 undermine the thesis that the formation of coalitions by the President is enough to ensure its support (Bedritchuk, 2016). Studies that analyze the elements that challenge the coordination between the Executive and party leaders of the coalition are limited.

The legislative processing of fiscal matters demands theories capable of explaining the regional impact, even when there is regimental, partisan, or government obstacles. How can we explain the difficulties in approving a robust tax reform in the last three decades? Are patronage resources and pork-barrel not enough to shape the behavior of parliamentarians around the interests of the federal government?

In the study presented here, we deal with elements that highlight the performance of state governments in national parliamentary dynamics. The hypothesis is that when fiscal issues are in focus, congressmen defend the interests of the predominant region in which they were elected, even when the state’s interests contradict a political party’s position.

Parliamentary dynamics and the performance of the state governments are analyzed using examples from the fiscal and budgetary control, focusing on the most recent round

of debt renegotiation (2013-2018) and the recent case involving the legal framework of the Brazilian basic sanitation (2018-2019). A detailed study has been performed to understand which orientations have shaped parliamentary behavior in these processes. Process tracing (George & Benett, 2004) and content analysis (Collado, Lucio & Sampieri, 2006) were used, based on several legislative documents (propositions, technical advices, votes, and technical notes) and 12 interviews of central actors in the process of renegotiating debts that took place in 2018.

In the sequence of the paper, we first show a critical review of presidential coalition. Then follows the methodology, based on this re-interpretation, where we identify and analyze the fiscal and budget cases of governors' pressures after 1988 and the performance of state governments in the recent debate on basic sanitation legislation.

## 2 Revisiting the literature about Coalition Presidentialism

The traditional papers of coalition presidentialism usually explain the legislative process from a macro perspective and defend that the Executive and party leaders would be much more efficient and powerful in coordinating their preferences than states (Figueiredo & Limongi, 2001; Santos, 2003, Limongi, 2006, Pereira, Power & Rennó, 2007, Cheibub, Figueiredo & Limongi, 2009, Arretche, 2013).

In summary, the literature emphasizes the president's ability to assemble a disciplined, majority coalition to approve legislative measures of interest (Santos, 2003; Limongi, 2006). Considering the multiparty system, the management of the legislative coalition is not an easy task, and it depends on political practice (Bertholini & Pereira, 2017).

In the legislative agenda, there are incentives for cooperative relations or conflicts between the actors. The President of the Republic has significant institutional power and the capacity to restrict subnational fiscal behavior. The president is also responsible for hiring ministers and defining budget expenditures and the government's agenda (Pereira, Power & Rennó, 2007).

There are critical perspectives about the costs of negotiations and the stability of this system (Rennó, 2006, Abranches, 2018a; 2018b). However, even the critical authors do not refute the Executive's political power in the legislative arena.

Recently, the Coronavirus outbreak worldwide has put in check countries' ability to manage the pandemic situation quickly. In Brazil, the lack of coordination between

president Jair Bolsonaro and the state governors affects the health policy. Given the federal sphere's inaction, governors introduced the first measures of social isolation in the country (Koga *et. al*, 2020). The reduction in public revenue over the last few years, the corruption scheme denounced by the so-called *Lava-Jato* operation, and the 2013's street protests were key factors for the deterioration of Dilma Rousseff's image that resulted in her impeachment in 2016. This event has weakened theories that emphasize the strength and power of the federal government to coordinate political coalitions in Brazil. The political stability and capacity for governability started being questioned (Bedritichuk, 2016).

Our previous studies point in a new direction, as we believe that political games are much more complex. There are multi-players interacting, and the Legislative agenda also depends on conjunctural/political aspects. Therefore, the Executive will only succeed when there is no significant opposition.

It is important to understand that coalition control is not always possible. Silva (2014) points out the omissions in the approach to the performance of parliamentarians and other political actors in the legislative process, ones that are often underestimated by the excessive emphasis on the power of the Executive and party leaders. The formation of state coalitions and parliamentary fronts with a thematic basis demonstrate that parliamentarians also organize their actions in alternative ways. Unfortunately, the majority of the literature about coalition presidentialism, which overestimates the supremacy of the Executive and party leaders, neglects the influence of other forms of collective action present in the legislative processes.

Abranches (1988) emphasizes that the formation of political coalitions in Brazil follows a logic that has two branches: the partisan and the regional (states). For Abranches, this element clarifies the occurrence of "big coalitions, since the basis of political support of the government is not only partisan-parliamentary, but also regional" (Abranches, 1988, p. 22, own translation). This concern about the regional logic is often overlooked when people reference this author. We have tried to fill this disparity presenting debates that involve fiscal issues in the federalism structure. The political power of state governments still matters, even though it has weakened since the barony thesis (Abrucio, 1998) faded with the renegotiation of debts and the closure of regional banks during Fernando Henrique Cardoso's government (Monteiro Neto, 2013; 2014).

Within the scope of state debt renegotiation, the congressman is expected to have better payment conditions approved for his or her home state. In the discussions on fiscal federalism, as the territorial costs and gains generated are often identified, it is not plausible to expect that one parliamentary vote favorably to a serious loss for his or her home state revenue, which could represent a serious electoral threat. As Abrucio (1998) mentions, voting during electoral years and the possibility of “married elections” between parliamentarians and governors tend to change the parliamentary orientation in favor of regional policies. Besides that, due to the uncertainties of the political scenario in the electoral years, the chances of voting on structuring and controversial matters become reduced.

Apart from the political structure, regional defense in federal conflicts by parliamentarians, rather than the accommodation of private interests, represents a way of seeking legitimacy for their own mandates by serving the bases that elected them, especially in federal issues that affect, directly or indirectly, the governors’ ability to collect taxes. The issue is sensitive for senators who are elected according to federalist logic but also are relevant in the Chamber of Deputies since the Brazilian electoral district is equivalent to the territory of the states.

### 3 Methodology

The filtered data collection stage comprises the most relevant information in the cases selected. We analyze a set of situations in which there is evidence of relevant action by subnational governments impacting the decisions of the Brazilian National Congress, with a focus on fiscal federalism.

We used process tracing (George & Bennett, 2004) and content analysis (Collado, Lucio & Sampieri, 2006), based on several legislative documents (propositions, technical advice, votes, and technical notes) and 12 interviews of central actors in the process of renegotiating debts that took place in 2018.

Regarding the legislative process, the main sources of collection were the portals of the Chamber of Deputies and the Federal Senate. We sought to understand the legislative process in detail and the main events in each of the processes of the complementary laws.

Studies that only address the final approved legislation and the parliamentary votes in the field of Brazilian legislative studies are not self-sufficient in explaining all

the relevant phenomena in the arena. Through conducting interviews, it is possible to capture the negotiations done on the backstage and everything that is not formalized in the legislative process: the decisions behind and the black box of the decision-making processes (Leite, 2005). We also tried to bring concrete evidence of governors' pressures in decision-making processes that affect the structure of federalism.

The documental research of the legislative process was followed by process tracking (process tracing). Collier (2011) interprets this technique as "pieces" or "traces" of diagnostic evidence of the object of the study. It is quite common in research to have few samples and a qualitative approach, increasing the information available to understand the political decision-making process (Bennett & Checkel, 2015).

We also focus on the content analysis, a procedure derived from the ability to extract information from a data source (texts, documents, and interviews) in order to make valid and reliable inferences (Collado *et al.*, 2006).

It is possible to affirm that the analysis of the content of the documents associated with the process tracing disciplined the narrative with a wealth of details and exposed the temporal and logical chain in the processing of legislative proposals.

#### **4 Evidence of subnational power in fiscal and budget legislative processes**

The dominant approaches about parliamentary behavior (that aim to identify uniform patterns of action) seem to have been unable to sustain themselves over time, at least to explain part of the functioning of the real legislative process. The 90's fiscal restrictions weakened the literature that extolled the power of state governments in the federative context (Monteiro Neto, 2013; 2014), just as the recent economic recession alongside the process of impeachment in Dilma Rousseff's government weakened the theory that the formation of coalitions by the Executive is enough to guarantee political support for the federal government (Bedritichuk, 2016; Abranches, 2018a).

We will analyze the main fiscal measures adopted since the 1990s, focusing on the renegotiation of state debts and, in sequence, the emblematic case that resulted in the rejection of the adjustments in the legal framework of Brazilian basic sanitation in 2018. Subnational pressures had a direct impact on the outcome of these legislative processes, especially the state governors' influence in Congress.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> The limits of federative action with focus on municipalism have already been well pointed out by the literature (Souza, 1996, Fernandes & Wilson, 2013).

#### 4.1 Post-1988 general context

Firstly, it is important to recognize the operational capacity and the importance of the legislative body/branch in the decision-making processes (Silva, 2014). In the fiscal and budgetary arena, many events point in this direction. The exclusive competence of the Federal Senate to elaborate resolutions that rule the contracting of internal and external credit operations of subnational units (Brazil, 1988, Article 155, § 2, item V), the changes made by the parliamentarians in budget laws, the approval of an authoritative status to parliamentary amendments (Constitutional Amendment n. 86/2015), and the frequent postponement of the approval of Budgetary Guidelines Law are some of most relevant examples.

In accordance with Article 165, paragraph 9, item I, of the Federal Constitution, complementary law should provide rules for “the financial year, the term, the periods, the preparation and the organization of the multiannual plan law, the budget guidelines law and the annual budget law” (own translation). However, this general law does not yet exist, and the guidelines for approving the budget laws are still those that are established by the Temporary Constitutional Provisions Act. Since 1988, this legal divergence seems to show that the Executive’s ability to coordinate parliamentary behavior has limitations.

A similar situation occurs concerning the *Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação* (ICMS) [Tax of Circulation of Goods and Provision of Interstate and Intermunicipal Transportation and Communication Services]. There is a fiscal war between states resulting in the reduction of tax rates in order to attract investment from the industrial sector to stimulate jobs and the local economy. Effectively, this war provokes predatory disputes and affects the states’ competitive capacity and general revenue collection (Monteiro Neto, 2013; 2014; Afonso, 2016a).

Art. 146, item I, of the Federal Constitution establishes that “it is the responsibility of the complementary law to dispose of conflicts in tax matters between the Union, the States and the Municipalities” (own translation). Even with evident global losses generated by the fiscal war, a federal complementary law that will discipline and make compatible the 27 existing state legislations about ICMS has not been created yet. The lack of constitutional regulation after three decades brings to light the impact of federal conflicts in the legislative process. There seems to be no political space for the appropriation of such legislation.

It is common that federative tensions generate reactive behavior from the subnational levels in relation to the central government. This may explain, at least partly, the postponement of the fiscal adjustment and the obstacles involved in the approval of the Brazilian Tax Reform. Rejection of structural reforms such as proposed by *Imposto sobre Valor Agregado* (IVA)<sup>2</sup> [Value Added Tax] and the approval of merely punctual adjustments derived from the tax legislative debates are evidence of governors' veto power related to changes in this arena.

For example, the *Lei Kandir* [Kandir Law], Complementary Law n. 87/1996 that regulates ICMS, is portrayed in literature as one of the biggest losses for the exporting states (Arretche 2009, p. 389). However, the law itself has established a fund to compensate for these losses.

Considering the largest measure of economic recovery post-1988, the *Plano Real* (Real Plan), Abrucio (1998) found that the proposal was only approved due to the capacity of state political actors to behave cooperatively for the approval. Without the mobilization of the governors allied with the President, the Real Plan probably would not have passed.

Fiscal measures adopted since the 1990s<sup>3</sup> have not represented serious damage to tax collection capacity and subnational autonomy. The measures were a consequence of the primary objective to restore the fiscal balance of the country and recover state economies (Leite, 2005, Afonso, 2016b).

The thesis that defends the "power of governors" has not been supported empirically since the 1990s, mainly because of the fiscal debts of the states and progressive fiscal centralization in the central government (Monteiro Neto, 2013; 2014). According to this, how is it possible to explain the difficulty in approving structural reforms in the fiscal area since 1988? Are patronage resources and pork-barrel not enough to shape the behavior of parliamentarians around the interests of the Executive?

As an indication of the power of the governors in the legislative processes, we should cite the oil royalties bill (Law n. 12,351/2010). With the discovery of oil in the pre-salt layer in 2009, the royalties derived from the strip in the coastal area of the Southeast, which were mostly from two states of the region (Rio de Janeiro and Espírito

<sup>2</sup> The IVA proposal establishes that taxes should be on consumer goods rather than on personal income (Junqueira, 2010).

<sup>3</sup> Though the creation of constitutional funds, such as the *Fundo de Emergência Social* (FSE) [Social Emergency Fund]; the *Lei de Responsabilidade Fiscal* (LRF) [Fiscal Responsibility Law], which consists of rules designed specially to hold subnational spending levels; rules uniting expenditures to specific areas such as health and education; and the *Desvinculação de Receitas da União* (DRU) [Executive Revenue Unttached], which increases the federal Executive's freedom to allocate revenues.

Santo), would be equally distributed with all other Brazilian states. In Congress, the states numerically favorable to the measure were more than the opposing. The conflict ended up being arbitrated by the Judiciary, which opted for the unconstitutionality of the approved law,<sup>4</sup> maintaining the initial logic that would favor only the producing states (Junqueira, 2010, p. 82).

The cases presented above weaken the thesis that the orientation of the federal Executive is always predominant in the legislative arena. They are examples in which the state interest can prevail. It should be noted that most studies in the area of parliamentary fiscal behavior are focused excessively on the parliamentary amendments in the federal budget. It is important to highlight that the fiscal and budgetary field is complex, involving the tax system, public finances, and the federative arrangement itself. Considering the Brazilian reality, this area still remains unexplored in legislative studies.

The most recent round of renegotiation of state debts (2013-2018) seems to be representative of the current parliamentary behavior in fiscal affairs, considering the extreme gravity of the financial situation of some Brazilian states. Successively, we will explain the agenda of the renegotiation of state debts and its fiscal repercussions, based on historical facts and the results of process tracing (George & Benett, 2004).

## 4.2 Renegotiation of state debts

With reference to the renegotiation of state debts, one congressman is expected to look for the improvement of the payment's conditions of his or her home state, when there are no effects that counterbalance it. The states use the discussion as an opportunity to pressure the government for more resources (Afonso, 2016b). The defensive performance maintains the status quo and the possibility of vetoing undesirable changes.

We need to contextualize events because there are historical, institutional, and conjunctural factors that explain the renegotiation over the years. In the 1980s, the autonomy of state banks and low fiscal responsibility made banks the major creditors of municipalities and state governments themselves. As a result, the debt of the subnational spheres grew dramatically over the 1990s (Monteiro Neto, 2013; 2014, Abrucio, Franzese & Sano, 2013).

---

<sup>4</sup> Direct Action of Unconstitutionality n. 4.917. Source: Superior Federal Court of Brazil.

Although the Federal Constitution has granted the distribution of the administrative and legislative functions in a cooperative model in which the competences and tax revenues are shared among the federated spheres, the fiscal crisis in the states turned out to require federal interference. This happened mainly in the government of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) through national economic plans (Real Plan - 1994) and the imposition of fiscal austerity on the renegotiation of state debts.

There were three laws about the renegotiation (Law n. 7,976/1989, Law n. 8,727/1993, and Law n. 9,496/1997) that preceded the LRF. However, only in 2000, after the approval of the LRF, were the accounts and the fiscal framework rebalanced. The LRF had had relevant political support; even the governors themselves (who should not have been happy about a fiscal tightening) sought fiscal adjustment and economic recovery (Leite, 2005).

According to Tavares (2005), “our political-administrative culture until the approval of the *Lei de Responsabilidade Fiscal* (Fiscal Responsibility Law) was characterized by a lack of institutional commitment to the debt” (own translation). Beyond targets and limits on personnel expenses and debts, institutional sanctions for noncompliance cases have become more rigorous, prohibiting new renegotiations between the spheres of the federation, as provided in Article 35 of the LRF. This law was the most centralized response to the fiscal behavior of federalism arrangement since the 1988 Federal Constitution. The most visible impact was the certainty of fiscal discipline at different levels of government through strong fiscal constraints on the allocation of revenues at subnational levels.

After the 2000s, renegotiation was discussed again only in 2013, with the *Projeto de Lei Complementar* (PLP) [Complementary Law Project] n. 238, authorizing the changes of the debt indexer in order to reduce inflationary distortions in debt payment rules.

In recent years, the discussion of public debt and federal deficits has become more complex because of slowing economic activity and fiscal laxity, resulting in the reduction of investment on infrastructure in the states between 1998-2006 (Gobetti, 2010). At the same time, from 2007 to 2012, personnel expenses have increased compared to revenues (Rezende, Carneiro & Rezende, 2014, p.13).

The growing of state debts and distortions of payment conditions became worrisome as the contracts with state governments had not been revisited for more than ten years. The emergency situation of financial calamity in which some Brazilian states now are, such as Rio de Janeiro, Minas Gerais, and Rio Grande do Sul, forced the federal Execution to

rediscuss the monetary indicator with the *Lei Complementar* (LC) [Complementary Law] n. 148/2014. This LC opened space for the resumption of the agenda about the renegotiation of state debts. This new phase involving the renegotiation of state debts and emergency aid is composed of LC n. 148 (2014), LC n. 151 (2015), LC n. 156 (2016), LC n. 159 (2017), Law n.13,631 (2018), as well as their respective legislative processes, whose contents are set out in Table 1.

**Table 1 | Laws of the renegotiation of the state debts (processes 2013-2018)**

<b>Complementary Law (LC) n. 148/2014</b>	Changes the Fiscal Responsibility Law and the debt indexer.
<b>LC n. 151/2015</b>	Authorizes the changing of the debt indexer.
<b>LC n. 156/2016</b>	Establishes the State Aid Plan and measures to stimulate fiscal rebalancing.
<b>LC n. 159/2017</b>	Establishes the Tax Recovery Regime of the States.
<b>Law n. 13,631/2018</b>	Concerns about the renegotiation of credit operations.

Source: own elaboration. Retrieved from [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

Considering the data collected in previous work, it was possible to understand in depth the interaction and negotiation process among the actors who participated in the most recent round of state debt renegotiation (2013-2018). If state crises persist, the federal government will probably take other tax measures to rebalance the public accounts.

The interviews conducted and the process tracing provided information that went beyond formal processes. We tried to show a more complete and reliable view of parliamentary behavior and bring concrete evidence of governors' pressures in decision-making processes that affect the federalist structure.

This theme is sensitive in Congress due to the fact that institutional changes in this field take time and are gradual. In addition, since subnational levels have a direct impact on the fiscal structure, it is expected that they also act in the legislative processes. The problem is when incremental changes become a constraint to effective change, leading to a breach of rules. It is known that each new government action becomes incremental and constrained by previous rules (Souza, 2006).

This is what happened at LC n. 148/2014, since the Executive did not apply the law, under the justification of the economic crisis, yet the states already expected the

application of the new indexer, as approved by the law. Consequently, the Judiciary had to arbitrate this federative conflict between federal government and subnational levels.

Regarding the performance of the federal government, the Executive assumed a centralized behavior on fiscal federalism during the period 2013-2018. The President operated within Congress through technical authorities of the Civil House and the Ministry of Finance (specifically the National Treasury), besides the parliamentarians of the coalition. However, this centralization was not absolute. During the process, the federal Executive lost space, especially in the plenary, where there is more pulverization of political forces, as well as other aspects that shape parliamentary dynamics (pressure from state governments, pressure from public servants, ideological-partisan conflict, and others, as evidenced in process tracing).

The effort of the Legislative Houses to act more independently in the debates about renegotiation was noticed, which was reflected in the behavior of the rapporteurs. The importance of the federative dimension in the legislative discussions is reflected in the fact that six of the eight rapporteurs of the complementary laws are representatives of states that would be more intensively contemplated by debt renegotiation (Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, and São Paulo). Parliamentarians' autonomy in the plenary was evident, marked by the independent action of the rapporteurs and by the pronouncements of congressmen. This agenda was highly expected due to the distortions of payment conditions. The party leader's internal agreement mean that the matter should be processed faster than other legislative proposals in Congress.

Considering the Plenary votes, the possible party orientations are: favorable (yes), opposite (no), liberation of the party members, or obstruction. The recurring party liberations in the studied processes are signs that there was dissent between the partisans in the votes. Other demands such as regional pressures may have been presented and forced the leaders to liberate the parliamentarians.

The biggest ideological conflict that was perceived in the processes was related to the level of tolerance in the requirements imposed by the federal government, especially in relation to the privatization of state enterprises, since left parties clearly stood against the measure. The requirements that implied a reduction in expenditure in the last renegotiations (LC n. 156/2016 and LC n. 159/2017) mobilized categories of public service, which pressured parliamentarians to reject this part because they could imply reductions of personnel expenses.

Based on Nicolau's research (1999), we elaborated on the State's Loyalty variable by state,<sup>5</sup> which consists of the total number of parliamentarians of a state who were followed by their votes with the most favorable indication to their home states, divided by the total number of members of that state. In some votes, this variable was significant, suggesting that parliamentarians from these states voted accordingly.

As an example, there is the voting of the Agglutinative Amendment n. 1 in the project that resulted in LC n. 148/2014. This amendment limited the cost of the refinanced contracts in 1993 and was approved with 264 favorable votes and 111 opponents in the Chamber of Deputies. The regional dimension seems to be affected by the vote. Table 2 presents the data according to state and partisan loyalty:

**Table 2 | LC n° 148/2014 – Voting of Amendment n. 1**

PARTISSAN LOYALTY		STATE LOYALTY	
<b>PcdoB</b>	100,0%	<b>GO</b>	100,0%
<b>PRP</b>	Liberation	<b>SE</b>	100,0%
<b>PT</b>	96,7%	<b>ES</b>	100,0%
<b>PP</b>	Liberation	<b>MA</b>	92,3%
<b>PROS</b>	Liberation	<b>PB</b>	90,9%
<b>PSD</b>	Liberation	<b>PR</b>	90,0%
<b>PR</b>	87,0%	<b>RJ</b>	88,6%
<b>PMDB</b>	90,4%	<b>DF</b>	75,0%
<b>PTB</b>	93,3%	<b>RR</b>	75,0%
<b>PDT</b>	100,0%	<b>SC</b>	73,3%
<b>PV</b>	100,0%	<b>MS</b>	71,4%
<b>PMN</b>	Liberation	<b>MG</b>	69,4%
<b>PRB</b>	Liberation	<b>SP</b>	69,1%
<b>PTdoB</b>	Liberation	<b>MT</b>	66,7%
<b>PSDB</b>	100,0%	<b>TO</b>	66,7%
<b>PSOL</b>	100,0%	<b>PE</b>	63,2%
<b>DEM</b>	94,7%	<b>AM</b>	60,0%
<b>PSB</b>	94,7%	<b>AP</b>	60,0%
<b>PSC</b>	90,0%	<b>RS</b>	60,0%
<b>SD</b>	82,4%	<b>CE</b>	58,8%
<b>PPS</b>	71,4%	<b>AL</b>	50,0%
<b>TOTAL</b>	<b>92,9%</b>	<b>RO</b>	50,0%
		<b>BA</b>	48,4%
		<b>PA</b>	44,4%
		<b>AC</b>	40,0%
		<b>PI</b>	37,5%
		<b>RN</b>	33,3%
		<b>TOTAL</b>	<b>67,9%</b>

Source: own elaboration.

<sup>5</sup> In order to avoid selection bias, this index was controlled by others, such as party loyalty.

There has been liberation in seven parties, which indicates dissent within the parties. This divergence should have been the reason for some parties (even from the governmental coalition) to have chosen to liberate the parliamentarians. The coordination by unit of federation was significant considering that the representatives voted similarly to their most favorable voting position to their home states. Even though the organization in states is formed by parliamentarians from various parties, deputies voted in a coordinated way. One good example is the state of Goiás (GO): the 13 deputies, from 8 different parties, voted in the same way.

It is important to notice that the governors who went to Congress personally and participated in meetings, as verified by process tracing, acted by offering technical suggestions. They proposed ideas that would benefit themselves. There was direct pressure from the governors (personally or by telephone) on the parliamentarians of their respective states. The discourses of congressmen have often expressed critical positions in defense of their home states. The states' pressures were active to approve what had already been established in favor of them and ensure that the benefits granted were extended. However, the governors acted in a reactive way as well through the rejection of the circumstances imposed by the federal Executive.

The individualistic and isolated fiscal relationship that normally occurs among states in the so-called "fiscal war" is not being reproduced at the states' performance in the National Congress. Leastwise in the renegotiation of state debts, the results brought collective gains.

We can conclude that the centralization in the legislative arena is not absolute as there are other pressures that shape parliamentary dynamics in a relevant way. The capacity of actions of different pressure groups was not equal in all the processes studied. They varied according to the issue and political event. The articulation by the federal government was fundamental in the construction of agreements. The agenda required a minimum of consensus among parliamentarians, federal government, opposition, parties, state governments, and public servants to move forward, since the fiscal issue involves a multidimensional area with disagreements and interests that are ambiguous and contradictory.

## 5 Provisional Measure on Basic Sanitation<sup>6</sup>

The legislative debate on the new rules of basic sanitation policy is directly related to the conflicts between the federal government, state, and municipal levels, as well as the discussions about the privatization of state enterprises, a subject that was present in the negotiations discussed in the previous section.

The Provisional Measure is created by the Executive, and the legislative process in the National Congress is accelerated. It produces legal effects of law already at the date of its edition (Pereira, Power & Renno, 2007).

In the military regime (1964-1985), the federal Executive managed a large number of resources for water and sewage services through the *Plano Nacional de Saneamento* (Planasa) [National Sanitation Plan]. From the determination of the federal government, these services started being carried out in most of Brazil by state companies that formally act as concessionaires of the municipalities, but in practice autonomously (Galvão Jr. & Alceu, 2009). This organizational model is still very present in the country, but recently with a little more control by local governments based on renegotiations and contracts. These new contracts have been performed by part of the municipalities since the expiration of concessions of Planasa.

Until Law n. 11,445/2007, there were no laws of national application with guidelines about the issue. The Basic Sanitation Law was the result of three sequential legislative processes. One proposal was presented to the Chamber of Deputies in 1991 and was approved by the National Congress in 1994 but was vetoed fully by President Fernando Henrique Cardoso in the same year. In 2000, a new parliamentary project was presented. In the following year, a proposal of the Executive was added, focusing on the privatization of state companies. Lula's government extinguished this project and presented his own version in 2005, which became law in 2007.

After a decade, the federal government decided to change it in two ways: the delegation to the *Agência Nacional de Águas* (ANA) [National Water Agency], related to the Ministry of the Environment<sup>7</sup>, to edit national standards for sanitation services; and the adoption of an explicit option for the privatization of services. The inclusion

<sup>6</sup> This section has an explanatory character, in order to bring other examples outside the fiscal area. We are currently developing a detail research of environmental licensing.

<sup>7</sup> In the Bolsonaro's government, ANA was transferred to the Ministry of Regional Development. For more information, we recommend the reading of MP n. 870/2019.

of the ANA in this theme implies a relevant innovation and, clearly, empowerment of the central government. Considering these objectives, the *Medida Provisória* (MP) [Provisional Measure] n. 844 was edited in July of 2018. This normative act has generated a big controversy.

This Provisional Measure was approved at the end of October 2018 by the committee of deputies and senators which, according to the Federal Constitution, analyze this type of normative act. The MP did not get voted on by Parliament, losing its effectiveness in November. What matters to this paper is the fact that this provisional measure was not voted on by direct pressure from the subnational governments. Entities representative of state companies joined forces with municipal entities, in a rare meeting in the sanitation sector.

Governors who were in power and governors elected to start in January 2019 signed a letter requiring the rejection of MP n. 844, totaling 24 signatures. It was an unprecedented political movement that showed the strength of the state sanitation companies that control almost 80% of water and sewage services in the country and the power of the governors.

In the last days of 2018, another version of the proposal was edited by Temer's government (MP n. 868), despite the fact that the provisional measure lost its effectiveness in June 2019.

## 6 Final considerations

There is still little literature concerning the impact of states on national legislative processes. It is important to consider that the 1988 Constitution provides a cooperative model in which competences are shared among the federated entities and there is a division of administrative and legislative functions. Regional governments are autonomous with their own interests, power, and private competences. They are a part of the federative pact and are not just passive agents on the national institutional context.

We believe that the relevance of the subnational levels in the legislative dynamics is frequently present in the decision-making process, as demonstrated by the movement of the governors and municipalities opposed to changes in sanitation services rules, as well as in many fiscal and budgetary matters. Subnational pressure is capable of vetoing points of legislative projects.

In other words, the centralization in the legislative arena is not absolute, as there are other pressures that shape parliamentary dynamics in a relevant way. During the analyzed processes, the president lost space, owing to multiple political forces. There are incentives linked to electoral issues and pressure from subnational groups that mostly move through the rejection of the conditions imposed by the federal Executive. The capacity of different pressure from mass action was not equal in all the processes studied; they varied according to the issue and political event. The articulation by the federal government was fundamental in the construction of agreements.

This paper also has limitations. We studied a specific part of cases, which does not allow generalizations on how the Legislative works. As we focus on the state level, there is a need for a deeper effort to explain federal and other pressures. Increasing the number of observations and theories could be a solution.

Political scientists should study how much power these actors have in the legislative arena, and when and how they use it. It is a fact that the federative dimension must contemplate all subnational spheres and thematic areas because, depending on the sensitivity of the theme or nature of public policy, the political outcome may have different results. Fiscal and administrative decentralization in many areas of public policy has affected intergovernmental relations.

The process of implementing the *Sistema Único de Saúde* (SUS) [Health Unic System] in Brazil, for instance, has opened space for the union of states in the regional and inter-municipal articulation. Recently, the lack of coordination between President Jair Bolsonaro and the state governors on the global pandemic affects health policy.

At the same time, other public policies, such as ones in the environmental area, require federal articulation. In other later developments, environmental licensing, the main tool of environmental policy in the country, should be explored. In May of 2021, a new version of the project (n. 3,729/2004) was approved and dispensed the majority of environmental licensing for activities in Brazil. This is another case of federative tension in which the state governments seem to have prevailed.

We recommend future research involving thematic areas in which decentralization occurs. The state issue should be reinforced in legislative studies not only in Brazil, but also in other countries that adopt the federative system.

We defend medium range theories because the political and economic scenarios are determined by the ways in which parliamentary dynamics operate. We recommend

the analysis of legislative processes that involve fiscal federalism in order to check whether the agenda continues and whether the findings of this paper can be expanded. It is a fact that the federative structure is present on the legislative agenda and should be more approached by legislative studies.

## References

Abranches, Sérgio H. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018a.

\_\_\_\_\_. *Os ciclos do Presidencialismo de Coalizão*. Ensaios da Ecopolítica. 2015. Retrieved from <[http://www.academia.edu/6411308/Os\\_Ciclos\\_do\\_Presidencialismo\\_de\\_Coaliz%C3%A3o](http://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o)> Acesso em: 31 jan. 2018b.

\_\_\_\_\_. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, pp. 5-38, 1988.

Abrucio, Fernando. *Os barões da federação: governadores e redemocratização brasileira*. São Paulo: DCP/USP/Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_, Franzese, C. & Sano, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios (Capítulo V). In: Cardoso, José C.; Bercovici, Gilberto. (Org.). *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. v. 10. IPEA, 2013.

Afonso, José R. *Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada*. IDP, 2016a.

\_\_\_\_\_. Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. In: *Crise e Evolução no Direito Regulatório e Financeiro*. RDU, Porto Alegre, Edição Especial, pp. 126-154, 2016b.

\_\_\_\_\_ & Silva, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 2, pp. 58-74, 2012.

Arretche, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 Facilitou 1995. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, pp. 377-423, 2009.

\_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Novos estudos – *CEBRAP*, São Paulo, n. 95, 2013

Brasil. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

Bedritchuk, Rodrigo Ribeiro. *Da popularidade ao impeachment: Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma*. Brasília, dissertação de mestrado, Instituto de Ciência Política – UnB. 2016

Bennett, Andrew & Checkel, Jeffrey (orgs.), *Process Tracing: from metaphor to analytic tool*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Bertholini, Frederico & Pereira, Carlos. The price of governing: coalition management costs in Brazil's presidential system. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, vol. 51 n.4, 2017.

Cheibub, J. A., Figueiredo, A. & Limongi, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, v. 52, n. 2, pp. 263-299, 2009.

Collado, Carlos F., Lucio, Pilar Batista & Sampieri, Roberto. Seção 9.6.3 – Análise de Conteúdo. *Metodologia de pesquisa*. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

Collier, David, *Understanding Process Tracing, Political Science and Politics*, 44(4), p. 823-830, 2011.

Fernandes, Antônio S.A. & Wilson, R. H. Mudança Institucional e Gestão Metropolitana no Brasil: O Municipalismo Autárquico e as Finanças Municipais Metropolitanas. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 47, pp. 777-800, 2013.

Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 2001.

Galvão Jr. & Alceu C. *et al.* Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, 2009.

George, Alexander L. & Benett, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. EUA: MIT Press, 2004.

Gobetti, Sérgio Wulff. Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. *Revista Economia Contemporânea*, v. 14, n. 1, pp. 113-140, 2010.

Junqueira, M. D. O., *O nó tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil*. São Paulo, dissertação de mestrado, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2010

Koga, Natália Massaco. *Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo executivo federal*. Diest, nota técnica nº 31. Brasília: IPEA, abr. 2020.

Leite, Cristiane K. S. *O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo, tese de doutorado, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2005.

Limongi, Fernando P. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 237-257. 2006.

Monteiro Neto, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. *Textos para Discussão n° 1894*. Brasília: Ipea, 2013.

\_\_\_\_\_. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In : *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações*

*governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014. Retrieved from: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.p?option=com\\_content&view=article&id=23030](http://www.ipea.gov.br/portal/index.p?option=com_content&view=article&id=23030)

Nicolau, J. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 1999.

Pereira, C., Power, T. & Renno, L. R. Presidentes, poder de agenda, e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: Jairo Nicolau; Timothy J. Power. (Org.). *Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 75-96, 2007.

Renno, L. R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 259-271, 2006.

Rezende, Aline M. R. T., Carneiro, Ricardo & Rezende, João V. S. Federalismo fiscal e crise das finanças públicas no Brasil: uma análise de indicadores fiscais nos estados de 2007 a 2012. In: *Encontro da Anpad XXXVIII*. Rio de Janeiro. Anais Anpad, 2014.

Santos, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: *Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, pp. 19-38, 2003.

Silva, Rafael S. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. *BPSR*, v. 8, n. 3, 2014. Retrieved from : <http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000100022>.

Souza, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n.16, pp. 20-45, 2006.

Tavares, Martus. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 4, n. 7, pp. 79-101, 2005.

#### **Law's Reference :**

Law n. 7,976/1989. Concerns about the refinancing by the federal executive of external debt. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7976.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7976.htm)

Law n. 8,727/1993. Concerns for the refinancing by the Union of internal debt. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8727.htm)

Complementary Law n. 87/1996. Concerns about the ICMS tax. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp87.htm)

Law n. 9,496/1997. Establishes criteria for the consolidation and refinancing of public debt securities by the federal Executive. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm)

Complementary Law n. 101/2000. Establishes public finance standards for fiscal responsibility. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)

Project of Law n. 3,729/2004. Concerns about environmental licensing. Brasília, DF. Retrieved from: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>

Law n. 11,445/2007. Establishes national guidelines for basic sanitation. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)

Law n. 12,351/2010. Concerns about the exploration and production of oil, natural gas and other fluid hydrocarbons. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)

Complementary Law n. 148/2014. Concerns about indexation criteria for debt refinancing contracts. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp148.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp148.htm)

Complementary Law n. 151/2015. Changes Complementary Law n. 148/2014. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp151.htm)

Complementary Law n. 156/2016. Establishes the Plan of Assistance to the States and measures to stimulate fiscal rebalancing. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm)

Complementary Law n. 159/2017. Establishes the Tax Recovery Regime of the States. Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp159.htm)

Law n. 13,631/2018. for the contracts, addition, renegotiation and renegotiation of credit operations, relating to Complementary Laws n. 148/2014, n. 156/2016 and n. 159/2017

Brasília, DF. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13631.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13631.htm)

Provisional Measure n. 844/2018. Updates the legal framework of basic sanitation in Brazil. Brasília, DF. Status: revogada. Retrieved from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm)

#### **Adriana de Oliveira Pinheiro**

 <https://orcid.org/0000-0001-6620-6181>

PhD student and Master in Political Science, with emphasis on politics and institutions, in the University of Brasília (UnB), Brazil. Data Analyst at Instituto FSB Pesquisa. My affinity areas are Legislative Studies, Public Policies and Federalism.

E-mail : [adrianaopinheiro@gmail.com](mailto:adrianaopinheiro@gmail.com)

#### **Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

 <https://orcid.org/0000-0003-2363-771X>

Doctor and Master in Political Science - University of Brasília (UnB). Volunteer professor at the Political Science Institute of UnB. Professor in the master's degree in public administration and in the law degree at Brazilian Institute of Education, Development and Research.

E-mail : [suelymvg@gmail.com](mailto:suelymvg@gmail.com)

# Cofinanciamento estadual para participação e controle social no âmbito da assistência social e seus efeitos para o funcionamento dos conselhos municipais: uma análise a partir dos Estados de Minas Gerais e Pará

**Eduardo Moreira da Silva**

**José Geraldo Leandro**

**Lucas Silva Andrade**

**Sidney Martins Marques**

**Maria Victória Costa de Figueiredo**

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte – MG, Brasil

A literatura sobre as instituições participativas é vasta no Brasil, mas há forte concentração da produção em aspectos que envolvem as esferas municipal e federal de governo. A despeito da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ter passado a investigar os conselhos, fundos, conferências e órgãos gestores estaduais, ainda se sabe pouco sobre os mesmos e suas respectivas relações com o âmbito municipal. Nesse sentido, este artigo objetiva verificar o cumprimento da prioridade estabelecida para o nível estadual de “apoiar o funcionamento das instâncias de controle e participação social da política de assistência social”, com foco nos efeitos dos aportes financeiros destinados à participação em âmbito municipal. Tem-se, portanto, o seguinte problema de pesquisa: os estados têm aportado recursos financeiros que impactam positivamente o funcionamento dos conselhos de assistência social em âmbito municipal? Trabalhamos com os dados orçamentários dos Estados de Minas Gerais e Pará e verificamos se há relação entre os gastos desses estados no eixo de controle e participação da política e a qualidade dos conselhos (no âmbito de 24 municípios), mensurada a partir do Índice de Efetividade da Participação (IEP), elaborado por Almeida, Carlos e Silva (2016). Concluímos haver precário aporte de recursos aos municípios para o eixo e aparente efeito negativo de tal aspecto sobre as dimensões de deliberação e representação que compõem o IEP, ainda que a sua dimensão denominada “institucionalização” tenha apresentado bons resultados.

**Palavras-chave:** coordenação federativa, cofinanciamento, Conselhos Municipais de Assistência Social

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i3.4039> | ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

[Submetido: 11 de outubro de 2019. Aprovado: 29 de janeiro de 2021.]



## Cofinanciamento de nivel estadual para la participación y control social en la política de asistencia social y sus efectos para el funcionamiento de los consejos municipales: un análisis de los estados de Minas Gerais y Pará

La literatura sobre instituciones participativas es amplia en Brasil, pero existe una fuerte concentración de producción en aspectos que involucran las esferas de gobierno municipal y federal. Aunque la investigación “*Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC)*” del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)* ha estado investigando consejos estatales, fondos, conferencias y organismos directivos estatales, se sabe poco sobre ellos y sus respectivas relaciones con el nivel municipal. En este sentido, este artículo tiene como objetivo verificar el cumplimiento de la prioridad establecida para el nivel estatal para “apoyar el funcionamiento de las instancias de control y participación social de la política de asistencia social”, centrándose en los efectos de los aportes económicos para la participación a nivel municipal. Existe, por tanto, el siguiente problema de investigación: ¿los estados han aportado recursos económicos que impacten positivamente en el funcionamiento de los consejos de asistencia social a nivel municipal? Trabajamos con los datos presupuestarios de los estados de Minas Gerais y Pará y verificamos si existe una relación entre los gastos de estos estados en el eje de control y participación de la política y la calidad de los consejos (en 24 municipios), medida a partir del Índice de Efectividad de la Participación (IEP), elaborado por Almeida, Carlos e Silva (2016). Concluimos que existe un precario aporte de recursos a los municipios para el eje, y un aparente efecto negativo de este aspecto en las dimensiones de deliberación y representación que conforman el IEP, aunque su dimensión denominada “institucionalización” ha mostrado buenos resultados.

**Palabras clave:** coordinación federativa, cofinanciamento, Consejos Municipales de Asistencia Social

## State co-financing for participation and social control in social assistance policy and its effects for the functioning of municipal councils: analyzing Minas Gerais and Pará states

The literature about Participatory Institutions is vast in Brazil, but there is a strong concentration of production in aspects that involve the municipal and federal spheres of government. Although the research entitled “*Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC)*” from *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)* has been investigating state councils, funds, conferences and state level managing bodies, little is known about them and their respective relationships with the municipal level. In this sense, this article aims to verify the enforcement of the priority established for the state level to “support the instances functioning of control and social participation of social assistance policy”, focusing on the effects of financial contributions for participation at the municipal level. We have the following research problem: have the states contributed financial resources that positively impact the functioning of social assistance councils at the municipal level? We work with the budget data of the states of Minas Gerais and Pará to check if there is a relationship between the spending of these states in the control and participation axis of the policy and the quality of the councils (in 24 municipalities), measured from the Effectiveness Index from Participation (IEP), prepared by Almeida, Carlos e Silva (2016). We conclude that there is a precarious contribution of resources to the municipalities for the axis and an apparent negative effect of this aspect on the dimensions of deliberation and representation that make up the IEP, even though its dimension called “institutionalization” has shown good results.

**Keywords:** federative coordination, co-financing, Municipal Councils of Social Assistance

## 1 Introdução

A literatura sobre as instituições participativas (doravante IPs) é vasta no Brasil, mas há forte concentração da produção em aspectos que envolvem as esferas municipal e federal de governo, havendo poucos trabalhos que se debruçaram sobre as relações envolvendo o nível estadual e os municípios, em especial os de pequeno porte. É em função dessa lacuna que o projeto de pesquisa intitulado “Coordenação federativa, finanças públicas e participação: um estudo sobre a relação entre estados e municípios de pequeno porte” vem sendo desenvolvido no âmbito do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG).

Neste artigo – elaborado como produto parcial do desenvolvimento do referido projeto –, enfocamos a questão da participação e controle social no âmbito da política de assistência social. Partimos do pressuposto de que as IPs são uma das dimensões centrais da coordenação federativa em tal política, tratando-se concomitantemente de instrumentos de fortalecimento da sua implementação pelos três níveis de governo. Ora, os Conselhos são responsáveis, entre outras incumbências, tanto pela aprovação dos planos municipais quanto pelos mecanismos de gestão dos fundos voltados ao financiamento da política, portanto, são engrenagens fundamentais do funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas). É nesse sentido que este artigo objetiva verificar o cumprimento da prioridade estabelecida para o nível estadual de *“apoiar o funcionamento das instâncias de controle e participação social da política de assistência social”* (Resolução/CIT Nº17, de 18 de novembro de 2010/Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados/DF), com foco nos efeitos da observância de tal prioridade sobre a efetividade da participação em âmbito municipal.

Como é sabido pelos pesquisadores e profissionais do setor, em 2010, no âmbito do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados/DF – mecanismo de coordenação federativa utilizado pela Política Nacional de Assistência Social (doravante PNAS) –, uma das prioridades estabelecidas para a atuação desse nível de governo (estados e DF) foi o apoio ao exercício da participação e do controle social no âmbito da referida política. Salieta-se que os pactos são documentos elaborados e validados por representantes dos três níveis de governo, no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) da Assistência Social, que estabelecem princípios, prioridades e metas a serem implementadas/alcançadas pelos entes federados, visando ao desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Posteriormente, com as reformulações trazidas pela Norma Operacional Básica

de 2012 (NOB/2012), o controle e a participação social foram retificados e fortalecidos – visto que já eram aspectos centrais na Pnas/2004 e NOB-Suas/2005 – como eixo estruturante das diretrizes nacionais da política. Trata-se, portanto, de elemento basilar no âmbito do Suas desde a Pnas/2004, passando pelas NOBs 2005 e 2012, além do fato de que todos os estados aderiram formalmente ao supracitado pacto intergovernamental de aprimoramento do ano de 2010 e suas versões posteriores, elaboradas em 2013 e 2017, todos contendo prioridades específicas sobre tal objeto. É nesse sentido que o levantamento de dados realizado visou explicitar as características do cofinanciamento estadual destinado ao desenvolvimento desse eixo da política. Assim, nosso foco está na destinação de recursos próprios do nível estadual de governo para ações que fortaleçam direta ou indiretamente os Conselhos Municipais de Assistência Social.

O problema de pesquisa pode, portanto, ser formulado da seguinte maneira: os estados têm aportado recursos financeiros que impactam positivamente o funcionamento dos conselhos de assistência social em âmbito municipal? Verificamos, ainda, se há associação entre a atuação dos estados no eixo de controle e participação – com foco nos aspectos do cofinanciamento – e a qualidade dos conselhos em âmbito municipal, mensurada a partir do Índice de Efetividade da Participação (IEP), elaborado por Almeida, Carlos e Silva (2016), cuja descrição detalhada será apresentada adiante. Importa salientar que o recorte adotado está em consonância com as características das pesquisas recentes sobre as IPs, que, além de investigar a qualidade dos processos desenvolvidos, têm buscado identificar que relações essas instituições estabelecem com as demais partes do sistema político (ALMEIDA, 2018; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018; SILVA; RIBEIRO, 2016).

Além desta introdução, o artigo está organizado da seguinte forma: na próxima seção realizamos um breve balanço da literatura sobre as instituições participativas no Brasil. Abordamos as principais variáveis analíticas, as questões centrais das pesquisas desenvolvidas ao longo do tempo e algumas características relacionadas aos aspectos da participação nos municípios de pequeno porte, especificamente, da política de assistência social. Na seção seguinte, abordamos o problema da coordenação federativa, com foco nas relações entre estados e municípios no âmbito da política de assistência social/Suas. Na seção subsequente, discorremos sobre os procedimentos metodológicos adotados e apresentamos os dados e resultados sobre os casos que foram objeto de análise, a saber: os Estados de Minas Gerais e Pará, além de um conjunto de 24

municípios de pequeno porte (12 municípios em cada estado). Por fim, tratamos de algumas das conclusões que os dados nos permitiram realizar – até este momento do desenvolvimento da pesquisa – e apresentamos as perguntas e hipóteses que guiam a sequência de desenvolvimento da pesquisa.

## 2 Instituições participativas: inventário geral, municípios de pequeno porte e o caso da Assistência Social

A Nova República é, geralmente, caracterizada como um período no qual o federalismo brasileiro passou por um forte processo de descentralização política e administrativa. Parte desse processo conferiu grande autonomia às subunidades governamentais, com destaque para a autonomia singular dos municípios brasileiros, uma das mais expressivas dentre outras federações no mundo (ANASTASIA, 2004). Sabe-se, no entanto, que há diferenças muito expressivas entre as realidades das cidades brasileiras, sobretudo após o amplo processo de criação de municípios realizado, mais expressivamente, a partir de meados dos anos 1990.

Sabe-se que a heterogeneidade dos 5.570 entes municipais é enorme. Dentre eles, cerca de 70% constituem-se em territorialidades com população de até 20 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014). De um modo geral, trata-se de municípios dependentes das transferências de recursos da União, com economia local inexpressiva, sendo o principal empregador o poder público municipal. A despeito de a literatura indicar uma elevação da transferência de recursos da União para municípios, em relação aos estados, há ainda pouco conhecimento produzido sobre a dinâmica de tais máquinas burocráticas e de suas respectivas relações com os referidos municípios (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; AVRITZER *et al.*, 2013).

Com o processo de descentralização, observou-se, também, uma elevação das responsabilidades estatais relacionadas à oferta de políticas públicas. As áreas temáticas são diversas, mas destaca-se o rol das políticas sociais, sobretudo educação, saúde, assistência social e criança e adolescente. Além da oferta regular de serviços, cabe aos municípios constituir *conselhos* deliberativos de políticas públicas e realizar *conferências* com periodicidades variadas, além da formulação de *planos*.

De maneira geral, a literatura tem indicado um amplo conjunto de variáveis capazes de influenciar a efetividade do funcionamento dos conselhos e conferências (PIRES, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; LAVALLE; VOIGT; SERAFIM,

2016). Os primeiros estudos deram destaque aos efeitos de quatro conjuntos de variáveis capazes de incidir sobre os resultados dos processos decisórios de tais arenas deliberativas (AVRITZER; NAVARRO, 2003): 1) vontade política; 2) desenho institucional; 3) cultura política ou associativismo local; 4) capacidade administrativa e financeira. Ou seja, a combinação desses elementos seria capaz de prever o sucesso e/ou fracasso do funcionamento das IPs nos municípios.

Recentemente, outros pesquisadores passaram a incluir outras variáveis nas pesquisas desenvolvidas sobre as IPs. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) resumizam a literatura e destacam os seguintes elementos: a relação entre o desenho institucional e o empoderamento dos cidadãos; efetividade deliberativa; o problema da relação entre participação e representação; a questão da escala e seus impactos distributivos; o efeito do projeto político compartilhado entre governantes e atores sociais na produção de novos padrões participativos. Inclui-se, ainda, o tema da *conexão* entre as diferentes arenas deliberativas e da *transmissão* das decisões geradas nos diferentes espaços e instituições (MENDONÇA, 2016; ALMEIDA; CUNHA, 2016; SILVA; RIBEIRO, 2016; FARIA, 2017).

Por fim, para passar a tratar do caso que é objeto deste artigo, cabe mencionar as contribuições de Lavallo, Voigt e Serafim (2016). Eles desenvolveram um modelo para a análise dos padrões decisórios ao longo do *ciclo de vida* de todos os conselhos do município de Guarulhos, no qual foram pesquisados a totalidade dos atos administrativos emitidos entre 2005 e 2011. Embora o contexto fosse favorável à multiplicação dos conselhos, com quatro mandatos consecutivos do Partido dos Trabalhadores (PT), comprometidos com a ampliação da participação, isso não resultou em efetivo funcionamento dos conselhos. O exemplo dos autores é bastante expressivo, pois nove dentre os dez conselhos analisados sequer emitiram um único ato administrativo no período estudado, e foram criados pela Prefeitura durante os anos do PT (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Os autores propuseram uma tipologia composta por três tipos de conselhos. O primeiro tipo, C1, refere-se aos conselhos com tendência à universalização em função da alta indução federal, e sua respectiva área de política pública encontra-se bem estruturada. O tipo C2 contempla os conselhos com média expansão territorial, moderada indução federal e inscritos em políticas com menor grau de estruturação. Por fim, o terceiro tipo, C3, contém os conselhos pouco difundidos, com indução federal fraca, geralmente criados por circunstâncias e interesses ligados aos municípios (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 622).

A atividade decisória é expressivamente mais elevada no tipo de conselhos “*com alta indução federal, ampla presença nos municípios do Brasil e elevado grau de integração a seus respectivos setores ou áreas de políticas públicas*” (LAVALLE, VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 638). Esse é o caso da política de assistência social, uma vez que mecanismos asseguraram a criação dos *conselhos* e *fundos*, por meio dos quais as transferências de recursos podem ser realizadas diretamente entre os distintos entes federados. Há, ainda, a previsão de se formularem Planos Municipais de Assistência Social, com centralidade do conselho no seu processo de planejamento, monitoramento e avaliação. Portanto, no caso da assistência social, a possibilidade de que o resultado dos processos deliberativos derivados das IPs gere resoluções e atos normativos nas respectivas secretarias foi fortalecida por meio dos condicionantes e indutores do Governo Federal.

De fato, a análise da efetividade dos conselhos municipais de assistência social realizada por Almeida, Carlos e Silva (2016) indica uma forte institucionalização de tais IPs. Mas o modo como se desenvolvem os processos deliberativos apresenta certos limites nas regiões brasileiras, e a dimensão da representação política é bastante problemática em todas as regiões. As análises indicam uma incidência bastante heterogênea das IPs, com enormes variações, em função do porte populacional e tamanho do território. Os municípios de pequeno porte I e II apresentam os resultados mais limitados nos três quesitos componentes do Índice Sintético de Efetividade dos Conselhos, composto a partir de três subíndices, a saber: N1 – Institucionalização; N2 – Deliberação; e N3 – Representação<sup>1</sup>.

Trata-se de um estudo importante no campo, pois trabalha com dados para todos os municípios brasileiros, o que é bastante incomum na área. Além disso, o esforço para a criação de um índice sintético possibilita combinar estratégias quantitativas e qualitativas de análise. Isso significa um avanço expressivo para a área, sobretudo porque o tema da efetividade das instituições participativas entrou na agenda muito recentemente (PIRES, 2011). Estudos anteriores concentraram-se muito em análises qualitativas e com pouco fôlego comparativo.

---

<sup>1</sup> Detalhes sobre a composição de cada uma das dimensões do índice encontram-se nas páginas 256 a 259 do texto de Almeida, Carlos e Silva (2016). Há uma síntese das variáveis de cada uma das dimensões na nota de rodapé 4 seguinte.

No que se refere à *institucionalização*, verificam-se os melhores resultados, possivelmente em função do sucesso do processo de indução federal supracitado para a criação dos referidos espaços colegiados. Isso porque se criou uma dinâmica de condicionantes para o recebimento de recursos ligada à criação dos conselhos, fundos e planos (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016). Mas uma tendência geral foi constatada, qual seja, quanto maior o porte do município, maior a tendência de cumprimento das atribuições previstas em lei. No que se refere às variações regionais, Norte e Nordeste tendem a ser aqueles que mais tardiamente institucionalizam os conselhos, ao passo que a Região Sul é aquela que primeiro criou tais instituições (ALMEIDA; CARLOS; CAYRES, 2016).

Na dimensão da *deliberação*, os conselhos têm cumprido algumas de suas importantes atribuições, tais como deliberar sobre a proposta orçamentária anual do Executivo e emitir parecer sobre sua execução. Além disto, tais instituições têm conseguido, também, atuar e olhar para além de suas fronteiras, pois a maioria deles consegue acompanhar as deliberações das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite. Entretanto, há fragilidades relacionadas à ausência de *comissões* permanentes na sua estrutura interna, cruciais para a qualificação dos debates e deliberações internas. Desse modo, os conselhos não têm conseguido regulamentar satisfatoriamente a operacionalização de importantes princípios previstos na Política Nacional de Assistência Social (ALMEIDA; CARLOS; CAYRES, 2016).

Por fim, no que concerne à dimensão da *representação*, há expressivas fragilidades em todas as regiões e nos diferentes portes de municípios. Embora seja possível observar um razoável sucesso em garantir uma *igualdade* na representação governamental e da sociedade civil e um razoável *controle* desta última na determinação de sua representação. Os principais problemas estão ligados ao fato de os conselhos estarem pouco abertos à sociedade de modo geral, assim como deixam a desejar no que se refere a se *conectar* e *prestar contas* a públicos mais amplos (ALMEIDA; CARLOS; CAYRES, 2016).

Faz-se necessário destacar, no entanto, uma tendência geral do estudo, que pode ser expressa nos seguintes termos: quanto maior o porte do município, maior a probabilidade de encontrarmos condições mais adequadas para a efetividade dos conselhos nas três dimensões utilizadas para a composição do índice (ALMEIDA; CARLOS; CAYRES, 2016). Tais condições reforçam, ainda mais, a importância de se realizarem pesquisas nos municípios de pequeno porte, razão pela qual nos debruçamos sobre cidades com tais características.

### 3 Coordenação federativa e implementação do Suas

Inicialmente, cabe explicitar que, em contraposição aos Estados unitários, os Estados federados são aqueles em que o poder e a autoridade política, fiscal e administrativa são compartilhados – ainda que em graus distintos e de modos variados – pelas suas subunidades governamentais ou jurisdições constituintes, o que por si só já é um elemento de complexificação do processo de execução do programa eleito para o governo central e para a implementação das políticas públicas de escopo nacional. E, ainda, a depender das características constitucionais e infraconstitucionais, principalmente no que diz respeito à legislação específica de cada campo de política pública, os Estados federados possibilitariam interações mais ou menos horizontalizadas ou verticalizadas entre suas partes constituintes, de forma não padronizada entre as distintas pastas/políticas existentes (FALLETI, 2005; ARRETCHÉ, 2012; JACCOUD; LÍCIO; LEANDRO, 2018). Ou seja, é preciso considerar que existem graus distintos de autonomia das subunidades governamentais na relação com o governo central, em relação às questões políticas, fiscais e administrativas; e, ainda, assumir que, principalmente, em relação a estas últimas, geralmente, há variação da autonomia de um campo de política pública para outro (CAMERON, 2001; ARRETCHÉ, 2012).

Ao fim e ao cabo, o fato de haver distintos níveis de governo, no âmbito dos Estados federados, já é em si mesmo um elemento de complexificação dos processos de tomada de decisão. Contudo, é preciso acrescentar ainda à estrutura formal estabelecida o fato de existirem atores ocupando funções e posições variadas no interior dos governos, poderes e órgãos públicos, com interesses, compreensões e aprendizados distintos no que diz respeito ao funcionamento geral do poder público e sobre algumas de suas características particulares (WRIGHT, 1974).

Cabe, ainda, frisar que os campos de política pública dispõem de arcabouço legal e normatizações específicas, além de processos históricos de formação particulares que forjam dinâmicas de funcionamento, atores (políticos e burocratas) e públicos atendidos com interesses e características próprias. Soma-se a isso, dada a natureza da intervenção de cada setor, o fato de que as políticas acabam tendo lugares específicos entre as prioridades existentes para a agenda e o orçamento governamental.

Nos termos colocados, a implementação de políticas nacionais, que já é, por si só, um processo político complexo, ganha contornos ainda mais dramáticos quando realizada no âmbito de Estados federados (SILVA; MELO, 2001), pois torna imprescindível ao governo

central fazer uso de estratégias e mecanismos de coordenação federativa, com vistas a incentivar a cooperação dos entes federados, no intuito de colocar a política pública ou alguns de seus aspectos em funcionamento.

No caso brasileiro da Política Nacional de Assistência Social/Suas, há amplo reconhecimento, por parte dos atores que compõem sua *policy community*<sup>2</sup>, da necessidade da adoção de estratégias de coordenação federativa para sua implementação em todo o território nacional. Isso, em função do próprio desenho genérico da política, estabelecido pela Constituição Federal de 1988; das legislações e normatizações posteriores que estabeleceram o Suas como sua forma de operacionalização; e das atribuições estabelecidas para cada nível de governo no processo de implementação do sistema.

Cabe salientar que a maior parte das funções executivas da política estão a cargo do nível municipal que, conforme já abordamos, conta com grande disparidade fiscal e administrativa. Ficam os estados, também desiguais em termos fiscais e administrativos, embora em um nível menos acentuado, com as atribuições de apoio e fomento às gestões municipais, além da execução supletiva de algumas ações e do cofinanciamento dos serviços e de alguns benefícios financeiros, os denominados “benefícios eventuais (por nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública)” (LOAS, 1993; NOB/Suas, 2012).

Também é fato amplamente difundido entre os atores que compõem esse campo de política pública que há maiores dificuldades para a implicação do nível estadual de governo na execução da política. De acordo com Jaccoud, Lício e Leandro (2018), tal situação poderia ser explicada pelos seguintes fatos: (i) a relação do Governo Federal com a gestão municipal. Desde o início da criação do Suas, o Governo Federal lançou mão de instrumentos de coordenação federativa robustos junto a esse nível de governo, que possibilitaram bons resultados ao longo do tempo, com destaque para: a) a adoção do sistema de transferências financeiras fundo a fundo; b) a criação de mecanismos de repasse de receitas em função da qualidade da gestão, como o Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD/Suas); c) além da adoção de sistemas integrados de informação e monitoramento. Já o nível estadual teve reduzido, a partir da PNAS (2004) e

<sup>2</sup> O conceito denota todos os atores que mantêm relação com a política e impactam sua formulação e desenvolvimento. A comunidade de política pública de um dado setor de atuação estatal é, portanto, composta por: parlamentares ligados ao campo; políticos e burocratas do Poder Executivo que trabalham no setor; pesquisadores, acadêmicos e intelectuais que produzem informações e conhecimento sobre a política; e os usuários dos serviços e/ou benefícios ofertados.

da NOB/Suas (2005), as atribuições e os volumes dos repasses de recursos federais para a execução da política, o que dificultou as possibilidades de o Governo Federal barganhar e exercer pressão para que tal nível de governo atuasse de forma concertada com os demais. E, ainda, (ii) os interesses políticos que impulsionam a atuação desses dois níveis de governo para a execução da política são distintos. Para os municípios, a execução dos serviços e os equipamentos podem ser traduzidos em retornos políticos, dada a própria natureza do que é executado e a proximidade com a população. Os estados, por sua vez, como são entes federados com atribuições de apoiar e suplementar a execução, e por estarem distantes da população, têm maior interesse na execução de políticas que criam marcas próprias, o que é praticamente impossibilitado na execução do que lhe cabe no âmbito do Suas.

Em função das dificuldades detectadas na relação com o nível estadual de governo, o então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sustentado pelo Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), propôs, a partir de 2006, a elaboração e pactuação, na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – em que também participam representantes do Fórum Nacional dos Gestores Estaduais de Assistência Social (Fonseas) – de um documento com prioridades e metas para a melhoria da gestão do Suas nos estados.

O referido documento foi denominado “Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual do Sistema Único de Assistência Social” e, atualmente, encontra-se em sua quarta versão pactuada na CIT (foram pactuadas versões para a gestão nos estados nos anos de 2006, 2010, 2013 e 2017).

Uma análise rápida dos documentos pactuados permitirá ao leitor perceber que as prioridades estabelecidas podem ser entendidas como ações básicas à implementação do Suas, tais como: a) reordenamento institucional e programático; b) descrição dos territórios em regiões e microrregiões; c) prestação de apoio técnico aos municípios; d) coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação; e) implantação do sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação; f) apoio ao exercício da participação e do controle social; g) cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial (LEANDRO, 2017).

Importa esclarecer que as duas últimas prioridades elencadas (f e g) foram estabelecidas no documento do pacto aprovado em 2010. Mas o ponto importante é que as prioridades foram mantidas nas pactuações posteriores, de 2013 e 2017, o que, para

Leandro (2017) e Jaccoud, Lício e Leandro (2018), é um sinal de que tal instrumento de indução teve baixa efetividade no que diz respeito à coordenação federativa da política de assistência social.

Além do pacto de aprimoramento da gestão estadual, em 2013, foi firmado pela CIT o “pacto de aprimoramento da gestão municipal”, um instrumento elaborado mais recentemente e que tem conteúdo bem objetivo, focado particularmente nas metas a serem alcançadas pelos municípios, tendo em vista os seus respectivos portes no âmbito da gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Cabe salientar que a objetividade desse documento, em contraposição ao teor mais explicativo daquele que trata da gestão no âmbito dos estados, se deve, entre outros fatores, à já mencionada adesão municipal ao Suas, consolidada ao longo dos anos, a partir de outras estratégias e mecanismos de coordenação. As prioridades e metas pactuadas para os municípios foram separadas em quatro tópicos: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão, e Controle Social.

É preciso salientar que algumas das prioridades, tanto para a gestão estadual quanto para a gestão municipal, são de fluxo contínuo e, neste trabalho, nos dispomos a verificar o andamento de uma delas em específico. Conforme já informamos, além de vigorar desde 2010 entre as prioridades do pacto de aprimoramento da gestão – salienta-se que os documentos pactuados têm efeito de aceitação sobre todos os estados –, com as reformulações trazidas pela NOB/2012, as instâncias de controle e participação social ganharam o *status* de eixo estruturante das diretrizes nacionais da política. Nesse sentido, as seções seguintes visam demonstrar: (i) de que maneira os dois estados selecionados como casos vêm atuando em relação a essa prioridade, o que buscamos evidenciar por meio da apresentação dos gastos gerais dos mesmos com a política de assistência social e a proporção desse montante destinada ao funcionamento das instâncias de participação e controle, entre os anos de 2006 e 2017; e (ii) de que maneira os padrões de gastos identificados podem estar associados aos aspectos da qualidade do funcionamento de tais instâncias.

## 4 O apoio dos estados à participação e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social: aspectos empíricos

### 4.1 Notas metodológicas

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, cabe explicitar que as tabelas apresentadas nesta seção foram construídas a partir de dados disponíveis nos portais da transparência dos estados analisados, Minas Gerais e Pará. A seleção desses dois estados deu-se em razão de dois critérios: (i) a disponibilidade de informações com padrões de apresentação semelhantes em seus respectivos portais; e (ii) o fato de tratar-se de um estado da Região Sudeste, maior concentradora de fontes orçamentárias, e outro da Região Norte, que possui maior dificuldade em termos orçamentários. No caso de Minas Gerais, contribuiu para a escolha, entre os outros estados da Região, o fato de tratar-se de uma das localidades pioneiras da política de assistência social desenvolvida no território nacional entre 2002 e 2018. No caso do Pará, consideraram-se as características do estado relacionadas ao conjunto de características socioespaciais e econômicas classificadas como “fator amazônico”, que impactam o desenvolvimento das políticas de escopo nacional no país. No caso específico desse estado, a qualidade das instâncias de participação pode ser afetada pela grande extensão geográfica dos municípios e pelas possibilidades limitadas de locomoção, o que demandaria esforços ainda mais contundentes por parte do governo estadual.

Foram coletados dados dos orçamentos estaduais e dos gastos com a política de assistência social dos dois estados no período de 2006 a 2017, no caso do Governo de Minas Gerais; e de 2008 a 2017, no caso do Governo do Pará. A linha de corte inicial são os primeiros anos da segunda metade dos anos 2000, dado que a PNAS e a NOB/Suas, que fundamentaram, inicialmente, a política de assistência social em curso no Brasil nas últimas décadas, datam respectivamente de 2004 e 2005. No conjunto de dados coletados, realizamos, primeiramente, um trabalho de filtragem/identificação das ações de assistência social e seus respectivos gastos gerais e oriundos de fontes próprias. Posteriormente, identificamos as ações informadas em tal rubrica que eram destinadas às subrubricas relacionadas ao eixo da participação e controle social, tanto aquelas cujos recursos eram próprios dos estados, quanto de outras origens.

Além disso, aplicamos o Índice de Efetividade da Participação (IEP), que consiste em um indicador quantitativo geral da qualidade da atuação e do impacto dos conselhos

municipais de assistência social, avaliados pelas suas condições de institucionalização, deliberação e representação, ao conjunto de municípios de pequeno porte selecionados (12 de cada estado). Trata-se de municípios de até 20.000 habitantes distribuídos por todas as regiões administrativas internas dos estados (há pelo menos um município de cada região). Conforme adiantamos, nosso esforço é de empreender uma análise inicial que articule (i) as características do investimento realizado pelos estados no eixo da participação e controle social; e (ii) a efetividade dos conselhos de assistência social dos municípios selecionados.

Importa explicitar que o IEP, utilizado neste trabalho, é uma elaboração adaptada de Almeida, Carlos e Silva (2016).<sup>3</sup> O índice é composto por aspectos que exercem interferência direta na efetividade dos conselhos municipais, sendo suas dimensões constituintes: Institucionalização (N1), Deliberação (N2) e Representação (N3).<sup>4</sup> A cada variável associada a uma das dimensões foi atribuída um peso de acordo com sua relevância no resultado. Sendo assim, às variáveis consideradas de baixa relevância atribuiu-se o peso de valor 1; para variáveis de média relevância o peso atribuído foi de valor 2; e àquelas consideradas de alta relevância foi associado um peso de valor 3. Assim sendo, o cálculo dos índices N1, N2 e N3 foi definido a partir de uma média ponderada das variáveis associadas considerando-se o peso de cada uma delas.

<sup>3</sup> Ver aplicação do índice pelos autores em Almeida, Carlos e Silva (2016).

<sup>4</sup> “A N1 - Institucionalização foi mensurada a partir de: i) grau de formalização das regras de funcionamento dos conselhos; ii) dos recursos disponíveis pelos conselhos para responder às exigências burocráticas do processo de gestão da política; iii) do grau de reconhecimento formal dos conselhos como integrantes da rede estadual de produção e controle das políticas públicas. N2 - Deliberação é composta pelos seguintes itens: i) frequência de realização de reuniões ordinárias; ii) existência de calendário anual de reuniões ordinárias; iii) existência de planejamento anual de fiscalizações para serviços e programas; iv) presença de resolução própria para inscrição de entidades da assistência social; v) existência de comissões permanentes; vi) presença de resolução com plano de fiscalização de serviços e programas; vii) deliberação do conselho sob proposta anual do orçamento do executivo; viii) se conselho fiscaliza serviços e programas; ix) se conselho delibera sobre critérios de repasses de recursos para entidades da sociedade civil; x) frequência de apresentação do gestor para o relatório de aplicação do fundo; xi) se conselho emite parecer sobre execução financeira dos recursos do fundo; xii) se conselho acompanha pactuação da Comissão Intergestores Tripartite; xiii) se conselho acompanha a pactuação do Plano Decenal da Assistência Social; xiiii) se conselho acompanha o cumprimento das deliberações da conferência. A N3 - Representação é composta por: i) se o presidente e o vice são eleitos em reunião plenária do conselho; ii) se há alternância entre governo e sociedade civil na presidência; iii) como são eleitos os representantes da sociedade civil; iv) se há no município algum fórum de discussão do SUAS; v) com que frequência o conselho realiza reuniões ampliadas; vi) com que frequência o conselho realiza reuniões descentralizadas; vii) se as atas do conselho são publicizadas para a sociedade e entidades; viii) se as deliberações/resoluções do conselho são publicizadas em Diário Oficial; ix) existência de canal de recebimento de denúncias no conselho” (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 336-339).

$$N_x = \frac{(y_1 * p_1) + (y_2 * p_2) + (y_3 * p_3) \dots}{p_1 + p_2 + p_3 \dots}$$

Calculadas as dimensões N1, N2 e N3, passamos à construção do Índice de Efetividade da Participação (IEP), que foi construído a partir de uma média aritmética simples dos índices das dimensões previamente encontradas.

$$IEP = \frac{N_1 + N_2 + N_3}{3}$$

## 4.2 Dados e análise

De acordo com dados do IBGE (2014) – Perfil dos Estados Brasileiros 2013, todos os estados informaram que suas respectivas secretarias responsáveis pela política de assistência social ofertaram, ao longo do ano de 2012, capacitações sobre o tema do controle e participação social, tendo, entre outros, os técnicos e gestores municipais da política de assistência social como público-alvo. Conforme mencionamos, além de vigorar desde 2010 entre as prioridades do pacto de aprimoramento da gestão, no ano de 2012 as reformulações da NOB/Suas alçaram a participação e controle social como um dos eixos estruturantes da política, o que parece ter impulsionado a atuação dos estados na realização de ações relacionadas ao tema, entre elas, as capacitações. Tal perspectiva pode ser observada também a partir dos dados do Censo Suas na Tabela 1.

**Tabela 1 | Periodicidade da ação de apoio dos estados junto aos municípios denominada “Fortalecimento do Conselho Municipal” (informada pelos 26 estados e o DF)**

Censo	Periodicidade							
	Nunca		Raramente		Frequentemente		Muito frequentemente	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2012	1	3,8	2	7,7	19	73,1	4	15,4
2013	0	0	7	26,9	15	57,7	4	15,4
2014	0	0	6	23,1	15	57,7	5	19,2

Fonte: Censo Suas 2012, 2013 e 2014.

Como pode ser observado, de acordo com o Censo Suas, no ano de 2012, 88,5% dos estados informaram ter realizado, de forma frequente ou muito frequente, ações

de apoio junto aos municípios, a fim de fortalecer os conselhos municipais. Contudo, nos dois anos subsequentes, embora esse percentual tenha se mantido elevado (73,1% e 76,9% respectivamente), há uma queda do percentual de estados que informaram ações frequentes e aumento do percentual daqueles que disseram raramente realizar ações com o objetivo de fortalecer os conselhos municipais, saindo de 7,7% em 2012, para 26,9% e 23,1% em 2013 e 2014, respectivamente. Vejamos, na sequência, qual foi o padrão de direcionamento de recursos financeiros para o eixo da participação e controle social encontrado nos dois estados que adotamos como casos e, posteriormente, o que o IEP aplicado ao conjunto de municípios selecionados em seus respectivos interiores nos informa.

**Tabela 2 | Relação entre a receita total do Estado de Minas Gerais e os gastos com assistência social, no geral, e com o eixo da participação e controle social da política, em específico (2006-2017)**

Ano	Receita Estadual (bilhões R\$)	Gasto Geral Assistência (milhões R\$)	% da Receita Gasto com Assistência	Gasto Geral Participação (milhares R\$)	Gasto Próprio Assistência (milhões R\$)	% do Gasto Próprio no Gasto Geral Assistência	Gasto Próprio com Participação (milhares R\$)	% do Gasto Próprio com Participação
2006	29.099	63.498	0,2	373.615	55.456	87	167.164	0,3
2007	32.633	78.418	0,2	275.402	67.193	86	226.864	0,3
2008	39.923	137.477	0,3			82	988.009	0,9
2009	40.562	124.609	0,3	310.553	91.412	73	296.933	0,3
2010	46.617	173.275	0,4	2.237.357	119.645	69	724.674	0,6
2011	54.844	180.958	0,3	923.495	170.180	94	579.517	0,3
2012	65.248	156.954	0,2	485.563	132.965	85	367.926	0,3
2013	70.958	133.750	0,2	1.723.375	111.387	83	1.030.233	0,9
2014	73.347	84.117	0,1	193.982	76.726	91	117.381	0,1
2015	76.154	142.615	0,2	1.943.070	134.073	94	1.357.911	1,0
2016	83.965	78.555	0,1	138.597	73.645	94	0,0	0,0
2017	88.623	92.339	0,1	1.833.514	80.041	87	0,0	0,0
<b>Média</b>	<b>58.498</b>	<b>120.547</b>	<b>0,23</b>	<b>952.341</b>	<b>102.077</b>	<b>85</b>	<b>488.051</b>	<b>0,4</b>
<b>D.P.</b>	<b>20.546</b>	<b>40.040</b>	<b>0,10</b>	<b>778.473</b>	<b>33.783</b>	<b>8</b>	<b>447.301</b>	<b>0,3</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo portal da Transparência do Governo do Estado de Minas Gerais.

Como pode ser observado na Tabela 2, embora os gastos do Governo do Estado de Minas Gerais com a Política de Assistência Social apresentem variação positiva, quando comparamos os montantes aportados de recursos próprios com os montantes gastos que contam com outras fontes de receita – neste último caso os valores nominais são maiores em todos os anos da série –, verifica-se que, em 10 dos 12 anos da série, mais de 80% dos gastos realizados no setor pelo Estado é decorrente de suas próprias fontes de recursos, sendo que, em 4 anos da série, esse percentual ultrapassa 90%. Nesse sentido, ainda que haja variação positiva quando os valores de outras receitas são acrescentados, os aportes são pequenos ou muito pequenos quando comparados ao valor empregado com recursos próprios, algo que não ultrapassa 20% do valor total investido na maior parte dos anos da série.

Paradoxalmente, em que pese a significativa participação dos recursos próprios dos estados nos montantes observados, os valores gastos ao longo dos anos estudados representam, em média, algo próximo de 0,2% da Receita Estadual por ano, o que reforça o ponto de vista de outros trabalhos sobre o setor, como Jaccoud, Lício e Leandro (2018), que explicitam que o processo de constituição da política de assistência social durante os anos 2000 ocorreu a partir de um desenho que priorizou os municípios como parceiros da implementação da política em larga escala. Isto é, tanto do ponto de vista político quanto financeiro, os estados passaram a ocupar um papel suplementar no desenvolvimento do setor, sendo a maior parte dos recursos dos mesmos destinada e executada pelos entes municipais, que também gozam, junto com o Governo Federal, da maior parte dos retornos políticos provenientes das ações desenvolvidas.

No que diz respeito à destinação dos recursos às ações relacionadas ao eixo da participação e controle social, verificamos haver um aumento dos aportes nos anos posteriores a dois marcadores institucionais importantes, a saber o “Protocolo de Gestão Integrada”, de 2009, e a mencionada NOB-Suas/2012. Ou seja, nos anos de 2010 e 2013, houve aumento dos gastos com a rubrica da participação e controle no campo da assistência, representando 0,6% e 0,9% dos gastos próprios realizados no setor, o que pode ser efeito da pactuação de tais normas no âmbito da CIT, conjugado com a inclusão do apoio dos estados ao eixo da participação e controle no “Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados/DF”, do ano de 2010. Contudo, merece destaque analítico o fato de que o investimento agregado do governo estadual nesse eixo da política é também ínfimo, dado que os valores gastos com o mesmo ao longo dos anos estudados representam,

em média, 0,4% do total de recursos próprios investidos no setor, conforme pode ser observado na última coluna. Vejamos agora o caso do Estado do Pará na Tabela 3.

**Tabela 3 | Relação entre a receita total do Estado do Pará e os gastos com assistência social, no geral, e com o eixo da participação e controle social da política, em específico (2008-2017)**

Ano	Receita Estadual (bilhões R\$)	Gasto Geral Assistência (milhões R\$)	% da Receita Gasto com Assistência	Gasto Geral Participação (milhares R\$)	Gasto Próprio Assistência (milhões R\$)	% do Gasto Próprio no Gasto Geral Assistência	Gasto Próprio com Participação (milhares R\$)	% do Gasto Próprio com Participação
2008	9.734	33.681	0,3	17.336	33.186	99	17.336	0,1
2009	10.549	41.589	0,4	547.910	41.422	100	547.910	1,3
2010	12.233	66.502	0,5	291.596	44.906	68	291.596	1,2
2011	13.043	59.955	0,5	208.498	46.350	77	208.498	0,4
2012	15.917	36.043	0,2	235.136	32.038	89	235.136	0,7
2013	17.303	38.793	0,2	208.302	32.412	84	208.302	0,6
2014	19.736	47.521	0,2	420.340	38.959	82	419.034	1,1
2015	21.216	61.582	0,3	659.094	59.483	97	634.668	1,1
2016	22.588	9.620	0,3	0,0	55.804	94	0,0	0,0
2017	23.123	64.391	0,3	67.744	63.296	98	67.744	0,1
Média	16.544	50.968	0,32	265.596	44.786	82	263.022	0,66
D.P.	5.011	12.734	0,11	220.594	11.440	11	215.731	0,50

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo Portal da Transparência do Governo do Estado do Pará.

Ressalta-se que, pela indisponibilidade dos dados de anos anteriores, a série temporal no caso do Estado do Pará precisou ser iniciada no ano de 2008. Como pode ser observado, os padrões identificados são similares àqueles do caso de Minas Gerais, tanto no que diz respeito aos montantes aplicados por tal nível de governo na Política de Assistência Social, comparando recursos próprios com recursos oriundos de diversas fontes, quanto em relação aos gastos com o eixo da participação e controle no setor. Explicita-se, contudo, que neste caso a variação positiva dos gastos é, em alguns anos, ligeiramente mais elevada do que no caso de Minas Gerais, quando comparamos os gastos próprios e os gastos que contam com outras fontes de recursos. E, ainda, que os marcos institucionais relacionados à participação, de 2009 e 2012, mencionados no caso de Minas Gerais, não parecem ter afetado os padrões de gasto ao longo dos anos no

caso do Pará, que demonstra outras características, como maiores aportes percentuais nos anos de 2009, 2010 e 2014 (ambos os estados apresentam um gasto percentual mais elevado também em 2015). Como pode ser percebido, os recursos próprios aportados no setor pelo estado são também substantivamente superiores àqueles oriundos de outras fontes, chegando a mais de 90% em 5 dos 10 anos pesquisados, e a mais de 80% em outros 3 anos. Contudo, a exemplo do Estado de Minas Gerais, somados os recursos próprios com aqueles provenientes de outras fontes, os valores gastos no setor ao longo dos anos pesquisados representam, em média, algo próximo de 0,3% da receita estadual. No que diz respeito ao percentual do gasto próprio com assistência social destinado ao eixo da participação e controle, observa-se também uma média baixa de 0,66% do total gasto por ano.

Vejamos agora, em que medida os padrões de destinação de recursos ao eixo da participação realizado pelos estados podem estar impactando a efetividade dos Conselhos de Assistência Social no âmbito de municípios de pequeno porte I. Para tal exercício, como informamos em seção anterior – sobre os procedimentos metodológicos –, aplicamos o índice de efetividade da participação (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016), em um conjunto de 12 municípios de pequeno porte I, selecionados em cada estado.

A Tabela 4 a seguir, sobre os municípios selecionados em Minas Gerais, nos permite observar três dimensões importantes para análise das IPs, a saber, a institucionalização, a deliberação e a representação. Observa-se, de modo geral, um desempenho melhor em N1, sendo N2 a dimensão intermediária e, por fim, N3 a dimensão mais precária. Exceto Chapada do Norte e Conceição das Alagoas, cujo desempenho na representação é superior às demais dimensões. Esses dados reproduzem os achados de outro estudo similar desempenhado para todos os municípios brasileiros (CARLOS; SILVA; ALMEIDA, 2018). Isso nos permite afirmar que, embora institucionalizados, as dimensões da deliberação e da representação podem ser aprimoradas nesses municípios de pequeno porte I.

**Tabela 4 | Índice de efetividade da participação: municípios de Minas Gerais**

Município	N1 Institucionalização	N2 Deliberação	N3 Representação	IEP
Alpinópolis	1,875	1,486	1,741	1,701
Alvinópolis	2,375	2,216	2,37	2,320
Arinos	2,438	1,027	1,593	1,686
Belo Oriente	2,875	2,216	1,926	2,339
Bom Sucesso	2,063	1,892	1,926	1,960
Campina Verde	2,438	2,054	1,63	2,041
Carmo do Cajuru	1,438	1,649	1,333	1,473
Carmo do Rio Claro	2,438	2,351	1,926	2,238
Chapada do Norte	2,063	1,405	2,556	2,008
Conceição das Alagoas	1,5	1,73	2,111	1,780
Ladainha	1,438	1,541	1,704	1,561
Monte Alegre de Minas	2,438	1,405	1,963	1,935

Fonte: elaboração própria a partir do Censo Suas, 2014.

A Tabela 5 a seguir, sobre os municípios selecionados no Estado do Pará, demonstra que, de modo geral, N1 apresenta melhores resultados em relação à N2 e N3. Mas destaca-se desempenho mais precário nas dimensões da deliberação e da representação em relação aos municípios mineiros. Santa Maria das Barreiras e Bom Jesus do Tocantins têm elevados índices de institucionalização. Porém, o IEP agregado indica resultados mais precários em relação aos municípios mineiros.

**Tabela 05 | Índice de efetividade da participação: municípios do Pará**

Município	N1 Institucionalização	N2 Deliberação	N3 Representação	IEP
Belterra	0,750	0,297	0,556	0,534
Bom Jesus do Tocantins	2,875	1,649	1,370	1,965
Bonito	2,438	1,081	1,556	1,692
Brasil Novo	2,063	1,270	1,778	1,704
Inhangapi	1,438	1,270	1,667	1,458
Piçarra	2,813	0,919	1,481	1,738
Quatipuru	1,375	1,351	1,593	1,440
Rio Maria	2,438	1,568	1,926	1,977
Santa Bárbara do Pará	2,250	2,054	1,519	1,941
Santa Maria Das Barreiras	2,938	0,649	1,148	1,578
Terra Santa	2,000	0,595	1,370	1,322
Trairão	1,750	1,811	1,556	1,706

Fonte: elaboração própria a partir do Censo Suas, 2014.

Portanto, os municípios selecionados, em ambos os casos, não apresentam, no geral, indicadores exemplares e equilibrados das dimensões que compõem o índice de efetividade da participação. Com destaque negativo na comparação realizada para os municípios do Estado do Pará, que apresentaram resultados mais precários do que os municípios de Minas Gerais. Ainda que não seja possível estabelecer correlações testadas a partir da perspectiva metodológica utilizada, para a sequência do desenvolvimento da pesquisa é possível trabalhar com a hipótese de que o aporte financeiro dos estados no eixo da participação e controle social da política de assistência social vem sendo baixo e insuficiente para o seu fortalecimento em âmbito municipal, em especial no que diz respeito à efetividade dos conselhos nos municípios de pequeno porte.

## 5 Conclusões

O artigo abordou a relação entre os estados e os municípios de pequeno porte em dois estados brasileiros. Trata-se da primeira etapa de uma pesquisa que terá continuidade para cobrir dimensões ainda não investigadas. Observamos que há grande lacuna no conhecimento acerca do apoio dos estados aos municípios de pequeno porte e, buscando cobrir parte dessa lacuna, o estudo realizado até aqui nos permitiu observar haver uma relação ainda muito precária entre estados e municípios no aporte de recursos para as IPs. Isso se reflete, ainda que não seja possível neste momento precisar em que grau ou intensidade, na precariedade das dimensões da deliberação e da representação dos conselhos municipais de assistência social, embora o desempenho de tais instituições seja melhor no quesito da institucionalização – o que pode estar associado à obrigatoriedade de criação dos conselhos municipais para o recebimento de recursos federais.

Mesmo nesta etapa preliminar da pesquisa, já é possível concluir que, para haver melhorias nos resultados relacionados à deliberação e representação nos conselhos, os estados necessitam dar suporte aos municípios em consonância com as normativas pactuadas por eles, o que implica, entre outros aspectos, maior destinação de recursos ao eixo da participação e controle social. Isso não deve ser classificado como algo suficiente, dado já ser sabido que as distintas (por vezes precárias) capacidades administrativas dos municípios brasileiros têm dificultado a gestão dos recursos em diversos setores, entre eles a assistência social. Mas, ainda assim, entendemos que aportes mais volumosos de recursos para tal finalidade consiste em uma condição fundamental. Sabe-se, no entanto, que o contexto atual é bastante adverso para a esfera estadual de governo, tendo em vista que muitos estados têm apresentado dificuldades para realizar o pagamento regular da folha de salários dos servidores ativos e inativos, além de haver atrasos nos repasses de recursos pertencentes constitucionalmente aos municípios. Ainda assim, entendemos que a trajetória de gastos no eixo da participação do setor, observada nos dois casos estudados, demonstra um percentual ínfimo diante do total aportado na política. Nesse sentido, uma reorientação da destinação dos recursos já existentes no setor (assistência social) poderia contribuir com a melhoria do cenário detectado, sem a necessidade inicial de novos aportes ou recursos externos.

## Referências

- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. *Cadernos CRH*, Salvador, 2008.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ALMEIDA, Carla. A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate. In: MARTELLI, Carla Giani; JARDIM, Maria Chaves; GIMENES, Éder Rogrigo (Orgs.). *Participação política e democracia no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 11-32.
- ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n 2, p. 250-85, ago. 2016.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, n. 94, p. 255-296, 2015.
- ALMEIDA, Débora Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, v. 10, p. 284-304, 2016.
- ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lucia.; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 185-204.
- ARAÚJO, Cícero. Representação, soberania e a questão democrática. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 47 - 61 jan./jun. 2009.
- ARRETICHE, Marta Teresa da Silva. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 2012. 232 p.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade* (UFMG), Belo Horizonte, n. Especial, p. 16-41, 2005
- AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- \_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- \_\_\_\_\_. *A dinâmica da participação no Brasil*. Belo Horizonte: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo *et al.* *A dinâmica da participação local no Brasil*. Relatório da Pesquisa. PRONEX/FAPEMIG. Mimeo. 2013.

BRASIL. *Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, XIV, 1999. 360 p.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Tripartite. *Resolução Nº 17, de 18 de novembro de 2010*.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social. Comissão Intergestores Tripartite. *Resolução nº 16, de 03 de outubro de 2013*.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Portaria nº 150, de 18 de julho de 2013*.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Suas/DGSuas. Pacto de Aprimoramento do Suas Gestão Municipal. *Prioridades e metas para a gestão municipal do Suas para o quadriênio 2014/2017*. Resultados do Pacto de Aprimoramento 2014 – 2017. Percentual de municípios que atingiram as metas, 2018.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/Suas/2005*. Brasília, nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. (LOAS).

\_\_\_\_\_. *Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012*. Norma Operacional Básica/Suas 2012.

CAMERON, David. The structures of intergovernmental relation. *International Science Journal*, v. 52, p. 121-127, 2001.

CENSO SUAS. *Análise dos Componentes Sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*, 2013. 112 p.

\_\_\_\_\_. *Análise dos Componentes Sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*, 2014. 112 p.

CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da; ALMEIDA, Carla. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 67, p. 67-90, 2018.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. R. de. Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política. In: VII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7, 25 a 27 de set. 2013, Bogotá. *Anais...* Bogotá: Associação Latino-americana de Ciência Política (Alacip), 2013.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. R. de. Conselhos de políticas e desenho institucional: potencialidades e limites do isomorfismo institucional nas áreas da saúde e da assistência social no Brasil. In:

CUNHA, Eleonora Schettini M.; THEODORO, Hildelano Delanusse. *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido 2014. p. 245-264.

ELSTUB, S.; ERCAN, S.; MENDONÇA, R. F. The fourth generation of deliberative democracy. *Critical Policy Studies*, v. 10, n. 2 p. 139151, 2016.

FALLETI, Tulia. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 124-135.

FARIA, Claudia Feres. Deliberative system, connections, and political inclusion: theoretical and practical possibilities. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Orgs.). *Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI*. Brasília: Ipea, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE/ESTADIC (2014). *Perfil dos Estados Brasileiros 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE/MUNIC. *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos estudos CEBRAP*, n. 92, p. 105-121, 2012.

JACCOUD, Luciana; LÍCIO, Elaine; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *RBCS*, v. 21, n.60, p. 43-66, fev. 2006a.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova* [online], n. 67, p. 49-103, 2006b. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264452006000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 out. 2007.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Revista Dados*, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

LEANDRO, José Geraldo. *Relações intergovernamentais no âmbito da Política Nacional de Assistência Social no Brasil: uma análise dos pactos de aprimoramento da gestão estabelecidos entre os anos de 2006 e 2013*. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevidéo. *Anais*. Montevidéo (Uruguai): Associação Latino-americana de Ciência Política (Alacip), 2017.

LEANDRO, José Geraldo. *Relações intergovernamentais, federalismo e políticas públicas: decisões intergovernamentais verticais no âmbito das políticas de saúde e assistência social no Brasil*. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2015.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARTELLI, Carla Giani; JARDIM, Maria Chaves; GIMENES, Éder Rodrigo (Orgs.). *Participação política e democracia no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Trad. Carlos Alberto Silveira. 3ª ed. Porto Alegre: Artimed Editora, 2004. Cap. 7, p. 173-203.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. *Critical Policy Studies*, v. 10, p. 120, 2016.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 175-214.

PETINELLI, Viviane *et al.* Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 68, p. 1-26, 2019.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p. 11-56.

SILVA, Eduardo Moreira da; RIBEIRO, Antônio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. *Revista Opinião Pública*, v. 22, n. 1, p. 167-194, 2016.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 1, p. 179-208, 2018.

SILVA, Pedro. L. B.; MELO, Marcos A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/Unicamp*, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2001.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018.

TRIOLA, M. *Introdução à estatística*. 10a. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-107.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. SAGE Publications in collaboration with JSTOR – *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1974.

## Sites consultados:

<http://www.transparencia.mg.gov.br/>, acesso em abril de 2019.

<http://www.transparencia.pa.gov.br/>, acesso em maio de 2019.

### Eduardo Moreira da Silva

 <https://orcid.org/0000-0002-0868-6751>

Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Possui pós-doutorado em Ciência Política e é graduado em Psicologia e Ciências Sociais.

E-mail: [eduardovirtual2014@gmail.com](mailto:eduardovirtual2014@gmail.com)

### José Geraldo Leandro

 <https://orcid.org/0000-0002-5177-2110>

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. É residente pós-doutoral no DCP/UFMG, onde leciona e atua como pesquisador vinculado ao PUBLICUS (Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas) e ao CIAPSoc (Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais).

E-mail: [josegleandro2017@gmail.com](mailto:josegleandro2017@gmail.com)

### Lucas Silva Andrade

 <https://orcid.org/0000-0003-2983-4693>

Graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal de Ouro Preto. Realiza graduação em Gestão Pública no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

E-mail: [lucasandrade99@gmail.com](mailto:lucasandrade99@gmail.com)

**Sidney Martins Marques**

 <https://orcid.org/0000-0001-7406-3862>

Graduando em Ciências Contábeis na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Face/UFMG).

E-mail: sid.m.martins@hotmail.com

**Maria Victória Costa de Figueiredo**

 <https://orcid.org/0000-0002-9016-0563>

Graduanda em Gestão Pública pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (Fafich/UFMG).

E-mail: mviccf@gmail.com

# A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica

**Bóris Maia**

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

Este artigo toma como objeto o processo de institucionalização do concurso público na administração pública brasileira durante o século XX e início do XXI. O concurso público é um método de ocupação dos cargos públicos que se contrapôs a outros modelos de admissão até então vigentes na história da administração pública no Brasil. Este estudo tem por objetivo mostrar como o método de concurso foi transformado num valor do serviço público no Brasil, através de uma abordagem sócio-histórica das reformas administrativas no período republicano. A análise foca no período republicano a partir da década de 1930, quando se construiu, por intermédio do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), o modelo de processo de admissão que se disseminou por todo o país, passando ainda pelo regime militar e pelo período mais recente de redemocratização, até o ano de 2018. As reformas administrativas analisadas são tomadas como processos de formação do Estado no Brasil, considerando-se a institucionalização do concurso público como parte de processos sociais de longa duração. Por meio de pesquisa documental e de revisão bibliográfica, conclui-se que a busca pelo mérito e pela racionalidade foi o mote discursivo usado como justificativa para a instauração de novas técnicas e práticas governamentais de admissão ao serviço público, fornecendo legitimidade ao método de concurso.

**Palavras-chave:** serviço público, concurso público, formação do Estado

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i3.4639> | ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

[Submetido: 6 de abril de 2020. Aprovado: 6 de maio de 2021.]



## La institucionalización del concurso público en Brasil: un análisis sociohistórico

Este artículo interroga el proceso de institucionalización de los concursos públicos en la administración pública brasileña durante el siglo XX y principios del XXI. El concurso público es un método para ocupar cargos públicos que se oponía a otros modelos de admisión hasta entonces vigentes en la historia de la administración pública en Brasil. A través de un enfoque sociohistórico de las reformas administrativas, esta investigación busca mostrar cómo el método de concursos se transformó en un valor del servicio público en Brasil. El análisis se centra en el período republicano que comenzó en la década de 1930, cuando este modelo de admisión se difundió en todo el país, a través del régimen militar y la redemocratización más reciente, hasta 2018. Las reformas administrativas analizadas son tomadas como procesos de formación del Estado en Brasil, considerando la institucionalización de los concursos públicos como parte de procesos sociales de largo plazo. A través de la investigación documental y de la revisión bibliográfica, se concluyó que la búsqueda del mérito y la racionalidad fue el lema discursivo utilizado como justificación para el establecimiento de nuevas técnicas y prácticas gubernamentales para el ingreso al servicio público, dando legitimidad al método de concurso.

**Palabras clave:** servicio público, concurso público, formación del estado

## The institutionalization of the competitive entrance examination in Brazil: a socio-historical analysis

This paper aims to discuss the process of institutionalization of the competitive entrance examination in Brazilian public administration during the twentieth century and the beginning of the twenty-first. The competitive entrance examination is a method of selecting employees for positions in the public administration. This model of admission was introduced to replace previous ones that were used in all agencies of the government. Through a socio-historical approach to the administrative reforms, the paper seeks to show how the competitive entrance examination was transformed into a value of civil service in Brazil. The analysis focuses on part of the Republican period starting in the 1930s, when this model of admission was disseminated throughout the country, through the military regime and the most recent re-democratization, until 2018. The administrative reforms analyzed are conceived as processes of state-formation responsive for institutionalizing the competitive entrance examination in Brazil. Through documentary research and literature review, the paper argues that the search for merit and rationality was the discursive motto used as justification for the establishment of new governmental techniques and practices for admission to the civil service, providing legitimacy to the method of open exams.

**Keywords:** civil service, competitive entrance examination, state-formation

## 1 Introdução

Este artigo tem por objetivo oferecer um panorama sócio-histórico para explicar o processo de institucionalização do concurso público na administração pública brasileira. O percurso será feito através de uma análise das sucessivas reformas administrativas, com foco na ocorrida na década de 1930, que ajudam a entender como o concurso público se transformou num mecanismo básico de formação da burocracia estatal no Brasil.

Ao analisar as reformas administrativas, o trabalho as toma como processos de formação do Estado no Brasil. A abordagem pretende explorar a institucionalização do concurso público como parte de processos sociais de longa duração (ELIAS, 2006). Por formação do Estado, compreende-se a criação do Estado e as transformações de seus mecanismos básicos de funcionamento. Como propõe Steinmetz (1999), trata-se de um processo contínuo, não de um momento determinado no qual a formação é localizada,<sup>1</sup> incluindo-se no processo de formação do Estado a constante elaboração de políticas públicas e sua implementação por meio de diferentes instituições.

O concurso público é um método de ocupação dos cargos públicos que se contrapõe a outros modelos de admissão até então vigentes na história da administração pública no Brasil. Se se pretende tratar o concurso como um fenômeno que se institucionalizou no Estado brasileiro durante um longo processo no decorrer do século XX, é conveniente descrever aspectos da forma de ocupação dos cargos públicos que era hegemônica e que ainda hoje convive, mesmo que em menor grau, com a admissão via concurso. Isso porque tal processo não se deu num vazio institucional, mas foi fruto de disputas e enfrentamentos entre diferentes grupos e interesses relacionados à formação do Estado no país.

Durante toda a administração colonial, imperial, e até a Primeira República, os métodos tradicionalmente usados para se admitir os agentes de Estado no Brasil seguiam princípios basicamente patrimonialistas, segundo os quais os cargos eram distribuídos entre a população de acordo com critérios pessoais de lealdade e confiança da autoridade local ou central. A administração pública funcionava partindo da premissa de que “os interesses privados do funcionário e os interesses públicos do cargo geralmente ficavam indistintos, e os cargos eram, comumente, propriedade de seus ocupantes” (SCHWARTZ, 2011, p. 21).

---

<sup>1</sup> Abélès (1996) usa o conceito de *state-formation* de modo restrito, dizendo que os antropólogos estão mais interessados na forma e funcionamento do Estado do que na sua formação (*state-formation*). Entretanto, adotamos aqui o uso ampliado do termo, tomando o funcionamento do Estado como parte do seu processo de formação.

O provimento dos cargos públicos (ou ofícios, como eram chamados à época) no período colonial estava inteiramente submetido à gerência da monarquia absoluta portuguesa, sendo a administração marcada por duas modalidades de concessão; precária ou perpétua (STUMPF, 2011). A concessão precária, majoritária na monarquia portuguesa, refere-se à disponibilidade em caráter temporário de uma função pública a um beneficiado; já a perpétua garantia o cargo de forma vitalícia, transformando-o em propriedade do funcionário, e potencialmente hereditário, ainda que necessitando do aval régio para tanto. Apesar da diferença no que concerne à garantia de continuidade no exercício do cargo, ambas as formas de concessão eram alcançadas por meio de indicações através de relações pessoais e mediante critérios particulares.

As indicações e as concessões de cargos eram motivadas pelas mais diversas razões, desde a mais tradicional solicitação de autoridades e senhores de terra locais para sua parentela e demais favoritos seus, mas incluindo-se também a oferta de ofícios como recompensas por serviços prestados à Coroa e como amparo a viúvas e órfãos honrados (SCHWARTZ, 2011). A esses métodos foi somada ainda, com mais intensidade no século XVIII, a prática da venda de cargos, os quais podiam ainda ser alugados para eventuais substitutos (chamados de serventuários), garantindo à nova classe burguesa o acesso à burocracia colonial, o que granjeava a seus membros prestígio e nobilidade (FAORO, 1958; SALGADO, 1985; LOCKHART; SCHWARTZ, 1983). A venalidade dos cargos foi praticada em ofícios considerados “menores”, como de escrivão e tabelião, embora essenciais para o funcionamento da administração colonial. Havia, por parte dos súditos, especialmente dos reinóis e da nobreza colonial, uma censura à prática da venda de cargos, vista como imoral, mesmo não sendo ilegal, uma vez que possibilitava a entrada em ofícios públicos de sujeitos considerados sem “virtude”, comprometendo o bom funcionamento da administração (SILVA, 1988; STUMPF, 2011).

Nesse sentido, deve ser ressaltado que a competência dos agentes a ocuparem os cargos públicos não era questão negligenciada pelos órgãos superiores da monarquia e pelo próprio monarca. Ainda que, para alguns cargos, a confirmação régia das indicações de autoridades locais exigisse também a realização de exames em que o pretendente ao ofício deveria demonstrar algum grau de conhecimento (SCHWARTZ, 2011), imperavam outras teorias sobre eficácia administrativa, segundo as quais o bom exercício da função pública era resultado de variáveis estranhas ao mérito. A transmissão hereditária de cargos, de pai para filho, por exemplo, era conveniente na medida em que estes seriam

exercidos por alguém já socializado com a prática do trabalho, ainda que indiretamente, não sendo entregue a “estranhos” sem qualquer vínculo e ligação com os ofícios a serem desempenhados. Por outro lado, acreditava-se também que a concessão de cargos, seja em caráter permanente ou temporário, como favor recebido do rei, implicava uma gratidão do beneficiado, que se manifestaria na observância estrita dos deveres a ele confiados (CUNHA, 2012; STUMPF, 2011).

No período colonial, portanto, o concurso não era utilizado como forma de ocupação dos cargos da administração pública no Brasil. Todavia, aos poucos surgem iniciativas que enxergam no método de concurso uma possibilidade de superação de inconvenientes gerados pela dificuldade da Coroa de controlar a concessão de ofícios. Salgado (1985, p. 64) registra que, em 1758, foi emitido um alvará que ditava normas para as arrematações de ofícios, o qual “recomendava que os ofícios de Justiça fossem providos por ‘via de concurso’ ou por venda aos que oferecessem a maior quantia e sem prazo determinado”. O concurso impediria a prática da negociação de ofícios que eram revendidos por seus compradores a terceiros, por preços superiores aos que foram pagos no ato de sua arrematação.

Já durante o Brasil imperial, mudanças mais sistemáticas com relação à forma de provimento dos cargos começaram a ser percebidas a partir do período da Regência (1831-1840) e do Segundo Reinado (1840-1889). Segundo Uricoechea (1978), mesmo com a expansão das estruturas de governo ocorridas nas últimas décadas do período colonial, especialmente com a vinda da família real para o Brasil em 1808, e durante o Primeiro Reinado (1822-1831), o prebendalismo burocrático manteve-se como regra na ocupação dos cargos. No entanto, o concurso público torna-se o meio oficial de ingresso em algumas instituições, como no Tesouro Público Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda, a partir de 1831 (BRAGA, 1941), e no magistério superior, sendo promovido nas faculdades de direito, em São Paulo e Olinda, nas faculdades de medicina da Bahia e do Rio de Janeiro, e na Escola Polytechnica (futura Escola Nacional de Engenharia), também no Rio de Janeiro.

Nota-se também que o concurso público, já durante o século XIX no Brasil, passou a ser reivindicado em diversas ocasiões como o método capaz de selecionar os candidatos mais competentes, em contraposição às indicações de autoridades ou demais agentes influentes. No entanto, as iniciativas isoladas de promoção de concursos sofriam restrições, mesmo quando propostas por homens ocupando os mais altos postos da

burocracia estatal. Um caso ilustrativo é relatado por Candido (2007), no qual Antonio Nicolau Tolentino, então presidente da província do Rio de Janeiro, entrou em confronto com deputados e políticos locais quando, em 1858, baixou uma resolução instituindo o ingresso no serviço público por concurso de provas. O grau de legitimidade do concurso como método de ocupação dos cargos públicos já não era desprezível, tendo os contrários à sua implementação que fazer uso de outros pretextos para derrubar a reforma proposta por Tolentino.

Ao fim do século XIX, em plena era republicana, a situação era tal que variados órgãos governamentais promoviam concursos para preenchimento de pessoal, o que não impedia concomitantemente a nomeação por indicações. É necessário esclarecer que a aprovação no concurso não garantia ou sequer criava obrigação legal de nomeação pelo órgão público. O concurso apenas habilitava o candidato, mas era comum que fossem nomeados apenas alguns aprovados, geralmente fruto de indicações ou recomendações, independentemente da ordem de classificação do concurso.

Um expediente frequente era o envio de cartas escritas pelos candidatos, ou por pessoas de influência a seu pedido, solicitando a autoridades a nomeação depois de conseguida uma aprovação em concurso (GRAHAM, 1997). Ao analisar as correspondências de Rui Barbosa em que fora ministro da Fazenda, entre os anos de 1889 e 1891, Carvalho (2000) mostra que mais de 40% referiam-se a cartas pedindo favores, escritas por políticos, militares, escritores, professores, parentes, entre outros solicitantes oriundos dos mais diversos grupos sociais. Em uma das cartas, o marechal Floriano Peixoto agradecia a solicitação de uma nomeação, mencionando que não se recordava de ter intercedido em favor do beneficiado, já que costumava realizar muitos pedidos do gênero.

Todavia, pesava cada vez mais sobre os órgãos da administração pública as acusações de nepotismo e clientelismo relacionadas à ocupação dos postos da burocracia estatal por indicações e pouco pela qualificação dos sujeitos beneficiados. Pretendendo uma ordem pública mais universalista e menos personalista, manifestavam-se setores das Forças Armadas e intelectuais de primeira importância, como José de Alencar e Joaquim Nabuco, estes últimos ainda no período imperial (SANTOS, 2006). Surgem, sobretudo a partir da década de 1920, manifestações em tom mais enfático contra o sistema de favores e vínculos pessoais que caracterizavam o preenchimento das vagas na administração pública. Toda essa crescente valorização do concurso público, associada à restrição dos métodos vigentes de ocupação dos cargos, iria confluir numa grande reforma administrativa nos

anos 30 do século XX, sequenciada por outras ao longo do período republicano, como veremos a seguir.

## 2 Vargas e a criação do Dasp: em busca do mérito e da racionalidade

Pretende-se, neste momento, mostrar como o concurso público foi tratado nas diversas reformas administrativas, a partir da década de 1930, a fim de esclarecer com que propósitos foi utilizado e sob que argumentos foi justificado como método de selecionar os funcionários do Estado.

A chegada ao poder, em 1930, de Getúlio Vargas foi marcada por uma ruptura no que diz respeito à engenharia político-institucional que caracterizava o Estado brasileiro (DINIZ, 1999). Durante a Primeira República (1889-1930), o sistema político era marcado pela prevalência de grupos locais e estaduais. Expressão de tal prevalência era a Política dos Governadores ou a Política do Café com Leite, segundo as quais as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais revezavam-se no governo federal, com o consentimento da maioria das demais elites estaduais. Em relação ao que viria a ser o Estado brasileiro a partir da década de 1930, a Primeira República configurava-se como altamente descentralizada, tendo as oligarquias regionais grande autonomia do governo federal.

À frente do governo central, Vargas inicia um processo de forte concentração e centralização do poder, redefinindo a relação de subordinação do governo federal com as oligarquias estaduais. Institui as interventorias, cassando o mandato dos governadores e nomeando interventores que governariam os Estados, boa parte oriunda dos quadros de militares ligados ao “tenentismo”. Além disso, elabora uma ampla reforma administrativa com o objetivo de modernizar o aparelho de Estado. Já em seu discurso de posse, Vargas anunciava suas pretensões de reformar a administração pública, apresentando como uma das ideias centrais de seu programa de “reconstrução nacional”:

[a] consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigente, bem como de refundir os quadros do funcionalismo, que deverá ser reduzido ao indispensável, suprimindo-se os adidos e excedentes (Discurso de posse de Vargas, 1930)

Duas medidas são instituídas nos anos 30 e passam a vigorar por todo o século XX até os dias atuais: o concurso público como forma de admissão e a estabilidade

aos funcionários públicos. Valendo-se das pressões pela modernização do aparato burocrático e pretendendo centralizar o poder administrativo, o governo de Vargas precisava constituir um quadro de funcionários independente e sem laços com as elites regionais, além de garantir que não sofresse pressões internas da casta burocrática, com vínculos e interesses específicos. O concurso público e a estabilidade, então, visam superar esses entraves e serão pilares de sustentação da reforma administrativa implementada a partir dos anos 1930.

Já na Constituição de 1934, a primeira das duas outorgadas sob a presidência de Vargas, foi introduzida a obrigação de concurso público para os cargos de carreira e a estabilidade para todos os funcionários públicos admitidos através de concurso. Tais direitos foram mantidos na Constituição de 1937 e no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, de 1939. A estabilidade passa a garantir ao funcionário a permanência no serviço público, do qual “só poderá ser demitido em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo” (BRASIL, 1939).

É nessa conjuntura que Vargas cria aquele que seria o órgão reconhecido como um marco na implementação da pretendida racionalização da administração pública no Brasil, promovendo o concurso público como política de Estado no país, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp).

O Dasp foi o principal órgão da reforma administrativa realizada a partir dos anos 1930, sob o comando de Vargas. O departamento foi pensado tendo a noção de **mérito** como norteadora de suas ações, sendo o concurso público um dos institutos que o departamento passou a exigir e difundir na seleção dos futuros servidores do Estado.

Em realidade, o Dasp foi antecedido por projetos institucionais que acabaram dando forma ao que seria o principal departamento administrativo da Era Vargas. O primeiro deles foi a chamada Comissão Nabuco, criada em 1935, para realizar um minucioso detalhamento do funcionalismo público existente no país (WAHRLICH, 1983). O trabalho da Comissão Nabuco foi sucedido pela Comissão de Reajustamento, no ano seguinte, tendo à frente, por indicação direta de Vargas, Luiz Simões Lopes, personagem que exerceria grande protagonismo na história da administração pública brasileira.

O trabalho da Comissão de Reajustamento, presidida por Simões Lopes, deu forma a um plano de classificação de cargos na esfera federal, transformado em projeto de lei e aprovado como Lei nº 284, em outubro de 1936. Tal lei instituiu ainda o Conselho Federal de Serviço Público Civil (CFSPC), que entrou em funcionamento já em dezembro do mesmo

ano. Também presidido por Luiz Simões Lopes, o CFSPC ficara responsável, entre outras coisas, por:

- b) promover a realização dos concursos de provas, de títulos, ou de provas e títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras excluídos sempre os do magisterio, regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições;
  - c) homologar e dar publicidade à classificação dos candidatos que se tiverem submettido a concurso;
  - d) opinar, quando ouvido, sobre os recursos interpostos contra classificações nos concursos realizados;
  - e) expedir certificados aos concorrentes classificados em concurso;
- (BRASIL, 1936)

Segundo Rabelo (2013), a proposta do CFSPC era implementar o universalismo de procedimentos na seleção dos servidores, expandindo a meritocracia através da formação da burocracia estatal. Com o crescimento das atividades administrativas que o órgão passou a absorver, em pouco menos de dois anos o governo julgou necessário criar outro órgão mais abrangente que o substituisse, incorporando suas atribuições e concentrando ainda mais poder administrativo.

Em 1938 surge, então, o Dasp. Mais uma vez, coube a Simões Lopes o cargo de presidente. O Dasp ficou incumbido de exercer funções vitais para a administração pública brasileira, centralizando grande parte de suas decisões. Subordinado diretamente ao presidente da República, competia ao órgão organizar, direcionar e padronizar o serviço público no país (RABELO, 2013).

A atuação do Dasp teve como norma a promoção de concursos públicos para substituir os funcionários não concursados, que ocupavam a maior parte dos postos na administração pública. Chamados de extranumerários e mensalistas, nomeados em geral por decorrência de indicações, esses funcionários tornaram-se um alvo direto do Dasp, que ressaltava a importância de realizar seleções que garantissem a competência técnica dos novos quadros do serviço público.

Uma medida importante levada a cabo pelo Dasp foi a formulação do anteprojeto que iria se transformar no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, em 1939. O

estatuto, como previsto na Constituição de 1937, garantia o direito à estabilidade depois da aprovação em concurso público.

Os concursos públicos, organizados, até então, pelas instituições públicas nas quais se iria ocupar um posto, sofreram por parte do Dasp as mais profundas restrições. O objetivo do órgão era padronizar os processos seletivos, transformando o concurso no método oficial de acesso ao serviço público, como se pode notar pelos documentos produzidos pelas divisões internas do Dasp:

Foi preciso criar tudo em todos os campos; e foi preciso, ainda, implantar, em primeiro lugar, como condição necessária, um sistema em que a justiça e a igualdade de tratamento para todos os candidatos, de acordo com a capacidade de cada um, fossem o denominador comum de nossas atividades em seleção, porque bem sabíamos o quanto chegara ao descrédito o regime de concursos no Brasil e o descaso que lhe votavam os mais capazes (Relatório da Divisão de Seleção, 1943 *apud* RABELO, 2013, p. 90)

Ainda segundo os dados de Rabelo (2013), foram realizados pelo Dasp concursos para 264 cargos entre 1937 e 1943, para os mais diferentes órgãos públicos. Se em 1937 houve 140 inscritos para os concursos abertos, em 1943 já eram mais de 40 mil os candidatos inscritos nos processos seletivos organizados pelo Dasp.

Alçado à política de Estado num contexto de centralização política e administrativa, o concurso público foi justificado como um modo de trazer racionalidade à burocracia estatal, marcada pela prevalência de interesses personalistas e do clientelismo político. A modernização do aparato burocrático era tida como um meio necessário para desarticular o Estado oligárquico da Primeira República, dependente da dinâmica clientelista de ocupação dos postos do serviço público. O discurso da competência técnica e da eficiência passou a ser difundido pelo Dasp como requisito básico para o bom desempenho das funções burocráticas.

A reforma administrativa era inspirada na *Civil Service Commission* – daí o nome Conselho Federal de Serviço Público Civil –, instituição norte-americana criada em 1871, responsável por organizar os procedimentos e as regras administrativas do serviço público nos Estados Unidos. Na década de 1930, a *Civil Service Commission* incorporou os princípios da escola de administração científica (*scientific management*) norte-americana. Luiz Simões Lopes, presidindo o CFSPC e, posteriormente, o Dasp, visitou pessoalmente a

*Civil Service Commission* e criou um projeto de aperfeiçoamento de servidores públicos em universidades americanas, visando socializá-los com a organização administrativa do país e com os princípios da *scientific management*.

A administração científica pretendia ser uma ciência voltada à montagem e funcionamento da máquina administrativa, promovendo uma otimização do tempo a partir de um sistema de coordenação de tarefas. Tendo como base o método de trabalho do taylorismo, já disseminado nas fábricas e empresas, o objetivo era simplificar tarefas complicadas, racionalizando o serviço público e visando a um universalismo de procedimentos nas funções burocráticas.

Tratava-se de uma ciência que buscava estabelecer protocolos de atuação para o serviço público norte-americano, aumentando sua eficiência. Nessa lógica de organização do trabalho, o recrutamento dos servidores deveria ser realizado de acordo com a formação para funções específicas, assim como os cargos eram classificados por tarefas.

Diante desse contexto de transformação da administração pública norte-americana, mudou-se também a imagem dos servidores públicos, que “de burocratas, passaram a ser vistos como técnicos e de técnicos, passaram a administradores” (RABELO, 2013, p. 60). Para o desempenho das funções burocráticas passa a ser exigido um conhecimento científico.

Além do Dasp, foram criados no mesmo período uma série de conselhos técnicos, cuja função era de assessorar o Estado na formulação de políticas e na tomada de decisão em diferentes áreas (DINIZ, 1999). Centralizando o poder burocrático em diferentes áreas, assim como o Dasp no que tange ao serviço público, esses conselhos acabaram por transferir para uma pequena elite técnica as decisões mais importantes do Estado brasileiro. Tal medida visava isolar de pressões externas, sobretudo das oligarquias estaduais, o processo decisório de setores estratégicos da administração pública<sup>2</sup>.

Na década de 1930, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi) era considerado uma referência para a implementação de uma reforma administrativa que buscasse a valorização do mérito e da racionalidade administrativa. Formado por uma elite técnica, o órgão realizou um concurso público em 1937 que ficaria marcado na história da instituição e serviria como modelo de concurso a ser seguido nas demais esferas da administração pública brasileira (GRAHAM, 1968; HOCHMAN, 1988).

---

<sup>2</sup> Esse processo de formar pequenas “ilhas de excelência”, deslocadas das demais instâncias governamentais e restritas a pequenos grupos de tecnocratas, foi o que Nunes (1997) chamou de **insulamento burocrático**.

Em discurso divulgado pela revista institucional do órgão em 1939, o presidente do Iapi, Plínio Cantanhede, dizia que “o primeiro ano de funcionamento do Iapi representa, antes de tudo, uma vitória dos princípios da organização científica do trabalho e racionalização dos métodos administrativos” (*apud* HOCHMAN, 1992, p. 387). O discurso do mérito e da competência técnica seria, como passou a ocorrer com o Dasp a partir de 1938, extensamente difundido nas elites burocráticas do Estado.

Ainda que tendo que se valer das bases locais e personalistas da Primeira República para conseguir apoio nos mais diferentes setores, o governo Vargas deu expressão institucional às reivindicações de racionalização. Embora não tenha conseguido universalizar o concurso na administração pública brasileira, como pretendia, o Dasp o transformou num discurso legítimo. Tanto assim que muitos dos autores, ao analisarem as reformas administrativas que se seguiram à dos anos 30, tomam a implementação de concursos como medida de avaliar sua qualidade (WAHRLICH, 1983; GUERZONI FILHO, 1996; GAETANI; HEREDIA, 2002). Com isso, o concurso público, amplamente desacreditado e praticado de modo assistemático no período, elevou-se ao patamar de um princípio democrático, associado ao mérito e à igualdade de oportunidades.

### **3 O declínio do concurso: do pós-45 ao regime militar**

O Dasp começa a perder sua importância em 1945, quando Getúlio deixa o poder. É quando Luiz Simões Lopes deixa também o comando do Dasp, prevendo uma redução do poder burocrático que o órgão viria a ter. Com ele, nove funcionários do alto escalão também pedem desligamento da instituição, em repúdio ao processo de desmonte que se afigurava com a instauração do novo governo democrático.

A partir de 1945, várias foram as propostas via projetos de lei para suprimir o Dasp ou diminuir consideravelmente seu poder na administração pública brasileira, inclusive tentando retirar do órgão a prerrogativa de realização dos concursos (SIEGEL, 1978). Algumas lograram êxito, fazendo com que o departamento perdesse muitas de suas atribuições. Parte da classe política associava o Dasp ao regime autoritário, criticando a centralização dos concursos, que em alguns casos chegavam a durar até três anos depois de iniciado o processo seletivo (GRAHAM, 1968). Durante o Governo Dutra (1946-1951), os concursos foram interrompidos sob o argumento de que eram custosos e demorados, tendo o Dasp que se engajar na política legislativa para poder permanecer

ativo (SIEGEL, 1978).

Na Constituição de 1946, os funcionários nomeados sem concursos, tendo cinco anos de exercício, foram efetivados, ganhando o direito à estabilidade. Até então, a estabilidade só seria adquirida para os funcionários não concursados com dez anos de exercício, e com dois para os concursados.

A realização dos concursos públicos voltou a vigorar por um breve período com o retorno de Vargas ao poder em 1951, quando os concursos foram retomados, sendo mantidos e até ampliados durante o breve governo de Café Filho entre 1954 e 1955. A partir de então, a política de concursos públicos entraria num forte declínio, voltando a imperar as indicações políticas para a seleção dos servidores da administração pública federal.

Com os grupos executivos do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) voltados à realização de seu Plano de Metas, criou-se uma estrutura administrativa paralela para implementar políticas setoriais específicas, cujos funcionários eram recrutados sem concurso público. Em 1962, com a aprovação da Lei nº 4.069, grande parte desses funcionários foi enquadrada como servidor público, adquirindo os mesmos direitos dos funcionários admitidos via concurso. Entretanto, algumas instituições, reconhecidas como “ilhas de excelência” (LAFER, 2002), mantiveram ou estabeleceram o recrutamento via concurso. Em estudo sobre o BNDE, Willis (1995) argumenta que a instituição teve papel central no desenvolvimento do Plano de Metas do governo de Kubitschek e que sua independência para a execução de tais políticas devia-se, em grande medida, aos concursos que foram estabelecidos a partir de 1955.

Amplamente restritos no governo de Kubitschek, os concursos seriam ainda menos utilizados durante o governo de João Goulart (1961-1964), que os suspendeu logo no primeiro ano de governo, fazendo com que Beatriz Wahrlich entregasse ao presidente uma carta de renúncia do cargo de diretora da Divisão de Seleção e Treinamento do Dasp, setor responsável mais diretamente pelos concursos do órgão (SIEGEL, 1978). Como no caso dos governos de Dutra e de Kubitschek, o governo de João Goulart ficou marcado pela presença dos chamados interinos, alçados a funcionários públicos através de indicações.

Embora tenha declinado como prática de governo, os concursos permaneciam valorizados pela maioria dos setores da sociedade. Isso pôde ser verificado quando da suspensão dos concursos ordenada por João Goulart, que logo gerou manifestações em parte da imprensa, de estudantes (através da União Nacional dos Estudantes), de diversas

associações profissionais e da classe política que se opunha a Goulart. A reação de todos esses grupos fez com que o presidente recuasse de sua decisão e mandasse reabrir os concursos (SIEGEL, 1978; GRAHAM, 1968).

Assim, o período de 1946 a 1964 ficou mais marcado pela redução proporcional do número de concursos públicos como forma de admissão ao serviço público. Tendo como preocupação central uma política de industrialização acelerada, optou-se pela criação de uma administração paralela, mais descentralizada, com capacidade de operar com mais agilidade e flexibilidade (GUERZONI FILHO, 1996; COSTA, 2008). Segundo dados de Gaetani e Heredia (2002), até os anos 1960, menos de 10% dos empregados públicos foram admitidos através de concursos públicos. Em documento produzido pela Comissão Amaral Peixoto em 1963, que tinha como objetivo elaborar um projeto de reforma administrativa, registra-se que apenas 17,8% dos servidores públicos ingressaram por concurso público (WAHRLICH, 1983).

Durante o regime militar (1964-1984), consolidou-se o dualismo entre a administração centralizada e descentralizada. Isso porque o Decreto-Lei nº 200, que estabelecia diretrizes para a reforma administrativa de 1967, formalizou a distinção entre esses dois tipos de órgãos, classificados agora como administração direta e administração indireta. A primeira consistia nos serviços integrados administrativamente ao Executivo federal, como ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência; já a segunda constituía-se do conjunto de órgãos descentralizados (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Depois de ser admitida pela Constituição de 1967 a contratação de servidores através da legislação trabalhista aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada – regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e não pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União –, um conjunto de legislações aprofundou ainda mais a tendência ao regime celetista na administração pública. Já em 1974, foi instituído que, com exceção das áreas não delegáveis do Estado<sup>3</sup>, todos os demais servidores seriam regidos pela legislação trabalhista.

A ascensão funcional, criada em 1970, foi outra medida que acabou por retirar a centralidade do concurso público no acesso a cargos públicos. O instituto permitia que os servidores, submetendo-se a um processo seletivo interno em suas instituições,

<sup>3</sup> Pela lei, compreendiam as seguintes áreas: segurança pública, diplomacia, arrecadação e fiscalização de tributos federais e contribuições previdenciárias, Procurador da Fazenda Nacional, controle interno e Ministério Público.

alcançassem cargos diferentes daqueles que exerciam. Com isso, os cargos de mais alto escalão e com melhores remunerações passaram a ser, em geral, preenchidos pelos funcionários internos do órgão. Os processos de admissão, incluindo aqueles realizados através de concurso, tendiam a ser mais voltados para os cargos menos prestigiosos das instituições.

#### **4 Obrigatoriedade e disponibilidade: a redemocratização e suas reformas**

A Constituição de 1988 também representou um marco para o atual sistema de concurso público no Brasil. Com ela determinou-se que o acesso para qualquer cargo ou emprego público deve ser feito, exclusivamente, via concurso público. A “obrigatoriedade”, como se passou a chamar tal exigência constitucional, pôs fim à livre contratação de servidores pelo regime celetista, inclusive para as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais órgãos da administração indireta, antes marcadas por formas de admissão que dispensavam os concursos.

A nova carta constitucional, ao estabelecer o Regime Jurídico Único (RJU), consubstanciado dois anos depois na Lei nº 8112/90, ainda transformou os funcionários públicos celetistas estáveis, isto é, aqueles com mais de cinco anos de serviço na administração pública, em estatutários. Até então, o funcionalismo público estava submetido a diferentes regimes jurídicos: os servidores da elite burocrática estatal, admitidos via concurso público, como juízes, diplomatas e auditores-fiscais; os funcionários admitidos através de indicações políticas via contrato; os empregados de empresas públicas recrutados em bases meritocráticas, mas em regime celetista; os funcionários admitidos por concurso público, mas em regime celetista; cada qual com um conjunto de direitos e deveres diferenciado.

Uma das consequências imediatas da unificação do regime jurídico dos servidores públicos foi a aposentadoria de mais de 40 mil funcionários, a grande maioria dos quais admitidos sem concurso público (GAETANI; HEREDIA, 2002). Entre as vantagens e benefícios assegurados a todos os funcionários incorporados compulsoriamente ao regime estatutário estava o direito à aposentaria com salário integral.

A obrigatoriedade do concurso para o preenchimento de qualquer vaga no âmbito do serviço público somada ao *boom* de aposentadorias fez surgir, a partir de 1988, uma quantidade considerável de concursos públicos para suprir as vagas ociosas na administração pública. Por outro lado, as despesas com pessoal tiveram um significativo

aumento, fazendo com que uma das maiores preocupações das reformas administrativas dos governos democráticos fosse reduzir os gastos com a folha de pagamento.

As ações do governo Collor (1990-1992) foram significativas, desse ponto de vista. Tendo a missão de superar uma crise econômica que provocava altos índices de inflação, Fernando Collor tinha como meta o corte de gastos e a redução do déficit público, com um discurso de enfrentamento ao funcionalismo público, identificado pelo presidente como um celeiro de “marajás”, os quais prometia, desde a campanha eleitoral, combater.

A medida mais contundente do governo Collor em relação ao funcionalismo público foi a aplicação do instituto da disponibilidade. Previsto na constituição de 1988 e na Lei nº 8112/90, o instituto não havia sido aplicado em larga escala por nenhum governo desde os anos 1930, quando foi instituído na Constituição de 1937. Ele previa o afastamento das atividades do funcionário público, em caso de extinção do cargo ou declarada a sua desnecessidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

Receosos com a possibilidade de perderem seus cargos, muitos preferiram se aposentar, garantindo assim a integralidade do salário. A percepção sobre a carreira pública passava por um gradual declínio. Em 1989, ainda antes da posse de Collor, Rodrigues (1989, p. 90) escreveu que embora, fosse um “emprego altamente desejado no passado, o serviço público sofreu uma grande decadência em termos de prestígio, salário real e vantagens”.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi feita a última grande reforma administrativa brasileira, liderada por Luiz Carlos Bresser-Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995. Seguindo a experiência internacional, notadamente dos Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, pretendia-se promover um novo modelo de administração pública, a administração pública gerencial, concebida para substituir o modelo de administração pública burocrática, supostamente em vigência no país, ainda que se reconhecendo a existência de práticas patrimonialistas estranhas a tal modelo, como a lotação de cargos públicos através de indicações. Assim é que era apresentada e justificada a nova reforma administrativa nos documentos governamentais e por seus formuladores (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1995, 1996).

A máquina estatal a ser formulada seguia um modelo ideal segundo o qual se diferenciam três áreas de atuação: 1) as atividades exclusivas do Estado; 2) os serviços

sociais e científicos; e 3) a produção de bens e serviços para o mercado. Essas áreas de atuação, por sua vez, são divididas por atividades principais (*core activities*) e atividades auxiliares ou de apoio.

O aparelho de Estado deveria se resumir às atividades principais das atividades exclusivas do Estado (justiça, segurança pública, arrecadação e fiscalização, regulação, diplomacia). O plano previa a terceirização das atividades auxiliares das instituições estatais, a privatização das instituições voltadas à produção de bens e serviços para o mercado, e a “publicização” – transferência para o setor público não estatal – dos serviços sociais e científicos (escolas, universidades, hospitais, creches, centros de pesquisa científica e tecnológica etc.).

Essa ideia de Estado (ABRAMS, 1988) incorporada pela reforma administrativa vai impactar na abrangência e frequência que o concurso público passaria a ter na administração pública. Um calendário de concursos logo foi estabelecido visando fortalecer os núcleos estratégicos (Legislativo, Executivo e seus ministérios, Judiciário e Ministério Público) e órgãos encarregados de atividades exclusivas do Estado, antes mencionados. Universidades, hospitais e centros de pesquisa, porém, sofreriam com os escassos concursos autorizados pelo governo federal, com o objetivo deliberado de estimular o crescimento desse setor por instituições não estatais.

Como forma de promover um ajuste fiscal, o governo Fernando Henrique também anunciou a suspensão<sup>4</sup> dos concursos públicos em 1998, o que voltou a se repetir em 2008 no governo Lula, em 2011, sob a presidência de Dilma Rousseff, e em 2016, pelo presidente Michel Temer.

Para suprir as vagas ociosas, os contratos temporários se tornaram um expediente recorrente na administração pública, ainda que realizados através de processos seletivos. As universidades públicas, por exemplo, passaram a contratar muitos servidores temporariamente, reduzindo seus quadros efetivos. Deslocados para a iniciativa privada setores antes sob responsabilidade do Estado, os concursos foram decrescendo a cada ano a partir de 1995, chegando a apenas 30 no ano de 2002.

Nos governos Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e Temer (2016-2018), não foram promovidas amplas reformas administrativas, apenas políticas pontuais voltadas a intervir na administração pública, mas que não foram sistemáticas e estruturais a tal ponto de

---

<sup>4</sup> Na prática, quando se anuncia uma suspensão dos concursos, o que ocorre é sempre uma redução, que pode ser maior em alguns casos do que em outros, mas nunca uma ausência total de concursos.

serem consideradas como “reformas” e nem afetaram substancialmente o instituto do concurso público.<sup>5</sup>

Vale ressaltar, porém, que o concurso público voltou a ganhar ímpeto nos anos do governo Lula. Recuperando o discurso de valorização do servidor público e enfrentando uma conjuntura econômica mais favorável, o governo Lula praticamente triplicou o número de funcionários públicos que ingressaram no serviço público federal com relação ao governo anterior. Nos oito anos do governo Lula, ingressaram 155.533 servidores; no governo FHC seriam 51.613, também em oito anos (BRASIL, 2018).

## 5 Considerações finais

O Dasp foi o responsável por transformar o concurso público num valor da administração pública brasileira. Embora fosse uma prática existente em diversas instituições públicas, como em alguns ministérios e em cargos do magistério, nunca o concurso público havia ganhado tanta importância como forma de admissão dos servidores públicos.

Com vistas a neutralizar as práticas de ocupação dos cargos públicos marcadas pela influência de nepotismos e patronagens de toda espécie e assegurar funcionários que garantissem a ação do poder central, o concurso público e a estabilidade dos servidores foram instituídos como regra na administração pública. A busca pelo mérito e pela racionalidade foi o mote discursivo usado pelo governo central (e centralizador) de Vargas como justificativa para a instauração de novas técnicas e práticas governamentais de admissão ao serviço público na década de 1930, sendo o concurso transformado num símbolo do sistema de mérito que se pretendia implementar.

A conjugação entre a aprovação no concurso e a garantia de estabilidade cria uma associação entre o mérito e o processo de admissão, a qual permanece vigendo na administração pública, quase 100 anos depois de sua implementação, como uma das características centrais do funcionalismo público. Diferente de outros contextos burocráticos, no Brasil o mérito fica restrito, quase que exclusivamente, ao momento inicial da carreira, quando se é aprovado em concurso. Ficam em segundo plano a formação continuada dos servidores e a avaliação contínua dos serviços realizados no exercício da função pública.

<sup>5</sup> Nos três governos, as intervenções de maior repercussão na administração pública foram, sobretudo, as chamadas “reformas ministeriais”, as quais promoviam a criação, extinção e fusão de ministérios.

Com a crescente valorização do regime celetista no serviço público, celebrado como mais eficiente e flexível, além de não garantir estabilidade, a admissão através de concurso entrou em declínio após 1945 e tornou-se uma prática minoritária durante várias décadas, restrita a órgãos da administração direta e de alguns da indireta conhecidos por adotarem padrões mais criteriosos de admissão, como BNDES, Petrobrás e Ipea.

A obrigatoriedade dos concursos públicos para quaisquer cargos ou empregos públicos viria com a Constituição de 1988, tornando tal processo seletivo um pré-requisito para aqueles que desejam se integrar como servidores ou empregados públicos às instituições estatais, assim como para os órgãos públicos com vagas a serem preenchidas. Ainda que a abertura de concursos tenha se tornado alvo preferencial de sucessivos governos em busca de ajustes fiscais, o concurso público é um fenômeno consagrado na sociedade brasileira, sendo diretamente associado ao mérito.

Assim, através do século XX e início do XXI, vemos que o concurso público foi ganhando um novo status como prática de Estado no Brasil. Difundido e defendido, na reforma dos anos 1930, como o que Steinmetz (1999) chamou de uma *structure-transforming policy*, uma política pública que altera o Estado de modo a afetar as políticas subsequentes em um ou mais setores da administração pública, consolidou-se ao longo das demais reformas administrativas como uma *structure-reproducing policy*, que expressa e afirma a forma estatal existente. Depois de mais de 80 anos da iniciativa “daspiana”, o concurso público é parte de uma estrutura burocrática e de seleção já consolidadas na administração pública brasileira.

## Referências

ABÉLÈS, M. State. In: BARNARD, A.; SPENCER, J. (org.). *Encyclopedia of social and cultural anthropology*. London & New York: Routledge, 1996.

ABRAMS, P. Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociology*, v. 1, n. 1, p. 58-89, 1988.

BRAGA, M. Problemas de seleção de pessoal. *Revista do Serviço Público*, ano IV, v. 3, p. 102-113, 1941.

BRASIL. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providencias. Brasília, DF, 1936. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1930-1949/L284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L284.htm)

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Brasília, DF, 1939. Recuperado de <http://www.planalto.gov>.

br/ccivil\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1713.htm

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Painel Estatístico de Pessoal*, 2018. Recuperado de <http://painel.pep.planejamento.gov.br>

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988. *Revista del Clad: Reforma y Democracia*, v. 4, p. 1-11, 1995.

\_\_\_\_\_. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

CANDIDO, A. *Um funcionário da monarquia: ensaio sobre o segundo escalão*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Ouro sobre Azul, 2007.

CARVALHO, J. M. de. Rui Barbosa e razão clientelista. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n. 1, p. 83-117, 2000.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Rev. Adm. Pública* [online], v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

CUNHA, M. S. O provimento de ofícios menores nas terras senhoriais: a Casa de Bragança nos séculos XVI-XVII. In: STUMPF, R.; CHATURVEDULA, N. (org.). *Cargos e ofícios nas monarquias ibéricas: provimento, controlo e venalidade (séculos XVII e XVIII)*. Lisboa: Centro de História de Além-Mar, 2012.

DINIZ, E. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, D. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 1999.

ELIAS, N. Processos de formação de Estados e construção de nações. In: ELIAS, N. *Escritos & ensaios; 1: Estado, processo, opinião pública*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 2006.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Globo, 1958.

GAETANI, F.; HEREDIA, B. *The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years*. (Documento preparado para a Red de Gestión y Transparencia do Diálogo Regional de Política do Banco Interamericano de Desenvolvimento), 2002.

GUERZONI FILHO, G. Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 41-66, 1996.

GRAHAM, L. S. *Civil Service Reform in Brazil: principles and practice*. Austin: University of Texas Press for the Institute of Latin American Studies, 1968.

GRAHAM, R. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro, RJ: Editora da UFRJ,

1997.

HOCHMAN, G. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 7, p. 84-98, 1988.

HOCHMAN, G. Os cardeais da Previdência Social: gênese e consolidação de uma elite burocrática. *Dados*, v. 35, n. 3, p. 371-401, 1992.

LAFER, C. *JK e o programa de metas, 1956-1961: processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2002.

LOCKHART, J.; SCHWARTZ, S. B. *Early Latin America: a history of colonial Spanish America and Brazil*. New York: Cambridge University Press, 1983.

NUNES, E. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro/Brasília: Jorge Zahar/Enap, 1997.

RABELO, F. L. *De experts a bodes expiatórios: identidade e formação da elite técnica do DASP e a reforma do serviço público federal no Estado Novo (1938-1945)*. 2013. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RODRIGUES, A. M. R. Práticas e representações de pequenos funcionários públicos de São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 4, n. 11, p. 89-113, 1989.

SALGADO, G. (coord.). *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira, 1985.

SANTOS, W. G. dos. *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARTZ, S. B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIEGEL, G. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the Dasp*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1978.

SILVA, F. R. da. Venalidade e hereditariedade dos ofícios públicos em Portugal nos séculos XVI e XVII: alguns aspectos. *Revista do Centro de História da Universidade do Porto*, v. 8, p. 203-213, 1988.

STEINMETZ, G. Culture and the state. In: STEINMETZ, G. (Org.). *State/Culture: state formation after cultural turn*. New York: Cornell University Press, 1999.

STUMPF, R. G. Venalidad de oficios en la monarquía portuguesa: un balance preliminar. In: CASTILLO, F. A.; LA FUENTE, M. M. F. (org.). *El poder del dinero: ventas de cargos y honores en el Antiguo Régimen*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2011.

URICOECHEA, F. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. São Paulo: Difel, 1978.

WAHRLICH, B. M. S. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

WILLIS, E. J. Explaining bureaucratic independence in Brazil: the experience of the national economic development bank. *Journal of Latin American Studies*, v. 27, n. 3, p. 625-661, 1995.

**Bóris Maia**

 <https://orcid.org/0000-0002-7024-8605>

Doutor em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Professor Substituto do Departamento de Antropologia da UFF e Bolsista de Pós-Doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

E-mail: borismaias@gmail.com