

Jan-Mar / 2024

RSP

Revista do Serviço Público

Vol. 75 nº 1

e-ISSN:2357-8017 | ISSN: 0034-9240

O Estado Neoweberiano: do modelo tipo ideal à realidade?
Geert Bouckaert

O Novo Estado Neoweberiano
Wolfgang Drechsler

Arranjos institucionais e problemas complexos
internacionais: um olhar sobre os Objetivos do
Desenvolvimento Sustentável
Gabriela Spanghero Lotta, Huila Klanovichs,
Arlison Favareto

Participação social em 20 anos do processo regulatório da
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
Pedro Ivo Sebba Ramalho, Eliane Aparecida da Cruz

Análise da dinâmica fiscal dos municípios brasileiros e das
características do modelo federativo ao longo da
pandemia da covid-19
Johnatan Rafael Santana de Brito, Jéssica Vivianne da
Cunha Silva de Brito

Da filantropia ao empreendedorismo: ideias, disputas e
mudanças na política de assistência social
Priscilla Ribeiro dos Santos

Compras Públicas Centralizadas: vantagens e
desvantagens à luz dos critérios de sustentabilidade
Lúcio Góis, Abimael Ouro, Cláudio Mendonça

Envelhecimento e Gestão da Idade nas Organizações: um
estudo de múltiplos casos no Poder Executivo do Estado
de Pernambuco
Mayara Silva, Diogo Helal

Escala de percepção do clima organizacional para o
serviço público: construção das dimensões e itens
Vania de Fátima Barros Estivaleta, Eliete dos Reis
Leinhart, Simone Alves Pacheco de Campos, Taiane Keila
Matheis, Kelmara Mendes Vieira



Brasília - 2024



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)

Presidenta: Betânia Lemos

Diretora-Executiva: Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos: Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Desenvolvimento Profissional: Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Educação Executiva: Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Gestão Interna: Lincoln Moreira Junior

Diretora de Inovação: Camila Medeiros

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); 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: Alexandre de Ávila Gomide. **Editores-adjuntos:** Rafael Rocha Viana, Mila Lopes Mesquita e Carolina da Cunha Rocha. **Revisão ortográfica de português:** Adriana Vieira Braga, Renata F. Mourão e Roberto Araújo. **Tradução e revisão:** Carolina da Cunha Rocha e Raphael Amorim Machado. **Editoração eletrônica:** Jamil Miranda Ghani e Patrícia Menezes de Azevedo.

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, 2024

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

ENAP

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

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP. A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição - Uso Não-Comercial (BY-NC).

SUMÁRIO/CONTENT

Editorial 6

Nominata de Avaliadores 10

ARTIGOS CONVIDADOS

O Estado Neoweberiano:
do modelo tipo ideal à realidade? 13

El estado neoweberiano: ¿del modelo ideal a la realidad?

The neo-weberian state: from ideal type model to reality?

Geert Bouckaert

O Novo Estado Neoweberiano 62

El nuevo Estado neoweberiano

The New Neo-Weberian State

Wolfgang Drechsler

ARTIGOS

Arranjos institucionais e problemas complexos internacionais:
um olhar sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 80

Institutional arrangements, forms of coordination and complex international problems:

a look at the Sustainable Development Goals

Arreglos institucionales, formas de coordinación y problemas internacionales complejos:

una mirada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Gabriela Spanghero Lotta, Huila Klanovichs, Arilson Favareto

Participação social em 20 anos do processo regulatório da Agência Nacional
de Vigilância Sanitária (Anvisa) 102

Participación social en 20 años del proceso regulatorio de la agencia

nacional de vigilancia sanitaria (Anvisa)

Social participation in 20 years of the regulatory process of the brazilian

health regulatory agency (Anvisa)

Pedro Ivo Sebba Ramalho, Eliane Aparecida da Cruz

Análise da dinâmica fiscal dos municípios brasileiros e das características
do modelo federativo ao longo da pandemia da covid-19 123

Análisis de la dinámica fiscal de los municipios brasileños y las características del

modelo federativo a lo largo de la pandemia del covid-19

Analysis of the fiscal dynamics of brazilian municipalities and the characteristics of the federative

model throughout the covid-19 pandemic

Johnatan Rafael Santana de Brito, Jéssica Vivianne da Cunha Silva de Brito

<p>Da filantropia ao empreendedorismo: ideias, disputas e mudanças na política de assistência social</p> <p>De la filantropía al emprendimiento: ideas, disputas y cambios en la política de asistencia social <i>From philanthropy to entrepreneurship: ideas, disputes and changes in social assistance policy</i> Priscilla Ribeiro dos Santos</p>	142
<p>Compras Públicas Centralizadas: vantagens e desvantagens à luz dos critérios de sustentabilidade</p> <p>Contratación pública centralizada: ventajas y desventajas a la luz de los criterios de sostenibilidad <i>Centralized public purchases: advantages and disadvantages in the light of sustainability criteria</i> Lúcio Góis, Abimael Ouro, Cláudio Mendonça</p>	161
<p>Envelhecimento e Gestão da Idade nas Organizações: um estudo de múltiplos casos no Poder Executivo do Estado de Pernambuco</p> <p>Envejecimiento y gestión de la edad en las organizaciones: un estudio de múltiples casos en el poder ejecutivo del estado de Pernambuco <i>Aging and age management in organizations: a multiple case study in the executive power of the state of Pernambuco</i> Mayara Silva, Diogo Helal</p>	181
<p>Escala de percepção do clima organizacional para o serviço público: construção das dimensões e itens</p> <p>Escala de percepción de clima organizacional para el servicio público: construcción de dimensiones e ítems <i>Organizational climate perception scale for the public service: construction of dimensions and items</i> Vania de Fátima Barros Estivaleta, Eliete dos Reis Lehnhart, Simone Alves Pacheco de Campos, Taiane Keila Matheis, Kelmara Mendes Vieira</p>	202

EDITORIAL

A primeira edição de 2024 da Revista do Serviço Público (RSP) tem o prazer de iniciar com a seção de “Artigos convidados” na qual dois novos clássicos da literatura recente sobre o tema Neoweberianismo, publicados originalmente na revista *Max Weber Studies* v.23, n.1 (2023), são apresentados em sua versão traduzida.

O primeiro autor internacional convidado é Geert Bouckaert, professor da *KU Leuven Public Governance Institute*, figura proeminente nos debates sobre o desenvolvimento das práticas de administração pública em todo o mundo, e quem ocupou cargos como ex-presidente do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e atual vice-presidente do Comitê de Peritos em Administração Pública do ECOSOC, das Nações Unidas. Intitulado *O Estado Neoweberiano: do modelo tipo ideal à realidade?*, o artigo discute como a contribuição científica de Max Weber influenciou debates sobre administração pública no século 20, embora suas ideias não tenham gerado conceitos lineares. Sua teoria da burocracia evoluiu para um modelo weberiano de administração pública e de Estado, mas gerou reações que variaram desde a manutenção de suas ideias até críticas e propostas de modelos alternativos. O artigo busca demonstrar como o Estado Neoweberiano, baseado em princípios weberianos, mantém elementos-chave do modelo de Estado, como a democracia e o estado de direito, enquanto incorpora mudanças para melhor atender às necessidades dos cidadãos. Esse modelo, embora se apresente como um tipo ideal, tem potencial para se tornar uma realidade desejável na governança e na reforma do Estado, especialmente em termos de sustentabilidade e inclusão social.

O segundo autor internacional convidado é Wolfgang Drechsler, professor honorário no *UCL Institute for Innovation for Public Purpose* e líder do projeto *Islamic Public Value*, financiado pela Fundação John Templeton. Além disso, ele atua como professor de governança na Universidade de Tecnologia de Tallinn e está associado ao *Davis Center* da Universidade de Harvard. Seu artigo *O novo Estado Neoweberiano* dialoga com o texto de Bouckaert ao confirmar a ideia deste autor sobre o potencial de convencimento do uso atual do conceito de Estado Neoweberiano que, tal como a ideia de administração pública weberiana original, possui os recursos para abordar questões contemporâneas, tanto sob enfoque do desenvolvimento teórico-acadêmico da administração pública como dos desafios éticos associados a ela. Para ilustrar isso, Drechsler apresenta inicialmente as várias formas de weberianismo e a suas relações entre si; em seguida, aborda a relação entre o Estado Neoweberiano e a *New Public Management (NPM)*; e, por fim, trata da ligação da administração pública weberiana em todas as suas formas com a ideia de boa administração pública.

Dando prosseguimento à publicação de artigos regulares, o texto *Arranjos institucionais e problemas complexos internacionais: um olhar sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*, de Gabriela Spanghero Lotta, Huila Klanovichs e Arilson Favareto, discute a dificuldade em criar arranjos institucionais eficazes para lidar com problemas complexos, especialmente em contextos internacionais, onde a coordenação multiescalar é crucial. Focando na implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a pesquisa analisa como esses arranjos abordam a complexidade, utilizando um framework com quatro dimensões: integração horizontal, vertical, coordenação entre Estado, sociedade e mercado, e territorialidade. Os resultados revelam ambiguidades no arranjo institucional dos ODS, destacando inovações introduzidas e a necessidade de reforçar a coordenação entre atores, áreas e níveis de governo.

O seguinte artigo *Participação social em 20 anos do processo regulatório da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*, de Pedro Ivo Sebba Ramalho e Eliane Aparecida da Cruz, destaca o aumento do engajamento da sociedade em governos e a implementação de mecanismos de participação cidadã em políticas públicas. Utilizando a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) como estudo de caso, o trabalho investigou o impacto desses mecanismos no processo regulatório. O artigo discute abordagens teóricas sobre participação em políticas públicas, especialmente na área da saúde no Brasil, destacando a democratização dos processos decisórios. Enfatiza-se a evolução da participação popular, exemplificada pela criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do orçamento participativo em Porto Alegre, como marcos de democratização das relações Estado-sociedade. Essas experiências ilustram a democracia participativa como uma resposta ao processo de redemocratização em países anteriormente sob regimes autoritários.

O artigo de Johnatan Rafael Santana de Brito e Jéssica Vivianne da Cunha Silva de Brito, *Análise da dinâmica fiscal dos municípios brasileiros e das características do modelo federativo ao longo da pandemia de covid-19*, trata de como o advento da Covid-19 gerou novos desafios para a sociedade, afetando a gestão pública em questões como equilíbrio fiscal e alocação de orçamento, especialmente quando se analisa o comportamento do orçamento dos municípios brasileiros neste período. Os autores atentam para o fato de que, no Brasil, a resposta à pandemia revelou tensões entre os três níveis de governo, exacerbando conflitos e minando a coordenação federativa. Este estudo analisa o comportamento do orçamento municipal durante a pandemia, explorando a relação entre autonomia, dependência e coordenação federativa, visando compreender os impactos dessa dinâmica para os municípios no período pós-pandemia.

Por sua vez, *Da filantropia ao empreendedorismo: ideias, disputas e mudanças na política de assistência social*, de autoria de Priscilla Ribeiro dos Santos, analisa o fato de que durante a pandemia de covid-19 os sistemas de proteção social buscaram adaptar-se rapidamente para lidar com os impactos socioeconômicos da crise, especialmente nos países do sul global. Embora as respostas governamentais tenham variado, na América Latina o avanço do contágio ocorreu em

uma conjuntura de desmantelamento do Estado e de diminuição da oferta de serviços públicos em virtude da adoção de medidas de austeridade fiscal. No caso específico do Brasil, a ascensão do neoliberalismo e da extrema-direita influenciou a resposta governamental destacadamente na área da assistência social. O estudo analisa, portanto, a influência de ideologias conservadoras e neoliberais na política de assistência social no Brasil, alertando para o risco de agravamento das desigualdades sociais.

Compras públicas centralizadas: vantagens e desvantagens à luz dos critérios de sustentabilidade, de Lúcio Góis, Abimael Ouro e Cláudio Mendonça, trata de como a legislação brasileira em sua Lei Geral das Licitações e a Nova Lei de Licitações no Brasil incorporam o desenvolvimento sustentável como objetivo e princípio, respectivamente. A pesquisa, portanto, visou identificar as vantagens e desvantagens das compras públicas centralizadas, considerando critérios de sustentabilidade, através de uma revisão sistemática integrativa da literatura. Como resultado, verificou-se que as compras centralizadas podem contribuir para o desenvolvimento de novos produtos sustentáveis. O estudo busca subsidiar gestores na escolha da abordagem mais adequada, com ênfase na mitigação de riscos e maximização de benefícios.

Por fim, o último bloco de artigos analisa o funcionalismo e o serviço público. O artigo *Envelhecimento e Gestão da Idade nas Organizações - um estudo de múltiplos casos no Poder Executivo do Estado de Pernambuco*, de Mayara Silva e Diogo Helal, analisa como a falta de políticas formalizadas para valorizar o grupo de trabalhadores mais idosos revela lacunas na gestão contemporânea, especialmente no setor público. Este estudo em Pernambuco investiga como o envelhecimento da força de trabalho é abordado nas políticas de gestão de pessoas, propondo a gestão da idade como uma resposta inclusiva e estratégica. O diferencial da pesquisa é sua abordagem qualitativa e interpretativa, buscando preencher lacunas na compreensão das práticas de gestão de idade no setor público brasileiro, especialmente em um contexto de países em desenvolvimento.

O trabalho de Vânia de Fátima Barros Estivalet, Eliete dos Reis Lehnhart, Simone Alves Pacheco de Campos, Taiane Keila Matheis e Kelmara Mendes Vieira, *Escala de percepção do clima organizacional para o serviço público: construção das dimensões e itens*, é um texto propositivo que oferece dimensões e itens da Escala de Percepção do Clima Organizacional para o Serviço Público (EPCOSP). Foi possível construir uma escala formada por 79 itens distribuídos em 13 dimensões que visam avaliar a percepção do clima organizacional. As autoras pretendem que, com a criação dessa escala, se possa contribuir tanto teoricamente, aprofundando o conhecimento acadêmico, quanto praticamente, fornecendo uma ferramenta de gestão para avaliar questões organizacionais e intraorganizacionais nos órgãos públicos.

A equipe editorial da revista agradece aos pareceristas que contribuíram ativamente com seu trabalho de leitura e revisão crítica dos artigos submetidos à *Revista do Serviço Público* ao longo do ano de 2023, parceiros inestimáveis no aprimoramento contínuo e na busca de excelência deste periódico.

No mais, desejamos que a *Revista do Serviço Público* continue influenciando novas práticas e ideias sobre políticas públicas e gestão governamental ao longo das edições regulares e especiais de 2024.

Uma boa leitura!

Alexandre de Ávila Gomide

Editor-Chefe

NOMINATA DE PARECERISTAS

Adílio Renê Almeida Miranda (Instituto Federal do Sul de Minas – IFSULDEMINAS); **Alessandra Quishida** (Instituto Federal de São Paulo – IFSP); **Alessandro Marco Rosini** (Universidade Anhanguera – UNIDERP); **Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento** (Universidade Federal de Campina Grande – UFCG); **Alexandre Almeida Barbalho** (Universidade Federal do Ceará – UFC); **Alexandre Laval Silva** (Instituto Federal de Brasília – IFB); **Álvaro Martim Guedes** (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP); **Amanda Domingos** (Europa Universität-Flensburg – EUF); **Amilton Jose Moretto** (Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA); **Ana Clara Cândido** (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC); **Ana Claudia Annegues da Silva** (Universidade Federal da Paraíba – UFPB); **Ana Cláudia Niedhardt Capella** (Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR); **Anaites Maria de Moraes Silva** (Instituto Federal do Piauí – IFPI); **Anderson Rafael Barros do Nascimento** (Universidade Federal da Paraíba – UFPB); **André Fontan Köhler** (Universidade de São Paulo – USP); **André Luiz de Jesus Rodrigues** (Universidade Federal Fluminense, UFF); **André Nunes** (Universidade de Brasília – UnB); **André Sathler Guimarães** (Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR); **Angelo Marcos Queiróz Prates** (Universidade Federal do ABC – UFABC); **Antônio Botelho** (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ); **Antonio Carlos Brunozi** (Universidade Federal de Viçosa – UFV); **Antônio Sérgio Araújo Fernandes** (Universidade Federal da Bahia – UFBA); **Aparecida do Rocio Freitas** (Universidade Estadual de Maringá – UEM); **Bernardo Oliveira Buta** (Fundação Getúlio Vargas, FGV); **Camila Romero Lameirão** (Universidade Federal de Goiás – UFG); **Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha** (Pontifícia Universidade Católica – PUCMINAS); **Carlos Roberto de Oliveira** (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP); **Carlos Wellington Leite de Almeida** (Escola de Guerra Naval – EGN); **Carolina da Cunha Rocha** (Escola Nacional de Administração Pública – Enap); **Cecília Olivieri** (Universidade de São Paulo – USP); **Celia Maria Silva Carvalho** (Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT); **Christian Carlos Souza Mendes** (Universidade Federal do Paraná – UFPR); **Christiano França da Cunha** (Universidade Estadual de Campinas – Unicamp); **Ciro Campos Christo Fernandes** (Escola de Administração Fazendária – Enap); **Claudio Smirne Diniz** (Escola Superior do Ministério Público do Estado do Paraná – ESMPPR); **Claudio Djissey Shikida** (Universidade Federal de Pelotas – UFPEL); **Claudio Roberto Stacheira** (Universidade Estadual de Goiás – UEG); **Cledinaldo Aparecido Dias** (Universidade de Brasília – UnB); **Clezio Saldanha dos Santos** (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS); **Clóvis Henrique Leite de Souza** (Instituto Federal de Goiás – IFG); **Cristiane da Silva Santos Villela** (Centro de Formação, Treinamento e Desenvolvimento da Câmara dos Deputados – CEFOR); **Cristiano Corrêa** (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE); **Cristina Lourenço Ubeda** (Universidade Federal de São Carlos – UFSCar); **Dannyela da Cunha Lemos** (Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC); **Dayse Karenine de Oliveira Carneiro** (Universidade de Brasília – UnB); **Denilson Bandeira Coêlho** (Universidade de Brasília – UnB); **Dênis Rodrigues** (Fundação Getúlio Vargas – FGV); **Douglas Mendosa** (Universidade Federal de São Paulo – Unifesp); **Edelvais Keller** (Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF); **Edson Arlindo Silva** (Universidade Federal de Viçosa – UFV); **Eduardo José Grin** (Fundação Getúlio Vargas – FGV); **Eduardo Pedral Sampaio Fiuza** (Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA); **Eduardo Souza Seixas** (Instituto Federal da Bahia – IFBA); **Élida Graziane Pinto** (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); **Enrique Sánchez Elvira** (Universidade Estácio de Sá – UNESA); **Ergon Cugler de Moraes Silva** (Universidade de São Paulo – USP); **Ethel Airton Capuano** (Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB); **Evelyn Levy** (Escola de Artes, Ciências e Humanidades, EACH); **Evilasio da Silva Salvador** (Universidade de Brasília – UnB); **Felipe Silveira Marques** (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ); **Fernando de Souza Coelho** (Universidade de São Paulo – USP); **Filipy Furtado Sell** (Universidade Federal do Pará – UFPA); **Flávia Mori Sarti** (Universidade de São Paulo – USP); **Flávia Regina Czarneski** (Universidade Federal do Rio Grande – FURG); **Flavio Saab** (Universidade de Brasília – UnB); **Francisco de Assis Oliveira Campos** (Universidade Federal do Ceará – UFC); **Franklin Brasil Santos** (Controladoria-Geral da União – CGU); **Frederico Lustosa da Costa** (Universidade Federal Fluminense – UFF); **Gabriela Spanghero Lotta** (Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ); **Geisa Cristina Modesto Vilarins** (Centro Universitário UDF); **Gibran Teixeira**; (Universidade Federal do Rio Grande – FURG); **Gildete Dutra Emerick** (Universidade de Brasília – UnB); **Gilmara Aparecida de Freitas Dias** (Universidade de Brasília – UnB); **Gisele da Silva Craveiro** (Universidade de São Paulo – USP); **Gladstone Moises Arantes Junior** (Centro Universitário da Cidade – UniverCidade); **Gustavo Cravo de Azevedo** (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ); **Hironobu Sano** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN); **Jaime Crozatti** (Universidade de São Paulo – USP); **James Batista Vieira** (Universidade Federal da Paraíba – UFPB); **Jean Carlos Gonçalves** (Universidade Federal do Paraná – UFPR); **Jeferson Luís Lopes Goularte** (Universidade Federal do Pampa – Unipampa); **Jorge Alberto Machado** (Universidade de São Paulo – USP); **José Alves Dantas** (Universidade de Brasília – UnB); **José Antonio Gomes de Pinho** (Universidade Federal da Paraíba – UFPA); **José Carlos Vaz** (Universidade de São Paulo – USP); **José Mancinelli Ledo do Nascimento** (Universidade Federal da Paraíba – UFPB); **José Paulo Guedes** (Universidade Federal do ABC – UFABC); **José Sérgio da Silva Cristóvam** (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC); **Kely César Martins de Paiva** (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); **Laércio Damiane Cerqueira da Silva** (Universidade Federal da Paraíba – UFPB); **Laura Ibiapina Parente** (Universidade de São Paulo – USP); **Leander Luiz Klein** (Universidade do estado de Santa Catarina – UDESC); **Leila Giandoni Ollaik** (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG); **Letícia Alves Santos** (Universidade de Brasília – UnB); **Letícia Lisboa** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRJ); **Luciano Ferraz** (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); **Luciano Rodrigues Marcelino** (Universidade do Sul de Santa Catarina – UFSC); **Magali Geovana Ramlow Campelli** (Secretaria de Estado da Fazenda – SEF/SC); **Marcia Faria Westphal** (Universidade de São Paulo – USP); **Márcia Miranda Soares** (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); **Márcia Regina de Carvalho Souza Gonçalves Muchagata** (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO); **Márcio Marcelo Belli** (Universidade Estadual de Campinas – Unicamp); **Marco Aurelio Marques Ferreira** (Universidade Federal de Viçosa – UFV); **Marcos Baptista Lopez Dalmau** (Universidade Federal de Santa Catarina – UFS); **Maria da Conceição Calmon Arruda** (Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ); **Maria Júlia Pantoja** (Universidade de Brasília – UnB); **Maria Luiza Levi Pahim** (Universidade Federal do ABC – UFABC); **Mariana Guerra** (Universidade de Brasília – UnB); **Marília Patta Ramos** (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS); **Marta Battaglia Custódio** (Universidade de São Paulo – USP); **Martin Francisco de Almeida Fortis** (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP/SOF); **Masato Kobiyama** (Universidade Federal do Rio Grande

do Sul – UFRGS); **Mauro Santos Silva** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA); **Nazareno Marcineiro** (Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina – CEPM); **Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio** (Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR); **Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto** (Fundação Getúlio Vargas – FGV); **Otávio Prado** (Fundação Getúlio Vargas – FGV); **Patrícia Amélia Tomei** (Pontifícia Universidade Católica – PUC-Rio); **Paula Chies Schommer** (World Vision International, WV – Grã-Bretanha); **Paulo Otolini Garrido** (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC); **Paulo Cesar Vaz Guimarães** (Fundação Getúlio Vargas – FGV); **Pedro Palotti** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA); **Pery Francisco Assis Shikida** (Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste); **Régis Signor** (Departamento de Polícia Federal – DPF); **Ricardo Corrêa Gomes** (Universidade de Brasília – UnB); **Ricardo Rocha de Azevedo** (Universidade Federal de Uberlândia – UFU); **Rita de Cássia Marques Lima de Castro** (Universidade de São Paulo – USP); **Robson Zuccolotto** (Universidade Federal do Espírito Santo – UFES); **Rodrigo Hickmann Klein** (Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC); **Rogério Proença Leite** (Universidade Federal de Sergipe – UFS); **Rogério Tadeu da Silva** (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP); **Rubens de Oliveira Martins** (Universidade de Brasília – UnB); **Rui Domingos Ribeiro da Cunha Marques** (Universidade de Lisboa – ULisboa); **Rutelly Marques da Silva** (Universidade Federal de Viçosa – UFV); **Sandra Martins Lohn Vargas** (Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC); **Sandro César Bortoluzzi** (Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR); **Sandro Trescastro Bergue** (Escola Superior de Gestão e Controle do TCE-RS); **Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa** (Universidade de Brasília – UnB); **Sérgio Ricardo de Brito Gadelha** (Universidade Católica de Brasília – UCB/DF); **Simone Cristina Ramos** (Universidade Federal do Paraná – UFPR); **Suely de Fátima Ramos Silveira** (Universidade Federal de Viçosa – UFV); **Sullivan Desirée Fischer** (Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC); **Suylan de Almeida Midlej e Silva** (Universidade de Brasília – UnB); **Thamara Caroline Strelec** (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP); **Thiago Dias** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN); **Tomás de Aquino Guimarães** (Universidade de Brasília – UnB); **Valdemir Aparecido Pires Guedes** (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP); **Valdir Anhucci** (Universidade Estadual do Paraná – UFPR); **Valéria Cristina dos Santos Ribeiro** (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE); **Vera Lúcia da Conceição Neto** (Universidade Federal do Espírito Santo – UFES); **Vera Lúcia de Almeida Corrêa** (Fundação Getúlio Vargas – FGV); **Vera Schattan Ruas Pereira Coelho** (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP); **Victor Cláudio Paradela Ferreira** (Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF); **Wagner Luiz Taques da Rocha** (Universidade de São Paulo – USP); **Zenobio Abel Gouvêa Perelli da Gama e Silva** (Universidade Federal do Acre – UFAC).

O ESTADO NEOWEBERIANO: DO MODELO TIPO IDEAL À REALIDADE?¹

Geert Bouckaert

UCL, Institute for Innovation and Public Purpose, Londres – Reino Unido

As reformas do setor público têm sido uma característica das últimas décadas. Muitas destas reformas reagiram contra a hierarquia e a burocracia para mudarem para mercados e redes. Ao lado da *New Public Management* (NPM) e da Nova Governança Pública (*New Public Governance* - NPG), o Estado Neoweberiano (*neo-Weberian State* - NWS) também permaneceu um tipo ideal crucial, certamente para a prática da Europa Ocidental que está incorporada na administração pública (AP) weberiana. Uma questão teórica e empírica é se o NWS é sustentável e resiliente na reinvenção e reavaliação da “burocracia” no século 21. Esta contribuição afirma que inicialmente houve uma observação empírica, certamente na Europa continental, da administração pública neoweberiana derivada da dinâmica das reformas do setor público na segunda metade do século 20. Essa discussão foi “atualizada” para um modelo de tipo ideal do NWS por razões teóricas. O NWS é um sistema orientado por hierarquia dentro de um espaço de hierarquia-mercado-rede. Este Estado Neoweberiano (NWS-baseado e direcionado pela hierarquia) passou a ser um dos modelos de reforma normativa. Também se afirma e se presume que o NWS, ao contrário da NPM (orientada para o mercado) e da NPG (orientada para a rede), assegurará as três funções centrais de uma estratégia de “*whole-of-government*” (governo integral) num contexto de “*Whole-of-society*” (toda a sociedade): prestação de serviços públicos equitativos e inclusivos, governança resiliente a crises, e inovação eficiente para o governo e a sociedade.

Palavras-chave: Estado Neoweberiano (NWS); Estado Neoweberiano; hierarquia; burocracia.

¹ Agradecemos a Carolina da Cunha Rocha e a Raphael Amorim Machado pela tradução e revisão técnica deste trabalho.



EL ESTADO NEOWEBERIANO: ¿DEL MODELO IDEAL A LA REALIDAD?

Las reformas del sector público han sido una característica de las últimas décadas. Muchas de estas reformas reaccionaron contra la jerarquía y la burocracia para desplazarse hacia los mercados y las redes. Junto a la Nueva Gestión Pública (NPM) y la Nueva Gobernanza Pública (NPG), el Estado Neoweberiano (NWS) también siguió siendo ciertamente un tipo ideal crucial para la práctica de Europa occidental que se incorpora a la administración pública weberiana (AP). Una cuestión teórica y empírica es si el NWS es sostenible y resiliente en la reinención y reevaluación de la “burocracia” en el siglo XXI. Esta contribución afirma que, inicialmente, hubo una observación empírica en Europa continental de la administración pública neoweberiana derivada de la dinámica de las reformas del sector público en la segunda mitad del siglo XX. Esta discusión ha sido “actualizada” a un modelo de tipo ideal del NWS por razones teóricas. El NWS es un sistema impulsado por jerarquías dentro de un espacio de jerarquía-mercado-red. Este NWS (basado en jerarquías e impulsado) pasó, entonces, a ser uno de los modelos de reforma normativa. También se afirma y supone que el NWS, a diferencia del NPM (orientado al mercado) y el NPG (orientado a la red), garantizará las tres funciones básicas de una estrategia de “todo el gobierno” en un contexto de “toda la sociedad”: provisión de servicios públicos equitativos e inclusivos, gobernanza resistente a las crisis e innovación eficiente para el gobierno y la sociedad.

Palabras clave: Estado Neoweberiano (NWS); Estado Neoweberiano; jerarquía; burocracia.

THE NEO-WEBERIAN STATE: FROM IDEAL TYPE MODEL TO REALITY?

Public sector reforms have been a feature of past decades. Many reforms reacted against hierarchy and bureaucracy to shift to markets and networks. Next to New Public Management (NPM) and New Public Governance (NPG), the neo-Weberian state (NWS) also remained a crucial ideal type, certainly for the Western European practice which is embedded in Weberian public administration (PA). A theoretical and empirical question is whether NWS is sustainable and resilient in re-inventing and re-appraising ‘bureaucracy’ in the 21st century. This contribution claims that initially there was an empirical observation, certainly in continental Europe, of neo-Weberian public administration derived from the dynamics of public sector reforms in the second half of the 20th century. It was then ‘upgraded’ as an NWS ideal type model for theoretical reasons. NWS is a hierarchy-driven system within a hierarchy-market-network space. This NWS (based and driven by hierarchy) then moved to be one of the normative reform models. It is also claimed and assumed that NWS, contrary to NPM (market-driven) and NPG (network-driven), will ensure the three core functions of a ‘whole of government’ strategy within a ‘whole of society’ context: inclusive and equitable service delivery, resilient crises governance, and effective innovation for government and society.

Keywords: Neo-Weberian State (NWS); neo-Weberian State; hierarchy; bureaucracy.

1. DA AMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE WEBER À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA WEBERIANA E SUAS REFORMAS

No início do século 20, a gestão científica era um paradigma chave com foco na produtividade das organizações.

Em 1911, nos EUA, Frederick Taylor (1856–1915), um engenheiro, publicou *The Principles of Scientific Management*, que resultou no “Taylorismo” como expressão de organizações racionais. Em 1916, na França, Henry Fayol (1841– 1925), também engenheiro, publicou *Administration Industrielle et Générale*. Em 1923, na Segunda Conferência Internacional de Ciências Administrativas em Bruxelas (que em 1930 resultou na criação do Instituto Internacional de Ciências Administrativas com sede em Bruxelas), Fayol apresentou um artigo no qual aplicou os seus princípios à “administração pública”. O estadunidense Lyndall Urwick (1891–1983), que trabalhou no *International Management Institute* em Genebra, traduziu a obra de Fayol em 1929 (*Industrial and General Administration*.) (Sager *et al.*, 2018). Luther Gulick (1892–1993), do Instituto de Administração Pública da Universidade de Columbia, em Nova Iorque, reconheceu estas contribuições europeias para a ciência da gestão, mas também focou numa melhor administração, melhorando e formando “o topo” de uma organização. Num esforço combinado, em 1937, Gulick e Urwick publicaram os seus *Papers On the Science of Administration*, resultando no ainda famoso acrônimo POSDCORB (*planning, organising, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*).

Embora sua formação disciplinar e contexto histórico fossem muito diferentes, Max Weber (1864-1920) estudou a burocracia e contribuiu para este *Zeitgeist* de produtividade (Drechsler, 2020). Seu capítulo sobre burocracia (Weber, 1947: 196-244) abriu caminho em seu pensamento sobre a transição progressiva da comunidade tradicional (*Gemeinschaft*) para as relações sociais modernas (*Vergesellschaftung*) e autoridade legal. Suas reflexões enfatizaram uma visão instrumental das burocracias. Apesar de Weber não ser um engenheiro, sua visão sociológica/econômica e racional/instrumental estava alinhada com a abordagem de gestão científica da época (Weber 2012; Whimster 2007; Whimster; Lash, 1987).

Em última análise, a visão weberiana da burocracia e da administração pública evoluiu para uma “AP weberiana” (um tipo ideal que se tornou um modelo normativo e uma realidade concreta), que depois evoluiu de uma forma quase dialética para reformas pós-burocráticas (para uma excelente visão geral de sete paradigmas: ver Torfing *et al.*, 2021).

Ao tentar trazer à tona a essência das reformas do setor público desde o final da década de 1970, as tendências de reforma mudaram como resultado de ações corretivas e mudanças ideológicas. As edições iniciais da *Public Management Reform* (Pollitt; Bouckaert, 2000, 2004) cobriram cerca de 20 a 25 anos do período de reforma (do final da década de 1970 até o início da década de 2000). As nossas reflexões finais resultaram em quatro modelos de reforma, expressos como os 4Ms: manter, modernizar, mercantilizar e minimizar.

Segundo Weber, os tipos ideais são uma ferramenta metodológica para interpretar a realidade. Em seu ensaio de 1904 sobre “Objetividade” (*Objektivität*), ele discutiu esse tipo puro de pensamento ao aplicá-lo à teoria econômica abstrata, o que lhe permitiu oferecer uma representação de tipo ideal de processos baseados em ação racional em uma chamada economia de mercado livre (Weber, 2012 [1904]: 123-134; 1968: 146-204). Obviamente, a construção de tipos ideais é inspirada nas teorias existentes, nos modelos praxeológicos e na realidade concreta.

Um tipo ideal é uma construção obtida ao elevar conceitualmente aspectos específicos da realidade, por exemplo, relacionamentos. Um tipo nos ajuda a compreender e pensar a realidade construindo relações que existem na realidade, mas que são enfatizados no tipo construído e consolidado. Os tipos ideais são, portanto, construções puras de relacionamentos. O requisito para uma ênfase aceitável é que eles sejam “suficientemente motivados” e “objetivamente prováveis”. Isso os torna suficientemente adequados para intensificar um processo causal de mecanismos. Embora estas construções não precisem ser comprovadas, há necessidade de evidências que apoiem esta probabilidade objetiva. Isto resulta num valor cientificamente aceitável adicionado ao conhecimento dos “fenômenos culturais concretos nas suas interconexões, nas suas causas e no seu significado” (Weber, 1904; Whimster, 2007; ver também Bouckaert; Halligan, 2008: 211).

Os tipos ideais são representações do comportamento modelado reduzido à sua essência, e que, portanto, tem um sabor “puro” e pode ser considerado como tipos puros, com características de modelos, módulos e ligações causais verificáveis. Tipos ideais são mais do que denominadores comuns da realidade devido à sua coerência causal intrínseca. O seu propósito não é apenas alimentar uma praxeologia, mas ajudar a interpretar realidades complexas (Bouckaert; Halligan, 2008: 212).

Tornou-se claro que o tipo ideal manter, essencialmente, mantinha o sistema weberiano clássico ao reforçar os controles tradicionais (Pollitt; Bouckaert, 2004: 186). O nível federal alemão, em contraste com os sistemas de nível estadual e local, é uma boa opção para este modelo de “manutenção”.

A versão modernizada do tipo ideal é baseada na distinção da provisão pública e na necessidade de fortalecer, em vez de enfraquecer ou diluir o Estado. Denominamos isso como o Estado Neoweberiano (NWS) com duas variações do tipo ideal. A primeira:

Enfatiza a necessidade de gestão profissional orientada para o desempenho, partindo do pressuposto de que os funcionários públicos muitas vezes têm iniciativa e melhorarão suas próprias operações uma vez libertos da regulamentação burocrática pesada das hierarquias tradicionais superiores.

A segunda, ao contrário, enfatiza que a melhor maneira de modernizar é envolver os cidadãos e usuários de serviços em uma variedade de processos participativos. Ela deposita sua confiança em uma influência de baixo para cima da sociedade civil, enquanto a primeira variante está mais preocupada em reduzir a quantidade de regulamentação ‘de cima para baixo’ (Pollitt; Bouckaert, 2004: 187).

O tipo ideal mercantilizado, que aplica mecanismos de mercado dentro do setor público, aproxima-se da NGP como modelo de Estado “supermercado” (Christensen; Laegreid, 2011). O modelo minimalista entrega tantas tarefas quanto forem possíveis ao mercado e, portanto, está “esvaziando” a máquina estatal (Frederickson; Frederickson, 2006), resultando na ligação da política à economia, sem mediação de estruturas burocráticas.

Na realidade, porém, vemos misturas de tipos, combinando-se em modelos (híbridos). Manter e modernizar são combinados na realidade e enquadram-se principalmente no NWS, dependendo das especificidades do campo político. Mercantilizar e minimizar também podem ser combinados, adequando-se principalmente à NPM, e são certamente compatíveis do ponto de vista ideológico.

As edições subsequentes da *Public Management Reform* (Pollitt; Bouckaert, 2011, 2017) cobrem um período de reforma de cerca de 30 a 35 anos (desde o final da década de 1970 até cerca de 2015). Tornou-se claro que os quatro tipos ideais iniciais não cobriam toda a gama de sistemas de governança possíveis e imagináveis. A presença da governança de redes tornou-se uma prática real e não foi contemplada pelos 4M's. Abandonamos nossa ideia inicial de adicionar um quinto M (como mediação ou moderação). Assim, mudamos o nosso nível de definição e qualificação do tipo ideal de um verbo (manter, modernizar, mercantilizar, minimizar), que correspondia à reforma como um processo ativo e deliberado de mudança, para um tipo ideal descrito como um princípio orientador, que aciona todos os mecanismos e determina todo o sistema. Como conclusão, observamos, em primeiro lugar, que o princípio orientador da “hierarquia” resulta inicialmente num Estado Weberiano e, finalmente, num Estado Neoweberiano (NWS). Em segundo lugar, o princípio orientador do “mercado” resulta na Nova Gestão Pública (NPM). Por último, o princípio orientador das “redes” resulta na Nova Governança Pública (NPG).

Ao observar a NPM sendo promovida e promovida pela OCDE como *The Way Forward* (O Caminho a Seguir) (OCDE 2015), e apresentada pelo país de NPM mais extrema, a Nova Zelândia, também ficou claro que há uma “limitação de discutir a reforma exclusivamente em termos de ‘mais ou menos NPM’”. Resumindo, sugerimos que não se trata simplesmente de alguns países estarem relutantes ou se oporem à NPM: “existem conceitos alternativos e positivos de modernização, um dos quais descrevemos como o ‘Estado Neoweberiano’ (NWS)” (Pollitt; Bouckaert, 2004: 3), especialmente para a Europa continental.

Um esforço fundamental para chamar a atenção do público para o NWS foi o *Trans-European Dialogue* (TED) em 2008, organizado pelo professor Drechsler na Universidade de Tecnologia de Tallinn (TUT), um esforço combinado do Grupo Europeu para a Administração

Pública (EGPA) e da Rede de Institutos e Escolas de Administração Pública da Europa Central e Oriental (NISPACEE). Os artigos do tema da conferência (*Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond*) foram publicados no *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* (Volume 1, No. 2: Winter, 2008– 2009) como uma edição especial *A distinctive European Model? The Neo-Weberian State* (Um modelo europeu distinto? O Estado Neoweberiano').

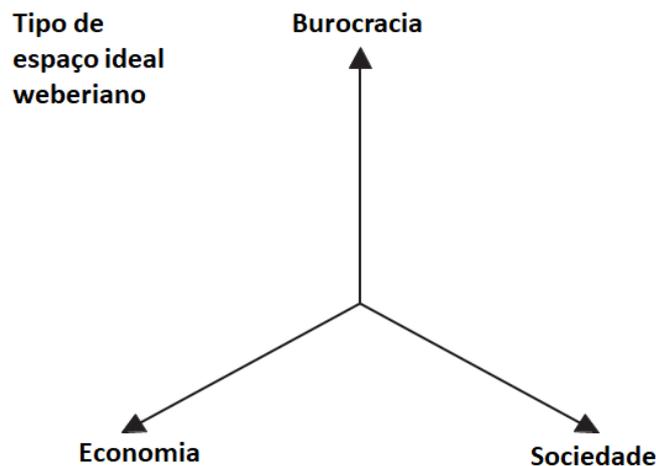
Este artigo tenta descrever esta mudança sistêmica de um modelo de Estado Weberiano para um modelo (tipo ideal) Neoweberiano e avaliar até que ponto o Estado Neoweberiano não é apenas um modelo de tipo ideal, mas também se torna uma realidade e até mesmo um modelo normativo de reforma.

2. ELEMENTOS DE UM MODELO DE ESTADO DE TIPO IDEAL WEBERIANO

De acordo com Sager e Rosser, “Weber concebeu o Estado como um fenômeno mecanicista” (Sager; Rosser, 2009: 1137). Para Weber, as burocracias públicas e privadas emergentes foram um importante indicador de uma transição de um modo de administração tradicional e carismático para um modo de administração racional-legal (Thompson, 2003). A burocracia, como uma administração estatal baseada no princípio da hierarquia orientada por regras, definiu a sua autoridade dentro do Estado (Torfing *et al.*, 2021). Em geral, a racionalização é o motor que conduz à hierarquia por meio de administrações baseadas em regras, o que resulta em burocracias. Como afirmou Thompson: “A necessidade de cálculos e tomadas de decisão constantes resultou numa espécie de organização baseada na aceitação de um sistema racionalizado de operações” (Thompson, 1976: 30). Weber chamou este controle de “racional-legal”.

Pode-se concluir que os principais vetores analíticos do Estado Weberiano são a sua administração estatal como uma burocracia (*Bürokratie*), a sua economia (*Wirtschaft*) e a sua sociedade (*Gesellschaft*) (ver Figura 1). Todas as dimensões estão sujeitas e direcionadas pela “racionalização”.

Figura 1: Componentes do modelo de Estado Weberiano



Fonte: elaborada pelo autor

3. ALGUMAS RAZÕES PARA IR ALÉM DE WEBER E DO MODELO DE ESTADO WEBERIANO

Weber presumiu que o espírito racional da burocracia era tão eficiente e poderoso que a burocracia ganhou um impulso irreversível (1968: Economia e Sociedade). Esta dinâmica foi impulsionada pela concorrência nos mercados, pela concorrência entre Estados e pela igualdade de proteção perante a lei (Weber, 1968: 974). No entanto, DeMaggio e Powell argumentam que, “as causas da burocratização mudaram... A burocratização e outras formas de homogeneização emergem... a partir da estruturação... Esse processo, por sua vez, é efetuado em grande parte pelo Estado e pelas profissões, que se tornaram os grandes racionalizadores da segunda metade do século 20 (Dimaggio; Powell, 1983: 147). O que, em última análise, impulsiona os processos de racionalização permanece uma questão em aberto, mesmo para Weber.

Isto implica uma mudança de um “sistema fechado de lógica” para uma “lógica aberta”, tendo em conta a “racionalidade limitada”, a “satisfação” (Simon, 1957) e a “incerteza”, o que “reflete algo fundamental sobre as culturas que cercam organizações complexas - o fato de que nossa cultura não contém conceitos para pensar simultaneamente sobre a racionalidade e a indeterminação... A tradição mais recente, com seu foco na adaptação organizacional à incerteza, é de fato um grande avanço” (Thompson, 2003: 9-10).

Em seu *Understanding Weber*, Sam Whimster dedica um capítulo separado sobre “Indo além de Weber”, no qual afirma que, “a expansão no escopo do pensamento de Weber não deve ser deliberada como se fosse uma estratégia planejada ou pré-concebida. Em vez disso, talvez seja melhor considerá-la como uma eflorescência notável da capacidade de Weber em desenvolver uma tese original numa variedade de contextos diferentes” (Whimster, 2007: 193-94).

Este artigo não está abordando a necessidade de avançar "além de Weber" ao discutir a necessidade de superar os conceitos de "lógica", "singularidade de causalidade para a modernidade", "racionalismo" ou "agência" em Weber (Bruun; Whimster, 2012; Whimster; Lash, 1987). No entanto, uma análise crítica desses conceitos também permite avançar para o Estado Neoweberiano (NWS). A discussão "além de Weber" também é relevante para o debate sobre o quanto bem Weber "viaja" para sistemas democráticos não ocidentais e menos desenvolvidos. Ang estuda o contexto chinês e contrasta as "burocracias públicas" clássicas com o "franqueamento de burocracias" como um modelo "além de Weber", onde mercado e hierarquia são combinados (Ang, 2017). Cho *et al.* concluíram que a burocracia profissional weberiana "funciona de maneira diferente dentro de diferentes contextos democráticos... [e] funciona melhor em países menos democráticos em termos de seu impacto no desempenho burocrático" (Cho *et al.*, 2013: 131).

As transições do sistema são múltiplas. De fechados e certos a abertos e incertos, impactando a teoria organizacional; do nacional para o global, impactando a teoria da transferência de políticas de reforma; do Estado para a sociedade, impactando a teoria da inovação; das consequências (resultados) às consequências e adequação (valores), impactando as teorias comportamentais; desde administrações como burocracias padrão até organizações híbridas de variedades mistas, impactando as teorias de coordenação.

Estas transições sugerem uma necessidade positiva de ir "além de Weber". No entanto, há também um afastamento negativo de Weber, enfatizando todas patologias da burocracia, como a *red-tape* ou obstáculos à inovação e à mudança (Rhodes, 1997). Existem críticas mais fundamentais baseadas na descrença na "legalidade" para a legitimidade (ver também Stivers, 2000) ou nos argumentos baseados na teoria da escolha pública, na qual as burocracias expansivas monopolistas pressionam pela maximização do orçamento, pela redução da capacidade de resposta aos usuários e o aumento da prestação ineficiente de serviços.

No entanto, também existem argumentos que variam desde a defesa de versões (emendadas) da "burocracia" até ao verdadeiro "elogio da burocracia" (du Gay, 2000). Em princípio, a burocracia poderia apoiar o crescimento econômico. Evans e Rauch desenvolveram uma escala de weberianismo apontando que "o weberianismo fornece uma explicação parcimoniosa e analiticamente satisfatória das diferenças observadas no desempenho do crescimento regional" (Evans; Rauch, 1999: 760). Além disso, "a eficácia burocrática das instituições públicas, num determinado país, será provavelmente decisiva para a capacidade desse país de reduzir a pobreza" (Henderson *et al.*, 2007: 528). Ou, "[um] caso *prima facie* foi apresentado para a proposição de que a chegada de formas organizacionais pós-burocráticas tendeu a reduzir tanto a completude como a influência real das memórias organizacionais" (Pollitt, 2009: 215).

Em seu elogio à burocracia, du Gay afirma que "se permitirmos que a crítica humanista radical ou o discurso empresarial definam os termos pelos quais o ethos burocrático do cargo deve ser compreendido e avaliado, então poderemos esperar que o trabalho que

o serviço público desempenha para nós, entre nós, se torne cada vez mais inconcebível. Talvez seja hora, mais uma vez, de apreciar o ethos do cargo burocrático – embora de maneira adequadamente contextualizada, como uma extensão positiva do repertório de possibilidades humanas, e não apenas como uma subtração desumanizante ou desempoderadora” (du Gay, 2000: x).

Há um debate teórico entre, de um lado, as teorias “organizacionais”, que incluem os quadros weberianos que consideram a burocracia e a hierarquia como funcionais, eficazes e eficientes, e, de outro, as teorias da escolha pública, que consideram as burocracias economicamente e administrativamente ineficientes (Farrell; Morris, 1999). Para as teorias da escolha pública, “acredita-se que três características específicas da burocracia pública levam à falta de eficiência e eficácia: a estrutura monopolista dos mercados de serviços públicos, a ausência de indicadores válidos de desempenho organizacional e o tamanho excessivo de muitas agências governamentais” (Boyne, 1999b: 43).

Há um debate ideológico entre as duas escolas, de um lado, seguindo o argumento de Weber em *Economia e Sociedade*, e confirmado por Polanyi (1944), de que a burocracia é uma ferramenta para o crescimento (capitalista), e de outro temos a 'visão smithiana', de que o governo é inimigo desse crescimento (Evans; Rauch, 1999: 749).

Há um debate prático que analisa, por exemplo, saúde e educação (ou seja, médicos de família no Reino Unido, diretores de escola e assistentes sociais), que afirma que “Reformas baseadas no mercado foram destinadas a minar características-chave associadas à burocracia” (Farrell; Morris, 1999: 35). No entanto, esse debate conclui que “Os serviços públicos não estão ‘além da burocracia’” (Farrell; Morris 1999: 36).

No topo das transições e do debate, há a observação de que “as questões políticas e jurídicas básicas da gestão responsável numa era pós-moderna são inadequadamente definidas e abordadas” (Lynn, 2001: 155). Isto nos leva a considerar a questão do que está “além de Weber”, mesmo quando as burocracias podem ser necessárias, mas não suficientes para combinar a prestação estável de serviços com a governança de crises crônicas em um contexto de inovações necessárias.

4. CONSTRUINDO O MODELO DE “TIPO IDEAL” DO ESTADO NEOWEBERIANO “ALÉM DE WEBER”

Um debate crucial é se a administração pública faz o Estado moderno ou se o Estado faz a administração pública (Stillmann, 1997). Em qualquer caso, conceber o NWS tem a ver com “instituições” e “desenho institucional”, mesmo quando alguns estudiosos observam uma crise nas ciências administrativas (Bull, 2012). “Neste modo, como NPM e NPG, o NWS serve como um ômega” (Pollitt; Bouckaert, 2011: 119). Isto significa, de acordo com Stivers:

Que vale a pena imaginar uma alternativa – não um regresso à versão anterior, que definia a governança como a arte de governar por parte dos administradores governamentais, mas um modelo construído sobre pressupostos de que já existe uma realidade compartilhada, que vê o Estado como o resultado de promessas mútuas e a política como um diálogo que reúne diferentes pessoas em torno de preocupações mútuas (Stivers, 2008: 111-12).

Ir “além de Weber” obviamente levanta a questão da direção do “neo”. A mudança nas burocracias certamente faz parte da “modernização” dos sistemas. De acordo com Riggs, a dinâmica da industrialização, da democratização e do nacionalismo como expressões da “modernidade” têm implicações para mudanças dinâmicas na burocracia e na administração pública; por exemplo, o movimento da *New Public Administration* “buscou democratizar a burocracia ao induzir os funcionários a serem mais responsivos às clientelas afetadas por eles e com as quais tinham que trabalhar” (Riggs, 1997: 349; veja também os debates de Minnowbrook I). Repensar as burocracias implica uma série de dinâmicas hipotéticas (subjacentes) que foram modeladas ao longo do tempo, com base em ciclos de vida, dialética ou evoluções (Kaufman 1981: 8).

Uma posição de partida, num conjunto de afirmações centrais, em Pollitt e Bouckaert (2004) foi a de que as três dimensões do espaço weberiano (ver Figura 1) mudaram sua natureza. Dois espaços podem ser definidos. Há um espaço de atores com três dimensões: o Estado com o seu setor público; os negócios com o setor privado com fins lucrativos; e a sociedade com o seu setor sem fins lucrativos. Existe um espaço indutor (ver Figura 2) com três vetores que desencadeiam e impulsionam estes atores a agir dentro e entre as suas esferas, utilizando uma variedade de mecanismos: hierarquia (com HTM ou mecanismos do tipo hierarquia - *hierarchy-type-mechanisms*), mercados (com MTM ou mecanismos de mercado - *market-type-mechanisms*) e redes (com NTM ou mecanismos do tipo rede - *network-type-mechanisms*). Os vetores ajustam seu conteúdo para um espaço de atores duplo e um espaço de indutores. O espaço de indutores define um espaço consolidado de governança HMN (Hierarquia, Mercado e Rede) para os três atores. A racionalização de Weber transforma-se então numa lógica combinada de consequências e adequações.

A hierarquia continua a ser o mecanismo de coordenação mais comum: “autoridade exercida através de uma hierarquia disciplinada de funcionários imparciais e profissionais” (Pollitt; Bouckaert, 2017: 22). Outra reivindicação central era o “Estado de Direito” (*Rule of Law*) e o “Estado”:

Modernizar o aparelho estatal tradicional para que se torne mais profissional, mais eficiente e mais receptivo aos cidadãos. Os métodos empresariais podem ter um papel subsidiário neste contexto, mas o Estado continua a ser um ator distintivo com as suas próprias regras, métodos e cultura (Pollitt; Bouckaert, 2017, 22).

O NWS tem sua força em nos lembrar do que os estados podem fazer e de como a política democrática é importante como força orientadora e de monitoramento. Ele reconhece que existem contextos específicos nos quais o Estado deve coagir seus cidadãos e onde a ordem pública deve ser mantida, mesmo a um certo preço em termos de liberdades individuais. Ele coloca a ética no serviço público mais próxima do centro das atenções e evita a suposição simplista de que todos são maximizadores de utilidade auto interessados. Por outro lado, a perspectiva do NWS é muito menos clara sobre como o Estado deve lidar com outros atores poderosos no processo político - grandes corporações, organizações intergovernamentais e não-governamentais internacionais ou organizações que administram "nuvens de dados". Além disso, tende a pressupor que os funcionários públicos sempre ou geralmente se mostrarão flexíveis às reformas sensatas e modernizadoras (Pollitt; Bouckaert, 2017: 214).

Um componente crucial dos sistemas é o “locus” das atividades, como uma divisão do “trabalho” para organizar e prestar serviços. Em geral, existem três atores principais com propósitos e dinâmicas diferentes (Fig. 2).

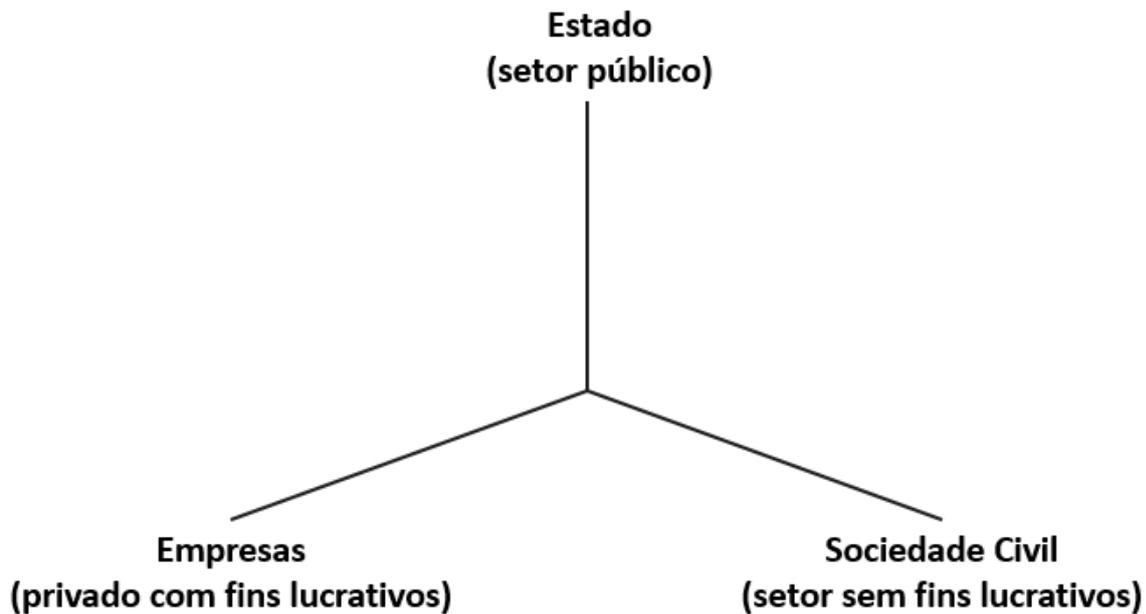
O Estado, com o seu setor público e a sua administração, é direcionado por dotações orçamentais e financiado principalmente por impostos. O setor empresarial privado com fins lucrativos, com as suas empresas privadas, é impulsionado pelos rendimentos provenientes de transações de mercado. O setor sem fins lucrativos, ou não-governamental, com as suas organizações da sociedade civil como ONGs, é movido por subsídios e doações. É importante mapear estes três atores por três razões.

Em primeiro lugar, mesmo quando a riqueza consolidada de um país é gerada pelos três atores em conjunto, os grupos e volumes de atividades podem diferir significativamente. Em vários domínios políticos, os três atores desempenham um papel complementar nos ciclos políticos e na prestação de serviços.

Em segundo lugar, “locus” e “foco” estão conectados. Como a interação de responsabilidade e prestação de contas será diferente, a maneira de focar em quais resultados e quais valores será diferente. O interesse geral é diferente dos interesses individuais ou de grupo. A maneira de governar ou administrar também será diferente: a administração de empresas difere da administração pública, que difere da gestão sem fins lucrativos. Isso pode ser enfatizado por molduras legais: o direito público difere do direito privado, mesmo em países que têm sistemas de *Common Law*. Alguns países permitem um locus diferenciado de serviços, com um foco diferenciado relacionado, por exemplo, para hospitais, escolas ou serviços de segurança que podem ser públicos, privados com fins lucrativos ou privados sem fins lucrativos.

Terceiro, pela conexão entre o “locus” e o “foco”, as mudanças de atividades entre estes três atores estão impulsionando as reformas. As mudanças entre os atores são comuns: de “público” para “privado” (privatização) ou vice-versa (nacionalização); do “público” para a sociedade (coprodução) ou vice-versa; das empresas para a sociedade e vice-versa.

Figura 2: Três atores: Estado, Empresas e Sociedade Civil



Fonte: Elaborado pelo autor.

O contexto de Weber era o de um Estado “vigia noturno” e isso mudou, após a Segunda Guerra Mundial, para um Estado de Bem-Estar Social, que então evoluiu para modelos de Estado mínimo. O NWS implica um papel significativo do Estado e seu setor público na formação e entrega de políticas e serviços. A reivindicação central fundamental do NWS não é (apenas) sua participação estatal no PIB, mas sua natureza predominantemente orientada pela hierarquia do sistema. Isso difere de sistemas predominantemente orientados pelo mercado ou orientados pela rede.

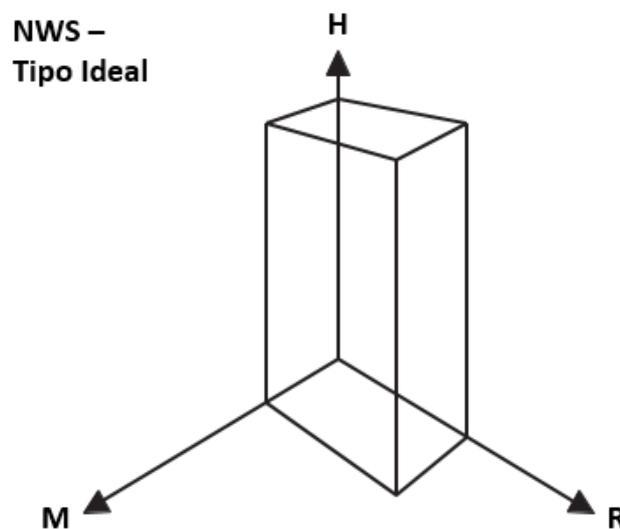
Um “modelo de tipo ideal” direcionado pela “hierarquia” baseia-se em leis, normas e padrões para orientação, controle e direcionamento (Figura 3). O Estado, seu governo e administração (burocracia) respondem à lei para ser um “Estado de Direito” (*State of Law*) e para legitimar a sua autoridade e poder democráticos. Os fundamentos teóricos são fornecidos pelas teorias do “Estado de Direito” e dos sistemas burocráticos weberianos. Atualmente, o NWS baseia-se nestas teorias racionalidades e lógicas, para ir “além de Weber”. O NWS não segue (apenas) uma lógica de “racionalização” weberiana, mas sim tanto as lógicas das consequências (resultados) como a da adequação (inclusão, equidade, valores dentro do Estado de Direito) (March; Olson, 2009, 2011). Ambas as lógicas não orientam apenas o funcionamento da “hierarquia” dentro do Estado e do seu setor público, mas também orientam a forma como os mecanismos do tipo hierarquia são usados para lidar com atores com e sem fins lucrativos, e seus “mercados” (M) e “redes” (N) em sua meta-governança do NWS.

Um “modelo de tipo ideal” direcionado pelo “mercado” baseia-se em princípios de troca e concorrência para a sua orientação, controle e direção (Figura 4). A “mão invisível” conduz

a oferta e a demanda, moldada por mecanismos de preços e baseada no auto interesse como lucros e perdas. O governo é o guardião desses mercados, regulando a negociação, a informação e o poder. Os fundamentos teóricos são fornecidos pela economia neoinstitucional. Atualmente, a NPM (new public management) está moldando um espaço de governança orientado pelo mercado dentro do setor privado com fins lucrativos, mas também usando mecanismos de tipo mercado dentro e entre o setor público e o setor sem fins lucrativos.

Um “modelo de tipo ideal” orientado pela “rede” baseia-se em princípios de cooperação e solidariedade para a sua orientação, controle e direcionamento (Figura 5). Valores compartilhados, análises de problemas comuns, consenso, lealdade, reciprocidade, informalidade e reputação impulsionam este sistema. O governo se torna um facilitador e participante destas redes, apoiando a cooperação mútua, a coprodução, as parcerias e a confiança na rede. Os fundamentos teóricos são as teorias de rede. A Nova Governança Pública (*New Public Governance*) está moldando um espaço de governança orientado para redes dentro do setor sem fins lucrativos, mas também usando de sistemas de governança do tipo rede mecanismos dentro e entre o setor público e o setor privado com fins lucrativos.

Figura 3: Estado Neoweberiano como um espaço de governança Hierarquia, Mercado e Redes dominado e orientado por Hierarquia



Fonte: Elaborado pelo autor.

Da Burocracia (*Bürokratie*) à Hierarquia

De acordo com du Gay (2005: 1, 2-3) “a burocracia... provou ser notavelmente resiliente... as formas burocráticas de organização desempenharam, e continuam a desempenhar, um papel vital e produtivo na ordenação da existência em vários domínios – público e privado, governamental e voluntário”. Contudo, a burocracia não é apenas uma expressão instrumental e organizacional da hierarquia como impulsora do sistema. A burocracia, como hierarquia, muda de instrumento para instituição (Olson, 1997, 2006).

Uma "preocupação renovada com formas hierárquicas de gestão" (du Gay, 2005: 2) tem "atualizado um foco clássico na burocracia". Essa atualização também poderia ocorrer através da "flexibilização" da burocracia, o que "não é o mesmo que transcendê-la" (Newman, 2005: 206): "em vez de uma mudança para a governança em rede, muitos praticantes têm passado por experiências do ressurgimento de modos burocráticos de governança (hierárquica)" (Newman, 2005: 207). Isso também inclui uma referência ao "*bureau*" como uma unidade de governança (Goodsell, 2005).

Este artigo não desenvolverá a transformação da "economia" (*Wirtschaft*) em negócios com fins lucrativos no mercado, nem a transição da "comunidade" (*Gemeinschaft*) para a "sociedade" (*Gesellschaft*) e nem sem fins lucrativos com "redes".

Hierarquia *versus* Mercado

Segundo Williamson, alinhado com os custos de transação dos neoinstitucionalistas econômicos, é necessário fornecer uma apreciação econômica para modos alternativos de governança, mesmo para uma administração como o Departamento de Estado e a sua possível privatização (Williamson, 1999: 307- 308). Williamson conclui que, "existe um lugar eficiente para a burocracia pública, mas que todos os modos de governança (mercados, híbridos, empresas, regulação), dos quais a burocracia pública é um deles, precisam de ser mantidos em seus lugares" (Williamson, 1999: 306).

Reconhecendo que "a política e a economia são diferentes", Williamson responde à questão: "Pode uma burocracia privada, com ou sem apoio da regulação, replicar os atributos das burocracias públicas?" afirmando que "a replicação de uma repartição pública por uma empresa privada, com ou sem o apoio da regulamentação, é impossível" (Williamson, 1999: 311).

A interação entre hierarquias e mercados diz respeito a "porque alguns serviços são fornecidos pelo governo, mas também como a mistura eficiente de serviços públicos muda ao longo do tempo" (MacLeod, 1999: 345). Isto está ligado a uma "combinação ótima entre governo e mercados como um problema na economia dinâmica dos custos de transação" (MacLeod, 1999: 345). No entanto, mesmo quando as reformas visam uma mudança da hierarquia para os mercados, "a suposta 'transformação' das estruturas de mercado no setor público parece ter sido exagerada" (Boyne, 1999b: 45). Existem quatro razões:

Alguns serviços continuaram a operar principalmente por meio de hierarquia em vez de contratos... a alocação de recursos do governo central para agências locais continuou a refletir estimativas da necessidade de serviço... o vínculo entre novas 'estruturas' e mudanças na 'conduta' no setor público parece ter sido enfraquecido pela resistência burocrática... os novos arranjos de mercado envolveram pouca ou nenhuma escolha direta do consumidor entre fornecedores alternativos (Boyne, 1999b: 45).

Hierarquia versus Rede

Há uma escola teórica que afirma que um sistema pós-burocrático leva a um sistema em rede (Klijn; Koppenjan, 2015). Esta mudança deverá ser o resultado de uma tendência sistêmica de afastamento da hierarquia para redes, em combinação com uma política de desburocratização e desregulamentação. Essa tendência e política combinadas foram uma reação a uma percepção de “gaiola de ferro” que precisava de ser desmantelada: “a ‘gaiola de ferro’ tornou-se menos uma questão de expertise técnica e eficiência econômica e muito mais uma questão de legitimação cultural e estabilização política”. (Reed, 2015: 124). Reed continua afirmando:

A teoria pós-burocrática de redes tenta nos convencer de que atingimos um período na história e no desenvolvimento humano em que a ‘geometria variável’ da organização em rede é forte e poderosa o suficiente para deslocar, marginalizar e, eventualmente, substituir a ‘geometria fixa’ da organização burocrática (Reed, 2015: 133).

Como resultado, a combinação de H (hierarquia) com N (rede) resulta num “mundo burocrático em rede”, onde “a administração pública é menos hierárquica e insular e está cada vez mais ligada em rede” (O’toole, 1997: 443). Uma das razões para ampliar a reflexão da hierarquia e rede é colocá-la num contexto de governança democrática eficaz. Segundo O’Toole, “a questão principal... é como, e não se, os ideais democráticos podem ser mais integrados no tecido da administração” (O’toole, 1997: 444), especialmente porque “os administradores públicos podem estar bem posicionados para ajudar a facilitar o desenvolvimento horizontal das matrizes de rede, ao mesmo tempo que incentivam dentro dessas matrizes um caráter voltado para o interesse público” (O’toole, 1997: 457).

Estado Neoweberiano como Hierarquia, Mercado e Redes: uma abordagem integral governo (*Whole of Government - WoG*) em um espaço da sociedade com um todo (*Whole of Society - WoS*)

Um dos pontos cruciais de atenção para políticas e prestação de serviços eficazes é a coordenação (Bouckaert *et al.*, 2010). Passar da gestão de organizações únicas para a gestão de grupos de organizações, que fornecem insumos para alcançar resultados compartilhados, para concretizar políticas comuns, está se tornando uma necessidade para concretizar, por exemplo, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*UN World Public Sector Report* 2018; UN CEPA 2018), bem como para combater grandes crises, como a pandemia de Covid-19 ou crises futuras (Bouckaert *et al.*, 2022).

Isto tem impulsionado uma consolidação vertical com uma perspectiva de governo integral (WoG), que integra níveis de governo desde o governo central (e europeu) até ao governo local. Também promove a consolidação horizontal, parcerias e cooperação com uma perspectiva de toda a sociedade (WoS), que liga organizações do setor público com organizações

do setor privado, ONGs e grupos de cidadãos. De acordo com Putnam, uma comunidade cívica estimula desenvolvimentos econômicos baseados no mercado, bem como um governo eficaz: “Essa história sugere que tanto os estados como os mercados operam de forma mais eficiente em ambientes cívicos” (Putnam, 1993: 181).

Num contexto de Estado Neoweberiano, o setor público assume a liderança ao assegurar a meta-governança de hierarquias, mercados e redes, incluindo as abordagens de governo integral e toda a sociedade, seguindo tanto as lógicas das consequências e da adequação.

5. EXPLORANDO A DINÂMICA DO ESPAÇO HIERARQUIA-MERCADO-REDE DO ESTADO NEOWEBERIANO

A reforma no setor público não consiste em uma única iteração em que uma “solução” resolve um “problema”. É um conjunto complexo de medidas em uma sequência dinâmica de interações entre problemas e soluções, que pode gerar novos problemas.

Primeiro, uma solução pode não ser a resposta para a questão a ser resolvida. Em alguns casos, as características da solução não cobrem as falhas do problema. Em alguns casos, isso é resultado combinado de não analisar e avaliar suficientemente um problema, juntamente com a cópia de soluções oferecidas por outros em condições diferentes. Segundo, mesmo quando a solução é uma resposta para o problema, a implementação da solução pode não ser adequada. Este é o caso, por exemplo, quando a desregulamentação às vezes se tornou tão extrema que as condições de mercado funcionais foram perturbadas. Além disso, a mercantilização nem sempre seguiu as condições de especificidade de saída de um campo político específico. Terceiro, mesmo quando as soluções respondem aos problemas e são bem implementadas, em alguns casos essas soluções se tornaram objetivos em si mesmas e se transformaram em um sistema de crenças, que se tornou um princípio ideológico, como em “o mercado sempre está certo”.

Poderíamos ler as mudanças de reforma de Hierarquia para Mercado, de Mercado para Redes com Mercado, e de Mercado-Rede de volta para Hierarquia, como uma sequência dinâmica de interações entre problemas e soluções.

A narrativa geral da reforma, quase como um silogismo, é:

(1) Hierarquia, a burocracia é disfuncional e negativa (ver King; Stivers 1998; Stivers 2008), portanto, há uma necessidade de uma mudança para Mercado, uma vez que o Mercado é funcional e eficiente, no entanto, falhas no Mercado estão surgindo, portanto há uma necessidade de mudar e/ou adicionar.

(2) Rede como uma “terceira via”, no entanto, a Rede parece não ser uma panaceia, portanto, especialmente em períodos de crise, há a necessidade de voltar para a

(3) Hierarquia, mesmo quando Mercado e Rede permanecem parcialmente em vigor.

(1) Da Hierarquia para Mercado

Sim, uma vez que os mercados (ou quase-mercados ou mercados desregulamentados) resolvem todas as falhas da Hierarquia e das burocracias. A concorrência impulsiona a obtenção de ganhos de eficiência e a redução de custos, com base na informação disponível e enquadrada por contratos de custo mínimo (Williamson, 1985). Isto acontece numa “era antigoverno” (King; Stivers, 1998, capítulo 1 e capítulo 12).

Mas, em última análise, os mercados não são uma panaceia. Algumas funções de produção são muito complexas e têm especificidades de produção bastante elevadas, o que complica o monitoramento. Isto desencadeia problemas de coordenação entre a oferta ou fornecedores e a demanda ou compradores.

Um dos elementos complicadores é que, para alguns serviços públicos, há uma desconexão entre os diferentes papéis assumidos pelos cidadãos como clientes, como decidir, pagar, utilizar e beneficiar (por exemplo, jardins de infância ou prisões), que não são compatíveis com um campo de jogo “competitivo”.

No entanto, os mercados e quase-mercados, que utilizam contratos adversarial (*adversarial contract*)², têm alguns problemas que podem transformar-se em falhas, com base nas condições dos mercados funcionais e/ou quase-mercados, tais como concorrência suficiente para empurrar os preços para baixo, níveis suficientes de transparência de informações para fornecedores e compradores, e custos suficientemente baixos para contratação e coordenação. É claro que em setores como a saúde ou a assistência social este não é o caso (ver Kirkpatrick, 1999, para o governo local no Reino Unido; ver Aulich, 1999, para o governo local na Austrália).

Isso se deve a uma série de razões, como, por exemplo, um número bastante pequeno de fornecedores e funções de produção complexas, devido às especificidades dos serviços prestados.

(2) Portanto: do Mercado para a Rede

Sim, redes estão a utilizar contratos vinculativos que são muito mais adequados à sua finalidade em contextos que necessitam de acordos mais abertos, baseados na boa vontade e em valores compartilhados: “Isso se baseia na suposição de que muitos dos custos associados aos mercados poderiam ser reduzidos se os compradores e os prestadores puderam colaborar de forma mais eficaz” (Kirkpatrick, 1999: 9). A preferência pelas redes também deriva da suposição de que estes mecanismos funcionam bem no setor empresarial (Pollitt, 1993: 7) e se adaptam bem ao setor público: “uma visão comum é que relações contratuais de plena concorrência são menos apropriadas do que abordagens mais colaborativas, para trabalhar... [A] estrutura de governança mais apropriada no futuro será alguma forma intermediária de quase-mercado

² Um contrato de tipo *adversarial* é aquele em que as pessoas que o assinaram provavelmente agirão em seus próprios interesses se algo der errado. (NT)

(incorporada em redes sociais)” (Kirkpatrick, 1999: 9).

Mas as redes geram problemas: “o estudo das redes levanta questões de importância equivalente ao estudo da burocracia e da accountability democrática... A accountability já não pode ser específica de uma instituição” (Rhodes, 1996: 667; ver também Stivers, 2008: 111). Essa crítica é compartilhada por Stivers: “a conotação de governança se expandiu para incluir uma variedade de organizações sem fins lucrativos e empresariais, enquanto a imagem do ‘gestor’ público estreitou-se para o negociador e monitor de contratos” (Stivers, 2008: 5). As redes, em combinação com os mercados e um Estado mínimo, redefinem a governança de forma crítica.

(3) Portanto: da Hierarquia para Mercado e Rede, e de volta para Hierarquia?

Sim, “a literatura sobre quase-mercados tende a exagerar as vantagens das redes e a ignorar os benefícios potenciais da hierarquia ‘tradicional’” (Kirkpatrick, 1999: 12).

Boyne (1999b) conclui que as reformas do Novo Trabalhismo no Reino Unido, que envolvem o aumento em vez da redução, a internalização em vez da terceirização, e o reajuste em vez da abolição, “representam um afastamento dos mercados e dos contratos em direção à burocracia e à hierarquia” (Boyne, 1999b: 48). Ele acrescenta que “mudanças de uma forma organizacional para outra provavelmente serão difíceis, em parte devido à resistência profissional e gerencial à mudança” (Boyne, 1999a: 2).

Ao estudar a licitação competitiva obrigatória (*compulsory competitive tendering* - CCT) para tornar o governo local em Victoria, Austrália, mais “empresarial” e orientado para o mercado, Aulich (1999) observa novos processos (mas com orientação de conformidade), divisão cliente-fornecedor (mas gerando incertezas e tensões), gestão estratégica (mas de forma pragmática) e também captura organizacional por parte de altos burocratas. Aulich conclui que a CCT e a sua tendência para mais mercado “não reconfiguraram os conselhos como organizações pós-burocráticas nesta fase” (Aulich, 1999: 43).

Os conceitos de “burocracia” e “pós-burocracia” também suscitam alguma controvérsia. De acordo com Höpfl, “se a “burocracia weberiana” for equiparada da maneira antiga à hierarquia, elementos de burocracia certamente serão encontrados em qualquer organização. Também será fácil identificar elementos não burocráticos (isto é, não hierárquicos). Mas se a burocracia for inerentemente flexível, por exemplo, e for compatível com todos os diferentes tipos de arranjos, então o que foi diagnosticado como arranjos “pós-burocrático” devem aparecer como meras variantes dentro da burocracia... Dado este ponto de referência, o advento da “pós-burocracia” exigiria ou o completo desaparecimento das hierarquias, o que é inconcebível, ou a identificação de alguns arranjos como inerentemente incompatíveis com a burocracia” (Höpfl, 2006: 19).

A dinâmica de mudança entre Hierarquia, Mercado e Rede também pode ter uma série de fatores

Em alguns casos, existem escolhas ideológicas claras contra a Hierarquia. Há uma "falha em grande parte desta literatura em avaliar todas as possíveis alternativas aos mercados. Isso significa que muito menos ênfase é colocada na possibilidade de um retorno à hierarquia como uma estrutura de governança futura para os serviços públicos" (Kirkpatrick, 1999: 10). Este preconceito teórico está relacionado com a agenda de "modernização" do Partido Trabalhista para o serviço público [e] baseia-se no pressuposto de que uma "terceira via" é possível. Por definição, isto exclui outras alternativas da equação, como a hierarquia" (Kirkpatrick, 1999: 12).

Também há uma forma de compreender a dinâmica no espaço do Estado Neoweberiano com Hierarquia, Mercado e Rede através da *teoria da contingência e do pragmatismo*. A escolha entre H, M e N deveria ser uma questão de "praticidade" em vez de "convicção ideológica" (Rhodes, 1996: 653): "para mercados e hierarquias, podemos agora adicionar redes. Nenhuma dessas estruturas para alocar recursos com autoridade e exercer controle e coordenação é intrinsecamente "boa" ou "má". A escolha não é necessariamente ou inevitavelmente uma questão de convicção ideológica, mas de praticidade: isto é, sob que condições cada estrutura governamental funciona eficazmente" (Rhodes, 1996: 653).

Uma terceira abordagem, ligada ao neo-institucionalismo histórico, especialmente à dependência de trajetória (path dependency), poderia afirmar que "é improvável que qualquer governo seja capaz de restabelecer formas mais antigas de controle hierárquico" (Kirkpatrick, 1999: 12).

Janelas de oportunidades restantes para a Hierarquia

Mesmo quando a economia institucional reconhece os pontos fortes da Hierarquia como burocracia (Ouchi, 1980), aceita-se que "a burocracia continua a ser o principal exemplo de hierarquia ou coordenação por ordem administrativa e, apesar de todas as mudanças recentes, ainda é uma forma importante de prestação de serviços" (Rhodes, 1996: 653).

Existem também novas escolas pró-burocracia na teoria organizacional que enfatizam "contratos de trabalho mais seguros e burocráticos e como estes podem ajudar a promover a lealdade e a flexibilidade dos funcionários" (Kirkpatrick, 1999: 12).

Atualmente, a governança de crises, sejam elas ameaças terroristas desde o 11 de setembro (2001), a crise financeira e bancária global (2008), o desastre japonês de Fukushima (2011) ou a pandemia de covid-19 (2020-2022), demonstram que apenas ou predominantemente Mercado ou Redes, não teriam gerido ou tratado estas crises. O Estado está de volta e as obsessões neoliberais com o mercado estão perdendo força.

Além disso, além da prestação rotineira de serviços e da governança de crises, os mecanismos para desencadear a inovação em última análise – e efetivamente – parecem vir do Estado, com o seu setor público e a sua hierarquia (Mazzucato, 2013, 2018, 2021).

Em geral, Olson “questiona as ideias em voga de que a organização burocrática é obsoleta e que houve uma mudança paradigmática da burocracia (weberiana) para a organização de mercado ou organização em rede” (Olson, 2006: 2, especialmente nota de rodapé 1).

Tipologia das dinâmicas entre Hierarquia, Mercado e Redes

A mudança para novos sistemas e a transição entre sistemas ideais “puros” (e as suas quase-versões) poderiam seguir uma variedade de padrões.

Poderia haver uma dinâmica sequencial: da burocracia e Hierarquia para Mercado, para Rede e de volta para a Hierarquia. Esta tentativa lógica poderia ser vista como uma sequência cronológica. No entanto, ao aplicar isto ao NHS (*National Health Service*) inglês, Exworthy *et al.* concluem: “a suposição de mudanças de paradigma é demasiado simplista: as três formas organizacionais sempre coexistiram e continuam a fazê-lo” (Exworthy *et al.*, 1999: 15).

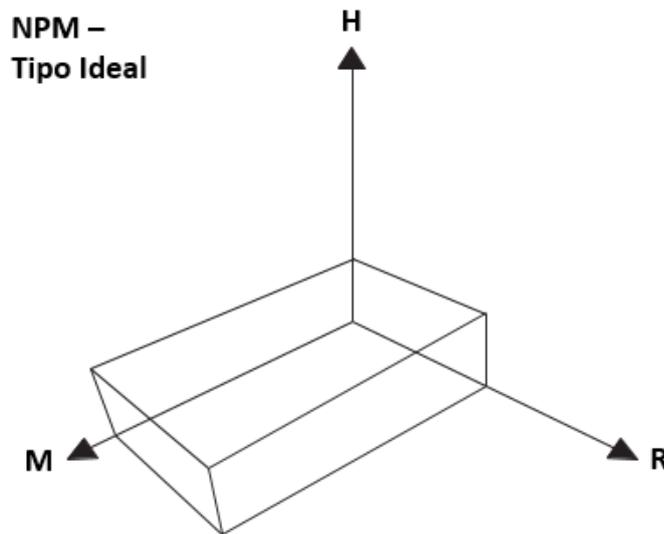
Isto leva-nos a dinâmicas simultâneas, que combinam diferentes intensidades de Hierarquia, Mercado e Rede, como mostra Olson para a União Europeia: “a União Europeia também ilustra que a construção de mercados e de redes não exclui a organização burocrática... A administração pública é organizada com base na autoridade, bem como na competição e na cooperação” (Olson, 2006: 14,18).

Isso nos leva à hibridização, mistura e quase modelos e à questão empírica da dinâmica convergente, que ainda é um debate pendente: “a hipótese da inevitabilidade e da convergência não é apoiada por observações empíricas” (Olson, 2006: 13). Contudo, Pollitt (2007) observa convergência e divergência no cenário de reformas europeu.

6. ESTADO NEOWEBERIANO COMO HIERARQUIA, MERCADO E REDES, E NÃO HIERARQUIA, MERCADO E REDES

De acordo com Exworthy *et al.* “Os tipos não representam um contínuo bidimensional, com os mercados e a hierarquia ocupando extremos opostos de um espectro linear. São melhor visualizados em termos ortogonais ou tridimensionais” (Exworthy *et al.*, 1999: 20). A Figura 3 fornece um espaço tridimensional onde inicialmente Hierarquia, Mercado e Rede são fatores do sistema analiticamente iguais e separados. No entanto, a questão é sobre o principal fator e as proporções numa combinação de fatores da Hierarquia, Mercado e Redes que criam espaços de governança para - e entre - os três intervenientes (Figura 2) do setor público, do setor privado e do setor sem fins lucrativos. Quando o Mercado seria um vetor dominante, em tamanho e por dominar os outros dois vetores, o modelo do tipo ideal pode ser denominado NPM (*New Public Management*), como na Figura 4.

Figura 4: NPM como um espaço de governança Hierarquia, Mercado e Rede dominado e orientado pelo Mercado.



Fonte: elaborada pelo autor.

Na sua essência, a NPM é dirigida por mecanismos de mercado para fornecer serviços. O tipo ideal de NPM resulta, em última análise, num “Estado mercado” onde os cidadãos são reduzidos a clientes. Como clientes, estão sujeitos à oferta e à demanda de bens e serviços. A divisão cliente-provedor garante essa interação. Quando a plena concorrência no mercado não é possível, são concebidos quase-mercados, resultando numa concorrência público-pública ou público-privada. A legitimidade deste modelo é baseada no suposto desempenho eficiente do mercado. Isto resulta numa mudança de “formas tradicionais de governança ancoradas em hierarquias estatais” (Newman, 2005: 193) para mercados e redes com desregulamentação, coprodução e parcerias.

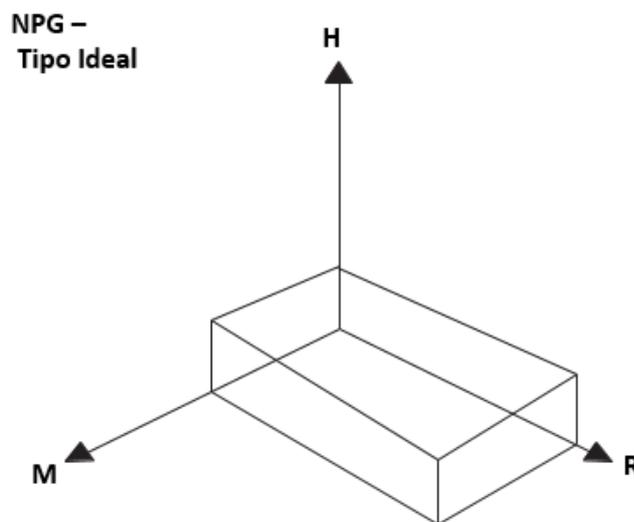
Quando a Rede se torna o vetor dominante e direcionador, em tamanho e por dominar os outros dois vetores, o modelo de tipo ideal pode ser rotulado como Nova Governança Pública (NPG - *New Public Governance*), como na Figura 5. Em sua essência, o NGP é direcionado por redes com valores e objetivos compartilhados (Kostakis, 2011). Este modelo ideal do NGP resulta, em última análise, num “Estado de rede” com membros de rede consensuais, onde a confiança mútua é um princípio de ligação para a prestação de serviços. A legitimidade baseia-se em valores compartilhados e numa cultura de copojetar, codecisão, coprodução e co-avaliação.

Ao analisar o espaço Hierarquia, Mercado e Rede a partir de Rede como uma perspectiva de “comuns” (*commons*), Palumbo e Scott afirmam que:

Como um conjunto de práticas gerenciais, os bens comuns são resultado das estratégias cooperativas bem-sucedidas... baseadas em uma base motivacional maior do que as hierarquias subjacentes e os mercados... Um modelo não convencional de burocracia poderia empregar este capital social de diversas maneiras. Primeiro,

poderia utilizar os bens comuns para abrir novos espaços democráticos e, assim, aprofundar a legitimidade do sistema político. Em segundo lugar, poderia contar com eles para redefinir a articulação política do Estado moderno, de modo a fortalecer as identidades coletivas. Terceiro, poderia integrar os bens comuns num sistema de controles revistos e equilíbrios sociais que aumentaria a accountability e reduziria os custos do governo. Em suma, um modelo não convencional de burocracia vê os bens comuns como um meio fundamental para concretizar uma forma de governança em vários níveis” (Palumbo; Scott, 2005: 302).

Figura 5: NPG como um espaço de governança Hierarquia, Mercado e Redes dominado e orientado por Redes



Fonte: Elaborada pelo autor.

Hierarquia como um vetor sempre presente em Hierarquia, Mercado e Redes

Quando Hierarquia for o vetor dominante em tamanho, e por dominar os outros dois vetores, o modelo do tipo ideal pode ser denominado Estado Neoweberiano NWS, conforme Figura 2.

Existem muitas razões e evidências empíricas para confirmar que Hierarquia, em última análise, domina e deveria/poderia garantir mercados e redes funcionais. Para as Redes, Palumbo e Scott afirmam: “O que justifica a ação estatal e a burocracia pública? Como a comunidade conectada a um comum geral é o estado-nação como um todo, ou várias comunidades nacionais, apenas agências estatais ou organizações interestaduais parecem ter o poder de tomada de decisão para arrecadar os recursos e a expertise necessários para gerir os comuns de maneira adequada e eficaz” (Palumbo; Scott, 2005: 298). A Hierarquia não só é capaz de garantir Rede, mas também pode proteger a Rede contra o Mercado:

para nós, a burocracia pública encontra uma justificação adicional na proteção dos bens comuns do cerco pelo mercado e da atividade corrosiva dos caroneiros. As burocracias públicas podem alcançar este objetivo não substituindo redes por hierarquias, mas capacitando as comunidades locais com o poder de tomada de decisão necessário para dissuadir os caroneiros e promover a cooperação social” (Palumbo; Scott, 2005: 299).

Isto é confirmado por Stivers, que afirma “a questão de saber se é possível contar com os mercados e as redes para manter o tipo de ordem que os cidadãos esperam até mesmo do Estado mínimo” (Stivers, 2008: 110).

Isto está de acordo com o argumento de que a Hierarquia tem a capacidade de garantir a coordenação e metagovernança de Hierarquia, Mercado e Rede (Meuleman 2018; Bouckaert; Peters; Verhoest, 2022) dentro de uma estrutura de governo e sociedade integrais - WoG/WoS (ver também Christensen e Laegreid, 2007). Isto também está em linha com o “imperativo trabalho intersetorial” entre os três atores (público, privado com fins lucrativos e sociedade civil sem fins lucrativos) para garantir a prestação de serviços (Butler; Gilchrist, 2016).

Diferentes Hierarquias para modelos diferentes

Pode-se observar que a natureza da Hierarquia muda de acordo com o espaço contextual do Estado Neoweberiano, *New Public Management* (NPM) ou Nova Governança Pública (NGP). A hierarquia no Estado Neoweberiano é baseada na autoridade ancorada na lei. Hierarquia na NPM está relacionada a um “princípio hierárquico” para seus “agentes” em seus mercados. Hierarquia na Nova Governança Pública é provavelmente mais informal em suas redes:

Algumas das maiores reformas de NPM (como a introdução de um quase-mercado no NHS do Reino Unido a partir de 1989) foram implementadas com forte uso da autoridade hierárquica, derrotando a oposição e as críticas. A autoridade hierárquica também tem sido frequentemente usada para tornar obrigatórias as parcerias da Nova Governança Pública ou a contratação de NPM” (Pollitt; Bouckaert, 2017: 114).

De acordo com Diefenbach e Sillince, “a ordem hierárquica é bastante persistente” e “a hierarquia é muito mais difundida do que se pensava” (Diefenbach; Sillince, 2011: 1515). Eles concluem que, “sempre que a hierarquia formal diminui, a hierarquia informal aumenta... as pessoas aplicam os princípios dominantes da ordenação hierárquica formal também à ordenação informal das estruturas e processos sociais” (Diefenbach; Sillince, 2011: 1530).

Estado Neoweberiano: atualizando a Hierarquia com a democracia

Weber estava consciente de que uma visão tecnocrática e racional da burocracia poderia levar aos seus perigos de dominação (especializada) e isolamento. É por isso que era necessário um controle democrático, baseado numa distinção entre o político e o funcionário público.

Quais são os freios e contrapesos no Estado Neoweberiano? A Hierarquia está sendo equilibrada por Mercados e Redes? Mercados e Redes são equilibrados pela Hierarquia? A Hierarquia é equilibrada por mecanismos democráticos? Em linha com o debate histórico Friedrich/Finer, onde Friedrich confiava na ética profissional interna dos funcionários públicos para garantir mecanismos de responsabilização, Finer baseou-se em mecanismos democráticos de accountability entre o setor público, seu governo e o parlamento. Deste ponto de vista, deve-se levar em conta que “a insatisfação com o desempenho burocrático se espalha e a capacidade das instituições representativas para monitorar e inspirar as suas burocracias tornou-se cada vez mais problemática” (Riggs, 1997: 350). Stivers é claro nesse ponto, pois “a capacidade de resposta começa com a escuta (...), os administradores públicos com mentalidade democrática podem querer prestar atenção as suas próprias capacidades de escuta, a fim de serem capazes de dar mais atenção – para responder – ao público” (Stivers, 2001: 232 -33).

Segundo Olson, “a democracia é uma ordem política distinta que fornece um contexto histórico-institucional distinto para a governança e o design” (Olson, 1997: 206). Isto implica que as hierarquias nas democracias serão diferentes das hierarquias nos sistemas não democráticos.

A desconexão acadêmica - em muitos países - da ciência política e da administração pública, também desencadeou um pensamento crítico tendencioso sobre como a burocracia, enquanto hierarquia, deve interagir com a política e as instituições democráticas. As diferenças nos ecossistemas político-administrativos têm um impacto diferente na forma de conciliar as burocracias nas democracias. Por exemplo, de acordo com a instigante análise de Meier, os EUA precisam de “mais burocracia e menos democracia” (Meier 1997) – pelo menos era o que precisavam no final da década de 1990.

No entanto, a lógica também poderia ser invertida. De acordo com Cho *et al.* “é provável que o nível de democracia dentro de um determinado contexto nacional também influencie a forma como características administrativas associadas à burocracia do Estado funcionam, como aquelas associadas à burocracia weberiana... em contextos democraticamente mais desenvolvidos, pode ser melhor que a burocracia seja menos isolada do que em contextos em desenvolvimento” (Cho *et al.*, 2013: 131). Como afirma Savage, “as associações formais permanecem formas cruciais que são essenciais para uma política democrática com uma sociedade civil ativa” (Savage, 2005: 311).

Há uma tensão paradoxal entre a burocracia – Hierarquia – , e a democracia. Por um lado, existe uma burocracia weberiana como uma “gaiola de ferro” fechada, que, na sequência do fortalecimento do seu impulso científico racional, instrumental e tecnocrático, poderia tornar-se desconectada e autocentrada. Por outro lado, a democracia se baseia e necessita de administrações burocráticas: “Instituições, ideias e valores estão entrelaçados no complexo tecido que constitui a governança democrática” (Lynn, 2001: 145).

Enfatizar apenas um Estado forte pode resultar numa ênfase tendenciosa de reformas. Por esta razão, é necessário “incluir os aspectos da sociedade civil e a participação na discussão.

Nesse sentido, pode-se argumentar que o Estado Neoweberiano pressupõe uma democracia viável ao lado da burocracia weberiana” (Drechsel; Kattel, 2008/2009: 97).

Como resultado, no Estado Neoweberiano, a integração da democracia com a Hierarquia garante uma visão dinâmica e aberta do Estado Neoweberiano além de uma mera condução instrumental através da racionalização (Stivers, 2001). Em linha com Waldo, Stivers concorda que duas forças em tensão, eficiência e democracia, definem a administração pública como um empreendimento intelectual. Por essa razão, a construção da administração pública, como forma de fazer com que as ciências administrativas e a democracia funcionem em conjunto, não deve ser feita num “plano muito baixo” (Stivers citando Waldo, Stivers, 2000: 134). Como afirma Olson:

Uma melhor compreensão teórica de como as principais características das instituições democráticas influenciam a importância relativa do design na mudança institucional requer ideias que vão além daquelas que retratam o design como uma questão de encontrar a ferramenta mais eficaz em termos de custos para alcançar benefícios políticos imediatos” (Olson, 1997: 224-225).

March e Olson resumem isso dizendo: “a justificativa para a governança democrática e a mudança democrática reside, em última análise, não numa lógica de consequências, mas numa lógica de adequação” (March; Olson, 1995: 251). Portanto, a concepção do Estado Neoweberiano deve seguir ambas as lógicas de consequências e adequação de maneira consolidada e mutuamente reforçada.

A visão instrumental de Weber sobre a burocracia destaca a sua superioridade devido à sua racionalidade procedimental. No entanto, a imagem da “gaiola de ferro” de Weber afirma que “a humanidade está condenada a aceitar os custos humanos da burocracia porque a sociedade moderna não pode prescindir dos seus benefícios técnicos” (Adler, 2012: 247). Por essa razão, o Estado Neoweberiano deveria ser um modelo aberto e democrático em combinação com elementos de mercados e redes.

Como a burocracia é uma “pedra angular do Estado moderno e dos regimes governamentais democráticos representativos” (du Gay, 2020: 78), poderia se proteger contra mudanças políticas no sentido de versões antidemocráticas ou iliberais da democracia (Hajnal, 2020). Contudo, uma questão é se essa é uma resposta adequada a uma perspectiva de *Deep State*³. O Estado Neoweberiano é uma ferramenta eficaz contra a “desconstrução do estado administrativo”? (Kettl, 2017)

³ Referência à discussão da existência de estruturas burocráticas no interior do Estado que não mais respondem à liderança democrática legalmente estabelecida (NT).

7. ESTADO NEOWEBERIANO: DO TIPO IDEAL À REALIDADE?

“Acreditamos que o que vemos nos estados da Europa continental é um modelo de reforma distinto, que anteriormente rotulamos de Estado Neoweberiano (NWS)” (Pollitt; Bouckaert, 2017: 121).

Estado Neoweberiano: Hierarquia com Mercado e Rede, Hierarquia é necessária e indispensável, mas não suficiente

Para passar de um tipo ideal para a realidade, o Estado Neoweberiano precisa combinar Hierarquia com Mercado e Rede, como Olson também confirma: “A organização burocrática faz parte de um repertório de formas sobrepostas, suplementares e concorrentes que coexistem nas democracias contemporâneas, assim como são organizações de mercado e organizações em rede” (Olson, 2006: 18).

No entanto, a realidade do Estado Neoweberiano implica algumas características essenciais, mesmo quando há variações significativas entre os países (da Europa continental). Essas premissas fundamentais do tipo ideal do Estado Neoweberiano são:

- Um Estado democrático como estrutura para a governança e tomada de decisões;
- O “Estado de Direito” como princípio supremo, que resulta na “hierarquia” como o fator dominante da organização, o que também leva a uma “burocracia” e a um setor público aberto, acessível, participativo, transparente, sólido e confiável para todos cidadãos;
- Uma Hierarquia responsável e significativa, que também dirige proativamente Mercados e Redes, seguindo não apenas lógicas de consequências (para o seu desempenho), mas também lógicas de adequação (que incluem explicitamente equidade e inclusão). Isto inclui interações proativas e a utilização (hierárquica) de mecanismos de mercado e de rede do ponto de vista do governo integral (*Whole-of-government*), para uma perspectiva de toda a sociedade (*Whole-of-society*), com atores privados com fins lucrativos, da sociedade civil sem fins lucrativos e do setor público.

Isto deve resultar numa combinação funcional de (i) garantia de prestação de serviços rotineiros de maneira inclusiva, combinada (ii) com o tratamento eficaz de crises crônicas de governança e alimentada por (iii) inovações constantes para o governo e a sociedade. O Estado Neoweberiano é responsável por estas três principais missões sistêmicas. Nesse contexto, há espaço para melhorar e atualizar o sistema Weberiano para o Estado Neoweberiano, para se ajustar às circunstâncias e gerar a capacidade de resolver ou lidar com grandes problemas sociais.

De acordo com a NPM e a NGP, existe uma narrativa de esvaziamento do Estado (Frederickson; Frederickson, 2006; Stivers, 2008) nos níveis internacional e global, aos mercados e à sociedade em geral. Afirma-se também que, “quanto mais um governo estiver orientado para

resultados políticos, em vez de resultados organizacionais, menos será capaz de exercer controle através de canais hierárquicos que fluem através de organizações burocráticas” (Newman, 2005: 194). No entanto, com o Estado Neoweberiano isto não precisa ser o caso quando uma Hierarquia funcional também direciona a funcionalidade das parcerias com o Mercado e Redes, seguindo ambas as lógicas de consequências e adequação.

Como Reed conclui:

Em vez da ‘geometria fixa’ característica das formas organizacionais burocráticas definidas por hierarquias extensas, tecnocracias inchadas e autarquias intransigentes, o processo de hibridização – no qual elementos de mercados, hierarquias, comunidades e redes são combinados de forma frouxa – pode produzir uma situação em que serão necessários regimes mais complexos de coordenação e controle para mantê-los unidos de alguma forma. Mas é pouco provável que estas ‘neoburocracias’ exibam a geometria variável totalmente desenvolvida da ‘heterarquia’⁴... porque exigem e asseguram um grau muito mais elevado de continuidade e estabilidade (Reed, 2005: 134).

Se ou quando for verdade que as redes (as teorias de rede) e os mercados (as teorias de mercado) são demasiado fracos para manter o sistema efetivamente unido, e se a lógica e a filosofia do Estado Neoweberiano não permitirem a experimentação da infraestrutura básica e fundamental dos sistemas de governança, como o Estado e a sua administração, há uma necessidade de reconhecer o que Reed disse:

Entre todo o entusiasmo sobre a organização virtual, pós-burocrática ou em rede, há uma necessidade muito real de reafirmar os fundamentos técnicos, virtudes políticas e éticas da organização burocrática de estilo weberiano que corre o risco de ser arrastada por um romantismo tecnológico ingênuo e um determinismo histórico desonesto (Reed, 2015: 136).

Isto confirma a conclusão de Selznick: “Se existir um mundo pós-burocrático, não será um mundo em que a burocracia seja eliminada... Pelo contrário, as novas formas não burocráticas serão um fermento essencial na massa burocrática” (Selznick, 1992, 288).

Evidência empírica do Estado Neoweberiano

O NWS é europeu (Drechsler 2005; Drechsler; Kattel, 2008/9; FERRERA 2020) e está dentro da União Europeia? (Drechsler, 2009; Trondal, 2012). Pode-se observar que a NPM só poderia se desenvolver, inicialmente e substancialmente, nos países anglo-saxões que têm uma base de *Common law*, o que leva mais facilmente a uma aplicação de “gestão comum” (*common management*). Essa correlação geográfica, que se refere à dependência da trajetória (*path dependency*), poderia explicar esta realidade, da mesma forma que o Estado Neoweberiano

⁴ Organização social descentralizada entre iguais (NT).

parece se desenvolver mais facilmente em países que têm uma tradição de “direito administrativo” (*administrative law*), que molda as condições para instrumentos gerenciais específicos e até mesmo para reformas digitais. Este tipo de correlação geográfica refere-se a uma dependência de trajetória dos sistemas weberianos, mas também dos sistemas napoleônicos (Ongaro, 2009).

Estado Neoweberiano na Europa Ocidental

Na Alemanha, o novo modelo de direção do governo local (NSM - *New Steering Model*) foi um experimento “em tempo real” de aplicação de reformas inspiradas na NPM para transformar sua burocracia “weberiana” (Kuhlmann *et al.*, 2008/2009). Após cerca de dez anos de implementação, uma avaliação conclui que não ocorreu uma “mudança de paradigma” abrangente da burocracia weberiana para uma administração gerencial do NSM” (Kuhlman *et al.*, 2008/2009: 48). Mesmo quando os “antigos” métodos de gestão (regras legais e hierarquia) são enfraquecidos face aos “novos” métodos de gestão”, Kuhlmann *et al.* concluem que o Estado Neoweberiano “ainda não foi posto em prática... Resta saber se uma mistura neoweberiana de elementos legalistas e gerenciais irá finalmente funcionar” (Kuhlmann *et al.*, 2008-2009: 48).

Para a parte do Norte da Europa, com base no inquérito COCOPS (ver também Greve *et al.*, 2016), de acordo com Greve e Ejersbo, “o desenvolvimento geral da Dinamarca pode ser descrito como o desenvolvimento rumo a um Estado Neoweberiano na era digital” (Greve; Ejersbo, 2016: 127). Contudo, numa análise subsequente dos países nórdicos em geral, e do caso dinamarquês em particular, Byrkjeflot *et al.* afirmam que, “a ideia do Estado Neoweberiano parece à primeira vista adequar-se a essa situação. Há muitos sinais de que a Dinamarca, juntamente com os outros países nórdicos, está se afastando do foco principal de gestão e nos mercados que estavam associados à NPM ou ao ideal puramente em rede que caracteriza parte do pensamento de governança em rede/ Nova Governança Pública” (Byrkjeflot; du Gay; Greve, 2018: 1000), mesmo quando apontam para “algumas contradições que atraem o conceito emergente do Estado Neoweberiano” (*ibid.*: 1007). A “variante Norte do Estado Neoweberiano previa um Estado cidadão, com ampla participação, facilitada por um sistema modernizado de direito público que garantiria direitos e deveres. Os proponentes da variante do Estado Neoweberiano da Europa Central favoreciam um Estado profissional – moderno, eficiente e flexível, mas ainda identificado de forma única com os “propósitos superiores” do interesse geral” (Pollitt; Bouckaert, 2004: 100).

No caso português, o Estado Neoweberiano parece enquadrar-se nas características weberianas ainda identificáveis numa administração mais modernizada (Mendes, 2006). Ongaro compara as trajetórias de reforma da França, Grécia, Portugal e Espanha. Ele conclui que os países napoleônicos estão localizados entre os paradigmas globais e o Estado Neoweberiano (Ongaro, 2009). Isso é confirmado na Itália, onde os esforços para mudar para a NPM “foram mitigados por uma abordagem de Estado Neoweberiano” (Cavatorto; La Spina, 2020: 44).

Ao resumir os paradigmas de reforma nos governos centrais europeus, com base na pesquisa COCOPS, Andrews et al. sugerem que, “de fato, ocorreram múltiplas reformas administrativas em toda a Europa entre 2008 e 2013, mas que foram em grande parte no estilo neo-weberiana/ Nova Governança Pública, especialmente reformas centradas em melhorias na transparência, colaboração e governo eletrônico” (Andrews *et al.*, 2016: 275).

Estado Neoweberiano e Estados pós-soviéticos na Europa Central e Oriental

A emergência de “Weber” foi essencial para os estados pós-soviéticos da Europa Central e Oriental (Drechsler, 2005). No entanto, mesmo quando os países da Europa Central e Oriental nunca seguiram sistematicamente o modelo do Estado Neoweberiano, este é o mais próximo de como as administrações públicas na maioria dos novos Estados-membros evoluíram naturalmente (...) Ao mesmo tempo que o Estado Neoweberiano, outros novos paradigmas pós-NPM surgiram (...)” (Randma; Drechsler, 2017: 601).

No caso húngaro, Jenei afirma que “sem um sistema democrático weberiano funcional, sem poder regulador e de monitoramento do Estado, os passos iniciais das “Reformas da Gestão Pública” resultaram em incertezas e desvios no estado legal e até fortaleceram a corrupção” (Jenei, 2008/2009: 65). Houve uma sequência de primeiramente entender o “Estado de Direito” como parte da concretização do acervo comunitário para aderir à União Europeia e depois para introduzir reformas na gestão pública. No caso húngaro, um “Estado Neoweberiano tornou-se uma exigência... no qual as ações governamentais são baseadas no “Estado de Direito”, no qual as empresas privadas concorrem pela qualidade na prestação de serviços, e em que as organizações da sociedade civil têm pleno envolvimento na elaboração de políticas públicas, desde a tomada de decisões até à prestação de serviços” (Jenei, 2008–2009: 65). Cerca de uma década depois, Hajnal e Rosta, ao compararem analiticamente o ajuste húngaro com as três reformas típicas-ideais (NPM, Estado Neoweberiano e Nova Governança Pública) concluem que mesmo com uma retórica oficial para denunciar a NPM “há importantes características semelhantes à NPM da reforma húngara de governança subnacional; e embora as reformas sejam apontadas como promotoras do Estado Neoweberiano, mostram desvios significativos em relação ao modelo” (Hajnal; Rosta, 2019: 422).

Também, para o caso da Estônia, aceita-se que é desejável inicialmente “buscar as opções mais estáveis, isto é, os elementos ‘weberianos’ do quadro do Estado Neoweberiano” (Randma, 2008-2009: 72). Enquanto isso, há uma “melhor adequação do Estado Neoweberiano do que a burocracia weberiana convencional” para as reformas da Estônia (Randma, 2008/2009: 79).

Para a República Checa, Potucek conclui que o Estado Neoweberiano e os seus três reguladores interagindo (Estado, mercado e sociedade civil) são compatíveis, complementares e não contraditórios (Potucek, 2008/2009: 90-92).

Quão bem o Estado Neoweberiano navega fora da Europa?

Nos Estados Unidos Dunn e Miller (2007) criticam tanto a NPM como “uma crítica europeia relativamente nova sobre a NPM, que os seus autores chamam de Estado Neoweberiano” (Dunn; Miller, 2007: 345). Mesmo com a eminente exceção do “Estado administrativo” de Waldo como uma teoria política da administração pública americana (1948), “não muitos estudiosos americanos tentaram estudar o estado, ou mesmo ousaram mencionar o estado em um livro até recentemente” (Stillman, 1997: 332). E Stillman continua a comentar sobre as ciências administrativas europeias:

A razão de Estado, (...) continua a ser proeminente no léxico continental da Administração Pública. (...) o método da lógica administrativa é, portanto, em grande parte dedutivo, e não indutivo. A centralidade do Estado, a sua evolução histórica e uma tradição de direito positivo que levou à autonomia do Estado servem para definir as ciências administrativas como uma empresa de cima para baixo, com primeiros princípios claros a partir dos quais se podem deduzir abordagens corretas para pensar a administração pública. (Stillman, 1997: 336).

Assumindo que as crises globais exigem novos tipos de intervencionismo, Durant expressa a esperança de “mostrar a promessa de uma perspectiva neoweberiana para o avanço da teoria da reforma administrativa nos Estados Unidos” (Durant, 2011: 271).

Não há muitos casos analisados. Na América Latina, Ramos e Milanesi estudaram o caso do Uruguai: “Enquanto em algumas áreas do aparelho estatal podem acontecer reformas de agencificação e flexibilidade de tipo gerencialista, noutras, a tendência será para modelos neoweberianos de fortalecimento do poder central de controle” (Ramos; Milanesi, 2020: 273). Mas acrescentam também: “Infelizmente, o Estado Neoweberiano ainda não foi suficientemente teorizado na região” (*ibid.*: 274).

Um estudo sobre o sistema de saúde marroquino conclui:

Mesmo supondo que a NPM pudesse oferecer um paradigma coerente, a consideração desequilibrada das pressões e incentivos externos, e das exigências específicas dos países em desenvolvimento, poderia levar ao fracasso sistemático da reforma do setor público... Propomos, portanto, uma redescoberta da burocracia, nomeadamente através do modelo de Estado Neoweberiano (Errami; Cargnello, 2018: 310).

Mesmo quando as circunstâncias recentes mudaram significativamente em Hong Kong, Brewer et al. observam em uma discussão sobre ética administrativa que o sistema “evoluiu de uma burocracia weberiana clássica para uma burocracia neoweberiana” (Brewer *et al.*, 2014: 908).

Na sua visão geral da reforma do Estado indonésio, Gaus *et al.* concluem que:

Os traços do Estado Neoweberiano nesta reforma são evidentes nas tentativas feitas pelo governo indonésio em modernizar a existente burocracia racional weberiana

incorporada na burocracia patrimonial (...) É, portanto, dentro do modelo de reforma do Estado Neoweberiano, no qual há uma mudança de papel entre o Estado e a burocracia, entre o Estado e os profissionais (Gaus *et al.*, 2017: 667-668).

Parece que o Estado Neoweberiano está transitando cuidadosamente, se é que o faz, para fora da Europa continental: “a concepção do Estado Neoweberiano também é menos aplicável em sistemas políticos que nunca alcançaram um estado totalmente weberiano” (Peters, 2017: 611). Isto também é confirmado por Solli e Leysens que afirmam que a África deveria procurar “um tipo ideal africano de Estado, que seja diferente do tipo ideal neoweberiano eurocêntrico” (Solli; Leysens, 2011: 295).

Estado Neoweberiano, combinações e híbridos, ou algo entre Hierarquia, Mercado e Redes

O mapa empírico, na verdade, é bastante confuso e mostra todos os sinais de que continuará assim. Na realidade, estes modelos de tipo ideal são traduzidos em combinações e híbridos, por vezes dependendo do campo político, e em muitos casos, misturados dentro de um país (Pollitt; Bouckaert, 2017: 214).

Hierarquia, Mercado e Redes “não são encontrados em sua forma pura. Todos são tratados aqui como tipos ideais” (Rhodes, 1997: 46). Na sua “comparação estilizada de formas de organização econômica” (isto é, mercado, hierarquia e rede), Powell fala de “combinação de formas” (Powell, 1991: 269). Ao discutir os “tipos ideais (ou os polos do continuum)”, isto é, hierarquia e mercado, Bradach e Eccles afirmam que “as transações raramente são governadas apenas pelo mercado, hierarquia ou confiança, esses mecanismos servem como blocos de construção para estruturas sociais complexas comuns da vida organizacional” (Bradach; Eccles, 1991: 277-78). Além disso, de acordo com a hierarquia de Thompson, o mercado e a rede “estão parcialmente separados, mas também parcialmente sobrepostos” (Thompson, 2003: 51).

Isso implica que, na realidade, *quasi* poderiam ser híbridos e/ou ou combinações, onde “híbrido” é uma variação (enfraquecimento) de um modelo ideal puro e “mistura” é uma combinação de dois ou três modelos: “Nas sociedades modernas e pluralistas com uma variedade de critérios de sucesso e diferentes entendimentos causais, é, no entanto, improvável que a administração pública possa ser organizada com base apenas em um único princípio” (Olson, 2006, 16).

Para *quasi* Hierarquia, existem híbridos no qual o “centro de governo” está ou foi enfraquecido (OCDE, 2018). Para a coordenação política existem misturas de hierarquia onde Hierarquia coexiste com Mercado e Redes para a concepção de políticas (Bouckaert; Peters; Verhoest, 2022).

Para o *quasi* Mercado existem combinações de Mercado: “o quase-mercado do NHS (*National Health Service*) exibiu uma mistura de ideias e práticas do setor privado com

financiamento e regulamentação do setor público” (Exworthy *et al.*, 1999: 18). Drechsler refere-se a “pseudomercados” (Drechsler, 2005: 96). Como afirma du Gay:

Os simples contrastes entre mercados e hierarquias revelam-se insuficientes para captar a grande inovação na arte da governança que este mecanismo representa [mercados internos]... O que temos aqui não é nem uma burocracia tradicional nem um mercado livre, mas sim um constituído quasi-mercado (du Gay, 2000: 100, 101).

Para *quasi* Redes há uma mudança das “velhas” redes profissionais para “novas” redes que são “mais inclusivas, abrangendo ligações privadas, voluntárias e informais com a governança” (Exworthy *et al.*, 1999: 19). Este hibridismo e diversidade também são demonstrados por McMullin que “desafia a tese de que a coprodução é mais compatível com o modelo do Nova Governança Pública, demonstrando a variedade de atividades de coprodução” em Lyon (França) com um contexto de Estado Neoweberiano, em Sheffield (Inglaterra) com um contexto *New Public Management*, e em Montreal (Québec) com um contexto Nova Governança Pública (Mcmullin, 2021: 5).

Essa mistura de Hierarquia, Mercado e Redes poderia assumir uma série de opções na realidade. Três abordagens possíveis de combinação como sistemas de governança “diferenciados” poderiam ser:

- Uma justaposição de Hierarquia, Mercado e Redes;
- Um combinado de Hierarquia, Mercado e Redes: como “água e óleo” (Rhodes, 1997: 47) ou como bolo marmorizado;
- Híbridos combinados de Hierarquia, Mercado e Redes como resultado de uma “reação química” (Exworthy, 1999: 20): “Os elementos podem reagir de maneiras diferentes em circunstâncias diferentes”.

Para concluir como o Estado Neoweberiano aparece como híbrido e misturado na realidade, é útil perceber que, por um lado, o Estado Neoweberiano não é apenas um sistema weberiano com outros elementos (de *New Public Management* e/ou Nova Governança Pública): “Uma leitura cuidadosa dos elementos “neo” mostrarão que não correspondem à receita familiar da NPM de desagregação com mais competição e incentivos” (Pollitt; Bouckaert, 2011: 119). Por outro lado, “a mistura organizacional em políticas públicas diferenciadas... pode ser difícil ‘escolher e misturar’ as principais características das diferentes formas para alcançar a melhor política” (Exworthy *et al.*, 1999: 20).

Isso também resulta em modelos combinados. Greve e Ejersbo (2016) referem-se ao Estado Neoweberiano como um modelo digital para a Dinamarca. Campomori e Casula (2021) referem-se à

Possível coexistência dos paradigmas que estão surgindo nas últimas décadas para revigorar o setor público e remediar os problemas da NPM... o paradigma da NGP, ao mesmo tempo que salvaguarda o princípio da participação proativa dos cidadãos na produção de políticas sociais e de bem-estar, pode funcionar em combinação com outros paradigmas pós-NPM, e em particular com o Estado Neoweberiano (Campomori; Casula, 2021: 12).

Concluindo:

Como tais, eles [os três modelos] podem servir como heurísticas orientadoras ou, além disso, como visões. Podem estimular debates e fornecer quadros para a análise de reformas específicas. O que é evidente, no entanto, é que esses modelos não forneceram um mapa empírico claro de onde nossos 12 países vieram, estão agora ou parecem estar indo (Pollitt; Bouckaert, 2017: 213-214).

8. O ESTADO NEOWEBERIANO É UM MODELO (TIPO IDEAL) SUSTENTÁVEL E RESILIENTE?

A sustentabilidade e resiliência de um modelo tipo ideal são questões teóricas, práticas e normativas (ou ideológicas).

Em 2004, Pollitt e eu estávamos cientes de que a utilização do rótulo de Estado Neoweberiano poderia ter surpreendido alguns especialistas continentais:

Entre os estudiosos alemães, por exemplo, os modernizadores caracterizaram-se por vezes como anti-weberianos ou, pelo menos, como se afastando do Welt (mundo) à la Max Weber. Não discordaríamos da alegação deles de que muitas das suas reformas poderiam ser vistas como uma diluição ou adição de novas características ao tipo ideal weberiano original. Nem negaríamos que os conservadores que se opuseram a estes modernizadores pudessem ser vistos como mantenedores dos velhos sistemas e valores – como defensores da herança weberiana. No entanto, visto de fora, o que é surpreendente em comparação com os principais estados da NPM é até que ponto os pressupostos subjacentes de um estado positivo, um serviço público distinto e uma ordem jurídica específica sobreviveram como uma base sob os vários pacotes de reformas modernizadoras. O que estava acontecendo, ao que parece, era a modernização da tradição weberiana, e não a sua rejeição total: um processo de adição, não de demolição (mesmo que algumas das adições se ajustassem às fundações de maneira um tanto estranha)(Pollitt; Bouckaert, 2004, 100).

Na edição de 2011, os estudiosos da Europa do Leste começaram a debater até que ponto o Estado Neoweberiano poderia servir de modelo para a reconstrução das suas administrações pós-comunistas (Drechsler; Kattel, 2008-2009). De qualquer forma, o Estado Neoweberiano não apresenta um padrão nítido de implementação. Certamente, com as suas variantes híbridas e mistas como as reformas de modernização, “o padrão é muito grosseiro e aproximado, tanto por razões políticas como organizacionais” (Pollitt; Bouckaert, 2004: 100).

Politicamente, os governos mudam e podem ter diferentes visões do futuro, de modo que, após as eleições, certos tipos de reforma são menos enfatizados e outros tipos recebem maior destaque. Um segundo conjunto das razões políticas para a “desordem” encontra-se entre as pressões representadas pelas forças socioeconômicas externas e pelas exigências políticas. Isto pode resultar em objetivos contraditórios, por exemplo entre economias, melhoria de desempenho e pressão para accountability. Além disso, do ponto de vista organizacional, diferentes governos têm diferentes capacidades para reformas:

As trajetórias e retóricas foram significativamente diferentes entre, primeiro, os principais entusiastas do NPM anglo-australiano-americano; segundo, os primeiros modernizadores participativos no norte da Europa (primeira variante do Estado Neoweberiano); e terceiro, os modernizadores um pouco posteriores e mais orientados para a gestão na Europa Central e na Comissão da União Europeia (segunda variante do Estado Neoweberiano)(Pollitt; Bouckaert, 2004: 102).

Mesmo se um determinado governo fosse capaz de elaborar e implementar uma reforma de algum “modelo puro”, isso não significaria que o setor público se tornasse então um exemplo igualmente puro de NPM, Estado Neoweberiano ou NGP. Isso porque nenhuma reforma poderia conceberivelmente afetar simultaneamente todos os aspectos do Estado moderno.

É tentador ver um padrão dialético além do modelo de Estado Weberiano. Mudar da antítese (NPM e NGP) para a síntese (Estado Neoweberiano) não é dizer que o Estado Neoweberiano é “Weber” mais NPM, é “Weber” reagindo, processando, transformando, remodelando alguns instrumentos NPM e NGP para torná-los compatíveis com o da autoridade democrática de seu Estado de Direito orientado por Hierarquia. Em qualquer caso, os modelos expressam diferentes princípios de organização e diferentes visões da relação preferencial entre o Estado, o mercado e a sociedade civil (Pollitt; Bouckaert, 2017: 213).

Do ponto de vista normativo, o Estado Neoweberiano protege a “polis” e o “Estado administrativo”. E o Estado Neoweberiano ajuda a evitar a “desconstrução do Estado administrativo”. Uma burocracia orientada pela hierarquia numa democracia será diferente de uma burocracia orientada pela hierarquia num sistema não democrático, uma vez que a democracia “fornece um contexto histórico-institucional distinto para a governança e o design” (Olson, 1997: 206). Enquanto um sistema weberiano clássico, mesmo com a sua tendência em se deslocar para uma maior racionalização, é mais estático por natureza, o Estado Neoweberiano é, em essência, como a democracia, “um projeto aberto e um ‘tema para o desenvolvimento’”, uma vez que “as democracias vivem com tensões e contradições entre instituições, princípios e ideias ordenadoras” (Olson, 1997: 206). Isso também está de acordo com a afirmação de Lynn de que:

as estruturas e processos do Estado administrativo constituem um quadro apropriado para alcançar o equilíbrio entre a capacidade administrativa e o controle popular em nome de fins públicos definidos por instituições eleitorais e judiciais, que são meios constitucionalmente autorizados para a expressão da vontade pública (Lynn, 2001: 154).

O Estado Neoweberiano aborda debates iminentes e enquadra a governança com a democracia, com o governo, e a governança baseada na inclusão. Três escolhas que não são garantidas em sistemas baseados apenas nos mercados (NPM) e/ou exclusivamente em redes (NGP).

Com base nos “mitos que impedem o progresso” de Mazzucato (2021:25-56) e em linha com os seus princípios derivados para uma nova economia política, hierarquias flexíveis e dinâmicas devem dirigir e moldar mercados e redes (como parcerias e participação aberta) para criar valores sociais inclusivos definidos como resultados. Os oito Objetivos do Milênio (2000-2015) e os subsequentes 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015 - 2030) são resultados que um Estado Neoweberiano deve assegurar para toda a sociedade com a sua abordagem de governo integral (WoG), mesmo e especialmente depois de 2030.

Nós afirmamos e hipotetizamos que o Estado Neoweberiano garantirá as três funções centrais de uma estratégia de governo integral dentro do contexto de toda a sociedade de melhor maneira e até mesmo contrária à NPM (orientada para o mercado) e à NGP (orientada para a rede): desempenho, inclusiva e prestação equitativa de serviços, governança resiliente a crises e inovação eficaz para o governo e a sociedade.

Prestação eficiente de serviços, inclusiva e equitativa: como organizar a prestação de serviços de uma forma econômica, eficiente, eficaz, inclusiva e equitativa é uma questão de investigação substancial. Os debates sobre (onde organizar) as funções essenciais do governo (Sekera, 2020), sobre a contratação dentro e fora, e sobre as parcerias e a prestação intersetorial (Gilchrist 2016; Ronalds, 2016) são elementos cruciais nas estratégias de reforma. A definição de combinações ótimas de Hierarquia Mercado e Redes é diferente entre campos de políticas e deve ter em conta a especificidade dos resultados. Os estados de mercado deixaram de capacitar os cidadãos para capacitar os clientes num ambiente de oferta e procura, organizando uma divisão fornecedor/cliente. Uma questão crucial permanece: como as misturas e os híbridos de Hierarquia, Mercado e Redes combinados, e em que condições, proporcionarão uma prestação de serviços performática, inclusiva e equitativa. Hierarquias significativas do Estado Neoweberiano, que também impulsionam os mercados e as redes, devem ser consideradas.

Governança resiliente a crises: As crises passadas, sejam elas de terrorismo, finanças, catástrofes naturais, ecologia, saúde ou migração, não puderam ser resolvidas apenas por sistemas baseados no mercado ou apenas em redes. Os Estados e os centros de governo, como hierarquias, são necessários e assumem a liderança no tratamento das crises e na orientação dos mercados e redes de forma sinérgica (para a Covid-19: ver Kuhlmann *et al.*, 2021). Isto implica que as hierarquias do Estado Neoweberiano são significativas e orientam os mercados e as redes.

Inovação eficaz para o governo e para a sociedade: Uma das inovações emergentes diz respeito ao governo e à sociedade digitais. Há uma necessidade de dispor de quadros jurídicos para que os mercados e as redes combinem o desempenho digital com a adequação (privacidade, transparência...). A Comissão Europeia, por exemplo, dirige o Mecanismo Interligar a Europa para uma Conectividade Inovadora e Segura e a Aliança Europeia para Dados Industriais, Borda e Nuvem (*Connecting Europe Facility for Innovative and Secure Connectivity and the European Alliance for Industrial Data, Edge and Cloud*). A estratégia digital e a Bússola Digital para 2030 da Comissão da União Europeia devem ser “centradas no usuário”, “orientadas pelos dados” e “ágeis” (Comissão Europeia 2018 2021; ver também Drechsler 2009). Além disso, para combater a pandemia de Covid-19, o governo patrocinou pesquisas e permitiu ao mercado responder e produzir as vacinas (Mazzucato, 2021). O mesmo raciocínio se aplica ao “roteiro para os ODS” (Miedzinski; Mazzucato; Ekins, 2019). Isto implica que as hierarquias Estado Neoweberiano são significativas e direcionam os mercados e as redes.

9. ESTADO NEOWEBERIANO: CRÍTICAS E QUESTÕES RESTANTES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

O Estado Neoweberiano evoluiu de uma observação empírica para um tipo ideal, com um enquadramento teórico, e até como um possível programa normativo de reforma. Isso está sendo debatido sob diferentes ângulos. No contexto dos estudos de assuntos internacionais, houve uma releitura de Weber para reconceitualizar a construção do Estado, pensando em termos de abordagens neo-weberianas a pós-weberianas do Estado, legitimidade e construção do Estado (Lottholz; Lemay- Hebert, 2016: 1467).

De uma perspectiva de teoria crítica, Dunn e Miller comentam a Nova Governança Pública (NGP) e o Estado Neoweberiano como “um compromisso com um tipo de racionalidade instrumental que tornou difícil para ambos compreenderem os contextos de significado que envolvem a reforma administrativa” (Dunn; Miller, 2007: 346).

Do ponto de vista de “Weber”, Torbing *et al.* afirmam que, “o Estado Neoweberiano parece apresentar uma caracterização superficial de um modelo de governança burocrático que não consegue fazer justiça ao pensamento e argumentação complexos de Weber, bem como falha em apreciar o papel da habilidade administrativa no moldar da governança pública e da administração” e “ignora a descrição crítica de Weber sobre a burocracia como uma ‘gaiola de ferro’” (Torbing *et al.*, 2020: 85).

De um ponto de vista empírico, uma vez que a maioria dos países foi influenciada tanto pela mercantilização, gerencialismo e pelas redes, “poucos Estados podem ser caracterizados como estados ‘Estados Neoweberianos puros’” (Torbing *et al.*, 2020: 85), mesmo que, “a ideia do Estado Neoweberiano pareça à primeira vista se adequar a essa situação” (Byrkjeflot *et al.*, 2018: 1000). Obviamente, uma vez que o Estado Neoweberiano, assim como a NPM e a NGP são tipos puros, como tipos ideais, eles não irão aparecer na realidade.

Distinguir o Estado Neoweberiano da NPM e da NGP (ver Figuras 3, 4 e 5) deve provar que estes modelos têm identidades teóricas muito diferentes e que o Estado Neoweberiano não é um “argumento intermediário, tentando se posicionar como uma alternativa pragmática aos mercados NPM e ao gerencialismo e às redes NGP e aos processos de cocriação. Em um gesto bastante eclético, tenta incorporar partes dos dois paradigmas de governança no quadro do Estado Neoweberiano para produzir a imagem de um Estado mais eficaz e mais amigável” (Torfing *et al.*, 2020: 85).

Do ponto de vista teórico, Byrkjeflot, du Gay e Greve, também com base numa análise do caso dinamarquês, sugerem falar sobre “graus de weberianismo em vez de distinguir entre Estados que são (neo-)Weberianos e aqueles que não o são” (Byrkjeflot *et al.*, 2018: 991). Contudo, estudos comparativos mostram claramente que alguns países, em alguns períodos de tempo, não estão a seguir uma trajetória do Estado Neoweberiano.

Para Olson, “a teoria burocrática conota um conjunto de ideias teóricas e hipóteses relativas às relações entre características organizacionais e mentalidade administrativa, comportamento, desempenho e mudança”. No entanto, Olson segue e cita Merton ao afirmar que, “seria prematuro referir-se à ‘teoria da burocracia’, como se existisse um esquema conceitual único e bem definido, adequado para a compreensão desta forma de organização” (Olson, 2006: 3 e nota de rodapé 3, citando Merton *et al.*, 1952: 17). O mesmo se aplica ao Estado Neoweberiano, com a sua teoria e o seu funcionamento na realidade seguindo a Hierarquia como um princípio condutor em linha com as lógicas das consequências e da adequação.

Obviamente, as questões remanescentes (ver também Lynn, 2008-2009) são sobre como definir uma combinação funcional de Hierarquia Mercado e Redes no Estado Neoweberiano; como explicar as diferenças entre os países (europeus); e como mapear e operacionalizar o processo de transformação.

Faz parte da agenda de pesquisa estudar como as organizações e sistemas orientados por Hierarquia são consolidados e institucionalizados como Estados Neoweberianos num espaço de Hierarquia Mercado e Redes. De acordo com Selznick, institucionalizar é “infundir valor além dos requisitos técnicos da tarefa em questão” (Selznick, 1992: 233). A combinação da lógica das consequências e da adequação, num sistema democrático e baseado no Estado de Direito, define o Estado Neoweberiano.

De acordo com Conostas, “somente se uma burocracia estiver enraizada numa ordem jurídico-racional poderá permanecer inteiramente como um instrumento técnico e, portanto, uma burocracia responsável” (Conostas, 1958: 409). Contudo, pode-se questionar se esse é o caso quando essas burocracias não fazem parte de um sistema democrático. Esta abordagem fechada e instrumental da burocracia resulta numa “gaiola de ferro” que é potencialmente disfuncional e até ameaçadora para uma sociedade aberta. Portanto, seguindo a necessidade de atualizar a “burocracia” de uma ferramenta e instrumento racional para uma instituição (Olson,

2006: 19), há a necessidade de considerar a “hierarquia” como uma instituição. Assim, o Estado Neoweberiano está alinhado com as teorias (neo) institucionais, considerando a “hierarquia” como um mecanismo institucional direcionador e a “burocracia” como instrumento institucional. Este contexto institucional refere-se à “democracia”, ao “Estado de Direito”.

10. CONCLUINDO

A contribuição científica de Max Weber para a compreensão das mudanças na sociedade impactou muitos debates do século 20, mesmo quando suas publicações e suas traduções nem sempre geraram conceitos e modelos lineares e diretos (Lichtblau, 2022). As definições, métodos e compreensão de Weber de “racionalidade”, “singularidade de causalidade”, “lógica” e até mesmo “tipos ideais” foram discutidos, interpretados e criticados (Whimster; Lash 1987; Whimster 2008; Bruun; Whimster 2012).

A teoria da “burocracia” de Weber evoluiu para uma teoria weberiana da “burocracia” e, em última análise, para um modelo weberiano de administração pública, e mesmo para um modelo de Estado Weberiano, como um modelo de tipo ideal. No entanto, foram desencadeadas reações teóricas, ideológicas e práticas em consequência destas realidades e modelos weberianos.

As reações foram triplas:

- Mantendo “Weber por seus crentes”, passando para novos graus de Weberianismo;
- Culpar e criticar Weber, demonstrando todas as disfunções práticas das burocracias e teorizando modelos alternativos, como por exemplo, teorias de escolha pública;
- Ir “além de Weber”, mantendo uma base weberiana, porém, indo além e acima de Weber, que é a essência desta contribuição e do seu modelo de tipo ideal de Estado Neoweberiano.

As abordagens neoweberianas foram utilizadas num sentido ideológico e filosófico para se opor, por exemplo, às abordagens marxistas em conceitos de Estado, mas também em domínios políticos como as relações internacionais ou a educação.

Nesta contribuição, o Estado Neoweberiano é desenvolvido no contexto de um amplo espectro de reforma do setor público ou mesmo de reforma do Estado, como mudanças para “o governo como um todo” (WoG), como parte de transições sociais ou mudanças da “sociedade como um todo” (WoS).

Seguindo a dinâmica do chamado *Big Government* e dos chamados Estados de Bem-Estar Social expansivos, o pêndulo começou a oscilar em direção ao “governo pequeno é bonito”, com corridas para níveis de tributação cada vez mais baixos em uma competição internacional. Desde o final da década de 1970, começando no Reino Unido, com a primeira-ministra Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos com o presidente Ronald Reagan, o modelo neozelandês de

New Public Management (NPM) ganhou impulso. A NGP foi baseada em teorias econômicas neoinstitucionalistas com transações entre principais e agentes e postas em prática. Era uma combinação de um Estado mínimo com uma lógica de mercado como motor principal de todo o sistema (ver Figura 2 e Figura 3). O Estado mínimo e sua administração mínima aplicaram mecanismos de mercado não apenas entre organizações, mas também dentro das organizações, dentro do setor público, e entre o setor público e outros atores (privados com fins lucrativos e privados sem fins lucrativos). Em sua forma mais radical ou mais pura, resultou num (quase) “Estado Oco” (Frederickson; Frederickson, 2006) e numa aplicação sistemática de “licitação competitiva compulsória” para (quase) todas as atividades na esfera pública. Como tal, a NPM passou de uma teoria econômica neoinstitucional para uma prática e para um modelo de tipo ideal, e esse modelo puro foi então generalizado na prática como um modelo normativo de reforma. Em 2015, a publicação da OCDE intitulada “fazendo um balanço” a enquadrava como “o caminho a seguir” (*the way forward*).

A Nova Governança Pública, o modelo de tipo ideal orientado por rede também tem fragmentos e realidades, no entanto, mesmo quando promovido academicamente e ideologicamente, nunca se tornou uma prática generalizada como tal, mas certamente se tornou um forte modelo adicional ou complementar para ser combinado com outros modelos direcionados por hierarquia ou mercados.

Fragmentos da realidade do Estado Neoweberiano tornaram-se visíveis nos países europeus da OCDE que notavam que os métodos e técnicas de cópia e colagem da NPM não eram (sempre) compatíveis com os quadros weberianos do “Estado de Direito”. O neoinstitucionalismo histórico, com a sua dependência de trajetória, complicou a integração de uma forma compatível.

O Estado Neoweberiano mantém uma parcela significativa do setor público e tem a “hierarquia” como o seu principal motor dentro do setor público, mas também para orientar a sua meta-governança entre o setor público e o setor privado com e sem fins lucrativos. O Estado Neoweberiano mantém vários elementos-chave do modelo de Estado Weberiano, como o papel do Estado que é democrático (direto e representativo) e que está sujeito ao “Estado de Direito” (*Rule of Law*). O direito administrativo adequadamente modernizado preserva princípios básicos para as relações cidadãos e Estado, incluindo a igualdade perante a lei, a privacidade, a segurança jurídica e uma sólida disponibilidade para o escrutínio jurídico das ações do Estado. É também central a preservação da ideia e da prática do “serviço público”, com o seu estatuto, cultura e até mesmo termos e condições distintivos.

A parte “Neo” do Estado Neoweberiano inclui uma mudança de uma orientação interna para o cumprimento de regras burocráticas para uma orientação externa, de satisfação das necessidades e desejos dos cidadãos. A principal via para alcançar isto não é o emprego de mecanismos de mercado (embora possam ocasionalmente ser úteis), mas sim a criação de

uma cultura profissional de qualidade e serviço. Além disso, há um complemento (e não uma substituição) do papel da democracia representativa por uma série de dispositivos de consulta e de representação direta das opiniões dos cidadãos (esse aspecto é mais visível nos estados do norte da Europa e na Alemanha em nível local do que na Bélgica, França ou Itália). Na gestão de recursos dentro do governo, há uma modernização das leis pertinentes para incentivar uma maior orientação na obtenção de resultados, ao invés de apenas o correto seguimento dos procedimentos. Isso se expressa, em parte, numa mudança no equilíbrio dos controles *ex ante* para controles *ex post*, mas não num abandono total dos primeiros. Também pode se manifestar na forma de um grau de gestão de desempenho em um contexto de responsabilidade e prestação de contas pelo desempenho de um sistema que se trata de resultados e adequação. Além disso, inclui uma profissionalização do serviço público, para que o “burocrata” se torne não apenas um especialista na legislação relevante para a sua esfera de atividade, mas também um gestor profissional, orientado para satisfazer as necessidades do seu cidadão/usuário (Pollitt; Bouckaert, 2011: 118-19).

O Estado Neoweberiano é um “modelo de tipo ideal”, o que significa que existem módulos e fragmentos empíricos significativos na realidade que podem ser reunidos e consolidados num modelo coerente e consistente que se pode “pensar” como um modelo funcional. Esse modelo puro aproveita a realidade, uma vez que se torna um modelo normativo que impulsiona os programas de reforma. O Estado Neoweberiano tem a capacidade de se tornar um modelo normativo, uma vez que se presume que é muito mais capaz do que a NPM e a NGP para garantir e combinar um desempenho sustentável e resiliente com equidade e inclusão. Isso se aplica simultaneamente à “prestação de serviços”, à “governança de crises” e à “inovação”. Por esta razão, o Estado Neoweberiano, enquanto tipo ideal “puro”, parece transformar-se numa realidade e passa a ser um modelo desejável de governança e reforma que se torna necessário numa perspectiva da sociedade como um todo (WoS) para o futuro.

Observação:

Este artigo é baseado *UCL/IIPP Working Paper 2022/6* que foi apresentado no *UC London IIPP seminar on NWS* em 14 de janeiro de 2022. O autor deseja agradecer aos comentaristas (Wolfgang Drechsler, Camilla Stivers, Nadia Monira Mohamed Taib e Sam Whimster) pelos seus comentários e discussão.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Paul S. 'Perspective—The Sociological Ambivalence of Bureaucracy: From Weber via Gouldner to Marx'. *Organization Science*, v.23, n.1, p.244-66, 2012. <https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0615>
- ALDENHOFF-HÜBINGER, Rita. 'Max Weber's Inaugural Address of 1895 in the Context of the Contemporary Debates in Political Economy'. *Max Weber Studies: Max Weber's Relevance as a Theorist of Politics*, v.4, n.2, p.143-56, 2004. <https://doi.org/10.15543/MWS/2004/2/3>
- ANDREWS, Rhys, PHILIPPE BEZES, Gerhard Hammerschmid; Steven Van de Walle. 'Conclusion: A Kaleidoscope of Administrative Reforms in Europe'. In: *Public Administration Reforms in Europe, The View from the Top*, eds. Hammer-schmid, Gerhard, Steven Van de Walle, Rhys Andrews and Philippe Bezes. Cheltenham: Edward Elgar: 273-80, 2016.
- ANG, Yuen Yuen. 'Beyond Weber: Conceptualizing an alternative ideal type of bureaucracy in developing contexts'. *Regulation & Governance* 11: 282-98, 2017. <https://doi.org/10.1111/rego.12123>
- AULICH, Chris. 'Markets, Bureaucracy and Public Management: Bureaucratic Limits to Markets: The Case of Local Government in Victoria, Australia'. *Public Money and Management* 19: 4: 37-43, 1999. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00187>
- BOUCKAERT, Geert. (in print). 'A "Government Positioning System" (GPS) for Reform. In: Colombo E., ed. *Le istituzioni e le idee. Studi indisciplinati offerti a Fabio Rugge per il suo settantesimo compleanno*. Milan: Giuffrè Francis Lefebvre, 2022.
- BOUCKAERT, Geert; PETERS, B.G.; VERHOEST, Koen. *The Coordination of Public Sector Organisations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2010. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>
- BOUCKAERT, Geert; PETERS, B.G.; VERHOEST, Koen. Chapter 21—'Policy Design for Policy Coordination'. In: *Research Handbook of Policy Design*, ed. Peters B.G., Guillaume Fontaine. Cheltenham: Edward Elgar: Ch 1, 355-74, 2022.
- BOUCKAERT, Geert. 'Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel'. In *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Modernisierung des öffentlichen Sektors* Nr 24, ed. Jann, Werner et al. Berlin: Edition Sigma: 22-35, 2004.
- BOUCKAERT, Geert. 'Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich'. In *Politik und Verwaltung. PVS Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 37/2006*. Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft, ed. Bögumil, Jörg, Jann, Werner, and Nullmeier, Frank. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften: 354-72, 2006.
- BOUCKAERT, Geert. 'Public Management Reforms: the cultural context'. In *Theoretische Aspekte einer Managerialistischen Verwaltungskultur*. Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, ed. König, Klaus, Reichard, Christoph. Speyer: Speyer: 39-63, 2007.
- BOYNE, George. 'Public Services Under New Labour: Back to Bureaucracy?'. *Public Money and Management* 19(4):43-50, 1999a. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00126>
- BOYNE, George. 'Viewpoint: Editorial: Markets, Bureaucracy and Public Management'. *Public Money and Management* 19(4):1-2, 1999b. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00181>
- BRADACH, Jeffrey; ROBERT, L.; ECCLES, G. 'Price, Authority and trust: From Ideal Types to Plural Forms'. In *Markets, Hierarchies, and Networks: The Co-ordination of Social Life*, ed. Thompson, G.L.,

Levacic, F.R., Mitchell, J. Sage: London: 277-92, 1991.

BREWER Brian, Joan Y.H. LEUNG; Ian Scott. 'Values in Perspective: Administrative Ethics and the Hong Kong Public Servant Revisited'. *Administration & Society* 46(8): 908-28, 2014. <https://doi.org/10.1177/0095399713494742>

BULL, Hans Peter. 'Die Krise der Verwaltungstheorie, Vom New Public Management zum Governance Ansatz, und wie weiter?' *Verwaltungs-Archiv* 103(1): 1-30, 2012.

BUTCHER, John R.; GILCHRIST, David J. eds. *The Three Sector Solution, Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*. Canberra: Australian National University Press, 2016.

BYRKJEFLOT, Haldor, du Gay, Paul; Greve, Carsten. 'What is the "Neo-Weberian State" as a Regime of Public Administration?' In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, ed. Ongaro, Eduardo, and Van Thiel, Sandra. London: Palgrave MacMillan: 991-1009, 2018. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_50

CAMPOMORI, Francesca; MATTIA, Casula. 'Institutionalizing innovation in welfare local services through co-production: toward a Neo-Weberian State?' *Italian Political Science Review/ Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2021. Open Access: <https://doi.org/10.1017/ipo.2021.43>

CAVATORTO, Sabrina; LA SPINA, Antonia. *The Politics of Public Administration Reform in Italy*. Springer/ Palgrave Macmillan, 2020. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-32288-5>

CHO, Wonhyuk *et al.* 'A Cross-Country Study of the Relationship between Weberian Bureaucracy and Government Performance'. *International Review of Public Administration* 18(3): 115-37, 2013. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805266>

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. 'The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform'. *Public Administration Review* 67(6): 1059-66, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. eds. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Aldershot: Ashgate. 2011.

CONSTAS, Helen. 'Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy'. *American Journal of Sociology* 63(4): 400-409, 1958. <https://doi.org/10.1086/222263>

DIEFENBACH, Thomas; SILLINCE, John A.A. 'Formal and Informal Hierarchy in Different Types of Organization'. *Organization Studies* 32(11): 1515-37, 2011. <https://doi.org/10.1177/0170840611421254>

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields'. *American Sociological Review* 48(2): 147-60, 1983. <https://doi.org/10.2307/2095101>

DRECHSLER, Wolfgang; KATTEL, Rainer. 'Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly Adieu NPM'. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* I (2): 95-99, 2008/2009.

DRECHSLER, Wolfgang. 'The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective'. *Halduskultuur* 6: 94-118, 2005.

DRECHSLER, Wolfgang. 'Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration'. *Halduskultuur* 10(1): 6-21, 2009.

DRECHSLER, Wolfgang. 'Max Weber (1864-2020) and Public Administration Today'. *Haduskultuur*

20(1): 86-91, 2020. <https://doi.org/10.32994/hk.v21i1.260>

du GAY, Paul. *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage Publications, 2000. <https://doi.org/10.4135/9781446217580>

du GAY, Paul. 'The Bureaucratic Vocation: State/Office/Ethics'. *New Formations*, vol. 100(6): 77-96, 2020. <https://doi.org/10.3898/neWF:100-101.06.2020>

du GAY, Paul. ed. *The Values of Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DUNN, N. William; MILLER, David Y. 'A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform'. *Public Organizational Review* 7: 345-58, 2007. <https://doi.org/10.1007/s11115-007-0042-3>

DURANT, Robert F. Global Crises, American Public Administration, and the 'New Interventionism' Revisited. *Administration & Society* 43(3): 267-300, 2011. <https://doi.org/10.1177/0095399711407613>

DUSZA, Karl. 'Max Weber's Conception of the State'. *International Journal of Politics, Culture, and Society* 3(1): 71-105, 1989. <https://doi.org/10.1007/BF01430691>

EJERSBO, Niels; GREVE, Carsten. 'Denmark: towards the Neo-Weberian State in the digital era'. In Hammerschmidt G. et al., *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing: 119-28, 2016.

ERRAMI, Youssef; CARGNELLO, Charles Emmanuelle. 'The pertinence of new public management in a developing country: The healthcare system in Morocco'. *Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue canadienne des sciences de l'administration* 35: 304-312, 2018. <https://doi.org/10.1002/cjas.1417>

EUROPEAN COMMISSION. *Communication to the Commission, European Commission Digital Strategy: A digitally transformed, user-focused and data-driven Commission*. Brussels, 21.11.2018, C (2018) 7118 final.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*. Brussels, 9.3.2021, COM(2021) 118 final.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. 'Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth'. *American Sociological Review* 64(5): 748-65, 1999. <https://doi.org/10.2307/2657374>

EXWORTHY, Mark, POWELL, Martin; MOHAN, John. 'Markets, Bureaucracy and Public Management: The NHS: Quasi-Market, Quasi-Hierarchy and Quasi-Network?'. *Public Money and Management* v. 19, n.4p. 15-22, 1999. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00184>

FARRELL, Catherine M. MORRIS, Jonathan. 'Professional Perception of Bureaucratic Change in the Public Sector: GPs, Headteachers and Social Workers'. *Public Money & Management*, 31-36. October-December 1999. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00186>

FERRERA, Maurizio. 'Mass democracy, the welfare state and European integration: A neo-Weberian analysis'. *European Journal of Social Theory* 23(2): 165-83, 2020. <https://doi.org/10.1177/1368431018779176>

FREDERICKSON, David G.; FREDERICKSON, H. George. *Measuring the Performance of the Hollow*

State. Washington DC: Georgetown University Press. 2006.

GALE, Scott A.; HUMMEL, Ralph P. 'A Debt Unpaid—Reinterpreting Max Weber on Bureaucracy'. *Administrative Theory & Praxis* 25(3): 409-18, 2003. <https://doi.org/10.1080/10841806.2003.11029411>

GAUS Nurdiana, SULTAN Sultan; BASRI, Muhammad. 'State Bureaucracy in Indonesia and its Reforms: An Overview'. *International Journal of Public Administration* 40(8):658-69, 2017. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1186179>

GILCHRIST, David J. 'Partnerships between Government and the Third Sector at a Subnational Level: The experience of an Australian Subnational Government'. In *The Three Sector Solution, Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*. ed. Butcher, John R. and Gilchrist, David J. Canberra: Australian National University Press: 61-78, 2016. <https://doi.org/10.22459/TSS.07.2016.04>

GOODSELL, Charles T. 'The Bureau as Unit of Governance'. In *The Values of Bureaucracy*, ed. Paul du Gay. Oxford: Oxford University Press: 17-40, 2005.

GREVE, Carsten, LAEGREID, Per; RYKKJA, L.H. eds. *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. London: Palgrave/Macmillan. 2016. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-56363-7>

HAJNAL György; MIKLOS Rosta. 'A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010-2014)'. *Administration & Society* 51(3): 404-30, 2019. <https://doi.org/10.1177/0095399715626202>

HAJNAL, Gyorgy. 'Public Administration in Hungary. Emerging dynamics in an illiberal democracy'. In *European Perspectives for Public Administration*, ed. Bouckaert, Geert and Jann, Werner. Leuven Leuven University Press: 367-85, 2020. <https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th.23>

HENDERSON, Jeffrey *et al.* 'Bureaucratic Effects: "Weberian" State Agencies and Poverty Reduction'. *Sociology* 41(3): 515-32, 2007. <https://doi.org/10.1177/0038038507076620>

HÖPFL, Harro M. 'Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat'. *Journal of Organizational Change Management* 19(1): 8-21, 2006. <https://doi.org/10.1108/09534810610643659>

JENEI, György. 'A Post-Accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary'. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter: 55-67, 2008/2009.

KAUFMAN, Herbert. 'Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic'. *Public Administration Review* (Jan-Feb.) 41(1): 1-9, 1981. <https://doi.org/10.2307/975718>

KETTL, Donald. 'The Clumsy War against the "Administrative State"'. *Public Administration Review* 639-40, (September/October, 2017). <https://doi.org/10.1111/puar.12834>

KING, Cheryl Simrell; STIVERS, Camilla, eds. *Government is Us, Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

KIRKPATRICK, Ian. 'Markets, Bureaucracy and Public Management: The Worst of Both Worlds? Public Services without Markets or Bureaucracy'. *Public Money and Management*. 19(4): 7-14, 1999. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00183>

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Taylor & Francis, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315887098>

KOSTAKIS, Vasilis. 'Commons-Based Peer Production and the Neo-Weberian State: Synergies and Interdependencies.' *Haduskultuur-Administrative Culture* 12(2): 146-61, 2011.

KUHLMANN, Sabine *et al.* 'Opportunity management of the COVID-19 pandemic: Testing the crisis from a global perspective.' *International Review of Administrative Sciences*, 87(3): 497-517, 2021. <https://doi.org/10.1177/0020852321992102>

KUHLMANN, Sabine, BOGUMIL, Jörg; GROHS, Stephan. 'Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"?' *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* I(2) Winter: 31-54, 2008/2009.

LICHTBLAU, Klaus. 'Review Essay: On the conclusion of the Max Weber Gesamt-ausgabe, A meta-critical review.' *Max Weber Studies* 22.1: 74-124, 2022. <https://doi.org/10.15543/maxweberstudies.22.1.000>

LOTTHOLZ, Philipp; LEMAY-HÉBERT, Nicolas. 'Re-reading Weber, re-conceptualizing state-building: from neo-Weberian to post-Weberian approaches to state, legitimacy and state-building.' *Cambridge Review of International Affairs* 29(4): 1467-1485, 2016. <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1230588>

LYNN, Laurence E., Jr. 'The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For.' *Public Administration Review*, March-April, 61(2): 144-60, 2001. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00016>

LYNN, Laurence E., Jr. 'What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications.' *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter: 17-30, 2008-2009.

MARCH, James G.; Johan P. Olson. *Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995.

MARCH, James; OLSON, Johan. 'The Logic of Appropriateness.' In *The Oxford Handbook of Political Science*, ed. Goodin. Oxford, Oxford University Press, 2011.

MARCH, James; OLSON, Johan. 'The Logic of Appropriateness.' Arena Working Papers WP 04/09. Oslo: Arena, Centre for European Studies, University of Oslo, 2009.

MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press, 2013.

MAZZUCATO, Mariana. *The Value of Everything: making and taking in the global economy*. London: Allen Lane, 2018.

MAZZUCATO, Mariana. *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Allen Lane, 2021.

MCKINLAY, Alan, CARTER, Chris; PEZET, Eric. 'Governmentality, power and organisation.' *Management & Organisational History* 7(1): 3-15, 2012. <https://doi.org/10.1177/1744935911429414>

MCMULLIN, Caitlin. 'Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management.' *Public Administration* 99(5): 5-22, 2021. <https://doi.org/10.1111/padm.12672>

MEIER, Kenneth J. 'Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy.' *Public Administration Review* (May-June) 57(3): 193-99, 1997. <https://doi.org/10.2307/976648>

MENDES, Joana. La réforme du système administrative portugais: New Public Management ou Etat

Néo-Wéberien? *Revue française d'administration publique*, 119(3): 533-53, 2006. <https://doi.org/10.3917/rfap.119.0533>

MEULEMAN, Louis. *Metagovernance for Sustainability, A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*. London: Routledge, 2018. <https://doi.org/10.4324/9781351250603>

MIEDZINSKI, Michal, MAZZUCATO, Marianna; EKINS, Paul. 'A Framework for Mission-Oriented Innovation Policy Roadmapping for SDGs: The Case of Plastic-Free Oceans'. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, *Working Paper WP 2019-03*. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198841760.003.0004>

NEWMAN, Janet. 'Bending Bureaucracy: Leadership and Multi-Level Governance'. In *The Values of Bureaucracy*, ed. du Gay, Paul. Oxford: Oxford University Press: 191-209, 2005.

O'TOOLE, Laurence J. 'The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World'. *Journal of Public Administration Research and Theory* J-PART 7.3: 43-459, 1997. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024358>

OECD. *The Way Forward*. Paris: OECD, 2015.

OECD. *The organization and functioning of the center of government in OECD countries*. Centre Stage, OECD Centers of Government. Paris: OECD, 2018.

OLSON, Johan P. 'Institutional Design in Democratic Context'. *The Journal of Political Philosophy* 5(3): 203-29, 1997. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00032>

OLSON, Johan P. 'Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy'. *Journal of Public Administration Research and Theory* J-PART Jan. 16(1): 1-24, 2006. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui027>

ONGARO, Edoardo. *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

PALUMBO, Antonino; SCOTT, Alan. 'Bureaucracy, Open Access, and Social Pluralism: Returning the Common to the Goose'. In *The Values of Bureaucracy*. ed. du Gay, Paul. Oxford: Oxford University Press: 281-307, 2005.

PETERS B. Guy. 'Management, management everywhere: whatever happened to governance?'. *International Journal of Public Sector Management* 30(6/7): 606-14, 2017. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2017-0146>

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press: 345, 2004 (2nd ed.).

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform, A Comparative Analysis—NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press: 367, 2011 (3rd ed.).

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform, A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press: xix + 388, 2017 (4th ed.).

POLLITT, Christopher. 'Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe?'. In *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, ed. Pollitt, Christopher, Van Thiel, Sandra and Homburg, Vincent. New York: Palgrave MacMillan: 10-25, 2007. https://doi.org/10.1057/9780230625365_2

POLLITT, Christopher. 'Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget?'. *Public Administration* 87(2): 198-218, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.01738.x>

- POTUCEK, Martin. 'The concept of the Neo-Weberian State confronted by the multi-dimensional concept of governance'. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* I(2) Winter: 83-94, 2008/2009.
- POWELL, Walter. 'Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organisation'. In *Markets, Hierarchies, and Networks: The Co-ordination of Social Life*, ed. Thompson G.L., Levacic, F.R. and Mitchell, J. London: Sage: 265-76, 1991.
- PUTNAM, Robert D., Robert, Leonardi; Nanetti, Raffaella Y. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1993. <https://doi.org/10.1515/9781400820740>
- RAADSCHELDERS, Jos. 'Administrative History'. In *Handbook of Public Administration*. ed. Peters, B. Guy and Pierre, Jon. Thousand Oaks, CA: Sage: 161-68, 2003.
- RAMOS, Conrado; MILANESI, Alejandro. 'The Neo-Weberian State and the neo-developmental strategies in Latin America: the Case of Uruguay'. *International Review of Administrative Sciences* 86(2): 261-77, 2020. <https://doi.org/10.1177/0020852318763525>
- RANDMA-LIIV, Tiina; WOLFGANG, Drechsler. 'Three decades, four phases: Public Administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017'. *International Journal of Public Sector Management* 30(67): 595-605, 2017. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0175>
- RANDMA-LIIV, Tiina. 'New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe'. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, I (2) Winter: 69-81, 2008/2009.
- REED, Michael. 'Beyond the Iron Cage?' In *The Values of Bureaucracy*. ed. Gay, Paul. Oxford: Oxford University Press: 115-40, 2005.
- RHODES, Rod A. 'The New Governance: Governing without Government'. *Political Studies* XLIV: 652-67, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- RHODES, Rod A. 'From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters'. *Public Policy and Administration* 12(2): 31-50, 1997. <https://doi.org/10.1177/095207679701200204>
- RIGGS, Fred W. 'Modernity and Bureaucracy'. *Public Administration Review* 57(4): 347-53, 1997. <https://doi.org/10.2307/977318>
- RONALDS, Paul. 'Cross-Sector Working: Meeting the Challenge of Change'. In *The Three Sector Solution, Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*. ed. Butcher John R. and Gilchrist, David J. Canberra: Australian National University Press: 337-52, 2016. <https://doi.org/10.22459/TSS.07.2016.16>
- SAGER, Fritz; ROSSER, Christian. 'Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy'. *Public Administration Review*, November-December: 1136-47, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02071.x>
- SAGER, Fritz et al. *A transatlantic History of Public Administration: Analyzing the USA, Germany and France*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2018.
- SAVAGE, Mike. 'The Popularity of Bureaucracy: Involvement in Voluntary Associations'. In *The Values of Bureaucracy*, ed. Paul du Gray. Oxford: Oxford University Press: 309-34, 2005.
- SEKERA, June. 'The Public Economy: Understanding Government as a Producer'. UCL Institute for

Innovation and Public Purpose, Working Paper WP 2020-01. 2020.

SELZNICK, P. *The Moral Commonwealth*. Berkeley, CA: University of California Press. 1992.

SERPA, Sandro; FERREIRA, Carlos Miguel. 'The Concept of Bureaucracy by Max Weber'. *International Journal of Social Science Studies* 7(2): 12-18, 2019. <https://doi.org/10.11114/ijsss.v7i2.3979>

Solli Audun; Anthony Leysens. '(Re)Conceptualizing the Political Economy of the African State Form: The Strong/Weak Contradiction in Angola'. *Politikon* 38(2): 295-313, 2011. <https://doi.org/10.1080/02589346.2011.580129>

STIVERS, Camilla. *Bureau Men, Settlement Women, Constructing Public Administration in the Progressive Era*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2000.

STIVERS, Camilla. *The listening bureaucrat: responsiveness in public administration*. In *Democracy, bureaucracy, and the study of administration*, C. Stivers. An ASPA Classics Volume. Boulder Col: Westview Press: 222-24, 2001. <https://doi.org/10.4324/9780429501036-15>

STIVERS, Camilla. *Governance in dark times, Practical Philosophy for Public Service*. Washington D.C: Georgetown University Press, 2008.

STIVERS, Camilla. The Bureau Movement, Seedbed of Modern Public Administration. In *Handbook of Organization Theory and Management*, ed. Lynch, T. and Dicker. New York: Marcel Dekker: 259-72, 1998.

STIVERS, Camilla. 'The Significance of "The Administrative State"'. *Public Administration Review* (January-February) 68(1): 53-56, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00835.x>

STIVERS, Camilla. ed. *Democracy, Bureaucracy and the Study of Administration*. Boulder, Col: Westview Press, 2001.

THOMPSON G.L.; LEVACIC F.R.; MITCHELL J. eds. *Markets, Hierarchies, and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage, 1991.

THOMPSON, Grahame F. *Between Hierarchies and Markets, The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198775270.001.0001>

THOMPSON, Victor A. *Organizations in Action, Social Science Bases of Administrative Theory*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1967.

THOMPSON, Victor A. *Bureaucracy and the Modern World*. N.J.: General Learning Press, 1976.

TORFING, Jacob et al. *Public Governance Paradigms, Competing and Co-existing*. Cheltenham: Edward Elgar, 2020. <https://doi.org/10.4337/9781788971225>

TRONDAL, Jarle. 'On bureaucratic centre formation in government institutions: Lessons from the European Commission'. *International Review of Administrative Sciences* 78(3): 425-46, 2012. <https://doi.org/10.1177/0020852312445021>

WEBER, Max. 'Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis'. In Max Weber. 1968. *Methodologischer Schriften*. Frankfurt am Main: Fischer Verlag: 1-64, 1904.

WEBER, Max. 1922. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Sozialökonomik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1922.

WEBER, Max. *Theory of Social and Economic Organisations*, trans. A.M. Henderson and Talcott Parsons. New York: Oxford University Press, 1947.

WEBER, Max. 'Bureaucracy' in *From Max Weber*, ed. and trans. C. W. Mills and H.H. Gerth. London: Routledge & Kegan Paul, 1948.

WEBER, Max. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*, edited G. Roth and C. Wittich. New York: Bedminster Press, 1968.

WEBER, Max. 'The "Objectivity" of Knowledge in Social Science and Social Policy' in *Collected Methodological Writings*, ed H.H. Bruun and S. Whimster, trans. H. H. Bruun. London and New York: Routledge, 2012.

WHIMSTER, Sam; LASH, Scott. eds. *Max Weber, Rationality and Modernity*. London: Allen & Unwin: 1-31, 1987.

WHIMSTER, Sam. *Understanding Weber*. London: Routledge. 2007. <https://doi.org/10.4324/9780203030561>

WILLIAMSON, O.E. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press, 1985.

YEBOAH-ASSIAMAH, Emmanuel, ASAMOAH, Kwame; AGYEKUM KYEREMEH, THOMAS. 'Therefore, Is Bureaucracy Dead? Making a Case for Complementarity of Paradigms. Public Administration Thinking and Discourse'. *International Journal of Public Administration*, 39(5), 382-94, 2016. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1015558>

Geert BOUCKAERT

<https://orcid.org/0000-0002-0282-8106>

Professor Honorário, UCL Intitute for Innovation and Public Purpose

Tradução e Revisão

Carolina da Cunha Rocha

<https://orcid.org/0000-0002-4576-7008>

Doutora em História por El Colegio de México. Editora-Adjunta da *Revista do Serviço Público* (RSP). carolina.rocha@enap.gov.br

Raphael Amorim Machado

<https://orcid.org/0000-0001-7500-4485>

Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor de Ciência Política na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), bolsista da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). raphael.machado@enap.gov.br

O NOVO ESTADO NEOWEBERIANO¹

Wolfgang Drechsler

Tallinn University of Technology (TalTech), Talín, Estonia

"A burocratização é, como mostrou Max Weber, o verdadeiro destino da nossa civilização."

Hans-Georg Gadamer

O novo Estado Neoweberiano é a iteração contemporânea e atual da Administração Pública Weberiana – na prática, na teoria e na norma. As atualizações de Geert Bouckaert mostram de maneira convincente que tanto o Estado Neoweberiano, como a administração pública weberiana original, possuem os recursos para abordar questões contemporâneas, tanto do desenvolvimento teórico-acadêmico da administração pública, como dos desafios éticos associados a ela. Para ilustrar isso, o presente ensaio discute primeiro as várias formas de weberianismo e a suas relações entre si; em seguida, aborda a relação entre o Estado Neoweberiano e a *New Public Management* (NPM); e, por fim, trata da ligação da administração pública weberiana em todas as suas formas com a boa administração pública.

Palavras-chave: Estado Neoweberiano, Nova Gestão Pública, administração pública, Max Weber, Geert Bouckaert

¹ Agradecemos a Carolina da Cunha Rocha e a Raphael Amorim Machado pela tradução e revisão técnica deste trabalho.



EL NUEVO ESTADO NEOWEBERIANO

El nuevo Estado neoweberiano es la versión contemporánea y actual de la administración pública weberiana: práctica, teórica y normativamente. Las actualizaciones de Geert Bouckaert muestran de manera convincente que tanto el propio Estado neoweberiano como la AP weberiana original poseen los recursos para abordar cuestiones contemporáneas tanto del desarrollo académico-teórico de la Administración Pública como de los desafíos éticos asociados. Para ilustrar esto, el presente ensayo analiza primero las diversas permutaciones del weberianismo y su relación entre sí; luego aborda la relación entre el Estado Neoweberiano y la Nueva Gestión Pública; y finalmente aborda la conexión de la administración pública weberiana en todas sus formas con la buena administración pública.

Palabras clave: Estado neoweberiano, Nueva Gestión Pública, administración pública, Max Weber, Geert Bouckaert

THE NEW NEO-WEBERIAN STATE

The new Neo-Weberian State is the contemporary, the current iteration of Weberian Public Administration—practically, theoretically, and normatively. Geert Bouckaert’s updates convincingly show that both the Neo-Weberian State itself and original Weberian PA possess the resources to address contemporary questions both of the scholarly-theoretical development of Public Administration and the associated ethical challenges. In order to illustrate this, the present essay discusses first the various permutations of Weberianism and their relation to each other; then addresses the relationship between the Neo-Weberian State and the New Public Management; and finally deals with the connection of Weberian Public Administration in all of its forms with good Public Administration.

Keywords: Neo-Weberian State, New Public Management, Public Administration, Max Weber, Geert Bouckaert.

INTRODUÇÃO

O novo Estado Neoweberiano é a iteração contemporânea e atual da Administração Pública Weberiana – na prática, na teoria e na norma. Trata-se de uma versão atualizada do conceito original de Estado Neoweberiano (Neo-Weberian State -NWS) que foi lançado por Christopher Pollitt e Geert Bouckaert na segunda edição do seu livro sobre Reforma da Gestão Pública, com o mesmo título, há quase duas décadas (POLLITT; BOUCKAERT 2004: 96-102; especialmente 99-100; ver POLLITT *et al.* 2009).² Esse conceito crucial para o mundo da vida administrado, um dos paradigmas da administração pública – o Estado em ação –, emergiu após o desaparecimento da *New Public Management* (NPM) como um modelo de administração pública com validade global, ou seja, reivindicação global no nível normativo, como um importante ponto de referência tanto para ideias teóricas quanto para ideias de reforma.

Após a segunda edição, a *Reforma da Gestão Pública* teve mais duas edições, em 2011 e 2017, não só ajustando, mas também desenvolvendo diversos conceitos, com destaque para o Estado Neoweberiano (Pollitt; Bouckaert, 2011, 2017). Dado o falecimento prematuro de Christopher Pollitt, em 2018, Geert Bouckaert investigou e aperfeiçoou o conceito para a década de 2020 - não numa quinta edição (ainda), mas no contexto e talvez até certo ponto motivado pela edição atual da *Max Weber Studies* e o workshop anterior que baseou a discussão do conceito.

Em *The Neo-Weberian State: From Ideal-Type Model to Reality?* (O Estado Neoweberiano: Do Modelo do Tipo Ideal à Realidade?), Bouckaert (2022) explica muito claramente que o Estado Neoweberiano não é apenas um *insight* descritivo interessante, mas precisa ser, e está sendo, transferido do modelo para a realidade. A visão mais inovadora desse ensaio é o foco em três conceitos (hierarquia, rede e mercado) para mapear essa discussão. Ele mostra como os diferentes paradigmas da administração pública diferem em relação a esses conceitos e quais implicações isso teve para o seu provável sucesso. O Estado Neoweberiano foi identificado como sendo inicialmente impulsionado pela hierarquia, em oposição ao impulso de reforma da NPM baseado no mercado como forma organizacional dominante. Bouckaert afirma que “inicialmente houve uma observação empírica, certamente na Europa continental, da administração pública neoweberiana derivada da dinâmica das reformas do setor público na segunda metade do século 20. Foi então ‘atualizado’ como um modelo de tipo ideal do Estado Neoweberiano por razões teóricas. Este Estado Neoweberiano (baseado e direcionado pela hierarquia) passou então para um dos modelos de reforma normativa” (BOUCKAERT, 2022).

Minha opinião é que as atualizações do novo Estado Neoweberiano mostram de forma convincente que tanto o próprio Estado Neoweberiano quanto a administração pública Weberiana original possuem os recursos para abordar questões contemporâneas, tanto do desenvolvimento teórico-acadêmico da Administração Pública quanto do novo e proeminente sistema ético associado a desafios. Essa atualização— que estou rotulando, algo que Bouckaert

²O conceito é de Pollitt e Bouckaert, mas o reconhecimento de um ressurgimento do weberianismo na administração pública europeia já estava “no ar” a essa altura; ver Drechsler, 2005.

se absteve de fazer, de “Novo Estado Neoweberiano” para os propósitos do presente ensaio – sublinha a fecundidade das proposições originais (Estado Neoweberiano e Administração Pública weberiana), bem como lança luzes, creio eu, sobre alguns dos conceitos-chave desse enquadramento do nosso mundo de vida administrado.

Para defender esses pontos, falarei, primeiro, sobre as várias permutações do weberianismo e a sua relação entre si; em seguida, abordarei a relação entre Estado Neoweberiano e *NPM*; e finalmente tratarei da ligação da administração pública weberiana em todas as suas formas com a boa administração pública. Esses três pontos parecem-me particularmente relevantes para o contexto atual.

PARTE UM: A dialética weberiana

A observação de Gadamer citada pelo lema de que “a burocratização é, como Max Weber demonstrou, o verdadeiro destino da nossa civilização” (GADAMER, 1993: 348), é simultaneamente correta e importante em dois níveis – o fato de a burocratização e o fato de ter sido Weber quem a demonstrou. À luz dos tons de Lorelei da teoria pós-burocrática e de rede (BOUCKAERT, 2022 cita REED, 2015 e HÖPFL, 2006 como excelentes diagnósticos), mesmo que já estejam desaparecendo (STIVERS, 2022), ou reflexões propositais sobre a Inteligência Artificial (IA) substituindo tudo (ver HONG, 2022), talvez não seja supérfluo repetir que o nosso mundo continua a ser administrado, cujo paradigma global de burocracia permanece em aspectos significativos Weberiano: a administração pública ainda é amplamente organizada em hierarquias e carreiras de longo prazo, guiada por competências e governada por regras e arquivos (o fato de terem se tornado digitais aumentou sua importância em vez de diminuí-la; ver DRECHSLER, 2020c); é a administração pública que visa fazer as coisas de forma eficaz e eficiente; a mesma administração pública que foi uma característica indispensável da modernidade vocacional, nas empresas, no Estado, nas organizações voluntárias e nas instituições de caridade.

Para a maioria das pessoas, incluindo especialistas em administração pública, o próprio Max Weber pensava que uma administração pública mais eficiente era um conjunto de cargos nos quais os funcionários públicos nomeados operavam sob os princípios da seleção por mérito (impessoalidade), hierarquia, divisão do trabalho, emprego exclusivo, progressão na carreira, a forma escrita e a legalidade. Esse aumento da racionalidade aumentaria a velocidade, o âmbito, a previsibilidade e a relação custo-eficiência, conforme necessário para uma sociedade industrial avançada (a famosa passagem em *Wirtschaft und Gesellschaft*, WEBER, 1922: 124-30). O fato de Weber não “gostar” desse tipo de burocracia é uma verdade trivial. É claro que Weber não era weberiano no sentido de que gostava do tipo de burocracia que a “administração pública weberiana” significa hoje em grande parte; ao contrário, como Whimster mais uma vez destaca e documenta (2022), Weber foi um de seus críticos mais duros. Mas o que aconteceu é que,

como argumenta Bouckaert, “a visão de Weber sobre a burocracia e a administração pública evoluiu para uma “administração pública weberiana” (um tipo ideal que se tornou um modelo normativo e uma realidade concreta).

Uma das razões para a incompreensão da administração pública weberiana em seus diferentes significados, e do próprio Weber, é que os estudiosos do pensamento de Weber – especialmente aqueles com uma formação mais sociológica – e os especialistas em administração pública não têm se comunicado suficientemente entre si nas últimas décadas, ao máximo, em detrimento da teoria e prática weberiana da administração pública. Um exemplo dessa lacuna é que, para os estudiosos de Weber, é obrigatório citar o agora concluído *Max Weber Gesamtausgabe* (MWG) em 47 volumes (WEBER, 1984–2020)³, com um padrão que localiza a citação de forma inequívoca; não importa suas falhas consideráveis (veja agora LICHTBLAU, 2022), incluindo complexidades e impraticabilidades bastante bizarras (KAESLER, 2020). Os especialistas em administração pública, por outro lado, costumam usar traduções de trechos de livros acadêmicos, às vezes – como vimos durante o centenário da morte de Weber em 2020 – até mesmo com um pouco de desafio e alegria, em uma espécie de esnobismo invertido.

Isso também é crucial no nosso contexto atual – a visão da administração pública resumida acima é precisa (pelo que significa) e, portanto, citada de acordo com a edição original, e importante na sua *Wirkungsmächtigkeit* (eficácia), mas como Whimster (2022) documenta cuidadosamente “a força e a eloquência da versão pré-guerra garantiu a sua reputação como um texto clássico sobre a burocracia, ainda que numa versão que Weber não teria publicado”. A leitura de versões abreviadas, traduzidas e antigas de Weber leva a uma compreensão igualmente resumida de sua visão de administração pública, mesmo além da inevitável mudança de significado (GADAMER, 1991).

A complexidade dos significados aqui é apropriadamente resumida por Bouckaert (2022): “A teoria da ‘burocracia’ de Weber evoluiu para uma teoria weberiana da ‘burocracia’ e, em última análise, para um modelo weberiano de administração pública, e até mesmo para um modelo weberiano de Estado, um modelo tipo ideal. No entanto, foram desencadeadas reações teóricas, ideológicas e práticas em consequência destas práticas e modelos weberianos”. Como isso já é parte integrante do Estado Neoweberiano, Torfing *et al.* criticam o fato de que “o Estado Neoweberiano parece apresentar uma caracterização superficial de um modelo de governança burocrático que não consegue fazer justiça ao complexo pensamento e argumentação de Weber, bem como não consegue apreciar o papel estadista da administração na formação da governação e administração pública, ignorando a descrição crítica de Weber sobre a burocracia como uma ‘gaiola de ferro’” (TORFING *et al.*, 2020: 85, conforme citado em BOUCKAERT, 2022). É, portanto, espantoso – os pontos são bem considerados como tais, mas os encontramos tanto no

³ A ser digitalizado em breve, consulte <https://mwg.badw.de/das-projekt.html>.

Estado Neoweberiano quanto em Weber, bem como em outros trabalhos de Pollitt e Bouckaert.

O problema dessa falta de comunicação é, em grande medida, o salto nos significados do que é a administração pública weberiana. Tentando remediar essa situação por meio da sistematização, sugeriria preliminarmente a seguinte matriz de nove dessas categorias. (Estou aqui misturando tipos conscientemente, sobre os quais discuto abaixo.) Existem mais tipos a serem considerados, mas acho que os que escolhi são importantes por estarem interrelacionados. De maneira simples, mas legítima, podemos falar de:

Administração Pública Weberiana no sentido da:

1.(teoria da) Administração Pública de Max Weber, e aqui

- i. o que Max Weber publicou na administração pública sob esse nome – esse é o núcleo clássico dos estudos modernos de Weber e inclui:
 - publicações originais;
 - versões resumidas e seleções; e
 - traduções;⁴
- ii. o que Max Weber escreveu sobre administração pública – incluindo rascunhos, tão acessíveis agora no MWG; e
- iii. o que Max Weber pensava sobre administração pública, incluindo opiniões pessoais sobre fenômenos burocráticos atuais;

2.um rótulo específico para a administração pública prussiana/ alemã/ continental durante a época de Weber até hoje; e

3. um rótulo geral para administração pública tradicional, clássica, hierárquica, baseada em capacidade etc., mesmo fora da Europa⁵ e para além da modernidade.

Sem entrar nesse debate, são os itens 2 e 3 que (podem) formar tipos ideais no sentido weberiano, menos – mas também – 1, especialmente o subitem i. Justapondo isso aos três aspectos do Estado Neoweberiano como se segue, e recorrendo às várias vertentes desta herança que ocorrem simultaneamente, podemos diferenciar entre:

- a. um diagnóstico empírico;
- b. um modelo analítico (e sim, um tipo ideal também);
- c. um modelo normativo ou diretrizes para uma boa administração pública.

⁴ Notoriamente importante nesse caso; ver especialmente Weber, 1946.

⁵ Ver, por exemplo, Drechsler (2016) sobre administração pública budista (no caso tailandês) como potencialmente weberiano nesse sentido; Drechsler (2020a) sobre a diferença entre a PA confucionista weberiana e a chinesa imperial, de acordo com Weber.

E então, a) relaciona-se principalmente – não exclusivamente – com 2, um diagnóstico da administração pública no tempo de Weber; b) mais com 1.i., uma teoria da administração pública formulada por Weber; e c) talvez com 3, modelos gerais da administração pública pelo mundo.

Dizer que aqui existe uma dialética entre vários níveis pode parecer fácil, já que usar o conceito de dialética é muitas vezes apenas uma maneira fácil de sair de situações complexas; mas eu diria que é importante, para fins analíticos e acadêmicos, diferenciar entre esses diferentes aspectos da administração pública weberiana e reconhecer sua conexão dialética no verdadeiro sentido (ver H. DRECHSLER, 1995), porque não é nem intelectualmente satisfatório, nem heurísticamente útil se descartarmos 3., por exemplo, ou seja, a visão de Weber sobre a *Verwaltetheit der Welt* (governança do mundo), apontando para alguma suposta, ou mesmo defensável, obsolescência de 2. ou 1.i., dizendo que esse tipo de administração pública não mais existe ou que ainda deveria existir. Penso, tal como Gadamer, que o rótulo de Weber para 3. é ao mesmo tempo apropriado e útil: a partir daí, pode-se e deve-se embarcar em investigações adicionais. Mas nenhuma dessas nove categorias é totalmente independente, todas influenciam-se mutuamente; uma pode ser criticada e questionada à luz de outra, e é sensato e frutífero fazê-lo. O que não é legítimo é tentar invalidar declarações ou características de uma categoria apontando para outra, seja para mostrar inconsistência ou erros factuais, obsolescência ou algo semelhante. Mesmo que o modelo de burocracia que Weber desenvolveu em i. realmente tivesse mudado, 3. poderia permanecer intocado.⁶

Em suma, todas essas categorias são legitimamente chamadas de weberianas; estão relacionadas, mas nenhuma é capaz de validar ou invalidar outra; é interessante e potencialmente frutífero discutir uma à luz das outras, mas apenas quando se está consciente das diferenças, bem como do que as une.

PARTE DOIS: Do NPM ao Estado Neoweberiano⁷

Voltando aos pontos de Bouckaert, à discussão de Whimster e às diversas críticas, penso que agora é importante discutir brevemente o contexto do Estado Neoweberiano, que é o conjunto de reformas administrativas em torno dele, e especialmente o NPM. Desde a década de 1980, os protagonistas do NPM levaram a cabo um ataque sustentado ao paradigma weberiano, promovendo valores empresariais e muitas vezes usando o rótulo Weber como uma caricatura e sem a compreensão completa de qualquer um dos seus conceitos. Além de algumas críticas matizadas, o NPM liderou uma batalha fundamentalmente ideológica contra a administração

⁶ Um caso muito semelhante, ainda que por outra razão, é o de Nietzsche; veja Drechsler, 2006.

⁷ Grande parte desta seção é baseada em minhas próprias anotações em Drechsler e Randma-Liiv, 2015.

pública como tal: o *ethos* do serviço público foi declarado morto e o governo parte do problema. Essa foi uma reforma anglo-americana e os países da Europa Continental que não cumpriram as reformas foram declarados retardatários. No início da década de 2000, Pollitt e Bouckaert conceituaram esses países como seguidores de seu próprio modelo de burocracia – o Estado Neoweberiano (NWS) – como um paradigma weberiano atualizado pelos insights do NPM.

Ao definir a NPM, provou-se útil vê-la como um fenômeno de dois níveis:

1. Em um nível superior, enquanto conceito, teoria ou paradigma, a NPM é a transferência de princípios empresariais de mercado e técnicas de gestão do setor privado para o setor público, baseada numa compreensão neoliberal do Estado e da economia. O objetivo, portanto, é um Estado magro, reduzido e mínimo, no qual qualquer atividade pública deve ser diminuída e, se for o caso, exercida de acordo com princípios empresariais de eficiência.

2. Em um nível inferior, a NPM é uma caixa de ferramentas, um conjunto de práticas específicas e ferramentas de gestão, tais como gestão de desempenho, agencificação (*agencification*), gestão de projetos, redução de hierarquias, orientação para o cliente, abolição da carreira pública, gestão da qualidade total e a entrega da tríade de privatização, terceirização e parcerias público-privadas (PPP). A transparência, o envolvimento dos cidadãos e mesmo a descentralização não fazem parte do núcleo original da NPM, mas foram rapidamente acrescentados à lista.

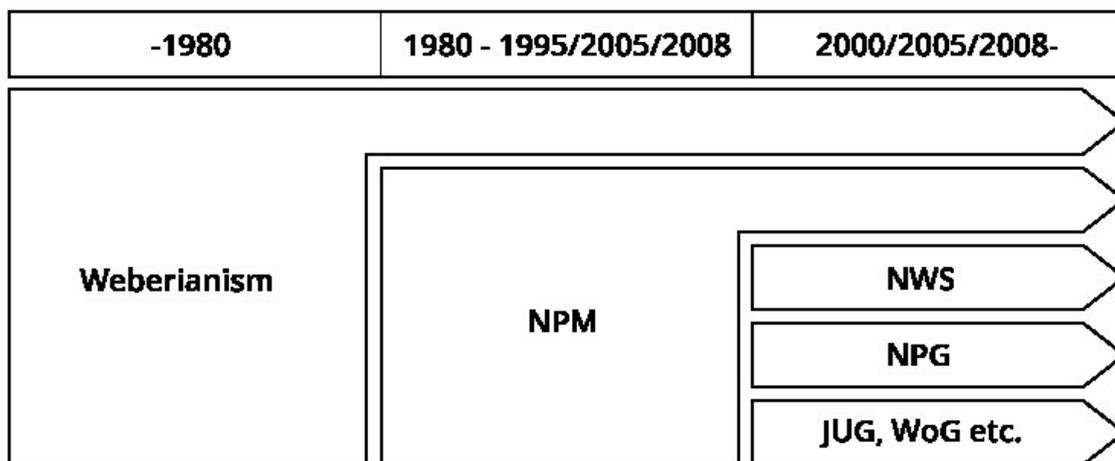
A NPM é, ao mesmo tempo, um fenômeno regional e global – veio da Anglo-América e foi fortemente impulsionada por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que são instituições fundamentalmente anglo-americanas e, portanto, não weberianas (ver RAADSCHELDERS, 2013; PIERRE, 2013). Além disso, a NPM tem origem na década de 1980, período caracterizado pelo domínio dos governos neoliberais e pela percepção da crise do Estado-providência e do seu financiamento, mas que se desenvolveu plenamente no início da década de 1990.

Nos estudos de administração pública, se tomada em um nível mais elevado, a NPM está obsoleta no momento, especialmente na Europa – mas não apenas –, embora existam tentativas de ressuscitar o debate. Poderíamos dizer que na administração pública, por volta de 1995, ainda era possível acreditar na NPM, embora inicialmente houvesse fortes e substanciais críticas; por volta de 2000, a NPM estava na defensiva, pois as descobertas empíricas depunham contra ela; por volta de 2005, a NPM não era mais uma teoria viável. No nível das ferramentas, a NPM oferece alguns elementos e amplos princípios que “como tais” poderiam muitas vezes ser julgados positivamente, desde que não constituam a base do sistema administrativo.

É aqui que é inserido o Estado Neoweberiano, que mencionei anteriormente – se uma autocitação for permitida – usando a abordagem dialética, uma “metáfora que descreve um modelo (especificamente europeu, mas de aplicação mais ampla) que coopta os elementos positivos da NPM, mas sobre uma base weberiana, de modo que ambos são assimetricamente

aufgehoben (alinhados)” (DRECHSLER; KATTEL, 2009: 98). Uma vantagem funcional do Estado Neoweberiano é que, como diz a expressão, ele não elimina os bons bebês gerencialistas – e participativos – da caixa de ferramentas com a água do banho da NPM.

Junto ao Estado Neoweberiano, outros novos paradigmas pós-NPM também buscavam preservar a ideia básica da NPM, incorporando as lições aprendidas, tais como os problemas de valor e coordenação quase universalmente reconhecidos que a NPM cria. Esses incluem, em primeiro lugar, a Nova Governança Pública (NPG; OSBORNE, 2007) que é basicamente a NPM com lições weberianas aprendidas, funcionando como uma política pública ao invés de um foco de implementação (ou seja, a imagem espelhada do Estado Neoweberiano), mas também a governança de valor (*Value Governance*), coordenação com ênfase na junção de organizações governamentais (*Joint-Up Governance – JUG*) e na governança integral (*Whole-of-Governance – WoG*). Além disso, ainda existem os protagonistas ativos dos dois principais paradigmas mais antigos, e até mesmo os novos convertidos a eles. Isso levou a uma *Unübersichtlichkeit* (confusão) pós-NPM e à confusão que caracteriza a administração pública hoje (ver no conjunto POLLITT; BOUCKAERT, 2011; 2017), e que muitas vezes resumi da seguinte forma:



Fonte: Drechsler e Randma-Liiv 2015⁸.

A crise financeira global que atingiu o mundo no outono de 2008 teve um impacto substancial nas fronteiras entre o público e o privado, tal como a pandemia da Covid-19, mas, curiosamente, nenhuma delas alterou ou contribuiu para as diferentes teorias e práticas de administração pública; em vez disso, impactaram a forma como antigos conceitos eram vistos e usados.⁹ Depois do colapso, muitos dos círculos orientados para o mercado demoraram uma semana, no máximo, para exigir que o Estado viesse em seu socorro. A atitude pública e política

⁸ Para esclarecer isto, é interessante observar que o próprio Bouckaert vê o Estado Neoweberiano como parte, e não como concorrente, do WoG, o qual obtém melhores resultados do que o NPM e o NPG. Mais uma vez, eu chamaria o WoG de outro paradigma e o Estado Neoweberiano compete com ele – mas reconheço que é muito mais importante o que Bouckaert pensa aqui.

⁹ Isso se aplica à digitalização e à ausência de transformação digital em administração pública; veja mais recentemente Lindquist, 2022.

em relação à burocracia em geral também foi alterada, e a crítica à NPM tal como formulada acima parecia quase trivial (PETERS *et al.*, 2011).

Contudo, quando a economia parecia recuperar no Verão de 2009, essas lições foram rapidamente esquecidas por muitos dos protagonistas da NPM, afirmando que era o momento para reformas do tipo NPM, dessa vez excluindo o manto de “melhores serviços por menos dinheiro”, mas apenas com a prerrogativa do Estado gastar menos (o cenário intensificado de “esvaziamento” de LODGE; HOOD, 2012). O Estado Neoweberiano parecia agora demasiado caro e a sua ascendência foi uma das vítimas da crise, enquanto os paradigmas pós-NPM baseados na NPM receberam um impulso. A pandemia de Covid-19 validou novamente o Estado Neoweberiano, ao ponto de ocasionalmente parecer ser uma questão de sobrevivência morar em um Estado Neoweberiano ou mesmo em um país weberiano (em sentido amplo de 3. conforme acima), se houvesse estabilidade ágil suficiente para reagir dinamicamente, mas com capacidade e perspectiva para atuar adequadamente, bem como uma infraestrutura de saúde pública suficiente e não privatizada (por exemplo, RAKSNYS *et al.*, 2022). Mas a ideologia anti-Estado da qual a NPM é parte integrante é incrivelmente resiliente, mesmo considerando que a retórica anticapacidade e de Estado mínimo não seja considerada muito atrativa em 2022.¹⁰

No nosso contexto, dois pontos são importantes: primeiro, o Estado Neoweberiano tal como concebido e desenvolvido por Bouckaert agora não é contra a NPM, tampouco é contra as ferramentas que realmente funcionam; pelo contrário, o Estado Neoweberiano tenta conscientemente preservar os aspectos positivos. No entanto, em segundo lugar, a NPM como ideologia e paradigma real foi e continua sendo tão terrível quanto os seus críticos (inclusive eu) a consideram – na verdade, uma manifestação das “fábricas obscuras e satânicas” de Blake (IDEASROOM, 2019). Eu diria, portanto, que há pouca possibilidade de que Max Weber pudesse ter apoiado a NPM (mesmo no sentido de iii.), a menos que se definam suas características distintivas.

Quanto ao primeiro ponto, nas passagens em que Bouckaert lida com os críticos do Estado Neoweberiano, eu diria de forma quase indulgente, ele afirma mais uma vez que o Estado Neoweberiano é “menos” pró-burocracia do que a administração pública weberiana. A defesa da burocracia no sentido positivo frequentemente associada a du Gay (2000) não é sua. Para Bouckaert (2022), o Estado Neoweberiano é um sistema contido, até mesmo um “weberianismo leve”, longe de ser um banquete burocrático de pétalas de rosa de Alma-Tadema, sufocando as suas vítimas (BARROW, 1998). Como ele mesmo diz, o Estado Neoweberiano “mantém uma base weberiana, no entanto, ... movendo-se para além e acima de Weber, o que é a essência da sua contribuição para o Modelo de tipo ideal de estado (Estado Neoweberiano)” (BOUCKAERT, 2022). Não tenho certeza de “estar indo além de Weber”, porque isso não reconhece o quanto de

¹⁰ As atuais reformas administrativas do tipo NPM no Butão (KUENSEL, 2022) e nas Filipinas (RAQUIZA *et al.*, 2022), por exemplo, claramente correm o risco de descapacitar o Estado, pois afirmam aumentar a capacidade para políticas preparadas para o futuro, embora a iniciativa filipina empregue, de forma enfadonha, o distorcido termo *rightsizing*. (Outro aspecto é que os Estados empreendedores preparados para o futuro requerem uma administração pública weberiana e, nos seus fundamentos, só podem ser entendidos em termos weberianos; ver KATTEL *et al.*, 2022.).

Aufhebung (superação) (ver H. DRECHSLER, 1995) já está no próprio Weber, especialmente em 1.ii. e até 1.iii. conforme discussão acima.

Conectando os dois pontos, e como um bom exemplo de informação dialética da relação das categorias entre si, os discursos de Weber sobre a administração em seu tempo de vida são interessantes, mas a natureza de Weber, digamos assim, altamente controversa e não irênica (pacífica) torna-os menos relevantes do que os seus textos acadêmicos (ver KAESLER, 2014). É a categoria 1.i. que mais importa, ou seja, o que Weber publicou sob o rótulo de administração pública, seguido por 1.ii., os esboços do pensamento de weber sobre administração pública publicados em suas obras reunidas, e muito menos 3., o pensamento geral de Weber sobre o desenvolvimento dos tipos de administração pública na história.

Mas o que realmente aniquila Weber como um protagonista do NPM, para chegarmos ao segundo ponto, é que a NPM cumpriu parcialmente as suas promessas ou propósitos, ainda que para Weber ela teria de tê-lo feito. A NPM não economizou nenhum dinheiro (HOOD; DIXON, 2013). O “caos administrativo, resultado das inúmeras iniciativas de NPM, contradiz claramente a estipulação weberiana da autoridade monocrática e sua responsabilização perante o parlamento”. Finalmente, e mais importante, “num mundo de indicadores de desempenho exigidos pela NPM, o que emerge é a incapacidade do próprio governo desempenhar” (WHIMSTER, 2022).¹¹ Apesar de todas as atrações heurísticas que a NPM possa ter apresentado a Weber, ele não a teria apoiado.

PARTE TRÊS: O que é uma boa administração pública weberiana?

“Afirmamos e hipotetizamos que o Estado Neoweberiano, muito melhor e mesmo contrário ao NPM (orientado para o mercado) e ao NPG (orientado para a rede), garantirá as três funções centrais de uma estratégia governamental global dentro de um contexto de sociedade amplo: desempenho, inclusão e prestação de serviços equitativos, governança resiliente em crises e inovação eficaz para o governo e a sociedade” (BOUCKAERT, 2022).

Ao afirmar isso, Bouckaert (2022) concorda com a virada normativa de c), ou seja, um modelo normativo ou um guia para a boa administração pública. A advertência de Whimster de que “os métodos de tipo ideal de Weber não conferem nenhuma certeza quanto ao que está acontecendo no nível básico é um problema com o qual a teoria neoweberiana está constantemente lutando”, também deve ser reconhecido que nunca há qualquer certeza na política, e muito menos na categorização. Mas permanece aberto saber se o novo Estado

¹¹ Mesmo pelos padrões de eficiência empresarial, que – com Weber – não são aplicáveis ao setor público, não se pode dizer que a NPM seja bem-sucedida a partir da perspectiva atual. Há muitos anos sabemos que não há evidências empíricas de que as reformas da NGP levaram ao aumento da produtividade ou à maximização do bem-estar (König 1997, 214). O meta-estudo mais recente de mais de quinhentos análises empíricas em toda a Europa identificaram impactos da NPM como distintamente mistos, “com substanciais proporções de estudos que indicam que produtos ou resultados específicos da NPM das reformas permanecem inalteradas ou “para baixo” (Pollitt e Dan 2013, 9).

Neoweberiano pode ou não ajudar a reconhecer e conceber uma boa administração pública. A burocracia é simplesmente inevitável, então até que ponto ela pode ser boa e — para ser um pouco juvenil ou emotivo — “o que significa ‘bom’”?

Como sublinha Bouckaert (2022), “Weber estava consciente de que uma visão tecnocrática e racional da burocracia poderia levar ao perigoso domínio e isolamento (dos *experts*). Por isso era necessário um controle democrático, baseado numa distinção entre o político e o funcionário públicos”. Uma das partes mais complicadas, voltando à minha tipologia, é o “salto” cognitivo de Weber acerca do mundo administrado para a administração pública weberiana, tanto no geral, como em sua versão Estado Neoweberiano, como um modelo que pode assegurar, garantir, ajudar, preservar e produzir uma boa administração pública – dependendo, é claro, de qual seja a definição de uma boa administração. Mas, nesse ponto, isso é secundário, comparado a reconhecer e admitir um objetivo da administração pública em si, e os fundamentos da sua validade são o ponto de partida para qualquer melhoria no governo. Para Bouckaert, as suas reivindicações de validade são a equidade e o desempenho do governo, embora isso ainda deixe em aberto a forma como a equidade é definida.

Eu apresentaria três proposições sobre como e por que esse salto é possível, e essas são:

- primeiro, atendendo à crítica de Weber à administração pública weberiana;
- segundo, o momento de equidade da administração pública weberiana na entrega; e
- terceiro, no mesmo momento da redefinição do que a administração pública racional é hoje.

Dessas três, penso que a primeira não necessita de elucidação. Weber estava consciente dos lados negativos da administração pública e, como aponta Whimster (2022), equilibrá-la com outros poderes era crucial. É discutível que essa última fosse ainda mais do interesse de Weber do que a forma real da burocracia funcional e racional. Para citar Weber, a burocratização era “o maior problema enfrentado pela democracia moderna” (WEBER, 2005: 53). Essa passagem é chave para ilustrar a diferenciação entre i. e ii (ou seja, a diferença entre os escritos de Weber sobre administração pública publicados e seus esboços ou desenvolvimentos incompletos publicados em suas obras reunidas), vale a pena repetir, como observado por Whimster: O paradigma funcional tem uma inevitabilidade imparável:

Quanto mais [a burocracia] se aperfeiçoa, tão bem-vinda ao capitalismo, quanto mais ela se 'desumaniza' (*entmenschlicht*), mais perfeitamente consegue desenvolver a característica específica pela qual é elogiada como uma virtude: a eliminação do amor, ódio e tudo o que é puramente pessoal e, em geral, todos os elementos irracionais de sentimento que interferem no cálculo e na execução dos negócios oficiais (WHIMSTER, 2005: 187, 2022).

Esse último ponto, ou seja, se isso é bom ou mau, depende naturalmente da filosofia política de cada um. Mas é a burocracia que funciona bem, neutra e imparcial, que entrega bons resultados em todos os níveis do governo para o povo, equilibrando o poder bruto dos mais barulhentos e dos que têm influência, e assim cria uma verdadeira igualdade e até mesmo liberdade (ver WILSON, 1991). Certamente, essa é uma imagem idealizada e muito continental (europeia) da burocracia, que não se ajusta com muitas críticas ativistas e acadêmicas hoje em dia. No entanto, é necessário reconhecer que nas melhores sociedades weberianas – isto é, sociedades weberianas apoiadas pela administração pública –, é precisamente isso que proporciona qualidade de vida ao nível cotidiano à maioria da população: Singapura, Nova Zelândia, Norte da Europa, com todas as suas falhas e apesar de todas elas (DRECHSLER, 2020b).

Uma boa ilustração disso é a famosa ilustração de “Paz” de Ludwig Richter no ainda mais famoso “Lied von der Glocke” de Schiller, onde – como tem sido frequentemente observado – a paz em um sentido abrangente, protegendo a vida cotidiana, emana diretamente de uma janela da Prefeitura, sem dúvida para Schiller e na época de Schiller (e de Richter e Weber) um símbolo de administração pública mais do que de governo ou da política (SCHILLER; RICHTER, 1982, np).

Figura - Paz, de Ludwig Richter (Século 19), ilustração para Friedrich Schiller "Lied von der Glocke".



Fonte: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Heilige_Ordnung_Friede_Ludwig_Richter.jpg

A crítica aos males da burocracia continental e da governança nos anos 1900 se torna menos contundente exatamente quando a existência da administração racional pode equilibrar os muitos outros inimigos do Bem Viver no Bom (ver DRECHSLER; EDENHOFER, 2016). Afinal, isso acontece hoje, ou acabou de acontecer, nos países de origem do NPM, como aponta

Whimster (2022) (ver também NATHANS, 2022). Para usar o exemplo mais extremo, ao tentar conceitualizar a atual tomada do poder pela junta terrorista em Mianmar e o Movimento de Desobediência Civil por uma parte significativa da burocracia contra isso, não é nem irônico nem estranho que o cumprimento real da administração pública weberiana, corretamente compreendida, é a recusa de trabalhar para um regime maligno (DRECHSLER, 2021).

E, finalmente, o que significa administração racional em qualquer um dos sentidos weberianos (ver mais recentemente LANGNER, 2022)? Camilla Stivers tem razão quando pede a “abertura da hierarquia do Estado neoweberiano aos elementos estruturais democráticos e sua integração nos processos burocráticos”. A esse respeito, a “força” implicará não apenas o que o Estado é capaz de realizar, mas também a forma como os resultados são alcançados” (STIVERS, 2022). Mas como é que isso não faz parte da racionalidade do Estado Neoweberiano desde o início? Se for empiricamente demonstrado que as pessoas sob administração colonial têm uma probabilidade maior de morrer quando essa administração é composta exclusivamente de pessoas do país colonizador e uma probabilidade menor quando há também representação do país colonizado (XU, 2021), então o modelo anterior não é racional; eu argumentaria que uma burocracia não representativa não é nem racional nem eficiente no sentido atual e, portanto, não é weberiana de maneira alguma.¹²

A questão de quem é hoje o anjo que confere a paz e a ordem – na imagem acima – e que tipo de família isso constitui, não é incidental ou acidental. Mas acredito que se pode argumentar que isso está na vanguarda de qualquer possível leitura de uma Administração Pública verdadeiramente racional, à maneira weberiana. Nesse sentido, até mesmo o antigo conceito prussiano de Administração Pública que Weber descreveu e criticou já carrega em si sua própria *Aufhebung* (superação) em direção a metas e desenvolvimento adicionais do estado e da sociedade, ou melhor ainda (ecoando STIVERS, 2022), sociedade e estado.

Todos os três pontos já são válidos para a administração pública weberiana. Mas também são verdadeiros para o Estado Neoweberiano, e, *a fortiori*, para o novo Estado Neoweberiano de Bouckaert, com a sua ênfase na atenção inegociável ao desempenho e à equidade – esta última, é verdade, poderia ser ainda mais elucidada.

Claro que é possível fazer críticas a aspectos e detalhes e, como vimos, Bouckaert é aberto e receptivo a críticas. Mas não existem muitos conceitos como o Estado Neoweberiano que durem décadas e dos quais possamos dizer que ajudam a compreender o mundo contemporâneo e a melhorá-lo. O novo Estado Neoweberiano, se for mais utilizado e desenvolvido, pode potencialmente

¹²Isso pressupõe, no entanto, que a administração pública funciona para o bem da sociedade e adota uma abordagem contemporânea do que significa bom – posições que são importantes tanto para Weber como também, em geral, num contexto não-ocidental (ver, por exemplo, DRECHSLER, 2020a). No entanto, a administração pública é tratada apenas de forma funcional, por exemplo, como uma ferramenta consciente de opressão consciente por regimes exploradores (alguns dos quais querem uma burocracia funcional, outros não, a maioria quer alguma função para a sua própria máquina governamental, mas não excessiva). Isso pode ser alcançado ao adotar elementos das teorias de Weber, mas não é compatível com o Estado Neoweberiano, muito menos com o novo Estado Neoweberiano.

facilitar, aumentar e aprimorar essa compreensão e melhoria para as décadas futuras.

AGRADECIMENTOS

Como este ensaio se baseia no trabalho realizado em conjunto com Tiina Randma-Liiv e Lukas Fuchs, sou grato a eles por me deixarem usar este material, e a ambos, novamente, Sam Whimster, Rainer Kattel e Geert Bouckaert pelos comentários muito úteis. Para versões anteriores de alguns segmentos, consulte Drechsler, 2020b; Drechsler e Fuchs, 2022; Drechsler e Randma-Liiv, 2015; Randma-Liiv e Drechsler, 2017.

REFERÊNCIAS

- BARROW, R. The scent of roses: Alma-Tadema and the other side of Rome. *Bulletin of the Institute of Classical Studies* 42 (1997–98): 183-202, 1998. <https://doi.org/10.1111/j.2041-5370.1998.tb00729.x>
- BOUCKAERT, G. The Neo-Weberian State: from ideal-type model to reality? *Max Weber Studies*, in this issue, 2022.
- DRECHSLER, H. Dialektischer und historischer Materialismus (Diamat und Histomat). In H. Drechsler, W. Hilligen; F. Neumann, eds. *Gesellschaft und Staat: Lexikon der Politik*, 9th edn., 218-222. Munich: Vahlen, 1995.
- DRECHSLER, W. The Rise and Demise of the New Public Management. *Post- Autistic Economics Review* 33, 2005. At <http://www.paecon.net/PAERReview/issue33/Drechsler33.htm>
- DRECHSLER, W. Friedrich Nietzsche and Economics: Research Problems. In J.G. Backhaus; W. Drechsler, eds., *Friedrich Nietzsche (1844-1900): Economy and Society*, 1-8. New York: Springer, 2006. https://doi.org/10.1007/978-0-387-32980-2_1
- DRECHSLER, W. Public administration within the sufficiency economy. *Thai Journal of Public Administration* 14.1: 9-37, 2016.
- DRECHSLER, W. Max Weber and the mandate of heaven. *Max Weber Studies* 20.1: 25-56, 2020a. <https://doi.org/10.15543/maxweberstudies.20.1.25>
- DRECHSLER, W. Good bureaucracy: Max Weber and public administration today. *Max Weber Studies* 20.2: 219-24, 2020b. <https://doi.org/10.15543/maxweber-studies.20.2.219>
- DRECHSLER, W. Seamlessness as disenfranchisement: the digital state of pigs and how to resist it. *Acta Baltica Historiae et Philosophiae Scientiarum* 8.2: 38-53, 2020c. <https://doi.org/10.11590/abhps.2020.2.03>
- DRECHSLER, W. Myanmar's civil service: responsible disobedience during the 2021 military coup. *Public Money and Management* 41.7: 577-580, 2021. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1928948>
- DRECHSLER, W.; I. EDENHOFER. Der Kaiser kommt—Kontext und Politik im *weißen Rössl*. In *Im weißen Rössl—Kulturgeschichtliche Perspektiven*. N. Grosch and C. Stahrenberg, eds., 219-233. Münster: Waxmann, 2016.
- DRECHSLER, W.; L. FUCHS. Max Weber and the Neo-Weberian State: a workshop and a *Max Weber Studies* theme issue. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2022, online first. At <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac015>

DRECHSLER, W.; R. KATTEL. Conclusion: towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly adieu, NPM! In Pollitt *et al.*, 2009: 95-99, 2009.

DRECHSLER, W.; T. RANDMA-LIIV. The New Public Management then and now: lessons from the transition in Central and Eastern Europe. In M. de Vries; J. Nemec, eds. *Implementation of New Public Management Tools. Experiences from transition and emerging countries*, 33-49. Brussels: Bruylant, 2015.

DU GAY, Paul. *In Praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. London: Sage, 2000. <https://doi.org/10.4135/9781446217580>

GADAMER, H.-G. *Hermeneutik I: Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*. GW 1. Tübingen: Mohr Siebeck, 1991 [1960].

GADAMER, H.-G. Die Vielfalt der Sprachen und das Verstehen der Welt. *Ästhetik und Poetik I: Kunst als Aussage*. GW 8, 229-349, 1993 [1990]. Tübingen: Mohr Siebeck.

HONG, S.-H. Predictions without futures? *History & Theory*, 2022, online first. At <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hith.12269>

HOOD, C.; R. DIXON. A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK Central Government Reconsidered. *Public Administration* 91.1: 114-34, 2013. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02072.x>

HÖPFL, H. M. Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat. *Journal of Organizational Change Management* 19.1: 8-21, 2006. <https://doi.org/10.1108/09534810610643659>

IDEASROOM. Public service in NZ: a distance travelled. Newsroom., Victoria University of Wellington, 29 May, 2019. Available at <https://www.newsroom.co.nz/@ideasroom/2019/05/29/588769/vic-op-ed-1>

KAESLER, D. *Max Weber: Eine Biographie*. München: Beck, 2014.

KAESLER, D. Sperrt die blauen Bände nicht in den Schrank, sondern stellt sie ins Netz! Literaturkritik.de. 2020. Available at <https://literaturkritik.de/kaesler-max-weber-gesamtausgabe-praktische-nationaloekonomie,27273.html> <https://doi.org/10.17104/9783406660764>

KATTEL, R.; W. DRECHSLER; E. KARO. *How to make an entrepreneurial state: why innovation needs bureaucracy*. London–New Haven, CT: Yale University Press, 2022. <https://doi.org/10.12987/9780300235371>

KLIJN, E. H.; J. KOPPENJAN. *Governance networks in the public sector*. London: Taylor & Francis, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315887098>

KÖNIG, Klaus. Entrepreneurial management or executive administration: the perspective of classical public administration. In W.J.M. Kickert, ed. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe.*, 213-232. Cheltenham: Elgar, 1997.

KUENSEL. Too little too late? *Kuensel*, 24 August, 2022. Available at <https://kuenselonline.com/too-little-too-late/>

LANGNER, J. 2022. Bureaucracy and the imaginal realm: Max Weber, rationality and the substantive basis of public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2022, online first. At <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab033>

LICHTBLAU, K. On the conclusion of the Max Weber Gesamtausgabe. A meta-critical review. *Max*

Weber Studies 22.1: 74-124, 2022. <https://doi.org/10.15543/maxweberstudies.22.1.74>

LINDQUIST, E. A. The digital era and public sector reforms: Transformation or new tools for competing values? *Canadian Public Administration*, 2022, online first. At <https://doi.org/10.1111/capa.12493>

LODGE, M.; C. HOOD. Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD countries. *Governance* 25.1: 79-101, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01557.x>

NATHANS, B. Bureaucrats' Honor. *The New York Review*, 21 April, 2022. Available at <https://www.nybooks.com/articles/2022/04/21/bureaucrats-honor-yovano-vitch-vindman-hill/>

OSBORNE, S. *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2007.

PETERS, B.G.; J. PIERRE; T. RANDMA-LIIV. Global financial crisis, public administration and governance: do new problems require new solutions? *Public Organization Review* 11.1: 13-27, 2011. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0148-x>

PIERRE, J. *Globalization and governance*. Cheltenham: Elgar, 2013. <https://doi.org/10.4337/9781782549826>

POLLITT, C.; G. BOUCKAERT. *Public Management Reform: a comparative analysis*, 2nd edn. Oxford: Oxford University Press, 2004.

POLLITT, C.; G. BOUCKAERT. *Public Management Reform: a comparative analysis—NPM, Governance and the Neo-Weberian State*, 3rd edn. Oxford: Oxford University Press, 2011.

POLLITT, C.; G. BOUCKAERT. *Public Management Reform: a comparative analysis. Into the Age of Austerity*, 4th edn. Oxford: Oxford University Press, 2017.

POLLITT, C.; S. DAN. Searching for impacts in performance-oriented management reform: a review of the European literature. *Public Performance and Management Review* 37.1: 7-32, 2013. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576370101>

POLLITT, C. *et al.* (eds). A distinctive European model? The Neo-Weberian State. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1.2, 2009.

RAADSCHELDERS, J. C. N. *Public administration: the interdisciplinary study of government*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

RAKSNYS, A.V. *et al.* The importance of Neo-Weberianism in the context of Covid-19 global pandemic management. *Public Policy and Administration* 21.2: 189-204, 2022.

RANDMA-LIIV, T.; W. DRECHSLER. Three decades, four phases: public administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. *International Journal of Public Sector Management* 30.6-7, 595-605, 2017. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0175>

RAQUIZA, M. V. R. *et al.* Rightsizing is only one policy tool for institutional capacity-building, not a panacea. *Manila Times*, 22 August, 2022. Available at <https://www.manilatimes.net/2022/08/22/opinion/columns/rightsizing-is-only-one-policy-tool-for-institutional-capacity-building-not-a-panacea/1855487>

REED, M. Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and democracy in the knowledge economy and

- society.' In P. du Gay, ed. *The Values of Bureaucracy*, 115-40. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- SCHILLER, F.; L. RICHTER. *Schiller's Lied von der Glocke in Bildern von Ludwig Richter*. Leipzig: Alfons Dürr, repr. Bad Sassendorf: Wünschelburger Edition, 1982 [1876/1799].
- STIVERS, C. Rejoinder to Geert Bouckaert. *Max Weber Studies*, in this issue, 2022.
- TORFING, J. et al. *Public governance paradigms, competing and co-existing*. Cheltenham: Elgar, 2020. <https://doi.org/10.4337/9781788971225>
- WEBER, Max. *Grundriß der Sozialökonomie 3: Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1922.
- WEBER, Max. H.H. Gerth; C.W. MILLS (eds). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte. Nachlaß 4: Herrschaft*, ed. by E. Hanke with T. Kroll. MWG I:22-4. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005.
- WHIMSTER, S. Legitimizing bureaucracy. *Max Weber Studies*, in this issue. Wilson, J. Q. 1991. *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. New York: Basic Books, 2022.
- XU, G. Bureaucratic representation and state responsiveness during times of crisis: the 1918 Pandemic in India.' *The Review of Economics and Statistics*, 2021. https://doi.org/10.1162/rest_a_01060

Wolfgang Drechsler

<https://orcid.org/0000-0002-2880-329X>

Professor de Governança no Departamento de Inovação e Governança de Ragnar Nurkse, na Tallinn University of Technology (TalTech - Estônia). Professor Honorário da Universidade College London/ Institute for Innovation for Public Purpose (UCL/IIPP) e associado ao Davis Center, da Universidade de Harvard.

Tradução e Revisão

Carolina da Cunha Rocha

<https://orcid.org/0000-0002-4576-7008>

Doutora em História por El Colegio de México. Editora-Adjunta da Revista do Serviço Público (RSP). carolina.rocha@enap.gov.br

Raphael Amorim Machado

<https://orcid.org/0000-0001-7500-4485>

Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor de Ciência Política na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), bolsista da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). raphael.machado@enap.gov.br

ARRANJOS INSTITUCIONAIS, FORMAS DE COORDENAÇÃO E PROBLEMAS COMPLEXOS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Gabriela Spanghero Lotta¹

Huila Klanovichs²

Arilson Favareto³

¹Fundação Getúlio Vargas, São Paulo – SP, Brasil

²Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasília – DF, Brasil

³Universidade Federal do ABC (UFABC), Santo André – SP, Brasil

A efetividade das políticas públicas para lidar com problemas complexos tem sido afetada pela dificuldade em produzir arranjos institucionais capazes de lidar com as incertezas, com a natureza multidimensional e com o caráter interdependente dos vários domínios que conformam tais objetos. Isso fica ainda mais evidente quando tais problemas estão inseridos na agenda internacional, pois os requisitos de coordenação multiescalar agregam camada adicional de dificuldade, já que qualquer solução deve envolver atores, regulações, incentivos e investimentos nos âmbitos internacional, nacional e local. Este artigo analisa a forma como o arranjo institucional para a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) busca equacionar alguns desses dilemas. Para isso, a pesquisa se apoia em versão adaptada de um *framework* que toma por objeto quatro dimensões nas quais esforços deveriam ser empreendidos para melhor lidar com a complexidade desse problema: a integração horizontal, a integração vertical, as formas de coordenação entre Estado, sociedade e mercado, e, finalmente, a territorialidade. Os resultados mostram que o arranjo institucional para a implementação dos ODS traz resultados ambíguos, evidencia as inovações introduzidas e, principalmente, aponta um conjunto de domínios nos quais seria preciso reforçar a coordenação entre atores, áreas e níveis de governo da política.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; ODS; arranjos institucionais; problemas complexos; governança.



ARREGLOS INSTITUCIONALES, FORMAS DE COORDINACIÓN Y PROBLEMAS INTERNACIONALES COMPLEJOS: UNA MIRADA A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La eficacia de las políticas públicas para abordar problemas complejos se ha visto afectada por la dificultad de organizar productos institucionales capaces de abordar las incertidumbres, el carácter multidimensional y el carácter interdependiente de los diversos dominios que componen dichos objetos. Esto se vuelve aún más evidente cuando estos problemas se insertan en la agenda internacional, ya que los requisitos de coordinación a múltiples escalas añaden una capa adicional de dificultad, ya que cualquier solución debe involucrar actores, regulaciones, incentivos e inversiones a nivel internacional, nacional y local. Este artículo analiza cómo el arreglo institucional para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) busca resolver algunos de estos dilemas. Para ello, la investigación se basa en la versión adaptada de un *framework* que toma cuatro dimensiones en las que se deben entender los esfuerzos para afrontar mejor la complejidad de este problema: integración horizontal, integración vertical, formas de coordinación entre Estado, sociedad y mercado, y, finalmente, la territorialidad. Los resultados muestran que el arreglo institucional para la implementación de los ODS trae resultados ambiguos, resalta las innovaciones introducidas y, principalmente, señala un conjunto de áreas en las que sería necesario reforzar la cooperación entre actores, áreas y niveles de gobierno en la política.

Palabras clave: desarrollo sostenible; ODS; arreglos institucionales; problemas complejos; gobernanza.

INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS, FORMS OF COORDINATION AND COMPLEX INTERNATIONAL PROBLEMS: A LOOK AT THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

The effectiveness of public policies to deal with complex problems has been affected by the difficulty in producing institutional arrangements capable of dealing with uncertainties, the multidimensional nature and the interdependent character of the various domains of such objects. This becomes even more evident when such problems are part of the international agenda, as multi-scale coordination requirements add additional layers of difficulty, as any solution must involve actors, regulations, incentives and investments at the international, national and local levels. This article analyzes how the institutional arrangement for implementing the Sustainable Development Goals (SDGs) seeks to resolve some of these dilemmas. To achieve this, the research is based on an adapted version of a framework that takes as its object four dimensions in which efforts should be undertaken to better deal with the complexity of this problem: horizontal integration, vertical integration, forms of coordination between State, society and market, and finally territoriality. The results show that the institutional arrangement for implementing the SDGs brings ambiguous results, highlight the innovations introduced and, mainly, point out a set of domains in which it would be necessary to reinforce coordination between actors, areas and levels of government in the policy.

Keywords: sustainable development; SDG; institutional arrangements; wicked problems; governance.

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com temas da agenda internacional cresceu substancialmente nos últimos anos, com o engajamento de um número cada vez maior de atores nos múltiplos níveis de análise: internacional, nacional e local. Esses temas possuem peculiaridades e características que possibilitam seu enquadramento como problemas complexos, tanto pela dificuldade em delimitar seus contornos como em pactuar as formas de atuar sobre eles, dado o caráter multifacetado e interdependente de suas diferentes dimensões (Crowley; Head, 2017; Head, 2019; Peters; Tarpey, 2019; Rittel; Webber, 1973). A sociedade internacional parece ter-se conscientizado dessa condição dos temas globais e isso se traduz na busca por inovações nos arranjos institucionais voltados a lidar com esses problemas. Entre esses temas globais, um dos que alcançam maior destaque envolve a busca por um desenvolvimento sustentável. Essa ideia, cujas origens remontam ao último quarto do século 20 (Ribeiro, 2014; Veiga, 2005), passa a contar com um arranjo mais estruturado apenas nos anos 2000, com a adoção da Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), unificando as agendas social e ambiental, até então tratadas separadamente (Veiga, 2013; 2015).

Os debates sobre o assunto deixaram claro que qualquer tipo de solução envolvendo esse tema demanda o engajamento de todos os países, ainda que de forma equitativa, mas não igualitária, como sugere o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Lago, 2013). Essa necessidade de participação conjunta se justifica pelo fato de que as causas dos problemas ambientais surgem de maneira localizada, mas seus efeitos não obedecem fronteiras. Além disso, os problemas de coordenação têm, ainda, outras faces. Ainda que a condução dessa agenda no plano internacional seja de responsabilidade da Organização das Nações Unidas, é sabido reconhecer que, em seu interior, coexistem diferentes organismos, com agendas e processos decisórios específicos que dificultam a adoção e monitoramento de ações convergentes ou compartilhadas: é o caso do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), responsável pela agenda ambiental; do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a quem compete a agenda social; ou de organizações internacionais especializadas em temas como saúde, trabalho, agricultura e alimentação, entre outras.

Este artigo pretende analisar o arranjo institucional adotado para conduzir a agenda do desenvolvimento sustentável no contexto brasileiro. Para isso, são considerados os atores envolvidos, sua atuação dentro da agenda e os resultados obtidos. Isso será feito por meio da aplicação do modelo de análise de arranjos institucionais elaborado por Lotta e Favareto (2016), que busca compreender arranjos institucionais a partir de quatro dimensões: integração horizontal, integração vertical, participação social e territorialidade. O modelo será, no entanto, adaptado ao contexto internacional, uma vez que, em sua elaboração original, a integração vertical se ocupa da forma pela qual as relações federativas brasileiras se dão dentro dos arranjos. Como a agenda de desenvolvimento sustentável não se restringe ao Brasil, contando com atores

internacionais desde a definição da agenda até o monitoramento das políticas, será considerada uma perspectiva mais ampla, envolvendo outras escalas de coordenação.

A hipótese que se pretende demonstrar é que o arranjo institucional estabelecido prevê alguns mecanismos de coordenação, mas eles são claramente insuficientes para dar conta da complexidade contida na agenda de elaboração e implementação dos ODS. Isso não invalida por completo o arranjo estabelecido, pois ele pode ser considerado como algo embrionário e ainda na base de decolagem de uma curva de aprendizagem. Mas mostra onde estão os domínios nos quais é preciso buscar formas de fortalecer as várias dimensões necessárias para a coordenação, com o cuidado de, ao fazê-lo, não incorrer em outro erro: o do excessivo engessamento de estruturas de governança, o que acabaria por comprometer a necessária flexibilidade e adaptabilidade exigidas pelo tema.

Para demonstrar essa hipótese, será explicitado, na primeira seção, o motivo pelo qual questões da agenda internacional (e, obviamente, o tema do desenvolvimento sustentável) podem ser caracterizadas como problemas complexos (*wicked problems*). Na segunda seção, será apresentado um breve histórico do tratamento do tema desenvolvimento sustentável na agenda internacional, com uma rápida análise das conferências e dos conceitos relacionados ao tema. Na terceira seção, será analisado o arranjo institucional dos ODS, a partir da perspectiva brasileira, ou seja, considerando os atores nacionais participantes do arranjo. Nas considerações finais, é feito um balanço da hipótese, levando em consideração as informações apresentadas e a análise do arranjo.

2. WICKED PROBLEMS E A AGENDA INTERNACIONAL

De acordo com Rittel e Webber (1973), problemas complexos são problemas de políticas públicas que costumam apresentar certas características, podendo variar de acordo com o grau de complexidade do problema. Esses problemas não costumam ter uma solução única, porque não podem ser solucionados – costumam ter uma resposta, que é constantemente revista e reformulada. Isso implica na ausência de regras de parada – soluções são continuamente buscadas, porque não existem critérios para mostrar que a solução foi encontrada ou porque o problema evolui, com a alteração de seus próprios termos, de modo que as pessoas envolvidas na política em questão geralmente deixam de buscar soluções perfeitas, contentando-se com soluções boas o suficiente para cada contexto. Esses problemas também não podem ser definidos de forma categórica, pois a definição passa, necessariamente, pela busca de soluções, as quais não podem ser exaustivamente listadas, nem podem ser consideradas como certas ou erradas, apenas boas ou ruins nas condições daquele momento. Além disso, o problema é essencialmente único e pode ser considerado como sintoma de outro problema ou ter outros problemas como sintoma (Crowley; Head, 2017; Osório, 2020; Peters; Tarpey, 2019; Rittel; Webber, 1973; Roberts, 2000). Esses problemas costumam envolver uma grande população afetada, alto grau de intensidade

de suas consequências sobre a vida das pessoas e alto nível de visibilidade pública e politização (Varone *et al.*, 2013), o que torna sua resolução ainda mais difícil.

Diante dessa definição, pode-se concluir que os grandes temas da agenda internacional costumam ser problemas complexos por natureza. Isso fica mais claro quando se percebe que, para lidar com esses temas, é necessário um grau de coordenação muito alto entre diferentes níveis de governo (incluindo atores não necessariamente governamentais, mas intergovernamentais) e entre Estados e a sociedade civil (nacional e internacional), sendo necessárias análises multinível e multiatores (De Oliveira *et al.*, 2021).

O conceito de *wicked problems* foi criado na década de 1970 para lidar com temas emergentes no momento, como aqueles ligados a questões sociais e ambientais (Peters; Tarpey, 2019). Esse é o caso da agenda do desenvolvimento sustentável estabelecida no contexto da ONU, que teve início em decorrência de uma preocupação puramente ambiental e foi sendo ampliada, para incluir temas econômicos e sociais. Essa agenda também envolve atores e processos de interação e aprendizado em diversos níveis – internacional, nacional e local. A temática começou a ser desenvolvida de forma mais estruturada na organização ainda na década de 1970, tendo como marco a Conferência de Estocolmo, mas o tema, dada sua natureza, nunca foi plenamente resolvido, apesar dos diversos esforços empreendidos.

Ao longo dos anos, foram buscadas diversas alternativas possíveis para lidar com o tema, mas a lista de soluções nunca se esgota. E, mesmo a definição conceitual, inicialmente consagrada na década seguinte, vem sendo aperfeiçoada. A proposta que está sendo atualmente implementada envolve os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, um conjunto de 17 grandes objetivos, desdobrados em 169 metas, conformando uma agenda de conteúdo claramente intersetorial (United Nations, 2012). Para sua consecução, é necessário o engajamento de atores das mais diversas áreas em seu detalhamento, na escolha de alternativas, na implementação de políticas para as metas estabelecidas e no monitoramento dos resultados. De acordo com a definição de *wicked problems*, pode-se concluir que cada um dos ODS são problemas complexos, já que eles “sofrem de incerteza, complexidade, dinâmica errática e ambiguidade – todos sintomas de *wicked problems*”¹ (Eden; Wagstaff, 2021, p. 31, tradução nossa) e são “desafios sistêmicos que são ambíguos e ‘desconhecíveis’ e resistem à definição”² (Van Tulder, 2018, p. 34, tradução nossa).

Uma forma de lidar com os problemas complexos (no âmbito doméstico ou internacional) implica a formatação de arranjos institucionais. Esses arranjos são “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Pires; Gomide, 2016, p. 122). Assim sendo, arranjos institucionais devem, necessariamente, estar relacionados a uma política pública específica. Contudo, ao olhar para os ODS, pode-se questionar se eles podem ser definidos

¹No original: “they suffer from uncertainty, complexity, erratic dynamics, and ambiguity – all symptoms of WPs”.

²No original: “global, systemic challenges that are ambiguous and ‘unknowable’ and even resist definition”.

como uma política pública. Se partimos da ideia de que “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (Souza, 2006, p. 24) e que “exprime um curso de ação visando determinados resultados a partir de um conjunto de escolhas ou decisões” (Pires; Gomide, 2016, p. 122), fica mais fácil de compreender porque os ODS podem ser considerados uma política pública, podendo ser entendidos como um plano de ação para guiar a elaboração e implementação de iniciativas que visem a certos resultados.

No contexto de problemas internacionais, as políticas públicas contam com certo grau de descentralização, uma vez que as responsabilidades são delegadas a atores variados, diante da falta de um ator executivo em escala global, papel que não é exercido pelas Nações Unidas. Sua implementação, por exemplo, quase nunca ficará a cargo de um só ator, devendo contar com o comprometimento e o engajamento de vários Estados para que os objetivos globais sejam alcançados. O mesmo vale para seus entes subnacionais, a depender do sistema de Estado. Essa descentralização pode promover desequilíbrios nos resultados (Lotta; Vaz, 2015). Porém, nesse cenário, arranjos institucionais complexos se mostram bastante adequados, pois abrem espaço para que diversos atores colaborem para a produção de políticas públicas, além de possibilitar eventuais adaptações das políticas aos locais onde elas serão implementadas, aprimorando-as (Pires; Gomide, 2016).

3. UMA METODOLOGIA PARA A ANÁLISE DOS ODS COM AS LENTES DA LITERATURA SOBRE ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Este artigo baseia-se em uma análise documental, tomando como material principal os documentos formulados em encontros internacionais sobre a temática e, no âmbito doméstico, os documentos e ações que buscaram implementar a agenda internacional dos ODS no Brasil. A análise se apoia em um quadro já formulado e testado por Lotta e Favareto (2016) no estudo de outras políticas públicas.

A literatura sobre os chamados novos arranjos institucionais tem buscado ir além de uma visão setorial e hierarquizada de solução dos problemas – o foco deve estar em uma abordagem intersetorial e multinível, que possibilite integrar soluções para os problemas analisados, a partir de um modelo transversal, sistêmico e participativo (Bauer; Lotta; Galvão, 2013). Outro ponto que merece atenção é a necessidade de integrar as populações e as forças sociais nos arranjos, não apenas por eventuais obrigações legais, mas para aumentar a legitimidade e a viabilidade, além de permitir a atualização das políticas com base em lições aprendidas (Favareto; Lotta, 2017; Lotta; Vaz, 2015).

Lotta e Favareto (2016) desenvolveram um modelo para analisar esses novos arranjos no contexto brasileiro que pode ser perfeitamente aplicado a problemas complexos internacionais, mediante a adaptação em umas das dimensões de análise. Os autores apontam quatro dimensões

críticas de coordenação: (i) integração horizontal (entre setores ou áreas de governo), (ii) integração vertical (entre níveis e escalas de governo), (iii) integração entre Estado, sociedade e mercado (ou participação social) e (iv) incorporação da dimensão territorial como forma de compreender as variações do arranjo a contextos espaciais específicos (Favareto; Lotta, 2017). No quadro proposto pelos autores, essas dimensões devem ser consideradas ao longo de todo o ciclo de políticas públicas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação).

A dimensão da integração horizontal refere-se à intersetorialidade, à articulação entre setores variados no arranjo. A intersetorialidade demanda articulação e junção de ações e “é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas” (Lotta; Favareto, 2016, p. 54). A dimensão da integração entre Estado, sociedade e mercado refere-se à participação de atores não estatais – sociedade civil, usuários e beneficiários de políticas públicas e atores do mercado – e à forma como eles participam das fases do ciclo de políticas (Favareto; Lotta, 2017). A dimensão territorial analisa em que medida as políticas levam em consideração os elementos da dinâmica territorial, isto é, as características distintas que o problema em questão pode assumir em distintas localidades cobertas pelo arranjo, e como esta variabilidade é contemplada no arranjo. Alguns indicadores para a compreensão dessa dimensão são “a efetiva participação do poder público e da sociedade civil local (...) e a existência de incentivos à participação de forças sociais representativas da heterogeneidade estrutural dos territórios” (Lotta; Favareto, 2016, p. 55).

A dimensão da integração vertical, na concepção original do modelo, relaciona-se à forma como as relações federativas acontecem dentro do arranjo. Como o modelo foi pensado para a realidade brasileira, a análise da integração vertical tem como ponto de partida a Constituição Federal de 1988 e a repartição de competências estabelecida por ela. A questão, no que se refere à verticalidade, “é analisar como os diversos entes federativos se relacionam e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas” (Lotta; Favareto, 2016, p. 54). A inexistência de relações federativas no âmbito internacional não invalida a aplicação do modelo, apenas demanda adaptação. Para a análise de arranjos institucionais internacionais, como é o caso dos ODS, pode-se considerar, na dimensão da integração vertical, como se dá a relação entre os níveis de governo envolvidos na política pública analisada – nível internacional (envolvendo organizações internacionais intergovernamentais ou não governamentais), nível nacional (envolvendo países soberanos), nível subnacional ou local (envolvendo estados e municípios ou outro tipo de divisão administrativa interna adotada pelos países analisados).

4. OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: breve histórico

Os ODS são a tentativa mais ambiciosa, até o momento, de unir definitivamente duas agendas de grande relevância internacional, a do desenvolvimento e a do meio ambiente, que vinham sendo tratadas no âmbito de diferentes agências da ONU, cada qual com seus espaços de governança e suas comunidades epistêmicas envolvidas.

A agenda do desenvolvimento era tratada no contexto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criado em 1965, a partir da fusão do Fundo Especial das Nações Unidas e do Programa Estendido de Cooperação Técnica (Machado; Pamplona, 2008). A atuação do PNUD passou a ser mais efetiva a partir da década de 1990, quando o foco do programa passou a ser o desenvolvimento humano (Klingebiel, 1999), com base nas ideias desenvolvidas por Amartya Sen (Fukuda-Parr, 2003; Jolly, 2005; Sen, 1998).

A afirmação da temática ambiental internacionalmente, por sua vez, deu-se após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972. Uma prova da importância que passou a ser conferida ao tema foi o fato de ter sido criada uma agência especializada da ONU dedicada ao meio ambiente – o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em 1973 (Ribeiro, 2014). Em Estocolmo, os debates foram pautados por duas visões opostas. O conceito de desenvolvimento sustentável propriamente dito viria a ser cunhado em 1987, no contexto dos trabalhos da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no âmbito da ONU, que resultaram na publicação do Relatório Nosso Futuro Comum. O desenvolvimento sustentável passou a ser entendido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991). Essa definição seria muito criticada nas décadas seguintes por ser excessivamente abrangente, sobretudo depois da inclusão de diversos temas sociais nos anos 2000, chegando a ter mais de 100 princípios relacionados listados pelo Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (Zaccai, 2012).

Foram necessários mais alguns anos até que os debates internacionais tomassem a forma de compromissos efetivos assumidos por governos do mundo todo, como é o caso das Convenções Internacionais do Clima e da Biodiversidade (Pallemmaerts, 1996). Isso aconteceu em 1992, no marco da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, 20 anos após Estocolmo. Merece destaque o fato de o termo “desenvolvimento” ter sido incluído no nome da conferência, demonstrando a indissociabilidade entre as questões do meio ambiente e do desenvolvimento e trilhando o caminho para a conciliação entre os grupos que tinham se confrontado em 1972 (Kibel, 2002; Lindgren-Alves, 2018). Além disso, a chamada Rio-92 foi o maior evento organizado pela ONU até então, com a participação de 172 países e a presença de 108 Chefes de Estado ou de Governo (Lago, 2013). Esses números mostram que a temática havia conquistado mais espaço na agenda internacional. Outro ponto de destaque foi a participação de aproximadamente

7.000 Organizações Não Governamentais (ONGs) no Fórum Global, que ocorreu em paralelo à conferência, sendo que mais de 1.400 delas foram oficialmente acreditadas junto à CNUMAD (Breitmeier; Rittberger, 2000).

Foi na Conferência de 1992 que o *slogan* “pense globalmente e aja localmente” foi consolidado (Lindgren-Alves, 2018), com repercussões sobre a dimensão territorial desta agenda. Em 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável já estava mais consolidado na arena internacional, mas ainda não abrangia a dimensão social. (Zaccai, 2012). O próximo passo na direção do estabelecimento de uma política global para o desenvolvimento sustentável no contexto da ONU ocorreu em 2000, com a realização da Cúpula do Milênio, em Nova York. O principal resultado foi a Declaração do Milênio, adotada pela Assembleia Geral da ONU, que serviu de base para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nessa época, a noção de desenvolvimento estava bastante conectada à erradicação da pobreza, e o processo que desembocou na construção dos ODM envolveu outras organizações, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Contudo, as ideias que estavam sendo desenvolvidas pelas diversas organizações internacionais foram reunidas e a agenda acabou sendo consolidada no âmbito da ONU (Carvalho; Barcellos, 2015). Foram definidos oito objetivos, com 21 metas e 60 indicadores. De acordo com a agenda, os objetivos deveriam ser alcançados até o ano de 2015, mas muitas das metas possuíam o ano de 1990 como ano-base para os dados (Roma, 2019). Essa escolha de ano-base pode ter dificultado um pouco o cumprimento das metas por países menos desenvolvidos, pois muitos deles passaram a contar com agências específicas para coletar e medir os dados somente após a adoção dos ODM (Carvalho; Barcellos, 2015). Os resultados obtidos foram ambíguos, mas contribuíram decisivamente para a compreensão de que o desenvolvimento só poderá ser alcançado se contar com esforços globais, regionais, nacionais e locais coordenados (United Nations, 2015b).

Outro importante passo dado na direção do fortalecimento do desenvolvimento sustentável ocorreu em 2012, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, quando foram finalmente consolidadas, de forma integrada e indissociável, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Isso ficou claro no próprio lema da Conferência: “crescer, incluir e proteger”, em discurso proferido pela então Presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, como anfitriã da Conferência (Lago, 2013). A mesma ideia encontra-se presente no documento final da Conferência *O Futuro que Queremos*, em que são mencionadas a erradicação da pobreza, a promoção de padrões sustentáveis de consumo e produção e a proteção e gestão dos recursos naturais, que devem ser a base para o desenvolvimento (United Nations, 2012). *O Futuro que Queremos* constituiu-se em um “ponto de partida conceitual e político para o estabelecimento de uma agenda global de desenvolvimento sustentável para o século XXI” (Lago, 2013).

Essa conferência trouxe uma inovação para a forma como os debates sobre o tema estavam sendo conduzidos internacionalmente, ao ampliar a participação da sociedade civil global, por meio dos “Diálogos para o desenvolvimento sustentável” – painéis temáticos dos quais eram recolhidas recomendações a serem apresentadas aos chefes de Estado e de governo no segmento de alto nível da conferência (Lago, 2013). Isso representou uma articulação inédita entre os governos internacionais e a sociedade civil, abrindo espaço para compatibilização e conciliação de interesses.

Além disso, no Rio de Janeiro, em 2012, foi lançado o processo negociador que deveria definir a estratégia global para o desenvolvimento sustentável, no que viria a ser a Agenda 2030, firmada em Paris, três anos depois. Foi aberto, nessa ocasião, um amplo e inclusivo sistema de consultas, que contou com contribuições da sociedade civil, da comunidade científica, de governos e do sistema das Nações Unidas. O Grupo de Trabalho Aberto para a elaboração dos ODS formulou uma proposta com 17 objetivos e 169 metas, que foi adotada pelos 193 países da organização à época, na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015. O documento que compilou os ODS e suas metas ficou conhecido como *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, um plano de ação que visava promover a sustentabilidade e a resiliência até 2030 (PNUD, 2015). Um ponto de destaque sobre os ODS é que eles representam um movimento de “alargamento da agenda de desenvolvimento, uma ruptura com concepções minimalistas de políticas públicas e de regulação econômica” (Ruediger *et al.*, 2018, p. 11), além de trazer uma visão integrada sobre os objetivos, o que visa gerar uma interação positiva para o alcance dos ODS e incentiva que diversas agências da ONU trabalhem com todos os objetivos, sem enfoque temático, o que difere do que foi feito com os ODM, que eram tomados como objetivos isolados (Hirai, 2022; Medeiros, 2021).

Os 17 Objetivos são integrados e indivisíveis, preocupam-se com as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental), agregando a elas a dimensão institucional, e buscam estimular ações em cinco áreas: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias. Embora esses objetivos tenham sido adotados em nível global, eles devem ser aplicados em todos os níveis, global, nacional e local, “levando em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais, e respeitando as políticas e prioridades nacionais”³ (United Nations, 2015c, p. 3, tradução nossa). Uma parte importante da implementação dos ODS é sua localização, entendida como o “processo de levar em consideração os contextos subnacionais na realização da Agenda 2030, desde o estabelecimento de objetivos e metas até a determinação dos meios de implementação, bem como o uso de indicadores para medir e acompanhar o progresso” (PNUD, 2016, p. 12).

³No original: “taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities”.

5. ARRANJO INSTITUCIONAL DOS ODS: o caso brasileiro

Antes de proceder à análise do arranjo em si, cabe explicitar que, em decorrência de mudanças ocorridas a partir de 2019, com o progressivo desmonte da governança do desenvolvimento sustentável no Brasil, incluindo a revogação de decretos sobre a temática (até mesmo do Decreto nº 8.892/2016, que havia criado a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, revogado pelo Decreto nº 10.179/2019), a extinção de diversos colegiados, a redução da participação da sociedade civil, o esvaziamento de equipes de órgãos ligados ao tema e, por fim, o veto ao monitoramento dos ODS no Plano Plurianual 2020-2023 (Seixas *et al.*, 2020), será considerado, no que se refere ao Brasil, o arranjo institucional dos ODS no período anterior ao governo que se elegeu em 2018. Mesmo agora, sob a nova gestão iniciada em 2023, apesar da retomada da agenda ambiental com mais força e com a retomada de muitos instrumentos de política pública nesta área, ainda não está totalmente clara a estrutura de governança que deverá prevalecer sobre este tema. Essa escolha de recorte temporal se justifica pelo fato de que a retomada dessa iniciativa, nessa nova gestão na Presidência da República, pode beneficiar-se de uma leitura crítica do arranjo anteriormente definido.

Agenda e formulação

Para organizar a análise do arranjo, será utilizado o ciclo de políticas públicas, a exemplo de Lotta e Vaz (2015), para que se possa avaliar quais atores estão (ou estiveram) envolvidos em cada momento de elaboração da agenda do desenvolvimento sustentável e como sua atuação contribuiu para o desenho do arranjo. A escolha por abordar o arranjo por meio das fases do ciclo, e não pelas dimensões do modelo de análise, se justifica por tornar mais fácil a visualização das dimensões em diferentes etapas e os atores envolvidos em cada uma delas.

No caso dos ODS, como já visto, foram vários os atores que participaram da construção da agenda no âmbito da ONU, tanto nas conferências sobre o tema, como nos debates dentro da organização. Os 17 objetivos e as 169 metas foram construídos em conjunto, por meio de conferências, debates e consultas públicas que envolveram a sociedade civil em todo o mundo (PNUD, 2015). A própria forma como se deu a construção da agenda contribuiu para a dimensão da intersectorialidade, contando com a participação de atores das mais diversas áreas e de vários países. Além disso, a intersectorialidade é um princípio a ser considerado ao longo de todo o processo, de acordo com orientações da própria Agenda 2030 (IPEA, 2018; PNUD, 2015).

Apesar disso, há uma crítica quanto ao fato de que as ações relacionadas a cada um dos 17 objetivos são muitas vezes justapostas e pouco integradas; isto é, há a presença de vários temas, áreas e setores, mas nem sempre se leva em conta as interdependências e relações recíprocas entre eles (Constanza *et al.*, 2015). Por exemplo: as ações relacionadas à geração de empregos e crescimento econômico podem, ao mesmo tempo, gerar dificuldades para as metas associadas às

mudanças climáticas, a depender do tipo de atividade econômica sobre a qual isso ocorre. Uma das consequências disso poderia ser uma espécie de jogo de soma zero ou mesmo negativa, quando os efeitos positivos em uma dimensão solapam as bases do sucesso de outra das dimensões presentes nos ODS. O caso brasileiro, com a economia fortemente dependente da produção de *commodities* agropecuárias, atividade que responde por três quartos das emissões de gases de efeito estufa no país, é exemplar desse tipo de dilemas (Gramkow, 2019; Favareto, 2022).

A dimensão da integração vertical é um pouco mais difícil de ser percebida, pela natureza das relações internacionais, mas ela pode se fazer presente, desde que seja levada em conta a adaptação indicada (relações em múltiplos níveis, combinadas com relações federativas). As relações entre os diversos níveis se deram em locais específicos, como as conferências, os fóruns paralelos e as reuniões na ONU, em que se observa a interação entre atores dos mais diversos níveis. Além disso, em uma agenda tipicamente internacional, como a dos ODS, a integração vertical é condição necessária para que qualquer arranjo se estabeleça, visto que as organizações internacionais, via de regra, não possuem poder de imposição sobre os Estados, gerando recomendações que só serão adotadas se os Estados assim o quiserem (Portela, 2015; Seitenfus, 2012). Porém, é importante notar que, nesse processo de formulação, não se previu a forma de exercitar essa complementaridade na governança das agendas multinível; o que se espera é que o monitoramento das metas leve a um alinhamento entre diferentes instâncias e escalas dos problemas, mas não há, propriamente, um arranjo institucional para que isso ocorra. O caso brasileiro está entre as exceções, ao menos parcialmente, pois, como se verá a seguir, havia sido pensada uma estrutura com representações de governos de diferentes níveis do pacto federativo.

A dimensão territorial é tão importante para os ODS que é afirmado que os objetivos são universais, mas as metas e os indicadores específicos devem ser definidos no âmbito nacional ou local, “de forma a atender as singularidades dos territórios” (Gallo; Setti, 2014, p. 4393). Os ODS estabelecidos pela ONU são diretrizes, mas cabe aos países definirem as estratégias e as políticas em si que serão adotadas para atingir os objetivos, de acordo com as prioridades nacionais e com sua realidade (IPEA, 2018). Também sobre esse tema não se desenhou uma estrutura de governança internacional que garanta essa adaptabilidade local, restando esse fator dependente do engajamento espontâneo dos atores locais e de uma convergência natural entre metas locais, nacionais e internacionais. No caso brasileiro, sim, isso foi planejado em alguma medida, considerando o papel do governo federal como indutor de políticas públicas, mas, ainda assim, o resultado ficou aquém do que poderia ser, como se verá a seguir.

Implementação

No que se refere à implementação, ela ocorre no interior de cada um dos países que subscreveram os ODS em 2015, em decorrência, principalmente, da soberania dos Estados, pois somente eles possuem a legitimidade para a atuação na área de políticas públicas dentro de suas fronteiras. Em consonância com isso, foi elaborado, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), um roteiro para a localização dos ODS, de modo a permitir a implementação e o acompanhamento dos objetivos a nível subnacional (PNUD, 2016). Cabe destacar que a soberania não impede que um organismo internacional ou mesmo outro país prestem cooperação técnica para projetos de desenvolvimento, mas que isso só pode ocorrer com o consentimento do Estado que receberá a cooperação.

No entanto, apesar de a implementação não caber diretamente à ONU, a Cúpula de 2015 incluiu um tópico sobre meios de implementação no documento que encerrou a reunião. No âmbito internacional, a implementação dos ODS demanda uma parceria global, que deve engajar governos, setor privado, sociedade civil, a própria ONU e outros atores. Essa parceria global é tão importante que ganhou espaço entre as cinco áreas prioritárias da Agenda 2030 (PNUD, 2015). Porém, seja pelas dificuldades associadas à coordenação desses esforços no plano internacional, seja pelo contexto que se seguiu à pactuação em torno dos ODS, com a pandemia da Covid-19, por exemplo, o fato é que esse tema acabou secundarizado no debate internacional até o momento e há muitas críticas envolvendo o descolamento entre as negociações internacionais e os ODS, no caso dos acordos comerciais, por exemplo.

No Brasil, foi criada, em 2016, por meio do Decreto nº 8.892/2016, a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNODS), para coordenar domesticamente e acompanhar a implementação da Agenda 2030 no Brasil. Essa comissão era composta por representantes de diversos ministérios (Casa Civil, Relações Exteriores, Desenvolvimento Social e Agrário, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e Meio Ambiente – um representante de cada), um representante dos níveis de governo estadual e distrital, um representante do nível do governo municipal e oito representantes da sociedade civil, demonstrando a preocupação com intersetorialidade, multiescalaridade e participação social. Por outro lado, é flagrante a ausência de estruturas governamentais relacionadas a alguns dos grandes vetores de emissões, como o Ministério da Agricultura, Indústria, Energia e Infraestrutura. Além disso, a CNODS contava com assessoramento permanente do IPEA e do IBGE. Um dos grupos de trabalho criados nesse contexto, voltado para a localização dos ODS, destacou a necessidade de intersetorialidade na implementação das políticas pelos municípios, promovendo capacitações para esse fim (CTPMI, 2019).

Considerando o sistema federativo brasileiro, houve a preocupação de adaptar as metas para o contexto nacional, para que todos os entes da federação fossem incluídos na agenda e nas prioridades nacionais em relação aos ODS (IPEA, 2018). De acordo com o decreto que criou a CNODS, caberia à comissão promover a articulação com órgãos e entidades públicas dos

entes federados para a implementação dos ODS nos níveis estadual, distrital e municipal (Brasil, 2016). No entanto, essa preocupação não se traduziu em ações práticas, pois o governo federal não estabeleceu uma estratégia nacional para os ODS, nem definiu metas prioritárias, ficando a implementação da agenda quase que totalmente a cargo dos governos subnacionais de forma espontânea, sem qualquer incentivo ou ação coordenada para isso (CTPMI, 2019).

No que se refere à participação social, diversas iniciativas foram criadas pela sociedade civil para se engajar na agenda dos ODS, embora a participação efetiva da população na implementação tenha variado, em função, principalmente, do contexto de cada estado ou município. Foi recomendado, contudo, o estabelecimento de observatórios municipais e estaduais, “que fomentem a discussão, o planejamento e o compartilhamento de informações, conhecimentos e ações de políticas públicas integradas” (CTPMI, 2019, p. 37). Também nesse caso inexistiram instrumentos de incentivo ou a tentativa de estabelecer ações coordenadas.

Com relação à dimensão territorial, já foi mencionada a questão da adaptação localizada das metas dos ODS. No que se refere aos municípios, cabe destacar o Programa Cidades Sustentáveis, que apoiava os municípios na implementação de políticas com vistas a alcançar os objetivos, fornecendo instrumentos e ferramentas aos aderentes ao programa (CITINOVA, 2019). Apesar de existir essa preocupação com a localização dos ODS, esse tema teve pouco engajamento e o Grupo de Trabalho criado para esse fim no âmbito da CNODS acabou sendo composto apenas por membros da sociedade civil (CTPMI, 2019).

Sobre a questão do financiamento das políticas, cabe, principalmente, aos Estados nacionais mobilizar os recursos financeiros necessários, mas a Agenda 2030 inclui meios de financiamento internacional, por meio, por exemplo, do compromisso de vários países desenvolvidos de alcançar a meta de 0,7% da renda nacional bruta para Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), além de ações adicionais previstas na Agenda de Ação de Adis Abeba, para promover investimentos públicos e privados, nos âmbitos nacional e internacional (PNUD, 2015; United Nations, 2015a).

Monitoramento e avaliação

O monitoramento da agenda dos ODS é feito, no âmbito internacional, pelo Alto Fórum Político dos ODS, que se encontra anualmente para analisar os relatórios apresentados voluntariamente pelos países. São, também, elaborados relatórios pela própria ONU, que contam com a participação de diversas agências especializadas da organização, de outras organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento, especialistas da sociedade civil e da academia, entre outros (United Nations, 2019). Além disso, para possibilitar comparação dos avanços internacionalmente, foram desenvolvidos indicadores específicos pelo Grupo Interagencial de Peritos sobre os Indicadores dos ODS (IPEA, 2018).

No Brasil, o monitoramento vinha sendo feito por diversos órgãos e entidades. Um destaque é para os relatórios de atividades elaborados pela CNODS e por sua Câmara Temática Parcerias e Meios de Implementação (CTPMI). Essa Câmara tinha uma composição diversa, com participação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, do IPEA, do BNDES, da Rede ODS Brasil e do GT Agenda 2030, com os dois últimos representando a sociedade civil (CNODS, 2018; CTPMI, 2019).

Essas atividades de monitoramento operam, contudo, sob a lógica de painéis, segundo a qual indicadores para cada uma das dimensões são monitorados individualmente. Não há leitura transversal que considere as interdependências ou a trajetória do estilo de desenvolvimento, como sugerem as metodologias mais avançadas sobre o tema (Hirai; Comin, 2022).

O quadro a seguir sumariza essa leitura sobre como o arranjo institucional para implementação dos ODS traduz os quatro domínios de coordenação aqui considerados fundamentais.

Quadro 1 - Informações sobre os municípios do g100 que participaram da pesquisa n=31

	Integração horizontal (intersectorialidade)	Integração vertical (multiescalaridade)	Dimensão da participação (coordenação Estado/sociedade/mercado)	Dimensão Territorial (adaptação local de metas e estratégias)
Agenda e formulação	<p>Há intersectorialidade na formulação da política?</p> <p>- Debates que levaram à formulação dos ODS se desenvolveram de forma inerentemente intersectorial.</p> <p>Isso fica demonstrado no próprio caráter multidimensional da agenda, o que inclui aspectos econômicos, sociais, ambientais e institucionais.</p> <p>Contudo, as ações foram formuladas de maneira justaposta, sem estratégia e instrumentos de integração intersectorial.</p>	<p>Como se faz a coordenação entre escalas e níveis de governo e de ocorrência dos problemas?</p> <p>- Metas e objetivos foram construídos em conjunto no âmbito internacional, por meio de conferências e grupos de trabalho intersectoriais.</p> <p>- Países também regulamentam internamente como se dará a implementação dentro de suas fronteiras. No caso brasileiro, o principal ator era a CNODS.</p> <p>- Não houve ação coordenada entre entes federativos no caso brasileiro.</p>	<p>Há participação de atores na formulação da política</p> <p>- Diversos atores participaram da formulação dos ODS, como chefes de Estado e de governo, equipes especializadas dos países membros da ONU, pessoal de agências especializadas da ONU e representantes da sociedade civil em nível global.</p> <p>- No caso brasileiro há participação de representantes da sociedade civil nos espaços de gestão, mas a elaboração das metas e compromissos cabe fundamentalmente ao governo federal. Não há mecanismos coordenados de estabelecimento de metas ou estratégias para setores da economia ou para segmentos da sociedade civil.</p>	<p>Como a política lida com a dimensão territorial?</p> <p>- Ainda que o processo de evolução dos debates sobre a questão do desenvolvimento sustentável não tenha incluído a dimensão territorial de forma destacada, os ODS colocam isso como uma prioridade, pois os objetivos só serão efetivos se forem localizados, ou seja, se levarem em consideração as dimensões do território em que as ações estão sendo implementadas.</p> <p>- No caso brasileiro, não há espacialização das metas para contextos territoriais específicos, restando essa definição a cargo de governos locais.</p>

	Integração horizontal (intersectorialidade)	Integração vertical (multiescalaridade)	Dimensão da participação (coordenação Estado/sociedade/mercado)	Dimensão Territorial (adaptação local de metas e estratégias)
Implementação	<p>Há intersectorialidade na implementação da política?</p> <p>- No Brasil, há participação interministerial na Comissão Nacional para os ODS. Mas áreas importantes do governo não fazem parte dessa estrutura.</p> <p>- Intersectorialidade também é apontada como diretriz para implementação pelos municípios.</p>	<p>Como é implementada a política em sua articulação interescalar? E qual instrumento de implementação coordenando diferentes níveis de governo?</p> <p>- No plano internacional, a implementação coordenada se resume ao monitoramento de metas.</p> <p>- No plano nacional, há apenas indicações aos demais entes federativos, sem incentivos ou mecanismos de acompanhamento de metas coordenado.</p>	<p>Que atores participam da implementação da política?</p> <p>- No plano internacional, a ação envolve, sobretudo, governos. Organizações sociais estabelecem mecanismos paralelos, mas não integrados organicamente à governança global da Agenda 2030 e dos ODS.</p> <p>- Principalmente, entes federativos. Contudo, existe a participação de organizações da sociedade civil, ainda que pouco destacada em algumas estruturas de governança para acompanhamento.</p>	<p>Há espaços de participação e governança da implementação territoriais (fóruns, conselhos, comitês, colegiados)?</p> <p>- Como o Governo Federal não estabeleceu uma estratégia específica, isso ficou a cargo dos entes subnacionais, a quem foi indicada a criação de observatórios estaduais e municipais, mas sem nenhuma imposição nesse sentido, nem incentivos ou formas coordenadas de ação.</p>
Monitoramento e avaliação	<p>Há intersectorialidade no monitoramento e avaliação da política?</p> <p>- No âmbito internacional, as metas são acompanhadas pelo Alto Fórum Político dos ODS, no qual são apresentados e comparados os relatórios elaborados pelos países.</p> <p>- No Brasil, o monitoramento das políticas fica a cargo, principalmente, da CNODS e de suas Câmaras Temáticas, de composição intersectorial.</p>	<p>Como ocorre a articulação vertical no monitoramento e avaliação?</p> <p>- No plano internacional, o monitoramento se restringe ao acompanhamento das metas em escala global e por países.</p> <p>- No caso brasileiro, o Governo Federal presta contas das metas nos fóruns globais. Fica a cargo de cada ente federativo o monitoramento de suas metas, o que raramente acontece. Não há acompanhamento coordenado entre níveis federativos.</p>	<p>Que atores participam do monitoramento e a avaliação da política?</p> <p>- No âmbito internacional, países e agências da ONU fazem o acompanhamento e avaliação das metas.</p> <p>- No Brasil, algumas organizações da sociedade civil, com destaque para a Rede ODS Brasil e o GT Agenda 2030 fazem o acompanhamento das metas.</p> <p>- Organizações empresariais espontaneamente prestam contas de suas ações associadas às metas dos ODS individualmente, mas não de forma coordenada.</p>	<p>Há formas de monitoramento e avaliação territorializadas?</p> <p>- Não existe nenhuma determinação nesse sentido. Onde ocorre, isso se faz por iniciativa dos entes subnacionais, mas é algo pouco documentado nos relatórios oficiais e sem incentivos ou formas de coordenação estabelecidas.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em Lotta, Galvão e Favareto (2016).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do arranjo institucional dos ODS empreendida permite evidenciar seu potencial para uma mudança efetiva da situação atual no que se refere ao desenvolvimento sustentável, mas também deixa claro que há desafios que precisariam ser superados para que se contornem os obstáculos associados à complexidade do tema (Rittel; Webber, 1973; Scoones *et al.*, 2020).

Uma das dificuldades com que o arranjo precisa lidar se refere à interação entre política internacional e política doméstica, já que a efetividade das políticas adotadas depende, em grande medida, da implementação pelos Estados, mas o plano nacional é atravessado por condicionantes externos associados a questões tecnológicas, geopolíticas, de comércio internacional, entre outras. Nesse ponto, o arranjo mostra-se frágil, pois tem ocorrido um enfraquecimento dos espaços de governança global e, mesmo no plano doméstico, a integração vertical inexistente, sendo apenas indicado aos demais entes federativos, para além do Governo Federal, o engajamento no cumprimento dos ODS.

Quanto à integração horizontal, no caso brasileiro, especificamente, podemos perceber que, apesar de haver essa preocupação ao longo do ciclo de políticas públicas, é outro domínio que deixa a desejar, pois há mais justaposição do que propriamente uma coordenação entre áreas de governo. Também é flagrante a ausência de áreas de governo associadas a vetores de emissões cruciais para os compromissos brasileiros com a agenda climática. Espera-se que a complementaridade aconteça quase que naturalmente ou espontaneamente, minimizando os dilemas (*trade-offs*) e conflitos que marcam as relações entre cada um dos ODS e os interesses a eles associados.

Outro ponto que tem bastante impacto sobre essa aparente falha do arranjo é o nível de comprometimento do grupo político que se encontra no poder em determinado momento. Embora a política externa, na qual se inserem os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil no contexto da Agenda 2030, seja uma política de Estado e não de governo, o desmonte empreendido entre 2019 e 2022 dificultou a manutenção dos compromissos do país com essa agenda e seus princípios. Além disso, como, mais do que cumprimento de metas, trata-se de engendrar estratégias de desenvolvimento coerentes com esses mesmos princípios, fica claro que a orientação geral da agenda do Estado em determinados períodos afeta a capacidade de se alcançar os propósitos esperados para o horizonte temporal estabelecido. E, nisso, o tema das formas de coordenação entre Estado, sociedade e atores de mercado é fundamental, pois uma agenda de desenvolvimento precisa ser partilhada pelas principais forças sociais do país para que seja sustentada em médio prazo, em uma perspectiva intertemporal e mais alongada do que um mandato presidencial, algo que inexistiu nos anos recentes.

Por fim, quanto à dimensão territorial, ela é praticamente inexistente, apesar da centralidade deste tema, pois uma agenda de sustentabilidade precisa, necessariamente, envolver adaptação local de estratégias e investimentos às condições ecossistêmicas e socioculturais de realidades

especiais específicas. Quando há algo com esse intuito, são ações localizadas, por iniciativa espontânea de governos e atores dessas regiões ou municípios, mas não se vê incentivos fortes ou formas de coordenação sólidas voltas a essa finalidade.

Essas dificuldades aqui identificadas também estão presentes em outros arranjos internacionais ou domésticos, como as apontadas por Lotta e Vaz (2015): dificuldade de compreensão das realidades locais, dificuldade de implementação de mecanismos efetivos de participação social e pressão por resultados de curto prazo. As falhas e dificuldades apontadas não invalidam, todavia, o arranjo dos ODS como um todo, mas servem de ferramenta de avaliação para eventuais melhoras e aprimoramento. O fato de o arranjo contar, em grande parte, com atores externos pode representar, ao mesmo tempo, um obstáculo de difícil superação e uma grande oportunidade. O obstáculo pode se configurar pela inexistência de regras claras que digam como deve ocorrer a internalização das políticas elaboradas por organizações internacionais e por Estados nacionais, deixando muitos aspectos a cargo do engajamento dos envolvidos. A oportunidade, porém, parece superar o obstáculo, pois ela permite maior circulação de políticas que tenham sido exitosas em outros lugares, propiciando aprendizados e adoção de práticas já consolidadas e positivamente avaliadas. O cuidado que se deve ter é para que essas políticas não passem por um simples processo de transferência, mas para que elas sejam, efetivamente, territorializadas, adaptadas à realidade local. Só assim melhores resultados serão obtidos.

Uma agenda de pesquisa futura que se desdobra dos achados apresentados nesse estudo, envolve: a) sob o ângulo teórico, o acompanhamento dos progressos recentes da literatura dedicada à governança multiatores e multinível, e também da literatura dedicada à análise de sistemas complexos, capaz de instrumentalizar o entendimento de fenômenos com características similares à agenda do desenvolvimento sustentável e dos arranjos institucionais voltados para promovê-la; b) sob o ângulo empírico, os esforços podem se voltar ao mapeamento de aprendizados e identificação de repertórios de arranjos de governança experimentados com algum grau de êxito no panorama internacional e nacional, e ao monitoramento dos resultados obtidos com os esforços do governo brasileiro nesse sentido. Ambos os vetores dessa agenda podem contribuir para melhorar o conhecimento disponível aos tomadores de decisão.

REFERÊNCIAS

BARROS-PLATIAU, A. F. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. *Relações Internacionais: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2.

BAUER, M.; LOTTA, G. S.; GALVÃO, M. C. C. P. Arreglos institucionales en la implementación de políticas para combatir la pobreza en Brasil. *Reforma y Democracia*, v. 57, p. 189–210, 2013.

BREITMEIER, H.; RITTBERGER, V. Environmental NGOs in an emerging global civil society. *The global environment in the twenty-first century: prospects for international cooperation*, p. 130–163, 2000.

CARVALHO, P. G. M. de; BARCELLOS, F. C. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) - uma avaliação crítica. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

CMMAD, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CNODS. *Relatório de atividades 2017-2018*. Brasília, 2018.

CONSTANZA, R.; MCGLADE, J.; LOVINS, H.; KUBISZEWSKI, I. An overarching goal for the UN Sustainable Development Goals. *Situations*, v.5. n. 4. 2015.

CROWLEY, K.; HEAD, B. W. The enduring challenge of “wicked problems”: revisiting Rittel and Webber. *Policy Sciences*, v. 50, p. 539-547, 2017. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9302-4>

CTPMI. *Relatório de Atividades 2018/2019*. Brasília, 2019.

DE OLIVEIRA, J. A. P.; BARABASHEV, A. G.; TAPSCOTT, C.; THOMPSON, L. I.; QIAN, H. The role of intergovernmental relations in response to a wicked problem: An analysis of the covid-19 crisis in the brics countries. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 1, p. 243–260, 2021. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200501>

EDEN, L.; WAGSTAFF, M. F. Evidence-based policymaking and the wicked problem of SDG 5 Gender Equality. *Journal of International Business Policy*, v. 4, p. 28-57, 2021. <https://doi.org/10.1057/s42214-020-00054-w>

FAVARETO, A. A situação dos objetivos do desenvolvimento sustentável no Brasil rural e interiorano e alguns caminhos para uma nova geração de políticas públicas. *Cadernos Enap* n. 112. 2022.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. *Redes*, v. 22, n. 3, p. 11–38, 2017. <https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.10409>

FUKUDA-PARR, S. Rescuing the human development concept from the human development index: reflections on a new agenda. In: FUKUDA-PARR, S.; SHIVA KUMAR, A. K. (eds.) *Readings in Human Development*. New Delhi: Oxford University Press, 2003. p. 117-124.

GALLO, E.; SETTI, A. F. F. Território, intersetorialidade e escalas: Requisitos para a efetividade dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 19, n. 11, p. 4383–4386, 2014. <https://doi.org/10.1590/1413-812320141911.08752014>

GONÇALVES, C. Repensar o desenvolvimento sustentável através da resiliência evolutiva: um debate em curso. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*, v. XXII, n. 1.187, 2017.

GRAMKOW, C. O Big push ambiental no Brasil: investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. *Perspectiva*. FES n. 20, 2019.

HEAD, B. W. Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, v. 38, n. 2, p. 180–197, 2019. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>

HIRAI, T. A balancing act between economic growth and sustainable development: Historical trajectory through the lens of development indicators. *Sustainable Development*, v. 30, n. 6, p. 1900-1910, 2022. <https://doi.org/10.1002/sd.2357>

HIRAI, T.; COMIN, F. Measuring the sustainable development goals: a poset analysis. *Ecological Indicators*, v. 145, p. 1-9, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2022.109605>

- IPEA. *Agenda 2030: ODS - Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, 2018.
- JOLLY, R. The UN and development thinking and practice. *Forum for Development Studies*, v. 31, n. 1, p. 49-73, 2005. <https://doi.org/10.1080/08039410.2005.9666300>
- KIBEL, P. S. UNCED's Uncertain legacy: an introduction to the issue. *Golden Gate University Law Review*, v. 32, n. 4, p. 345-350, 2002.
- KLINGEBIEL, S. *Effectiveness and reform of the United Nations Development Programme (UNDP)*. London: Frank Cass Publishers, 1999.
- LAGO, A. A. C. do. *Conferências de desenvolvimento sustentável*. Brasília: FUNAG, 2013.
- LINDGREN-ALVES, J. A. *A década das conferências (1990-1999)*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2018.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>
- LOTTA, G. S.; GALVÃO, M.; FAVARETO, A. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 21, n. 9, p. 2761-2772, 2016. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015219.16042016>
- LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015. <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409>
- MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*, v. 17, n. 1, p. 53-84, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182008000100003>
- MEDEIROS, E. The territorial dimension of the United Nations Sustainable Development Goals. *Area*, v. 53, p. 292-302, 221. <https://doi.org/10.1111/area.12681>
- OSÓRIO, G. I. do S. *Quadro analítico para abordagem retórica em políticas públicas: caso das políticas climáticas*. 2020. 207 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.
- PALLEMAERTS, M. International environmental law in the age of sustainable development: a critical assessment of the UNCED Process. *Journal of Law and Commerce*, v. 15, n. 2, p. 623-676, 1996.
- PETERS, B. G.; TARPEY, M. Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems. *Policy and Society*, v. 38, n. 2, p. 218-236, 2019. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1626595>
- PORTELA, P. H. G. *Direito Internacional Público e Privado*. 7. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de ávila. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- PNUD. *Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, 2016.
- RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2014.
- RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

- ROBERTS, N. Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, v. 1, n. 1, p. 1-19, 2000.
- ROMA, J. C. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. *Ciência e Cultura*, v. 71, n. 1, p. 33-39, Jan. 2019. <https://doi.org/10.21800/2317-66602019000100011>
- RUEDIGER, M. A.; JANNUZZI, P. de M.; MEIRELLES, B.; PIMENTEL, J. *Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: dos mínimos sociais dos objetivos de desenvolvimento do milênio à agenda multissetorial e integrada de desenvolvimento sustentável*. São Paulo, 2018.
- SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia - teoria e prática do desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.
- SCOONES, I. et al. Transformations to sustainability: combining structural, systemic and enabling approaches. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. V. 42, February 2020, Pages 65-75. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2019.12.004>
- SEITENFUS, R. A. S. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.
- SEIXAS, C. S.; PRADO, D. S.; JOLY, C. A.; MAY, P. H.; COSTA NEVES, E. M. S.; TEIXEIRA, L. R. Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 25, n. 81, p. 1-21, 2020. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81404>
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, n. 16, p. 20-45, Porto Alegre, 2006. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- UNITED NATIONS. Addis Ababa Action Agenda. *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, p. 68, New York, 2015a.
- UNITED NATIONS. *Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development*, Rio de Janeiro, 2012.
- UNITED NATIONS. *The millennium development goals report 2015*. New York, 2015b.
- UNITED NATIONS. *The Sustainable Development Goals Report 2019*. New York, 2019.
- UNITED NATIONS. *United Nations Summit on Sustainable Development*. New York, 2015c. Disponível em: < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>>.
- VAN TULDER, R. *Business and the sustainable development goals: A framework for effective corporate involvement*. Rotterdam: Rotterdam School of Management, Erasmus University, 2018.
- VARONE, F.; NAHRATH, S.; AUBIN, D.; GERBER, J. D. Functional regulatory spaces. *Policy Sciences*, v. 46, n. 4, p. 311-333, 2013. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9174-1>
- VEIGA, J.E. *Desenvolvimento sustentável - a utopia do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2005.
- ZACCAI, E. Over two decades in pursuit of sustainable development: Influence, transformations, limits. *Environmental Development*, v. 1, n. 1, p. 79-90, Jan. 2012. <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2011.11.002>

Gabriela Spanghero Lotta

<https://orcid.org/0000-0003-2801-1628>

Professora associada de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)

gabriela.lotta@gmail.com

Huila Klanovichs

<https://orcid.org/0000-0001-6779-8828>

Mestre em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

huilabk@gmail.com

Arilson Favareto

<https://orcid.org/0000-0003-1825-7165>

Professor do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC (UFABC) Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

arilson@uol.com.br

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM 20 ANOS DO PROCESSO REGULATÓRIO DA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA)

Pedro Ivo Sebba Ramalho¹

Eliane Aparecida da Cruz²

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Brasília – DF, Brasil¹

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Brasília - DF, Brasil²

Esta pesquisa investiga os mecanismos de participação social da Anvisa, que, em 20 anos, desenvolveu diferentes iniciativas de interação com a sociedade no seu processo regulatório. Por meio de abordagem qualitativa, investigou-se a qualidade e efetividade da participação na visão de reguladores, regulados e consumidores. Os resultados incluem a percepção dos entrevistados sobre graus de interesse dos atores, eficácia dos mecanismos, isonomia de tratamento da Anvisa e estratégias de influência nas decisões da agência. Os achados estão relacionados aos aspectos do desinsulamento da Anvisa, da tendência à institucionalização da participação e das consequências do uso dos mecanismos por diferentes atores. O presente artigo propicia uma inédita visão ampla dos mecanismos de participação da Anvisa e de seus efeitos em duas décadas na democratização dos processos decisórios da agência.

Palavras-chave: democracia; políticas públicas; regulação; participação social; Anvisa.



PARTICIPACIÓN SOCIAL EN 20 AÑOS DEL PROCESO REGULADORIO DE LA AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA (ANVISA)

Esta investigación trata sobre los mecanismos de participación social que Anvisa desarrolló en 20 años de su proceso regulatorio. Con un enfoque cualitativo, se investigó la calidad y la efectividad de la participación ante los ojos de los reguladores, regulados y consumidores. Los resultados incluyen la percepción de los entrevistados sobre los grados de interés de los actores, la efectividad de los mecanismos, la isonomía de tratamiento de Anvisa y las estrategias para influir en sus decisiones. Los hallazgos están relacionados con aspectos del fin del aislamiento de Anvisa, la tendencia a institucionalizar la participación, y las consecuencias del uso de mecanismos por parte de diferentes actores. El artículo proporciona una visión amplia e inédita de los mecanismos de participación de Anvisa y sus efectos durante dos décadas en la democratización de los procesos de toma de decisiones de la agencia.

Palabras clave: democracia; políticas públicas; regulación; participación social; Anvisa.

SOCIAL PARTICIPATION IN 20 YEARS OF THE REGULATORY PROCESS OF THE BRAZILIAN HEALTH REGULATORY AGENCY (ANVISA)

This research deals with the mechanisms of social participation that Anvisa has developed in different initiatives of interaction with society in 20 years of its regulatory process. Through a qualitative approach, the quality and effectiveness of participation in the view of regulators, regulated and consumers were investigated. The results include the interviewees' perception of the actors' degrees of interest, the effectiveness of the mechanisms, the isonomy of treatment by Anvisa and the strategies to influence the agency's decisions. The findings are related to aspects of Anvisa's de-insulation, the tendency to institutionalize participation and the consequences of the use of mechanisms by different actors. This article provides an unprecedented broad view of Anvisa's mechanisms of participation, and its effects over two decades on the democratization of the agency's decision-making processes.

Keywords: democracy; public policy; regulation; social participation; Anvisa.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, tem aumentado o engajamento da sociedade e o volume de experiências práticas de participação cidadã em governos. A consulta a indivíduos e grupos de interesse para a formulação de políticas e decisão regulatória é uma característica já comum a diversos países, os quais se utilizam de uma grande variedade de técnicas para engajar o público em diferentes áreas de governo (Emery *et al.*, 2015; Michels, 2011; Nabatchi, 2012).

No processo regulatório, a busca por intervenções que alcancem os resultados desejados tem motivado a reestruturação de políticas e instrumentos. Nesta pesquisa, buscou-se analisar o funcionamento de diferentes mecanismos de participação social da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e suas consequências sobre a relação da agência com a sociedade na prática de seu processo regulatório. Esta pesquisa se caracteriza como estudo de caso e utilizou uma agência reguladora independente para investigar essa questão.

Além desta introdução, da metodologia e das conclusões, o artigo está estruturado em três partes. Inicialmente, é realizada uma discussão de abordagens da literatura sobre participação em políticas públicas, com destaque para experiências práticas no campo da saúde no Brasil; e sobre a representação de interesses de atores afetados pela tomada de decisões no processo regulatório, caso da participação social na Anvisa. Em seguida, apresentam-se os resultados da análise de dados sobre os mecanismos utilizados pela agência ao longo do tempo, incluindo-se os principais públicos participantes; e a percepção dos atores-chave entrevistados sobre os temas de graus de interesse dos atores, eficácia dos mecanismos, isonomia de tratamento da Anvisa, e estratégias utilizadas pelos interessados para influenciar as decisões da agência. Por fim, é realizada uma discussão sobre os principais achados da pesquisa, relacionados aos aspectos do desinsulamento da Anvisa, da tendência à institucionalização da participação, e das consequências do uso dos mecanismos por diferentes atores interessados.

Desta forma, o presente artigo propicia uma visão inédita dos mecanismos de participação da Anvisa e de seus efeitos no decorrer de duas décadas na democratização dos processos decisórios da agência.

Participação em Políticas Públicas: experiências no campo da saúde no Brasil

O conceito de participação tem sido associado a movimentos de pluralismo e de democracia direta que cresceram no século 20. Nos anos 1970, a definição mais comum de participação política se referia a atividades voluntárias de cidadãos privados destinada a influenciar ou apoiar a seleção de pessoal de governo ou as ações que eles tomam para definição de políticas (Ekman; Amnå, 2012).

Muitas abordagens de análises de políticas incorporam a necessidade de pensar a formulação e implementação das políticas públicas como processos participativos. Para

Pateman (1970, p. 43), o modelo participativo pode ser caracterizado como aquele em que é “necessário o máximo de *input* (participação) e onde o *output* (resultado) inclui não apenas políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, para que haja *'feedback'* do *output* para o *input*”. A produção de políticas não deve ser concebida exclusivamente na direção de cima para baixo (*top-down*), mas na perspectiva democrática em processos de baixo para cima (*bottom-up*), ou mistos. Essa concepção abriu espaço para a criação de inovações participativas em favor da sociedade em processos decisórios públicos e passa a compor valores dos agentes estatais.

A consulta a indivíduos para formulação de políticas é uma característica comum em diversos países por meio de variedade de técnicas para engajar os *stakeholders* em diferentes áreas de governo, desde os mais tradicionais (uma reunião pública) até os inovadores (conferência para consensos), ou mecanismos que simplesmente buscam respostas de participantes individuais (por exemplo, pesquisas de opinião) e aqueles que interagem, como os grupos focais (Rowe; Frewer, 2004).

No Brasil, os efeitos da participação popular cresceram na democratização do país nas décadas de 1970 e 1980, gerando condições políticas para a transição democrática de 1985 a 1988, que culminou com a promulgação da Constituição Federal.

O Movimento pela Reforma Sanitária, constituído de trabalhadores da saúde e de forças populares atuou pela realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, contribuindo com a aprovação do Capítulo da Saúde na Constituição, ou seja, do Sistema Único de Saúde (SUS) público, universal e gratuito.

A experiência de envolvimento da sociedade com a construção do SUS cresceu em volume e qualidade. O Sistema Nacional de Acompanhamento de Conselhos de Saúde (SIACS) (Brasil, 2021) registra 115.252 conselheiros municipais, estaduais e nacionais de saúde, somando-se os titulares e suplentes. Esse contexto de fortalecimento institucional incentivou o Ministério da Saúde a criar uma Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, em 2003. Neste espaço, foi possível fortalecer as ouvidorias do SUS e os comitês técnicos de equidade em saúde, reunindo representações populares da população negra, LGBTQIA+, população de rua, trabalhadores rurais, entre outros.

Aliado as diferentes experiências do campo da saúde, a criação do orçamento participativo (OP) na gestão do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, na década de 1990, é considerada um marco na democratização das relações do Estado e da sociedade civil. Isso modificou a cena política local e modernizou mecanismos deliberativos, reunindo a população em espaços decisórios sobre a alocação de recursos públicos na cidade (Neves, 2008). Assim, conselhos, conferências e orçamento participativo passaram a constituir a categoria de controle social de políticas públicas no Brasil. Isso é interpretado por alguns teóricos como uma expressão da democracia participativa, sustentada em processos de redemocratização de países que viveram

sob regimes militares (Santos; Avritzer, 2002).

1.1 Regulação Saúde: a participação social na Anvisa

No campo das atividades regulatórias estatais, a participação também é considerada como um instrumento fundamental para propiciar decisões de qualidade. A inclusão de processos participativos na regulação objetiva garantir consultas amplas e transparentes de forma a reduzir a captura de interesses, reforçar a previsibilidade e a proporcionalidade na tomada de decisões e, eventualmente, reduzir o risco de falhas regulatórias. A esse respeito, o amplo envolvimento dos *stakeholders* tem sido muito valorizado, apesar dos grandes desafios relacionados à sua efetiva implementação (OECD, 2017b). O envolvimento ativo daqueles que podem ser afetados por decisões regulatórias pode apresentar evidências sobre problemas a serem resolvidos e possíveis soluções para abordá-los, e melhorar a qualidade da criação de regras (OECD, 2017a, 2019).

Em termos amplos, os *stakeholders* são definidos como "indivíduos ou grupos que podem afetar ou serem afetados pelos objetivos de uma organização" (Freeman, 1984). Portanto, os reguladores consideram qualquer pessoa ou grupo como um *stakeholder* que deve ser incluído no processo de tomada de decisão. A participação dos *stakeholders* pode tanto contribuir para o sucesso quanto para o fracasso de uma intervenção governamental. É crucial que os reguladores tenham conhecimento sobre os *stakeholders* para compreender suas possíveis atitudes, ações e desenvolver estratégias adequadas. A compreensão das diferenças, necessidades, prioridades e perspectivas desses *stakeholders* é essencial para os reguladores, pois ajuda a evitar erros, implementação inadequada de decisões e possíveis falhas ou desastres (Bryson; Patton; Bowman, 2011).

Apesar da necessidade de ampliar a participação e o envolvimento dos *stakeholders*, é observada uma tendência natural de isolamento nas agências reguladoras, devido à especialização das burocracias e à independência dos dirigentes (Sunstein, 1987). Essas agências têm uma natureza essencialmente técnica, focada na regulação de setores específicos, o que acaba resultando no isolamento de suas burocracias. Além disso, o desenho institucional de muitas agências reguladoras, que prevê mandatos fixos e não coincidentes para seus dirigentes, e a impossibilidade de demissão arbitrária, são fatores que contribuem para um maior isolamento em relação ao governo (Ramalho, 2007).

No Brasil, como resultado do processo de reforma do Estado da década de 1990, houve a instituição de uma agência independente para regular os produtos e serviços de interesse à saúde (Ramalho, 2009c). Criada há 20 anos, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) é considerada a maior entre as 11 agências reguladoras brasileiras e apresenta-se hoje com um relativo grau de institucionalização para o desenvolvimento de sua capacidade de produção normativa e sua liderança em âmbito internacional. Seu papel envolve a regulação sanitária e econômica de medicamentos, a autorização e controle de diversos outros produtos (dispositivos

médicos, cosméticos, saneantes, alimentos, agrotóxicos, tabaco, entre outros), o controle do fluxo de produtos e pessoas em portos, aeroportos e fronteiras, e a coordenação federativa do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), nas três esferas de governo (Ramalho, 2009b). Esse grande espectro de atuação e regulação de distintos mercados pela Anvisa faz com que haja uma ampla diversidade de atores interessados em suas decisões.

No processo de regulação, os mecanismos de participação que a Anvisa dispõe têm a possibilidade de apontar ou ressaltar as contradições entre os diferentes atores envolvidos na aplicação das regras, especialmente entre os agentes econômicos, e entre estes e os cidadãos. Um dos principais benefícios é a prévia reação do público sobre determinada proposta, o que funciona como importante termômetro daquelas medidas para a tomada de decisão dos reguladores (Ramalho, 2011).

2. METODOLOGIA

A metodologia adotada na pesquisa usa basicamente uma abordagem qualitativa que envolveu pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas com atores-chave.

Para as entrevistas, foi utilizado um roteiro semiestruturado contendo uma série de perguntas pré-determinadas, para respostas abertas pelos entrevistados. As questões foram ordenadas no roteiro em uma sequência definida por encadeamento de assuntos, o que não impediu que, durante as entrevistas, as perguntas fossem feitas fora dessa ordem, a depender do teor das respostas do informante (Ayres, 2008).

Os atores-chave selecionados pertencem a três grupos distintos: reguladores, regulados e consumidores. No caso dos reguladores, foram incluídos ex-dirigentes e atuais gestores da Anvisa. No caso dos regulados, os entrevistados são membros do corpo dirigente de entidades nacionais representativas da indústria farmacêutica, um setor econômico relevante entre os regulados pela agência. Já em relação aos consumidores, os entrevistados pertencem a entidades civis nacionais de defesa dos consumidores/pacientes.

Foram realizadas nove entrevistas de 26/9 a 7/11/2019: quatro reguladores (ex-dirigentes e atuais gestores da Anvisa), três regulados (dirigentes de entidades nacionais da indústria farmacêutica) e dois consumidores (entidades civis nacionais de defesa dos consumidores/pacientes), conforme Quadro 1, abaixo. O número de entrevistados e a duração das entrevistas gerou um volume de dados e respostas com teor considerados suficientes para que as análises atingissem os objetivos propostos para a pesquisa.

Quadro 1 - Perfil dos entrevistados e duração das entrevistas

Entrevistados	Perfil	Duração
E1	Ex-diretor Anvisa; servidor público federal	54 min.
E2	Ex-diretor Anvisa; servidor público federal	46 min.
E3	Gestor na Anvisa; servidor de carreira da agência	38 min.
E4	Gestor na Anvisa; servidor de carreira da agência	30 min.
E5	Executivo de entidade representativa da indústria farmacêutica	38 min.
E6	Executivo de entidade representativa da indústria farmacêutica	36 min.
E7	Executivo de entidade representativa da indústria	37 min.
E8	Diretor-Executivo de entidade de defesa do consumidor	48 min.
E9	Diretor-Executivo de entidade de defesa de políticas de saúde pública	27 min.

Fonte: elaborado pelos autores.

As perguntas do questionário abordaram temas relacionados à participação de *stakeholders* nos mecanismos da Anvisa. Os principais temas das perguntas do roteiro (Quadro 2) giraram sobre os próprios mecanismos (objetivos, tipos, eficácia), diferenças entre os *stakeholders* (capacidade, interesses, formas de influência) e comportamento da Anvisa frente a diferentes *stakeholders* (isonomia de tratamento e acolhimento de propostas).

Quadro 2 - Temas das perguntas do roteiro semiestruturado de entrevista

<ul style="list-style-type: none">• Importância da participação da sociedade em decisões de órgãos governamentais (pergunta “quebra-gelo”).• Objetivos da Anvisa em promover participação no processo regulatório.• Tipos de mecanismos ou espaços disponíveis na Anvisa, e as diferenças entre eles.• Mecanismos mais eficazes para atingir objetivos da Anvisa e dos públicos externos interessados.

Fonte: elaborado pelos autores.

Após a sua realização, as entrevistas foram transcritas em arquivo de texto para cada entrevistado. Os trechos das transcrições considerados mais relevantes foram tabulados em planilha de Excel®, divididos por questão do roteiro e entrevistado. A análise de dados das entrevistas foi realizada de forma a verificar concordâncias e discordâncias entre as respostas dos entrevistados, por segmentos (reguladores, regulados e consumidores). Após encontrar as conformidades de respostas por segmento (e as respostas dissonantes), os segmentos foram comparados para se determinar padrões de opiniões e de comportamentos imputados (ou autoimputados) aos grupos de *stakeholders* dos mecanismos de participação da Anvisa. Ao final, os padrões de opinião e comportamentos dos *stakeholders* foram classificados em categorias e apresentados em quadros.

Também foram utilizados dados quantitativos sobre a existência e uso de mecanismos de participação na Anvisa. Essa coleta de dados foi realizada diretamente no Portal da Anvisa e em outros sites na internet, ou por meio de pedidos formais de informação à agência através do Serviço

de Informação ao Cidadão (e-SIC), mantido pelo Ministério da Controladoria-Geral da União. Os dados quantitativos foram tabulados em planilhas de Excel[®] para serem utilizados no texto, ou gerar tabelas de frequências (e outras estatísticas descritivas) e representações da informação pela produção de gráficos de barras e circulares (para variáveis categóricas nominais ou ordinais). A partir da geração das tabelas e gráficos, foi realizada a análise de resultados de frequências e a interpretação dos resultados obtidos para cada mecanismo de participação da Anvisa.

3. RESULTADOS

3.1 Mecanismos de participação social na Anvisa

Ao longo de seus 20 anos, a Anvisa adotou diferentes estratégias para possibilitar o acolhimento de demandas da sociedade para participação dos interessados na sua tomada de decisões. Quando de sua criação, em 1999, os sistemas de participação social do SUS eram representados pelos conselhos e conferências de saúde, os quais já contavam com mais de uma década de existência, o que influenciou positivamente a incorporação de espaços de diálogo social na Agência. Foram identificadas duas grandes formas de interação entre a Anvisa e a sociedade: 1) os canais oficiais de comunicação; e 2) os mecanismos de participação nas fases do processo decisório sobre regulação. No primeiro caso, faz-se um panorama geral para contextualização. Já no segundo caso, dos mecanismos de participação, cada um deles será abordado em um tópico específico, em razão de sua relevância para o objeto da pesquisa.

Canais de comunicação

Os canais de comunicação oficiais da Anvisa reportam grande volume de interação da sociedade com a Anvisa. O Portal da Anvisa na internet, com dezenas de serviços para empresas, cidadãos e profissionais, recebeu 3,6 milhões de visitas no mês de outubro de 2019, uma média de mais de 120 mil visitantes por dia. Em 10 anos (de 2009 a 2018), a central de atendimento, serviço gratuito de atendimento e pedidos de informações, recebeu 3,5 milhões de demandas. Em 2018, foram cerca de 402 mil contatos, ou seja, média de mais de 1.500 por dia, sendo 33% sobre informação sobre processos em tramitação na Agência. Em 10 anos (2009 a 2018), a ouvidoria recebeu 300.086 demandas. Em 2018, foram cerca de 27,2 mil, o que representa mais de 2 mil por mês, em média. No parlatório (audiências com as áreas técnicas da Anvisa), foram realizadas 2.158 reuniões em 2018 (uma média de 8,9 reuniões por dia). Por fim, nas redes sociais da internet, a Anvisa tem aumentado sua interação com a sociedade, divulgando informações e recebendo mensagens. Em 2020, a Anvisa possuía 141 mil seguidores no Instagram; 97,7 mil no Facebook; e 57,7 mil no Twitter.

Estruturas colegiadas

Nos mecanismos de participação da Anvisa identifica-se um maior leque de instrumentos. No caso dos colegiados, seu funcionamento tem bastante variação. O Conselho Consultivo tem seu funcionamento dependente de convocação pelo Ministério da Saúde, o que ocorre com baixa frequência. O último registro no Portal da Anvisa é a Ata da 45ª reunião, de 16 de setembro de 2015. Já a Comissão Científica em Vigilância Sanitária (CCVisa) apresentava reuniões regulares desde a criação, mas com pauta pouco estruturada de temas conjunturais e relevância variável. As informações mais recentes no Portal da Anvisa são de 2018. Quanto às câmaras técnicas, no Portal da Anvisa só há menção à descrição das câmaras de cosméticos, medicamentos e medicamentos fitoterápicos, sem informações quanto à realização de reuniões. As câmaras setoriais, que já tiveram intensos debates (exemplo da elaboração da agenda regulatória, em 2009), hoje não mais têm sido utilizadas. Os últimos registros de reuniões são do ano de 2014 para a Câmara Setorial de Serviços de Saúde.

Dos colegiados da Anvisa, apenas os grupos de trabalho parecem ser estruturas efetivas, pois são criados para finalidades específicas e definidas. Somente no ano de 2018, a Anvisa instituiu sete grupos de trabalho com participação de membros externos. Apesar de não vinculados ao processo regulatório, em geral os GTs tratam de temas que exigem a participação de partes interessadas no desenho e formulação de propostas de regulação que seguirão futuramente para consultas amplas à sociedade.

Consulta pública

Desde a criação da Anvisa, a chamada “consulta pública” é o mecanismo mais utilizado pela Agência para a divulgação de propostas junto à sociedade. Esse mecanismo propicia participação de qualquer interessado e tem recebido milhares de contribuições. Entretanto, merece críticas, pois tem natureza passiva, o que, em geral, não permite a interação efetiva, sobretudo quando não há manifestação da Anvisa sobre os comentários recebidos. No período de 10 anos (de 2009 a 2018), a Anvisa realizou 1.122 consultas públicas, distribuídas nos temas de agrotóxicos (66,1%), medicamentos (15,8%), alimentos (5,1%) e dispositivos médicos (3,9%), entre outros. A Tabela 1 apresenta os segmentos dos participantes nas consultas de 2016 a 2018. Nesse período, as 44 contribuições recebidas pela Anvisa de entidades de defesa do consumidor representaram apenas 0,2% do total.

Tabela 1 – Participantes em consultas públicas da Anvisa, por segmento, 2016-2018 (N=21.788)

Segmentos	2016	2017	2018
Cidadão	5084	4753	66
Profissional	2863	4295	566
Setor regulado	315	1813	316
Pesquisador	694	60	49
Outro	51	312	53
Governo	57	82	95
Associação de profissionais	51	130	39
Entidade de consumidor	17	16	11
TOTAL	9132	11461	1195

Fonte: elaborada pelos autores.

Destaque-se que a expressiva participação dos cidadãos nos anos de 2016 e de 2017 se deve a duas propostas de regulamento: em 2016, houve a participação de 3633 cidadãos na consulta pública sobre a manutenção do agrotóxico 2,4-D, que contou com o envolvimento da apresentadora Bela Gil, quem defendeu nas redes sociais a retirada do produto do Brasil (ANVISA, 2023a); e no caso da consulta pública sobre a propaganda de produtos derivados do tabaco, houve a participação de comerciantes ligados a tabacarias, bancas de jornais e lojas de conveniência, que se beneficiavam de pagamentos pela indústria para a afixação de propaganda, restringida pela proposta, com o registro de 3693 pessoas autodeclaradas como cidadãos (ANVISA, 2023b).

Agenda regulatória

Trata-se de um tipo específico de consulta para definição de lista de temas prioritários para a Anvisa regulamentar no próximo período. É a oportunidade de a sociedade opinar e contribuir na definição da pauta estratégica de decisões, que dá a direção das próximas ações da agência. A elaboração da agenda regulatória 2017-2020 foi realizada nas etapas de levantamento de problemas e de definição de temas prioritários, e contou com 964 participantes dos segmentos de profissionais de saúde (30,3%), empresas do setor regulado (28,9%), cidadãos (24,0%), governo (4,6%), pesquisadores (4,4%), associações de profissionais (3,4%) e entidades de consumidores (0,9%), entre outros.

Tomada pública de subsídios (TPS)

Mecanismo implantado mais recente, a TPS é aberta ao público e se destina a coletar

evidências sobre um relatório preliminar de Análise de Impacto Regulatório (AIR). A TPS realizada em 2018 tratou do tema da escolha do modelo de rotulagem frontal para embalagens de alimentos. Por se tratar de uma questão polêmica, houve grande participação de cidadãos (3.674 participantes), gerando grande mobilização social por parte de entidades de defesa do consumidor, que promoveram campanhas em diferentes mídias, alcançando meios de comunicação de massa.

Consultas dirigidas e consultas regionais do ICH

As consultas dirigidas são coletas de dados e informações direcionadas a agentes envolvidos e afetados pela atuação regulatória, podendo ocorrer em qualquer etapa do processo regulatório para ampliar as evidências disponíveis ou validar informações já levantadas inicialmente. E as consultas regionais ICH são levantamentos de informação sobre propostas de guias que estão em discussão no âmbito do *International Council for Harmonisation of Technical Requirements for Pharmaceuticals for Human Use*, do qual a Anvisa é membro. A análise dos dados sobre esses mecanismos indica que das dez consultas dirigidas realizadas entre 2013 e 2018, somente quatro apresentaram dados quantitativos disponíveis no Portal da Anvisa, para compilação. Não há informações sobre participantes disponíveis no Portal sobre todas as dez consultas ICH, nos anos de 2018 e 2019. Embora nesse mecanismo a participação seja aberta a quaisquer interessados, os participantes assíduos são vinculados ao setor regulado, ou seja, representantes de empresas ou de instituições de empresas.

Audiências públicas

As audiências públicas são reuniões presenciais, que podem contar com transmissão on-line, convocadas para realização de debate público com os atores afetados pela atuação regulatória. Em dez anos (2009 a 2018) a Anvisa realizou 21 audiências públicas, com predominância para o tema de medicamentos (12). Entre 2016 e 2018, os segmentos dos 492 participantes nas audiências públicas foram empresas do setor regulado (49,2%), associações de profissionais (15,0%), representantes do SNVS (11,4%) e governo (4,7%), entre outros.

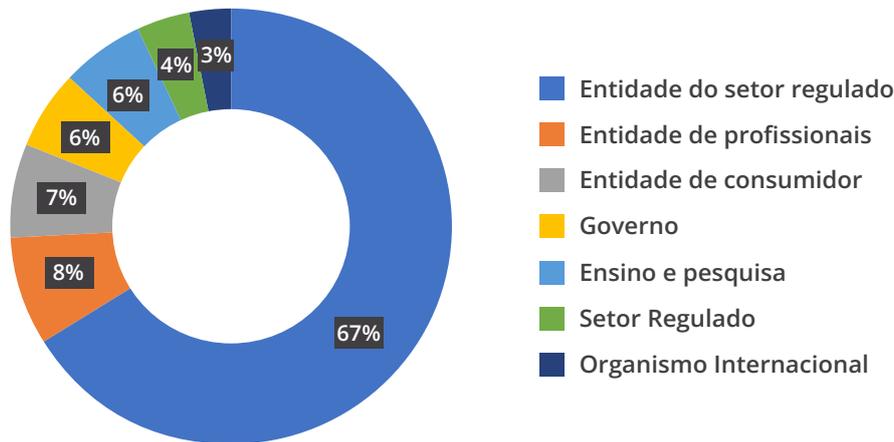
Diálogos setoriais

Os diálogos setoriais se caracterizam como encontros presenciais ou virtuais direcionados a públicos específicos com o propósito de validar mais rapidamente as informações de etapas do processo regulatório. Diferem das audiências públicas por serem reuniões mais informais e flexíveis, reunindo um público mais restrito. A Anvisa realizou sete diálogos setoriais no ano de 2018, totalizando 462 participantes, distribuídos nos segmentos do setor regulado (58,7%), SNVS (29,0%), associação de profissionais (3,7%), governo (2,2%), cidadãos (1,5%), entre outros (5,0%).

Reuniões da Diretoria Colegiada

Foi também apurada a participação de *stakeholders* em reuniões da Diretoria Colegiada (Dicol) da Anvisa (Gráfico 1), as quais são gravadas e transmitidas pelo site da Anvisa.

Gráfico 1 - Participantes em reuniões públicas da Diretoria Colegiada da Anvisa, por segmento, 2018 (N=72)



Fonte: elaborado pelos autores.

Essa participação ocorreu em assuntos deliberativos de regulação da pauta das reuniões públicas realizadas em 2018. A forma de participação dos interessados acontece por meio de sustentações orais. É comum a manifestação de entidades da indústria ou de defesa do consumidor para discutirem temas como a edição de normas pela Agência. O pedido para essa participação é realizado previamente à reunião e o aceite é deliberado pela diretoria, de acordo com critérios de forma, prazo e legitimidade do solicitante.

3.2 Tipologia de mecanismos de participação social na Anvisa

É possível notar que há uma ampla diversidade de mecanismos adotados pela Anvisa para democratizar o acesso ao seu processo de decisão em regulação. Dessa forma, será apresentada nesta seção uma tipologia elaborada por esta pesquisa.

A Anvisa classifica seus mecanismos de participação social de acordo com os critérios de público-alvo do mecanismo e momentos do processo regulatório em que o mecanismo pode ser utilizado, denominado de “cardápio de participação social” (ANVISA, 2023c). Diferentemente, nesta pesquisa foram adotados dois outros critérios de classificação para destacar suas principais características, mas também analisar o uso desses mecanismos pelos stakeholders (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Classificação dos instrumentos de interação social com a Anvisa de acordo com vinculação ao processo regulatório e grau de participação



Fonte: elaborada pelos autores.

O primeiro critério adotado é o grau de participação permitido em cada mecanismo. Por participação restrita, entende-se que os mecanismos são endereçados a determinados grupos de interesse, e não a qualquer interessado. No caso da participação ampla, temos os canais ou mecanismos que permitem a interação da sociedade com a Anvisa em atividade presencial ou a distância, sem que haja qualquer critério ou barreira de seleção dos participantes. O outro critério adotado é o vínculo ou não dos mecanismos ao processo decisório. Ou seja, os mecanismos foram alocados em duas categorias de acordo com o critério formalmente definido pela Anvisa de vinculação de cada mecanismo ao desenho, elaboração, ajuste ou decisão final em propostas regulatórias.

Como se vê na Gráfico 2, a maior parte dos instrumentos de participação não são vinculados formalmente ao processo regulatório. Trata-se de instrumentos caracterizados como canais de comunicação (participação ampla) ou como colegiados de representação (participação restrita). Já entre os mecanismos classificados como vinculados ao processo regulatório, aqueles que podem contar com participação ampla têm sido geralmente utilizados por todos os grupos de *stakeholders*, de forma a acompanharem e contribuir em nas discussões sobre a pauta regulatória da Anvisa para o próximo período (agenda regulatória) e propostas de normas elaboradas pela agência (audiências públicas; consultas públicas; e tomada pública de subsídios).

Por fim, há o conjunto dos mecanismos vinculados ao processo regulatório que só permite a participação restrita (consulta dirigida; consultas regionais ICH; diálogo setorial; e reunião pública da Dicol). Trata-se de mecanismos que produzem uma discussão mais focada em determinados aspectos-chave dos objetos regulados, com públicos que apresentam maior qualificação, em razão de possuírem mais capacidade.

3.3 A visão dos reguladores, dos regulados e dos consumidores

Os entrevistados valorizaram a importância da participação da sociedade nos processos decisórios de órgãos governamentais, mas há de ressaltar diferenças de opinião no atendimento dos interesses de cada grupo elencado para esse estudo.

Para os reguladores, os principais objetivos da Anvisa ao fomentar a participação social é conferir legitimidade e efetividade ao processo regulatório, obter subsídios e engajar os interessados. Um regulador entrevistado avalia o constante risco de os canais de participação se tornarem espaços privilegiados de influência de determinados grupos, o que pode redundar em cooptação dos decisores pela influência do *lobby*. Na visão dos regulados, os *inputs* oferecidos pela indústria corrigiriam visões distorcidas da Anvisa sobre a realidade da produção e consumo. Na opinião dos representantes dos consumidores a garantia da transparência do processo decisório e a valorização de decisões que gerem resultados de bem-estar para os consumidores são os principais objetivos dos espaços de participação social na Anvisa.

Sobre a efetividade e conhecimento dos mecanismos de participação da Anvisa houve grande variação nas respostas, mas todos os mecanismos foram citados. Todos os entrevistados consideram as consultas públicas e as audiências públicas como os tipos mais utilizados pela Anvisa para ouvir a sociedade. A TPS surgiu nas entrevistas como um mecanismo novo e promissor. E as reuniões dos atores externos com a diretoria e áreas técnicas da Agência foram mencionadas como um tipo de mecanismo não oficialmente destinado à finalidade de participação social, mas com grande efetividade.

Nas entrevistas também foram identificadas diferenças de eficácia relativa entre os mecanismos de participação disponíveis para se atingir os objetivos da indústria ou dos consumidores. Na visão dos reguladores entrevistados, os mecanismos mais eficazes para a indústria seriam aqueles que geram interações específicas. Enquadram-se nessa perspectiva os mecanismos com participação restrita, vinculados ou não ao processo regulatório. Já para os consumidores, os reguladores entendem que o mecanismo mais eficaz seria a consulta pública. Para os representantes da indústria, pode-se dizer que as reuniões diretas seriam o mecanismo mais eficaz de participação no processo regulatório da Anvisa. Por fim, os representantes dos consumidores ressaltaram que, apesar de haver diferentes mecanismos oficiais para participação da sociedade na Anvisa, a sua preocupação é com os acordos feitos nos bastidores, ou seja, fora dos espaços abertos.

O Quadro 3 apresenta uma síntese das visões dos entrevistados sobre os diferentes graus de interesse dos stakeholders, a eficácia relativa dos tipos de mecanismos de participação da Anvisa, a isonomia de tratamento da Anvisa aos *stakeholders*, e sobre quais estratégias utilizadas pelos *stakeholders* para influenciar as decisões da agência.

Quadro 3 - Síntese das visões dos entrevistados

Tema	Visão convergente	Reguladores	Indústria	Consumidores
Participação em órgãos de governo	todos valorizaram a importância da participação da sociedade nos processos decisórios de órgãos governamentais	a participação ajuda a buscar dados no mundo real informa a elaboração com uma visão prática da aplicação das regras	Os decisores devem receber contribuições de diferentes segmentos da sociedade, mas diferenciar as técnicas das leis	apesar do discurso receptivo para a participação, o governo não a reconhece como um valor para a gestão pública
Objetivos da Anvisa com a participação	os segmentos interessados têm visões diferentes sobre os objetivos da participação no processo regulatório da Anvisa	obter subsídios, comunicação e engajamento tornar regulação legítima e efetiva participação não é efetiva, há somente práticas de diálogo entre reguladores e regulados	evitar inefetividade das decisões regulatórias corrigir visões distorcidas da Anvisa sobre produção e consumo	garantir transparência do processo decisório e valorizar decisões com resultados de bem-estar para os consumidores
Eficácia de mecanismos	há diferentes eficácias de mecanismos para diferentes grupos	mais eficazes são interações específicas (indústria) e consulta pública (consumidores) os mecanismos são úteis para ouvir, mas não geram controle social a tendência é incluir pacientes no registro e pesquisas clínicas	reuniões diretas são mais eficazes consulta pública é ampla, audiência pública promove ajustes, e reuniões fazem sintonia fina no passado os mecanismos não distinguiram diferentes públicos e momentos	grupos de trabalho são mais eficazes preocupação com os acordos feitos nos bastidores, fora dos espaços abertos o setor regulado não deveria fazer parte de uma mesa de negociação de decisões sobre regulação

Fonte: Elaborada pelos autores.

4. DISCUSSÃO

4.1 Desinsulamento da Anvisa

A partir da análise de dados, ficou evidente nesta pesquisa que a Anvisa apresenta muitas iniciativas de institucionalização da inclusão da participação da sociedade no seu processo decisório, com variações no volume e na predominância de segmentos em cada mecanismo. Entretanto, esse esforço continuado da Anvisa não seguiu a tradição brasileira de controle social no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com modelo de participação por meio dos conselhos e conferências de saúde. Apesar de ser uma estrutura que é parte da organização do SUS, vinculada ao Ministério da Saúde e alcançada pela legislação sanitária sobre controle social, a Anvisa desenvolveu mecanismos próprios para propiciar sua interação com a sociedade.

Os resultados indicaram um padrão de interação com a sociedade que destoava do que prevê a literatura sobre agências reguladoras. O desenvolvimento da especialização técnica

para a verticalização de sua regulação setorial, aliada à previsão de mandatos fixos para uma maior independência em relação ao governo (Ramalho, 2007) reforça a marca de um natural insulamento burocrático desses órgãos (Sunstein, 1987). Segundo Sunstein, o caráter complexo da regulação moderna ampliou enormemente a necessidade de conhecimento técnico e de especialização no processo de tomada de decisões governamentais. Assim, o insulamento das agências decorre da sua especialização técnica, que lhes garante a autoridade para justificar sua atuação em determinados setores complexos e difíceis de acompanhar. Além disso, o objetivo desse insulamento seria a criação de uma barreira contra a interferência de políticos ou grupos de interesse, restando práticas de personalismo e patronagem, e minorando incertezas criadas pelo ambiente externo às agências.

Entretanto, as práticas de interação da Anvisa com a sociedade representam um claro padrão de desinsulamento da agência. Esse contrafluxo à tendência ao insulamento pode também ser visto como uma busca por reconhecimento pela sociedade e governo do caráter independente das agências reguladoras. Isso pode explicar o apoio dado pelas próprias agências para a aprovação da Lei Geral das Agências (Lei nº 13.848/2019), a qual traz dezenas de obrigações para as agências, entre elas a implementação de mecanismos de participação da sociedade em diferentes momentos do seu processo regulatório.

4.2 Crescente tendência à institucionalização da participação

Os mecanismos de participação da Anvisa variam ao longo do tempo, com a perda de relevância ou desuso de alguns, e a criação de mecanismos inovadores, como é o caso da tomada pública de subsídios. Uma explicação é a baixa institucionalidade da política de participação social na Anvisa, com a definição e uso de diferentes mecanismos num método de tentativa e erro. Apesar de não possuir uma política específica de participação social, desde 2008 a Anvisa conta com o programa de boas práticas regulatórias, tendo recentemente atualizado as diretrizes para a melhoria da qualidade regulatória na Agência, entre as quais está a promoção da transparência e o fortalecimento da participação social.

Como referido acima, as agências reguladoras, incluída a Anvisa, apoiaram a aprovação da Lei das Agências (BRASIL, 2018) que determina uma série de obrigações de participação social, *accountability* e transparência. Assim, pode-se considerar que a estruturação e consolidação desses mecanismos na Anvisa, desde sua criação, seguem uma tendência crescente de institucionalização dessas práticas (Pó; Abrucio, 2006; Ramalho, 2009b).

A participação na Anvisa ocorre no cenário brasileiro em que parece haver ênfase em um controle sistemático e abrangente dos reguladores pelos políticos. Esse resultado é diverso do modelo de McCubbins e Schwartz (1984), no qual o controle “alarme de incêndio” (fire alarm) é preferido pelos políticos ao controle denominado “patrulha de polícia” (police patrol). A estrutura básica do modelo de McCubbins e Schwartz foi considerada útil para analisar a

forma pela qual a Anvisa se relaciona com o público externo, embora claramente as agências independentes brasileiras não atuem ligadas ao Congresso e suas comissões, cenário presente nos EUA. A análise deixou claro que as agências brasileiras se aproximam mais do tipo patrulha de polícia, em que os mecanismos de controle são centralizados, ativos e diretos. Trata-se de uma espécie de vigilância constante sobre as atividades das agências para aportar de forma transparente para todos os interessados (incluindo-se o próprio o Congresso Nacional), quais atividades são desenvolvidas e o quanto elas se aproximam ou se distanciam de seus processos e resultados, conforme esperado pelo conjunto da sociedade.

4.3 Diferentes atores, mas sem paridade de armas

A análise dos resultados da pesquisa evidenciou uma assimetria de influência resultante do processo de competição entre os grupos nos mecanismos de participação da Anvisa. Tal assimetria é caracterizada por uma vantagem comparativa da indústria, que domina os mecanismos e etapas de participação do processo regulatório, exercendo maior influência sobre as decisões regulatórias da agência.

Uma primeira explicação para essa vantagem comparativa do setor regulado é a sua maior capacidade de organização, o que configura uma assimetria de participação em relação aos demais grupos. Quem é mais organizado e possui mais instrumentos, recursos e tempo, tem mais acesso aos mecanismos de participação. Ou seja, os grupos compactos e bem-organizados são politicamente mais fortes (Olson, 1965) e obtêm mais benefícios da regulação estatal do que grupos maiores e difusos. Isso corrobora a análise sobre oferta e demanda por regulação de Stigler (1971), segundo a qual os produtores sempre serão beneficiados pela regulação estatal.

Outro fator que pode explicar a dominância da indústria é a coordenação intra grupo. De acordo com as entrevistas, existe uma convergência entre as opiniões e modos de ação da indústria, o que pode denotar coordenação entre diferentes atores e organizações desse grupo de interesses. A coordenação intra grupo da indústria parece agir como um efeito sinérgico que potencializa a vantagem desse segmento na competição pluralista entre os grupos para influenciar o processo e o resultado da regulação da Anvisa.

O terceiro fator identificado tem relação com a pluralidade de mecanismos disponíveis para participação. Em que pese o fato de que todos os grupos têm oportunidade de participar de qualquer um dos mecanismos da Anvisa, a indústria o faz em todos os casos, exercendo sua influência. Além disso, a ampla diversidade de mecanismos e de momentos para a participação social de interessados parece diluir as tentativas de influência dos grupos que disputam espaço com a indústria. Assim, a variedade de mecanismos de participação da Anvisa exerce, paradoxalmente, um incentivo para a influência dominante da indústria nas decisões da agência.

Por fim, a quarta possível explicação para a dominância da indústria está relacionada ao ato de a Anvisa dar pesos diferentes para diferentes tipos de mecanismos. As entrevistas

apuraram que os reguladores valorizam mais os mecanismos de participação que geram interações específicas entre os interessados e a agência, os quais apresentam maior proximidade e aprofundamento da discussão, seja pelo fato de serem restritos a poucos atores, seja por serem realizados presencialmente (são os mecanismos vinculados ao processo regulatório e com participação restrita, os grupos de trabalho, as reuniões técnicas e com os dirigentes da Anvisa, e os eventos). Embora participe de todas as modalidades disponíveis, é nesses mecanismos de interação específica que a indústria é mais adaptada e eficaz para perseguir suas necessidades e objetivos de influência na Anvisa.

5. CONCLUSÕES

Esta pesquisa foi realizada para investigar os mecanismos de participação social da Anvisa que adota diferentes estratégias para propiciar a participação e representação de interesses de atores afetados pela tomada de decisões em seu processo regulatório. A pesquisa produziu um conjunto amplo de resultados. A discussão dos resultados apontou uma série de conclusões sobre três principais temas.

A Anvisa se utiliza de mecanismos que permitem a participação social desde a sua criação, o que representa uma marca de tradição da agência. Os dados colhidos demonstram um processo constante e sistemático de interação entre a Anvisa e o público externo. A análise quanti-qualitativa demonstrou que há iniciativas objetivas de inclusão da participação social no processo decisório da Anvisa. Há mecanismos que perderam importância ao longo dos anos (caso das câmaras setoriais), mas que também tem havido a criação de novas formas de participação (exemplo da tomada pública de subsídios). E a consulta pública, um dos mecanismos mais conhecidos e utilizados pela sociedade, segue sendo utilizada desde os primeiros anos da agência, inclusive em processos de tomada de decisões sobre questões polêmicas.

Pôde-se concluir que não há significativo insulamento da agência em relação aos *stakeholders*, com destaque para um vínculo mais consolidado entre a agência e setores empresariais da indústria. Diferentemente do que propõe a teoria sobre o natural insulamento de burocracias especializadas (Sunstein, 1987), o que se notou nesta pesquisa é que a Anvisa tem traços marcantes de desinsulamento. Isso pode resultar do esforço da Anvisa para sua afirmação ou a busca de seu reconhecimento pela sociedade e governo dentro do contexto da chegada de um novo aparato institucional no Estado: as agências reguladoras.

Uma segunda conclusão é que a estruturação e consolidação de mecanismos de participação social (e *accountability* e transparência) ao longo dos 20 anos da Anvisa se configura como a institucionalização de um padrão de controle sistemático e abrangente do tipo “patrulha de polícia”. Esse tipo de controle parece ser a regra nas agências no Brasil (Pó; Abrucio, 2006; Ramalho, 2009a), e não a exceção, o que configuraria o controle do tipo “alarme de incêndio”, conforme o modelo de McCubbins e Schwartz (1984). Esse cenário foi recentemente institucionalizado na

Lei Geral das Agências (Brasil, 2019), o que parece indicar uma preferência dos reguladores pela influência sistemática de *stakeholders* no seu processo regulatório, pois a aprovação dessa Lei contou com o apoio declarado das próprias agências reguladoras federais (incluída a Anvisa).

Por fim, a análise dos resultados da pesquisa evidenciou uma assimetria entre os grupos que participam desses espaços, a qual é caracterizada por uma vantagem comparativa da indústria, que domina os mecanismos e as etapas de participação do processo regulatório em relação a organizações de cidadãos-consumidores. Foram identificadas quatro explicações possíveis para a posição dominante da indústria.

A capacidade de organização gera uma vantagem comparativa da indústria em relação aos demais *stakeholders* na disputa pluralista por benefícios regulatórios, corroborando a previsão da teoria econômica da regulação. Outro fator é a coordenação intra grupo da indústria, que age como uma sinergia que potencializa a força individual dos atores e organizações para aumentar o seu poder relativo de influência na regulação da Anvisa. Um terceiro fator é a diversidade de mecanismos de participação da Anvisa que exerce, paradoxalmente, um incentivo para o exercício da influência dominante da indústria nas decisões da agência. Essa diversidade parece também diluir as tentativas de influência dos demais *stakeholders*. Um último fator que explica a dominância da indústria é a ausência de isonomia da Anvisa no tratamento dos diferentes grupos de *stakeholders*. A Anvisa valoriza mais os mecanismos de participação que geram interações específicas, nos quais a indústria é mais eficaz para atingir seus objetivos de influência na Anvisa.

As conclusões apontam para a composição de uma nova visão sobre as relações estabelecidas entre a Anvisa e o público externo. Entende-se que as conclusões podem ser úteis para uma nova e melhor compreensão sobre a relação dinâmica entre reguladores e grupos de interesse, dentro e fora dos mecanismos oficiais de participação de uma agência reguladora independente. As conclusões apontam claramente para um cenário complexo de interação entre os grupos de interesse e os agentes estatais, de forma a evidenciar novas estratégias de influência e comportamentos dos atores.

REFERÊNCIAS

ANVISA. *Relatório sobre Agenda Regulatória 2017/2020*: TEMA 3.8– Reavaliação toxicológica do ingrediente ativo agrotóxico 2,4_D. Brasília: Anvisa. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/agenda-regulatoria/2017-2020/temas/agrotoxicos/arquivos/tema-3-8.pdf>. Acesso em: 1/7/2023.

ANVISA. *Relatório sobre Agenda Regulatória 2015/2016*: TEMA 11.2 – Exposição de produtos fumígenos derivados do tabaco nos locais de venda. Brasília: Anvisa. 2023b Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/agenda-regulatoria/2017-2020/temas/tabaco/arquivos/11-2.pdf>. Acesso em: 1/7/2023.

ANVISA. *Cardápio de participação social*. Brasília: Anvisa. 2023c Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/participacao-social/saiba-como-participar>. Acesso em: 1/7/2023.

AYRES, L. Semi-structured interview. In: L. M. Given (Ed.), *The Sage encyclopedia of qualitative research methods*, p. 810–811, 2008. Sage Publications.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Dirigentes de agências reguladoras apoiam atual versão da proposta de nova lei geral*. Agência Câmara de Notícias.2018. <https://www.camara.leg.br/noticias/537295-dirigentes-de-agencias-reguladoras-apoiam-atual-versao-da-proposta-de-nova-lei-geral/>

BRASIL. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Diário Oficial da União (DOU) 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm

BRASIL. Ministério da Saúde. *Conselho Nacional de Saúde. Sistema de Acompanhamento de Conselhos de Saúde*.2021. http://conselho.saude.gov.br/web_siacs/index.html %3E %3CAcessado em 1 de agosto de 2019

EKMAN, J.; AMNÅ, E. Political participation and civic engagement: towards a new typology. *Human Affairs*, 22, p.283–300, 2012. <https://doi.org/10.2478/s13374-012-0024-1>

EMERY, S. B.; MULDER, H. A. J.; FREWER, L. J. Maximizing the policy impacts of public engagement: a european study. *Science Technology and Human Values*, v.40, n.3, p. 421–444, 2015. <https://doi.org/10.1177/0162243914550319>

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v.28,n.1,p.165, 1984. <https://doi.org/10.2307/2110792>

MICHELS, A. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, v.77, n.2,p.275–293, 2011. <https://doi.org/10.1177/0020852311399851>

NABATCHI, T. Putting the “public” back in public values research: designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, v.72, n.5, p.699–708, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x>.

NEVES, A. V. *Cultura política e democracia participativa*. Um estudo sobre o orçamento participativo. Editora Gramma, 2008.

OECD. *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, 2017a.

OECD. *Improving regulatory governance: trends, practices and the way forward*. OECD Publishing, 2017b.

OECD. *Better regulation practices across the European Union*. OECD Publishing, 2019.

OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard University Press, 1965.

PATEMAN, C. *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press, 1970.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability*. *RAP*, v.40, n.4, 2006.

RAMALHO, P. I. S. *A gramática política das agências reguladoras: comparação entre Brasil e EUA*.

Universidade de Brasília, 2007.

RAMALHO, P. I. S. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista do Serviço Público*, v.60, n.4, p.337–365, 2009a. http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=252&Itemid=65

RAMALHO, P. I. S. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista do Serviço Público*, v.60, n.4, p. 337–65, 2009b.

RAMALHO, P. I. S. Regulação e agências reguladoras reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. In: P. I. S. Ramalho (Ed.), *Regulação e Agências Reguladoras*. Anvisa, 2009c.

RAMALHO, P. I. S. Transparência e participação social no processo regulatório da Anvisa: fortalecimento dos consumidores na regulação sanitária. In: J. D. Proença; C. E. R. Prado (Eds.), *Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social*. Presidência da República, p.187-214, 2011.

ROWE, G.; FREWER, L. J. Evaluating public-participation exercises: a research agenda. *Science Technology and Human Values*, v.29, n.4, p.512–556, 2004. <https://doi.org/10.1177/0162243903259197>

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: B. de S. Santos (Ed.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, 2002.

STIGLER, G. J. The theory regulation of economic. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v.2, n.1, p.3–21, 1971. <https://doi.org/10.2307/3003160>

SUNSTEIN, C. R. Constitutionalism after the New Deal. *Harvard Law Review*, v.101, n.2, p.421–510, 1987.

Pedro Ivo Sebba Ramalho

<https://orcid.org/0000-0002-1710-2500>

Doutor (Universidade de Brasília, UnB) e pós-doutor (Universidade de Coimbra, Portugal) em Ciências Sociais. Research Fellow do Núcleo de Direito Setorial e Regulatório da Faculdade de Direito da UnB. pedroivosr@gmail.com

Eliane Aparecida da Cruz

<https://orcid.org/0000-0002-2264-5550>

Doutora pela Cátedra UNESCO de Bioética da Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Direitos Humanos e Cidadania pela UnB. Bacharelado em Serviço Social pela UnB. Educadora Popular em Saúde no Conselho Nacional de Saúde e Fiocruz Brasília. elianecruz40@gmail.com

ANÁLISE DA DINÂMICA FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E DAS CARACTERÍSTICAS DO MODELO FEDERATIVO AO LONGO DA PANDEMIA DA COVID-19¹

Johnatan Rafael Santana de Brito¹
Jéssica Vivianne da Cunha Silva de Brito²

¹Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande – PB, Brasil

²Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal – RN, Brasil

O presente artigo analisa o comportamento do orçamento dos municípios brasileiros com o objetivo de compreender sua dinâmica fiscal no período de enfrentamento à pandemia da covid-19 e seus efeitos. Quanto ao método, os municípios foram agrupados com base em seus dados orçamentários relativos às transferências, à arrecadação tributária própria, à despesa corrente e à população. Os achados apontaram para a continuidade de uma trajetória de dependência orçamentária que diminui aos poucos ao longo do tempo. Verificou-se que isso se manteve mesmo em um momento de crise proporcionado pela pandemia da covid-19 e que os efeitos são mais evidentes nos municípios com menor dinamismo econômico e orçamentário. O estudo demonstrou que, mesmo em face do enfraquecimento da atividade econômica causado pela pandemia da covid-19, os municípios brasileiros tiveram aumento da arrecadação própria, se comparado à média dos dados do período de 2016 a 2019, e que as transferências permaneceram exercendo sua função de buscar equilibrar as finanças municipais.

Palavras-chave: dinâmica fiscal; coordenação intergovernamental; transferências intergovernamentais; autonomia; dependência orçamentária.

¹ **Agradecimentos** : O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.



ANÁLISIS DE LA DINÁMICA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL MODELO FEDERATIVO A LO LARGO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

El presente artículo analiza el comportamiento presupuestal de los municipios brasileños para comprender su dinámica fiscal en el período de combate a la pandemia del covid-19 y sus efectos. En cuanto al método, los municipios se agruparon en función de sus datos presupuestarios relacionados con las transferencias, la recaudación de impuestos propios, el gasto corriente y la población. Los hallazgos apuntan a la continuación de una trayectoria de dependencia presupuestaria que disminuye gradualmente con el tiempo. Se constató que esta se mantuvo incluso en un momento de crisis propiciado por la pandemia y que los efectos son más evidentes en los municipios con menor dinamismo económico y presupuestario. Por fin, el estudio muestra que, incluso ante el debilitamiento de la actividad económica causada por la pandemia del covid-19, los municipios brasileños tuvieron un aumento en su propia colección en comparación con los datos promedio del período de 2016 a 2019, y que las transferencias siguen ejerciendo su función de buscar el equilibrio de las finanzas municipales.

Palabras clave: dinámica fiscal; coordinación intergubernamental; transferencias intergubernamentales; autonomía; dependencia presupuestaria.

ANALYSIS OF THE FISCAL DYNAMICS OF BRAZILIAN MUNICIPALITIES AND THE CHARACTERISTICS OF THE FEDERATIVE MODEL THROUGHOUT THE COVID-19 PANDEMIC

This paper analyzes the budget behavior of Brazilian municipalities to understand their fiscal dynamics in the period of fighting the COVID-19 pandemic and its effects. Regarding the method, the municipalities were grouped based on their budget data regarding transfers, own collection, current expenses, and population. The findings point to the continuation of a budget dependency trajectory that gradually decreases over time. It was found that this was maintained even in a moment of crisis provided by the pandemic and that the effects are more evident in municipalities with less economic and budgetary dynamism. Finally, the study shows that, even in the face of the weakening of economic activity caused by the COVID-19 pandemic, Brazilian municipalities had an increase in their collection compared to the average data from the period from 2016 to 2019, and that transfers remained their function of trying to balance municipal finances.

Keywords: fiscal dynamics of Brazilian municipalities; intergovernmental coordination; intergovernmental transfers; autonomy; budgetary dependency.

1. INTRODUÇÃO

É mister que o advento da covid-19 – doença causada pelo Sars-CoV-2, que se alastrou por todo o mundo causando a maior tragédia sanitária desde a gripe espanhola – trouxe novos e diferentes desafios para toda a sociedade. A capacidade de alcance e disseminação do vírus em âmbito global tem exigido dos governos soluções diversas que geram, igualmente, muitos impactos na gestão pública, tais como no equilíbrio fiscal, na arrecadação e na alocação de orçamento.

A busca por um equilíbrio entre a proteção sanitária da população e a manutenção mínima da oferta de serviços à sociedade, entre o combate à disseminação da doença e a atividade econômica são *trade-offs* nada simples de serem solucionados.

Observando a atividade do Estado brasileiro, em seus três níveis de governo e conforme características particulares de autonomia intergovernamental conferida pela estrutura federativa vigente, percebem-se tensões ocasionadas por decisões desencontradas entre gestores (Simoni; Lazzari; Fimiani, 2022). A dinâmica entre os entes federados apresenta uma oscilação entre conflito e cooperação no que diz respeito às decisões quanto ao enfrentamento à crise causada pela pandemia (Abrucio *et al.*, 2020).

É possível se verificar que a pandemia da covid-19 intensificou o acirramento de ânimos entre as esferas de governo, causando ruídos na ideia de coordenação federativa prevista na Carta Magna de 1988 (Abrucio *et al.*, 2020). Enquanto a União vagava por um discurso mais voltado à manutenção da atividade econômica, com episódios de flerte com a temeridade na promoção do bem-estar da sociedade brasileira, e alguns estados acompanhavam o discurso do governo federal, outros normatizavam medidas restritivas mais intensas na tentativa de mitigar o avanço do quadro pandêmico. Os municípios, por sua vez, também fazendo uso do direito constitucional de autonomia administrativa, adotavam posições próprias, conforme a compreensão de seus governantes.

Nesses termos e com tantas questões de poder envolvidas, torna-se interessante a análise da dinâmica fiscal dos governos, sobretudo no âmbito municipal. Isso porque, conforme pode se observar na literatura sobre o tema, os municípios detêm uma elevada dependência orçamentária das transferências verticais, aquelas que ocorrem entre os níveis de governo (Johnatan Brito; Jéssica Brito, 2020). Tal dependência implica uma absorção de grande parte do impacto da diminuta atividade econômica ocasionada pelo contexto pandêmico, sendo esta a base fundamental da arrecadação dos tributos que virão a compor os principais fundos de transferências de recursos para esses entes federativos.

Assim, a atuação dos mecanismos de ajuste orçamentário do federalismo fiscal passou a ser ainda mais importante de ser observada, tendo em vista que o enfraquecimento da atividade econômica afeta o orçamento público dos municípios em duas frentes: i) reduz a arrecadação do município, que sozinho já não é capaz de sustentar sua atividade; e ii) diminui a arrecadação da União, comprometendo o volume das transferências, sobretudo do Fundo de Participação dos

Municípios. Tal arranjo tende a estabelecer uma trajetória de agravamento dos desequilíbrios fiscais desses entes para além do cenário atual, que já é bastante complexo.

Nesse contexto, ainda há um outro aspecto fundamental a ser observado, que é o caso dos gastos dos municípios no exercício de sua atividade de combate ao vírus e aos efeitos da pandemia. Parte dos recursos recebidos tendem a afetar as demais atividades do governo municipal, o que gera sérias dificuldades para a gestão cumprir com suas obrigações, inclusive no que diz respeito ao atendimento das normas de responsabilidade fiscal.

Nesses termos, este trabalho se propõe a analisar o comportamento do orçamento dos municípios brasileiros a fim de compreender sua dinâmica fiscal no período de enfrentamento à pandemia da covid-19 e seus efeitos. A ideia fundamental é verificar o que tem ocorrido com o volume de transferências, com a arrecadação tributária e com a perspectiva da relação entre autonomia e dependência orçamentária, trazendo ainda um olhar do ponto de vista da coordenação federativa brasileira no contexto vigente, e com isso observar os efeitos de tais questões para os municípios no período pós-pandemia.

O trabalho divide-se em quatro seções, além desta inicial. Na subsequente apresenta-se uma revisão teórica acerca dos principais aspectos que caracterizam a dinâmica fiscal federativa no caso brasileiro, além da relação entre *self-rule*, autonomia, dependência e coordenação federativa. Na seguinte, estabelecem-se os parâmetros metodológicos da pesquisa. Em seguida, os dados são apresentados e procede-se com sua análise. A última seção traz as considerações finais, sintetizando os achados e as limitações da pesquisa, bem como sugerindo caminhos para novos trabalhos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Caracterização da dinâmica fiscal-federativa brasileira

De acordo com a CF/1988, a Federação brasileira é constituída por três esferas de governo, a União, os estados e os municípios, que dispõem de autonomia administrativa, financeira e política, mas que cooperam entre si. Além disso, cada nível detém competências e obrigações próprias e outras que são compartilhadas. Assim, nesse contexto normativo, os aspectos da dinâmica fiscal ganham nuances diversas e complexas, à exemplo da aplicação efetiva da referida autonomia num cenário dúbio de dependência orçamentária (Johnatan Brito; Jéssica Brito, 2020).

O conceito que se encontra como pano de fundo desse processo é o de descentralização de governo. O modelo cooperativo predominante na CF/1988 aglutinou, ao mesmo tempo, autonomia decisória dos entes federados, descentralização da gestão de políticas/programas que visam à oferta de bens/serviços públicos, e a perspectiva da equalização fiscal associada à dinâmica das transferências intergovernamentais (Almeida, 2005).

Um fato que se pode constatar é que, do ponto de vista fiscal, a autonomia dos municípios é bastante relativa (Grin; Abrucio, 2017). O primeiro aspecto que embasa essa afirmação é que, na distribuição de competências, coube aos municípios uma fatia do bolo tributário incapaz de suprir suas necessidades orçamentárias. Considerando uma relação entre as receitas tributárias e o total do orçamento municipal, verifica-se que, em média, essa participação relativa não atinge 20% (Johnatan Brito; Jéssica Brito, 2020).

Outra questão importante é que, embora haja capacidade de decisão autônoma, existem instrumentos normativos impositivos que obrigam os municípios a efetuarem determinadas escolhas, o que fundamenta a influência da União sobre a agenda de governo e sobre as políticas desenvolvidas pelos governos subnacionais (Arretche, 2012).

O terceiro aspecto é que, em função da brecha vertical existente no orçamento dos governos subnacionais em âmbito municipal, ou seja, a diferença entre a arrecadação e a necessidade de gasto (Johnatan Brito; Jéssica Brito, 2020), o nível de dependência orçamentária que os governos municipais têm das transferências verticais é significativo, configurando um quadro de desequilíbrio fiscal.

Essas transferências se caracterizam na literatura como um mecanismo de ajuste para resolver esse *gap* identificado pela brecha vertical. No entanto, no caso brasileiro, elas se caracterizam como sendo a principal receita orçamentária dos municípios (Baião; Cunha; Souza, 2017; Costa; Castelar, 2015).

Como se pode perceber, as características fiscais-federativas brasileiras são profundamente assimétricas entre os níveis de governo, de modo que o equilíbrio federativo é quase que uma utopia. Em síntese, há uma repartição desigual de competências tributárias, com maior concentração na União, que transfere parte de sua arrecadação aos governos subnacionais a fim de corrigir os desequilíbrios existentes no modelo, mas que na verdade acentua o problema estabelecendo uma ordem “natural” de dependência orçamentária, afetando diretamente a autonomia da menor esfera de governo (Rezende, 2010).

Ademais, destaca-se que essa problemática é ainda maior quando se evidencia um certo grau de dificuldade de se tributar por parte dos municípios, o que proporciona um estrangulamento nas ações desses entes e impulsiona o processo de recentralização de governo e de redefinição de competências (Abrucio, 2019; Almeida, 2005; Rezende, 2010).

O contexto da pandemia exige um aprofundamento na compreensão desses aspectos, sobretudo no âmbito dos municípios, tendo em vista os efeitos da pandemia nos aspectos de governança e nas relações entre os níveis de governo.

2.2 O argumento da autonomia constitucional e a (des)coordenação federativa

Observando a literatura, é comum se identificar a discussão acerca da autonomia constitucional dos governos subnacionais por meio de duas interpretações mais usuais: uma análise associada diretamente ao texto constitucional, o qual indica as competências delegadas aos municípios; ou considerando as questões fiscais e a capacidade orçamentária de autogoverno (*self-rule*). Independente da forma de interpretação, essa característica dos municípios brasileiros é o que os faz diferir de seus correspondentes nas demais federações ao redor do mundo (Arretche, 2012; Johnatan Brito; Jéssica Brito, 2020).

Contudo, a prática vigente do federalismo brasileiro tem como característica o fato de que o *self-rule* dos municípios é influenciado pela União de modo que a execução de suas próprias políticas e as prioridades de gasto estão sob regulação federal, controlada pelo governo central, tendo em vista que é este quem disponibiliza os recursos por meio de transferências, como também estabelece as normas para a execução das políticas (Hochman; Faria, 2013; Abrucio *et al.*, 2020).

Em que pese o fato de o governo adotar um modelo federativo, é importante salientar que a autonomia dada aos municípios (também aos estados) não se caracteriza como poder originário, mas como prerrogativa constitucional, sendo, portanto, passível de regulação por parte de quem detém o poder originário: a União.

Contudo, desde a CF/1988, os municípios apresentaram uma crescente importância nas decisões quanto às políticas públicas, mais ainda na execução destas. O espaço para isso, que fora criado na Constituição, passou a ser habilmente utilizado pela União. Com base no princípio da cooperação, buscou-se sempre fortalecer o pacto federativo de modo que os governos subnacionais fossem ferramentas operacionais das políticas nacionais (Franzese; Abrucio, 2013).

O chamado “princípio da soberania compartilhada” não renuncia às garantias da autonomia dos entes federativos e, ao mesmo tempo, de suas interdependências. O autogoverno precisa estar sempre associado à ideia de governo compartilhado, de modo que a subsistência da soberania compartilhada dependerá, fundamentalmente, de uma salvaguarda que equacione a relação entre autonomia e (inter)dependência (Abrucio 2005; Elazar, 1987).

No entanto, esse processo de coordenação e cooperação entre as esferas de governo brasileiras, que ocorria de forma incremental e que apresentou alguns impasses e vicissitudes ao longo de sua trajetória de construção (Grin; Abrucio, 2017), apresentou uma ruptura institucional, mais fortemente no contexto atual de pandemia, tendo em vista que, por meio de um discurso de dualismo federativo (Couto; Correia; Carrieri, 2021), replicando a retórica do ex-presidente norte-americano Donald Trump, o governo federal implementou ações de descoordenação entre os entes federativos em função da defesa de políticas sanitárias pouco restritivas num contexto de aumento dos casos de infecção por Covid-19 no país (Abrucio *et al.*, 2020).

Assim, em face do discurso da União, os municípios (também os estados) reclamaram para si a garantia constitucional de sua autonomia, referendados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que assegurou que as decisões dos municípios acerca de suas políticas de enfrentamento à pandemia não pudessem sofrer intervenção do governo central (STF, 2020). A decisão garantia ainda que a política nacional de combate à covid-19 fosse devidamente viabilizada pela União e atendesse às demandas dos estados e municípios.

Esse quadro de falta de coordenação federativa – que impulsionou os estados e municípios a invocarem sua autonomia administrativa, e o STF, enquanto guardião da Constituição, a exigir a prática da coordenação federativa – tem pavimentado uma trajetória de aumento das desigualdades na execução das políticas sanitárias no contexto da pandemia. A baixa capacidade de diálogo acentua o quadro de competição, tanto vertical quanto horizontal, e um sistema de decisões autocráticas penaliza os governos subnacionais com base num discurso de poder e de ataque aos adversários – que às vezes sequer existem –, inflamando parte da população que vai no contrafluxo do que se considera razoável em termos de sistema de governo (Abrucio *et al.*, 2020).

Sintetizando o atual quadro do federalismo brasileiro: a partir do governo Bolsonaro, instituiu-se uma tríade de ações que alicerçam esse cenário de descoordenação e acirramento pelo exercício da autonomia constitucional: i) rígida divisão das competências de cada esfera, de modo a mitigar a lógica da cooperação e fortalecer as disparidades e os pressupostos concorrenciais de forma horizontal; ii) decisões autocráticas e com baixa participação dos governos subnacionais na construção das políticas nacionais; e iii) políticas de confronto intergovernamentais que diminuem o poder de negociação institucional (Abrucio *et al.*, 2020).

Ademais, ressalta-se que foi apenas a partir da atuação do Supremo Tribunal Federal – por meio da garantia dos princípios constitucionais que referendou a autonomia dos entes federados e evocou a coordenação federativa indicando as competências de cada um dos níveis de governo na política nacional de combate à Covid-19 – que foi possível o efetivo enfrentamento da pandemia.

3. METODOLOGIA

Este estudo se organiza em um modelo misto de pesquisa, de estratégia transformativa concomitante, baseado em uma estrutura teórico conceitual (J. W. Creswell; J. D. Creswell, 2021) voltada à perspectiva do debate acerca do federalismo fiscal brasileiro e suas nuances, sendo a análise dos dados secundários realizada por meio da aplicação de um modelo multivariado de agrupamento.

Esse modelo de pesquisa utiliza-se de um aporte teórico como pano de fundo para a análise de dados quantitativos e qualitativos. Nesse caso, o estado da arte do federalismo fiscal aos moldes brasileiros sustenta a verificação do desempenho fiscal dos municípios durante o período de pandemia.

No que diz respeito à coleta dos dados, foram levantadas informações junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do

Tesouro Nacional (STN) para os anos de 2016 a 2020, tendo sido consideradas as variáveis: receitas correntes, receitas tributárias, receitas de transferências e despesas correntes. Ressalta-se que os valores monetários observados para os anos de 2016 a 2019 foram todos deflacionados para o ano de 2020, utilizando como índice de inflação o IPCA.

De posse desses dados, foram calculados o Índice de Autonomia Orçamentária (IAO) e o Índice de Dependência Orçamentária (IDO), que são, respectivamente, o valor relativo da participação das receitas tributárias nas receitas correntes e a participação relativa das transferências também nas receitas correntes. Além desses, foi observado o tamanho populacional com base na projeção do IBGE para o ano de 2020.

Para a análise do período, observaram-se especificamente os dados de transferências correntes do Sistema Único de Saúde (SUS) com o objetivo de identificar se houve impacto dessas transferências no orçamento, dado o período de pandemia e as ações de governo para o combate à crise sanitária.

Sequencialmente, após todo o processo de organização e tabulação dos dados, definiu-se a amostra de municípios a serem estudados, sendo esta composta por aqueles que apresentaram informações para todas as variáveis e em todos os anos considerados. Assim, dos 5570 municípios brasileiros, 4863 compuseram a amostra (87,3%).

Para viabilizar a análise, dado o grande número de municípios, aplicou-se a técnica de *cluster*, que consiste em um método de análise multivariada cujo objetivo é agrupar elementos considerando os níveis de dissimilaridade entre eles (Hair *et al.*, 2009). Para a construção do modelo, realizada no *software* estatístico Stata (v.15), fez-se a escolha por um agrupamento com base no modelo *Ward Linkage*, cuja forma é a hierárquica aglomerativa, visando o melhor ajuste dos tamanhos dos *clusters*, e aplicou-se a distância euclidiana para medir, por meio da análise do comprimento de reta, o quanto cada município dista do valor médio da amostra (Hair *et al.*, 2009).

Para o agrupamento, selecionaram-se os dados de 2020 relativos à população, à receita tributária, à receita de transferências e à despesa corrente. Assim, estimou-se o modelo e, após a análise dos resultados obtidos e das características observadas nos *outputs*, definiu-se por trabalhar nesta pesquisa com 3 *clusters*. Sequencialmente, verificou-se a qualidade do ajuste do modelo e sua capacidade preditiva por meio dos testes de semelhança das médias (T2 de Hotelling); de simetria da matriz de covariância; de simetria da matriz de correlação; e do teste de normalidade baseado na assimetria dos dados multivariados (Doornik-Hansen) (Mingoti, 2005).

Por fim, a análise dos dados seguiu uma sistemática comparativa: calculou-se a média dos valores das variáveis para o período de 2016 a 2019 e comparou-se com os dados orçamentários de 2020. Com isso, foi possível verificar se houve mudança na dinâmica fiscal dos períodos com base nas variáveis observadas.

4. FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Nesta seção serão discutidos os dados da pesquisa e os resultados dos modelos aplicados de modo a se apresentar um panorama geral da dinâmica orçamentária nos municípios brasileiros, com foco especial nas transferências e na arrecadação tributária para desenvolver uma análise sobre a relação entre autonomia e dependência.

Tais questões lançarão luz sobre o debate acerca da coordenação federativa e seus efeitos reais que contribuiram para o avanço no enfrentamento à pandemia da covid-19. Por fim, apresentam-se as perspectivas de futuro a partir dos dados observados e da conjuntura socioeconômica do país.

4.1 Apresentação e análise dos dados com foco na dinâmica fiscal municipal no contexto da pandemia: o que ocorreu?

A análise da dinâmica fiscal dos municípios baliza a compreensão de diversas questões relativas à interação federativa e à governança institucional. Dito de outra forma, o comportamento entre receita e despesa orçamentária implica na verificação das trajetórias de decisão considerando a autonomia dos governos subnacionais e, ao mesmo tempo, a dependência que estes têm de transferências orçamentárias intergovernamentais para o pleno exercício de suas funções.

Observando o contexto pandêmico e analisando as circunstâncias apresentadas anteriormente – de descoordenação federativa e do acirramento das relações de poder –, torna-se fundamental a verificação de como se comportou a dinâmica fiscal dos municípios, com foco na arrecadação tributária e nas transferências verticais, além de se verificar o comportamento das despesas correntes ao longo da pandemia e em comparação à média dos períodos anteriores.

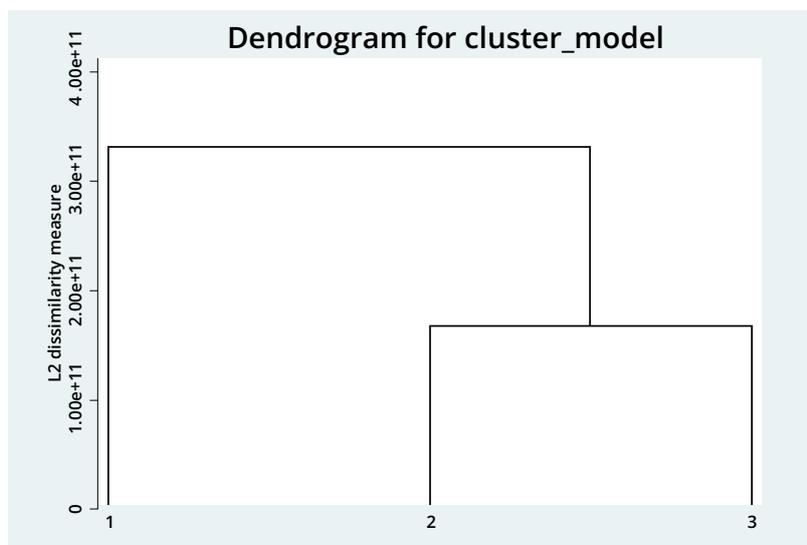
Assim, com vistas a atender ao objetivo deste trabalho, após a verificação dos aspectos e conceitos teóricos apresentados, aplicou-se a metodologia indicada de forma sequencial, iniciando a análise pela utilização do modelo de *cluster* para o agrupamento dos 4861 municípios da amostra. Os dados gerais obtidos estão apresentados na Tabela 1 e no dendrograma da Figura 1.

Tabela 1 - Dados gerais da composição dos clusters

<i>Cluster Model</i>	Nº de Municípios	Percentual	População Média
1	4498	92,49%	16.550
2	296	6,09%	160.488
3	69	1,42%	1.000.747
Total	4861	100%	-

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2022).

Gráfico 1 – Dendrograma para o modelo de cluster do tipo Ward linkage considerando a distância euclidiana



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2022).

O *cluster 1*, que apresenta 92,5% do total de municípios brasileiros, é composto fundamentalmente por aqueles com menor faixa populacional (tendo como média 16,5 mil habitantes), menor atividade econômica e cujos orçamentos também são os mais modestos. O *cluster 3*, por sua vez, é composto pelos municípios com maiores resultados absolutos para as mesmas variáveis e correspondem a 1,4% dos municípios. Já o *cluster 2* é o que agrupa as cidades com resultados intermediários e é composto por 6,1% do total de municípios.

Considerando que a determinação dos agrupamentos ocorreu com base nas variáveis de receita tributária, receita de transferência, despesa corrente e população, destaca-se, conforme observado do Gráfico 1, que o *cluster 1* apresenta maior nível de dissimilaridade quando comparado aos outros dois agrupamentos. Os *clusters 2* e *3*, apesar de apresentarem um certo nível de divergências em termos de características, apresenta menos dessemelhanças entre si.

Para verificar o ajuste e a confiabilidade estatística dos dados dos agrupamentos, realizaram-se os testes de semelhança das médias, de covariância, de correlação e de normalidade, ao passo que todos os resultados atestam a qualidade dos agrupamentos realizados no que diz respeito à sua capacidade analítica para o tema estudado e com base nas variáveis observadas. Os *outputs* do modelo estão dispostos nas Tabelas 2, 3 e 4.

Tabela 2 - Teste de semelhança das médias (T2 de Hotelling)

<i>Mvtest mean</i>	<i>Statistic</i>	<i>F(df1)</i>	<i>(df2)</i>	<i>F</i>	<i>Prob>F</i>	
Wilks' lambda	0,3221	8,0	9714,0	925,24	0,000	e
Pillai's trace	0,6918	8,0	9716,0	642,28	0,000	a
Lawley-Hotelling trace	20,0613	8,0	9712,0	1251,24	0,000	a
Roy's largest root	20,0401	4,0	4858,0	2477,77	0,000	u

Nota: e = exact, a = approximate, u = upper bound on F.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2022).

Tabela 3 - Teste de simetria da matriz de covariância

<i>Mvtest covariances</i>			
Modified LR chi2	80678,14	-	-
Box F(20127058,8)	3980,91	Prob > F	0,000
Box chi2(20)	79630,90	Prob > chi2	0,000

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2022).

Tabela 4 - Teste de simetria da matriz de correlação e de normalidade (Doornik-Hansen)

<i>Mvtest correlations</i>		<i>Mvtest normality</i>	
Jennrich chi2(12)	434,88	Doornik-Hansen chi2(8)	3,27E+06
Prob > chi2	0,000	Prob>chi2	0,000

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2022).

Verificados tais aspectos, apresentam-se a seguir as características relativas às variáveis estudadas considerando a média dos valores do período 2016-2019 (período pré-pandemia) e comparando-os com os dados para o ano de 2020. Tais informações são apresentadas nas Tabelas 5 e 6, respectivamente.

Tabela 5 - Outputs dos dados médios de 2016 a 2019)

<i>Cluster Model</i>	1	2	3	Total
Rec_corr	5,23E+07	5,14E+08	3,81E+09	1,34E+08
Rec_trib	4,64E+06	1,02E+08	1,42E+09	3,07E+07
Rec_transf	4,36E+07	3,41E+08	1,83E+09	8,71E+07
Desp_corr	4,48E+07	4,47E+08	3,60E+09	1,20E+08
IAO_med	0,064	0,189	0,288	-
IDO_med	0,877	0,679	0,567	-

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2022).

Tabela 6 - Outputs dos dados 2020

Cluster Model	1	2	3	Total
Rec_corr_20	5,83E+07	5,72E+08	4,15E+09	1,48E+08
Rec_trib_20	5,54E+06	1,16E+08	1,56E+09	3,43E+07
Rec_transf_20	4,91E+07	3,92E+08	2,12E+09	9,94E+07
Desp_corr_20	4,87E+07	4,91E+08	3,88E+09	1,30E+08
IAO_2020	0,070	0,194	0,289	-
IDO_2020	0,883	0,697	0,593	-

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2022).

Os resultados mostram que todas as variáveis consideradas evidenciam crescimento entre os períodos analisados. Contudo, algumas características merecem destaque. A primeira delas é o fato de que o *cluster* 1 apresenta a maior evolução nas variáveis Receita Corrente (10,3%) e Receita Tributária (16,25%), bem como no seu indicador de autonomia. Ressalta-se ainda que o IDO apresentou certa estabilidade, com um crescimento inferior a 1%.

Acredita-se que os motivos para os incrementos nas Receitas Correntes foram, do ponto de vista das transferências, o aumento de recursos advindos da União via SUS para combate à covid-19, que apresentaram um crescimento de aproximadamente 41% no *Cluster* 1. Já sob a perspectiva das Receitas Tributárias, há continuidade de um processo de esforço fiscal engendrado pelos diferentes agentes dos municípios que ocorre ao longo dos últimos anos, conforme observa Brito e Brito (2020), melhorando, assim, a qualidade e a quantidade na arrecadação.

Quanto às despesas correntes, verificou-se que estas cresceram em valores relativos semelhantes (8,01%, 8,96% e 7,69% para cada um dos *clusters*, respectivamente), indicando certa similaridade na dinâmica de gasto dos municípios. Já no que diz respeito ao indicador de dependência orçamentária (IDO), verifica-se a ocorrência de uma variação positiva bem pequena para o *Cluster* 1, demonstrando um crescimento inferior a 1% entre os períodos. O que se observa por meio da comparação entre as variações do IAO e do IDO é que o crescimento do IAO mitigou o aumento do IDO para os municípios do *Cluster* 1.

Os dados apontam para um quadro interessante, pois a despeito do fato de que os municípios que compõem esse agrupamento são exatamente aqueles cujos indicadores orçamentários são os mais precários em termos de capacidade arrecadatória e que por isso possuem maior potencial relativo de crescimento, os resultados são positivos em um cenário de baixo dinamismo econômico proporcionado pela pandemia. A elevação da receita tributária induz à compreensão de que o difícil quadro no qual a sociedade brasileira esteve inserida, de algum modo, proporcionou melhores resultados na arrecadação fazendo com que a dependência das transferências, em termos reais, diminuísse, embora ainda fosse muito alta.

Outro aspecto que merece destaque é o fato de que o *cluster 3*, apesar de ser aquele com maior capacidade de evolução por ter uma base econômica (e, portanto, tributária) mais sólida e, por conseguinte, maior potencial de arrecadação e de redução dos níveis de dependência orçamentária, na verdade parece ter experimentado efeitos mais duros da pandemia, de modo que o crescimento das transferências recebidas ultrapassou os 13,5% de um período para o outro. Isso fez com que seu indicador de dependência crescesse enquanto o de autonomia ficou estagnado.

Compreende-se que esse desempenho das transferências ocorreu pelo fato de que os maiores municípios eram aqueles que dispunham de rede de atenção à saúde suficientemente adequada para as demandas da pandemia e, por isso, receberam maior quantidade de recursos para a execução das ações de enfrentamento ao vírus.

O *cluster 2* apresentou valores médios dentro do esperado. Contudo, cabe ainda o destaque de que o crescimento de sua receita corrente foi muito semelhante ao do *cluster 1*, que suas receitas tributárias apresentaram crescimento a níveis superiores a 12%. Todavia, as receitas auferidas por meio das transferências foi no mesmo nível do *Cluster 3*, sendo estes o que tiveram maior impacto de crescimento dessa variável. Quanto à arrecadação, o *cluster 2* apresentou o valor mediano entre os 3 agrupamentos, fazendo com que as variações de seus indicadores de autonomia e dependência se anulassem. Todas essas informações relativas às variações dos resultados estão dispostas na Tabela 7.

Tabela 7 - Variação percentual entre períodos

Variáveis	Cluster		
	1	2	3
Receitas correntes	10,29	10,14	8,19
Receitas tributárias	16,25	12,07	8,97
Receitas de transferências	11,20	13,01	13,68
Despesas correntes	8,01	8,96	7,69
IAO	8,57	2,58	0,35
IDO	0,68	2,58	4,38

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2022).

Diante dos resultados, é possível inferir que a tendência – observada por Johnatan Brito e Jéssica Brito (2020) – de que os municípios de menor dinâmica econômica e orçamentária caminham para uma redução paulatina, mas gradual, da dependência em relação às transferências fez-se presente mesmo em face da pandemia.

Percebe-se ainda que, de modo geral, a arrecadação aumentou entre os períodos analisados (10,5%), um crescimento menor que o das transferências (12,4%), e as receitas correntes cresceram em média 9,5% contra 7,7% das despesas correntes, algo que vai de encontro ao discurso comum observado em diversos espaços de discussão.

Por fim, cabe ressaltar que, ao considerar o período estudado, reconhece-se que a pandemia alterou a composição dos orçamentos dos municípios e, por isso, verificou-se o impacto das transferências correntes do SUS na composição das transferências correntes, que, por sua vez, afetam as receitas correntes. Verificou-se que, em média, para a amostra analisada, a participação das transferências do SUS nas transferências correntes variou de 7% para 11% no *Cluster 1*, de 11,8% para 15% no *Cluster 2* e de 15,8% para 18,6% no *Cluster 3*, considerando as diferenças entre a média dos anos analisados e o ano de 2020.

Em termos da participação relativa do SUS nas receitas correntes, verifica-se que houve um incremento nessa relação: houve um crescimento de 6,2% para 9,9% no *Cluster 1*, de 8% para 10,6% no *Cluster 2* e de 8,7% para 10,8% no *Cluster 3*. Apesar disso, o crescimento não é significativo a ponto de se modificar a estrutura orçamentária dos municípios.

4.2 A coordenação federativa em tempos de pandemia

A coordenação federativa consiste na definição de formas por meio das quais os governos subnacionais se integram, compartilham e decidem, conjuntamente, sobre determinados temas específicos, conforme estabelecido no pacto federativo (Abrucio, 2005).

O objetivo fundamental da coordenação federativa é, portanto, garantir o equilíbrio entre autonomia e interdependência dos entes federados, além de delimitar as competências de cada um deles num esforço conjunto voltado ao atendimento de demandas sociais comumente complexas (Vieira; Servo, 2020).

No Brasil, a gestão da crise da pandemia da Covid-19 escancarou um problema institucional quanto à coordenação federativa. Enquanto na maioria dos Estados Federativos do mundo discutiam-se aspectos do arranjo e integração dos entes federativos visando ao enfrentamento do vírus (Guest; Del Rio; Sanchez, 2020), em terras brasileiras observou-se, no auge e ao longo de toda a crise, a desarticulação entre os entes municipais, estaduais e federal, em função de concepções distintas acerca do problema, de potenciais políticas voltadas ao combate ao vírus e de seus efeitos na sociedade e na economia.

No entanto, a partir da deliberação do Supremo Tribunal Federal, o processo de coordenação foi normativamente implementado. Na ocasião, o STF atestou que as competências dos entes federados eram concorrentes e que, por isso, a garantia da autonomia (política e administrativa), prevista no pacto federativo, deveria ser respeitada, assim como a distribuição de funções específicas para cada esfera de governo.

Apesar de todo esse imbróglio, uma vez estabelecida a coordenação, os dados apontam

para a ocorrência de um efeito fiscal eficiente para as contas públicas dos municípios, ao passo em que, apesar da forma, a lógica federativa, promovida com base na força da lei, proporcionou uma elevação média dos recursos de transferência, auxiliando financeiramente que as políticas locais fossem abastecidas dos recursos federais, numa dinâmica de distribuição de competências.

Além disso, dada a implementação de uma política fiscal expansionista de transferência direta de recursos federais para o cidadão por meio do auxílio emergencial, ocorreu um processo de elevação da arrecadação própria dos municípios.

Tais aspectos demonstram que, com o mínimo de coordenação que impulse a cooperação entre os entes federados, cada um dentro de suas capacidades e obrigações, é possível, ainda que em cenário de crise, melhorar a situação fiscal dos municípios.

4.3 Considerações para o futuro dos municípios num contexto pós-pandemia

Apesar de a trajetória de aumento dos níveis de autonomia orçamentária dos municípios ainda permanecer, a conjuntura das relações de coordenação federativa percebida durante a pandemia da covid-19 pode, a curto prazo, tê-la afetado negativamente.

O cenário relativo à pandemia da covid-19 e seus efeitos sobre a sociedade trouxeram à tona a necessidade de uma efetiva coordenação intergovernamental entre os entes de um governo sob os moldes federalistas (Abrucio *et al.*, 2020; OCDE, 2020; Tulich; Rizzi; Mcgaughey, 2020).

Contudo, no contexto do enfrentamento à pandemia, as ações inicialmente adotadas pelo governo central foram, sistematicamente, de encontro aos princípios de cooperação (C. Paiva; Torrezan; S. Paiva, 2022). A gestão da crise da covid-19 retrata isso. Os principais preceitos de coordenação intergovernamental no âmbito federativo são perfeitamente expressos nas atividades do SUS – a saber: compartilhamento de competência, distribuição de recursos (por parte da União) com finalidade específica e a universalização do acesso gratuito. No entanto, pela forma de gestão da crise da covid-19, esses princípios sofreram perturbações, que impulsionaram a reivindicação, por parte de estados e municípios, do cumprimento da constituição no sentido de fazer valer sua autonomia (*devolution power*), mas associada à cooperação federativa com as garantias orçamentárias da União por meio das transferências (Abrucio *et al.*, 2020).

Ainda com relação às transferências, foi possível verificar que elas seguiram seu rito natural, continuaram crescendo e fomentando as atividades dos governos subnacionais. Além disso, também se observou a continuidade da elevação da arrecadação própria dos municípios, o que contrasta com o discurso de crise econômica amplamente difundido pelo governo central.

Nesse contexto, uma dúvida permanece sobre o futuro do federalismo, tanto no âmbito da gestão pública como nos aspectos fiscais: qual será o modelo que se estabelecerá nos anos vindouros: o federalismo no contexto cooperativo e de coordenação institucional; ou o modelo autocrático de descoordenação?

Do ponto de vista analítico, até que se mudem as regras constitucionais, a dinâmica das

transferências deverá continuar exercendo suas funções precípuas. Além disso, por mais que haja um cenário de crise econômica, o que se percebeu até então foi o aumento da arrecadação por parte dos municípios, que tende a se manter, a menos que a atividade econômica volte a ter uma queda significativa.

Se a trajetória futura for de ascensão do federalismo aos moldes do atual governo (Simoni Junior, Lazzari; Fimiani, 2022), a descoordenação pode fazer surgir novas facetas e novos arranjos institucionais por parte dos estados e municípios, de modo que potencialmente se estabeleça um acirramento da disputa pelo poder entre os níveis de governo e assim se acentue ainda mais a complexidade das relações intergovernamentais no Brasil. Caso haja uma mudança na concepção político-filosófica, fundamentalmente no governo central, é possível vislumbrar um cenário no qual o respeito ao princípio da cooperação entre os entes federados, observado no texto constitucional, prevaleça e haja um fortalecimento da coordenação federativa em benefício da sociedade brasileira.

Assim, entende-se que não há como se prever de modo assertivo o que será do federalismo brasileiro, nem no âmbito fiscal nem nas relações de poder. No entanto, o que se pode observar é que o retorno às premissas constitucionais se apresenta como a melhor opção para a garantia de um futuro de fortalecimento da interação federativa, no resgate do bem-estar social e no melhor equilíbrio fiscal das esferas de governo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar o comportamento do orçamento dos municípios brasileiros a fim de compreender sua dinâmica fiscal no período de enfrentamento à pandemia da covid-19 e seus efeitos. Para tanto, fez-se uso de técnicas de pesquisa alinhadas ao modelo misto de pesquisa, no qual a análise dos dados foi executada por meio da técnica multivariada de análise de *cluster*, a qual permitiu verificar o comportamento fiscal dos municípios tendo como pano de fundo os argumentos teóricos sobre o federalismo fiscal brasileiro e suas nuances no contexto atual.

Os resultados apontaram para a continuidade de uma trajetória de dependência orçamentária, que diminui paulatinamente ao longo do tempo. Verificou-se também que essa tendência se manteve mesmo no momento de crise gerado pela pandemia da covid-19 e que os efeitos são mais evidentes, em termos relativos, nos municípios com menor dinamismo econômico e orçamentário.

Constatou-se ainda que as transferências continuaram crescendo, mas que a arrecadação cresceu em níveis percentuais maiores e que o indicador de autonomia orçamentária também apresentou um crescimento interessante do período 2016-2019 para o ano de 2020, mesmo esse último sendo “assombrado” pela pandemia.

Assim, este trabalho contribui com a literatura ao demonstrar empiricamente que, mesmo em face do enfraquecimento da atividade econômica causado pela pandemia da covid-19, os municípios brasileiros tiveram aumento da arrecadação própria e que, apesar do processo de desgaste do federalismo cooperativo vivenciado, as transferências intergovernamentais permaneceram exercendo sua função fundamental de tentar equilibrar as finanças municipais.

Do ponto de vista prático, a análise dos dados apresenta à sociedade uma fotografia daquilo que tem ocorrido em âmbito federativo, comparando aos dados dos exercícios anteriores e assim possibilitando tessituras sobre o futuro do federalismo e apontando os caminhos e os produtos dessas trajetórias.

Embora o trabalho tenha trazido importantes contribuições, ele apresenta algumas limitações. A principal delas é o fato de que as relações federativas no contexto de pandemia ainda se encontram em curso, o que impossibilita determinações objetivas sobre os fatos e atos dos diferentes níveis de governo, sobretudo em um contexto político que é absolutamente mutável. No entanto, as ponderações são importantes para a compreensão do paradigma atual. Por isso, determinar os rumos de forma precisa é também inviável.

Ademais, observando os resultados obtidos e sua relação com a perspectiva teórica, uma agenda de pesquisa que surge é voltada à identificação das causalidades dos efeitos observados por meio de análises detalhadas das receitas tributárias, a fim de se compreender o que motivou a elevação das receitas tributárias municipais no período de pandemia. Além dessa, um segundo objetivo a ser pesquisado pode ser compreender as relações de poder, as questões relativas à governança no âmbito da gestão da política de combate à covid-19 e as competências constitucionais de desenvolvimento dessa política.

Por fim, acredita-se que o trabalho alcançou o objetivo proposto, uma vez que lançou luz sobre a dinâmica fiscal dos municípios brasileiros a partir da observação do comportamento da arrecadação tributária e das transferências intergovernamentais no âmbito dos municípios brasileiros em um cenário atípico e inesperado. Desse modo, percebe-se sua relevância não só em termos teóricos, ao agregar dados empíricos à discussão, mas também em termos práticos, podendo servir de fundamento para a tomada de decisão pública e de norte para o estabelecimento de possíveis agendas políticas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24 p. 41-67, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 24 jun. 2022.

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. et al. Combating COVID-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 663-677, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354x>. Acesso em 13 jun. 2022.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>. Acesso em 20 jun. 2022.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. SciELO-Editora Fiocruz, 2012.

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1406>. Acesso em 30 jun. 2022.

BRITO, J. R. S. de; BRITO, J. V. da C. S. ESTRUTURA FISCAL DOS MUNICÍPIOS POTIGUARES: autonomia ou dependência? *Revista INTERFACE-UFRN/CCSA*, v. 17, n. Especial, p. 106-128, 2020. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1169>. Acesso em 20 jun. 2022.

COSTA, R. F. R.; CASTELAR, L. I. M. O impacto das transferências constitucionais sobre os gastos dos municípios brasileiros. *Análise Econômica*, v. 33, n. 64, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2176-5456.51004>. Acesso em 22 jun. 2022.

COUTO, F. F.; CORREIA, G. F. A.; CARRIERI, A. P. O Antilíder: Da liderança discursiva presidencial à descoordenação federativa para o combate à Covid-19. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 27, n. 87, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83879>. Acesso em 24 jun. 2021.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. D. *Projeto de pesquisa-: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Penso Editora, 2021.

ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. University of Alabama Press, 1987.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 jun. 2022.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361-386. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-719670>. Acesso em: 24 jun. 2022.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. La Cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Políticas Públicas*, v. 10, n. 2, p. 46-72, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.35588/pp.v10i2.3124>. Acesso em 24 jun. 2021.

GUEST, J. L.; DEL RIO, C.; SANCHEZ, T. The three steps needed to end the COVID-19 pandemic: bold public health leadership, rapid innovations, and courageous political will. *JMIR Public health and surveillance*, v. 6, n. 2, p. e19043, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.2196/19043>. Acesso em 28 jun. 2021.

HAIR, Joseph F. et al. *Análise multivariada de dados*. Bookman editora, 2009.

HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (eds.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MINGOTI, S. A. *Análise de dados através de métodos estatística multivariada: uma abordagem aplicada*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. *The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government*. 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

PAIVA, C. C. de; TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, S. C. F. de. O federalismo cooperativo em obstrução: fissuras intergovernamentais da pandemia. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 27, n. 87, p. 1-18, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83857>. Acesso em: 22 jun. 2022.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 71-88. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336>. Acesso em 22 jun. 2022.

SIMONI JUNIOR, S.; LAZZARI, E.; FIMIANI, H. Federalismo fiscal na pandemia da Covid-19: do federalismo cooperativo ao bolsonarista. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 27, n. 87, p. 1-20, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83872>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19*. 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 14 jun. 2022.

TULICH, T.; RIZZI, M.; MCGAUGHEY, F. Cooperative federalism, soft governance and hard laws in Australia's state of emergency. *Verfassungsblog*, 2020. Disponível em: <https://research-repository.uwa.edu.au/en/publications/cooperative-federalism-soft-governance-and-hard-laws-in-australia>. Acesso em: 18 jul. 2022.

VIEIRA, F. S.; SERVO, L. M. S. Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. *Saúde em debate*, v. 44, p. 100-113, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042020E406>. Acesso em: 18 jul. 2022.

Johnatan Rafael Santana de Brito

<https://orcid.org/0000-0003-1975-8893>

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pesquisador na área de Finanças Públicas e Federalismo Fiscal. Professor Adjunto da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) – Centro de Humanidades, Unidade Acadêmica de Economia e Finanças.

brito.johnatan@gmail.com

Jéssica Vivianne da Cunha Silva de Brito

<https://orcid.org/0000-0002-6814-492X>

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

brito.jessicacunha@gmail.com

DA FILANTROPIA AO EMPREENDEDORISMO: IDEIAS, DISPUTAS E MUDANÇAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ¹

Priscilla Ribeiro dos Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre – RS, Brasil

Este artigo tem como objetivo compreender ideias, crenças, representações e valores que deram sentido às ações do governo federal na área de assistência social de 2019 a 2022. Para tanto, empreendemos pesquisa de natureza qualitativa com base na análise dos normativos que regulamentam os programas federais na área e dos pronunciamentos da Presidência e do Ministério da Cidadania em cerimônias oficiais e lives transmitidas pelas redes sociais. Verificamos que a conformação de uma *policy image* conservadora na assistência se dá não apenas pela ideia de filantropia, mas, também, pelo estímulo ao empreendedorismo para a superação da condição de extrema pobreza.

Palavras-chave: política pública; assistência social; *policy image*; governo Bolsonaro.

¹Uma versão preliminar do texto foi apresentada no 21º Congresso Brasileiro de Sociologia em 2023. A autora agradece as contribuições das debatedoras de sessão no evento e dos integrantes do grupo de pesquisa Sociologia das Políticas Públicas. Agradecimentos também à Capes pela concessão de bolsa de pós-doutorado, que possibilitou a realização da pesquisa.



DE LA FILANTROPÍA AL EMPRENDIMIENTO: IDEAS, DISPUTAS Y CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL

Este artículo tiene como objetivo comprender las ideas, creencias, representaciones y valores que dieron sentido a las acciones del gobierno federal en el área de la asistencia social de 2019 a 2022. Para ello, realizamos una investigación cualitativa apoyada en el análisis de las normas que regulan los programas federales en la materia y los pronunciamientos de la Presidencia y el Ministerio de la Ciudadanía en actos oficiales y transmisiones en vivo en redes sociales. Comprobamos que la conformación de una imagen política conservadora en la asistencia se da no solo por la idea de filantropía, sino también por estimular el emprendimiento para superar la condición de pobreza extrema.

Palabras clave: política pública; asistencia social; *policy image*; gobierno Bolsonaro.

FROM PHILANTHROPY TO ENTREPRENEURSHIP: IDEAS, DISPUTES AND CHANGES IN SOCIAL ASSISTANCE POLICY

This article aims to understand ideas, beliefs, representations, and values that gave meaning to the federal government's actions in social assistance from 2019 to 2022. We conducted qualitative research based on analyzing the directives regulating federal programs in the area and the pronouncements of the Presidency and the Ministry of Citizenship in official ceremonies and live broadcasts on social networks. We verified that a conservative policy image in social assistance is given not only by the idea of philanthropy but by stimulating entrepreneurship to overcome the condition of extreme poverty.

Keywords: public policy; social assistance; policy image; Bolsonaro's administration

1. INTRODUÇÃO

Os sistemas de proteção social visam garantir aos indivíduos o atendimento de suas necessidades básicas e a proteção aos riscos e às diversas situações de vulnerabilidade que podem vivenciar ao longo da vida. Em uma conjuntura extraordinária de crise sanitária global, causada pelo vírus Sars-CoV-2 em 2019, os sistemas de proteção social foram acionados a fim de minimizar os impactos socioeconômicos provocados pela disseminação da doença. Com o agravamento da pobreza e da insegurança alimentar em virtude das medidas de distanciamento social, não apenas foi necessário mobilizar e adaptar as estruturas da proteção social existentes, mas formular novos e/ou adaptar com urgência os programas de transferência de renda.

As formas como sociedades e governos enfrentaram a pandemia variaram internacionalmente e mesmo países de renda média elevada, os quais poderiam estar mais preparados para os impactos socioeconômicos da crise sanitária, foram profundamente afetados (Greer *et al.*, 2021). No entanto, foi no sul global que a pandemia mostrou sua face mais perversa ao vitimizar os mais pobres, cuja segurança alimentar e de renda já eram precárias. Na América Latina, por exemplo, o avanço do contágio ocorreu em uma conjuntura de desmantelamento do Estado e de diminuição da oferta de serviços públicos em virtude da adoção de medidas de austeridade fiscal. No Brasil, ao neoliberalismo somou-se a ascensão da extrema-direita, cujas ideias, valores e interesses passaram a orientar as ações do governo federal de acordo com não tão novos paradigmas em diferentes áreas de políticas públicas (Grisa *et al.*, 2022).

As medidas adotadas pelos países latino-americanos no campo da proteção social não contributiva durante a pandemia variaram em termos de modalidade e de cobertura dos benefícios de transferência de renda (Aranha; Bronzo, 2021; Gentilini, 2022; Marins *et al.* 2021). De modo geral, as respostas governamentais foram rápidas, sendo que a existência de institucionalidades prévias relacionadas à concessão de benefícios facilitou a implementação em uma conjuntura atípica. No Brasil, ainda que o governo Bolsonaro tenha empreendido esforços para bloquear a agenda governamental ao minimizar a gravidade do vírus, foi na área de assistência social que importantes medidas foram adotadas em resposta aos efeitos socioeconômicos da crise sanitária.

Tal como um evento focalizador (Birkland, 1998; Kingdon, 2014), a pandemia da Covid-19 potencializou mudanças nas políticas públicas ao rapidamente mobilizar a atenção do público e dos *policymakers* de modo a acelerar a ação governamental (Brasil *et al.*, 2022). A atenção da mídia e o valor simbólico atribuído ao evento foram fundamentais e o tipo de resposta governamental variou de acordo com as capacidades construídas historicamente por cada área de política pública. Na assistência social, as estruturas e as capacidades técnicas construídas ao longo da institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as ferramentas desenvolvidas para a implementação de programas de transferência de renda permitiram soluções rápidas. Porém, o alcance e o sucesso de tais medidas estiveram dependentes do legado de fragilização das estruturas do SUAS e do aumento da demanda por serviços e benefícios, que ocorreu no período pré-pandêmico.

Este artigo visa compreender ideias, crenças e representações que deram sentido às ações do governo federal na área de assistência social de 2019 a 2022. Para tanto, foi empreendida pesquisa de natureza qualitativa com base na análise dos normativos que regulamentam os programas federais na área e de pronunciamentos da Presidência e de autoridades responsáveis pelo Ministério da Cidadania em cerimônias oficiais e *lives* transmitidas pelas redes sociais. Verificamos que a conformação de uma *policy image* conservadora na assistência se dá não apenas pela ideia de filantropia, mas pelo estímulo ao empreendedorismo para a superação da condição de extrema pobreza. Tais elementos estiveram no centro das disputas em torno da criação do programa Auxílio Brasil, que, brevemente, substituiu o Programa Bolsa Família (PBF). O paradigma defendido pelo grupo político no poder até 2022 resgatou ideias conservadoras e paternalistas sobre o papel do Estado na assistência, as quais se acoplaram ao discurso neoliberal de valorização da figura do empreendedor. Por fim, argumentamos que importar a lógica neoliberal para as políticas de transferência de renda pode contribuir para o agravamento das desigualdades em uma conjuntura de crescente deterioração das condições de vida da população mais pobre.

2. IDEIAS, DISPUTAS E MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A produção das políticas é um processo complexo que envolve disputas argumentativas sobre critérios de classificação, interpretação e representação simbólica das ideias que guiam as ações dos indivíduos (Stone, 2002). Entre os modelos analíticos que buscam compreender a estabilidade e a mudança em políticas públicas, o modelo de equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones lança luz sobre o papel das ideias na formação de imagens de políticas (*policy images*). As imagens constroem e comunicam significados e entendimentos acerca dos problemas que merecem atenção e os objetivos que devem ser perseguidos (Baumgartner; Jones, 1991; 2009).

De acordo com o modelo, os subsistemas de políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade quando há uma combinação de estruturas institucionais e de *policy images* duradouras, formando um monopólio de política (Baumgartner; Jones, 2009). A *policy image* está associada às crenças e aos valores de modo a orientar a atuação dos atores no interior da arena política. Já o monopólio representa um conjunto de entendimentos compartilhados por uma comunidade de especialistas sobre uma determinada questão que se torna dominante em um subsistema de política. Enquanto os monopólios perduram, há estabilidade em virtude de arranjos institucionais que reforçam a *policy image*, sendo o processo decisório limitado a um grupo de atores. Quando ocorrem mudanças na forma como uma questão é compreendida, ou seja, alterações na imagem, os monopólios se desestruturam e novos atores e questões passam a acessar a agenda. Nesses momentos, que podem ocorrer não só em decorrência dos processos eleitorais, o equilíbrio da política é “pontuado” ou interrompido e as diretrizes anteriores são descartadas e modificadas (Jones; Baumgartner, 2012).

A disputa sobre ideias está no centro do processo de produção de políticas uma vez que elas constroem não apenas os problemas que serão objeto da ação governamental, mas as representações dos grupos que serão por elas afetados. A *policy image* fornece referências por meio das quais se conformam as representações e os enquadramentos dos grupos. Enquanto algumas construções de grupos são positivas e reforçam a percepção sobre seus integrantes por meio de categorias como “merecedores”, “honestos”, “inteligentes” e “zelosos”, outras são negativas e apelam a representações dos grupos como “não-merecedores”, “desonestos” e “egoístas” (Schneider; Ingram, 1993). Distintas imagens da população-alvo estiveram associadas aos diferentes momentos históricos da política de assistência social (Santos; Côrtes; Margarites, 2022). O processo de reconfiguração, tendo como base a noção de cidadania, que teve início no pós-redemocratização e ganhou fôlego em 2004 com a criação do Sistema Único de Assistência Social, sofreu revés a partir 2016. Desde então, os atores que estiveram à frente da pasta empreenderam esforços no sentido de romper o monopólio de política pela conformação de uma *policy image* conservadora e alinhada com o discurso neoliberal.

Em termos metodológicos, neste artigo, foram analisados os normativos que regulamentaram os programas federais na área (Pátria Voluntária, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil) e os pronunciamentos da Presidência e de autoridades responsáveis pelo Ministério da Cidadania em cerimônias oficiais e *lives* transmitidas pelas redes sociais. A seleção, codificação e interpretação do material empírico foi orientada no intuito de: a) identificar objetivos gerais da ação governamental na área; e b) compreender ideias e representações associadas aos beneficiários da assistência social. Ao todo, selecionamos 15 vídeos oficiais da Presidência e do Ministério da Cidadania, entre pronunciamentos, coletivas de imprensa e eventos de lançamento de programas federais de 2019 a 2022². Utilizamos como critério para seleção das *lives* semanais de Jair Bolsonaro a inclusão de informes sobre o Auxílio Emergencial e o Programa Auxílio Brasil³.

3. POLICY IMAGE CONSERVADORA NA ASSISTÊNCIA E O ENFRENTAMENTO DOS EFEITOS SOCIAIS DA CRISE SANITÁRIA GLOBAL

A trajetória de ampliação do gasto público na assistência social, que permitiu a estruturação do SUAS e a expansão da oferta de serviços e programas desde 2004 (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017; Bichir; Gutierrez, 2019), foi interrompida com o agravamento da crise econômica e a adoção de políticas de ajuste fiscal a partir de 2016. Com a restrição de recursos federais destinados às políticas sociais em atendimento ao teto de gastos, a assistência social

² Os vídeos estão disponíveis no canal oficial do Ministério da Cidadania no Youtube e no Canal TV Brasil.

³ Foram selecionadas 9 *lives* transmitidas nas seguintes datas: 18/06/2020; 02/07/2020; 04/11/2021; 11/11/2021; 02/12/2021; 16/12/2021; 31/12/2021; 27/05/2022 e 30/06/2022. As *lives* semanais estão disponíveis na página pessoal de Jair Bolsonaro em: <<https://www.youtube.com/@jbolsonaro/streams>>.

teve redução na cobertura do PBF e do BPC⁴ e sérios constrangimentos à manutenção da rede socioassistencial graças à instabilidade orçamentária de 2016 a 2019 (IPEA, 2021; Paiva; Brito, 2020). Como o cofinanciamento federal é fundamental para garantir a estruturação da rede SUAS e a oferta de serviços, a escassez de recursos comprometeu o atendimento da demanda em expansão no período pré-pandêmico (Pinheiro *et al.*, 2020). Na contramão do aumento da pobreza, do desemprego e da insegurança alimentar, diminuiu-se a oferta de proteção por meio de serviços e benefícios da assistência social⁵.

Com a ascensão da centro-direita e, posteriormente, da extrema-direita no poder, representações e ideias conservadoras sobre o papel do Estado na assistência social passaram a orientar os programas sociais no governo federal. Valores e crenças tradicionais associados à lógica caritativa, ao papel cuidador da mulher e à atuação coadjuvante do Estado no enfrentamento da pobreza ganharam espaço na agenda governamental. Os programas Criança Feliz (PCF) e Pátria Voluntária (PPV) são exemplos de resgate da lógica caritativa na assistência e de reforço das representações conservadoras sobre o papel da mulher na política. Embora tenha sido criado durante o governo de Michel Temer, o programa Criança Feliz (PCF) foi continuado por Bolsonaro mesmo sob críticas da comunidade da assistência social quanto à precarização na contratação das equipes, à fragilização do SUAS e ao efeito simbólico de legitimação da atuação das primeiras-damas (Silveira, 2017). O PCF se destinava a um dos públicos prioritários da assistência – crianças de zero a seis anos –, e, desde sua criação, foi implementado em paralelo aos programas e serviços ofertados pelo SUAS, rivalizando os escassos recursos destinados à manutenção da rede socioassistencial (IPEA, 2020).

Já o PPV, coordenado pela primeira-dama, Michelle Bolsonaro, tinha por objetivo fomentar a prática do voluntariado “como um ato de humanidade, cidadania e amor ao próximo” (Ministério da Cidadania, 2019). De acordo com tal imagem, a assistência social volta a ser associada a práticas que remetem ao cenário anterior à Constituição de 1988. O PPV repercutiu de forma negativa na mídia e no interior da comunidade de política não apenas pelo resgate do primeiro-damismo, mas pelos pedidos de investigação por parte da oposição ao governo sobre a origem, utilização e transparência dos recursos no contexto da pandemia. Após seu encerramento durante a gestão Lula, uma auditoria do Tribunal de Contas da União identificou a ausência de critérios objetivos e isonômicos na seleção das entidades beneficiadas com os recursos (Sant’ana, 2023).

As articulações para a criação de um programa de renda emergencial iniciaram em março de 2020 com a sinalização de um auxílio temporário no valor de duzentos reais por parte do

⁴ Um ano antes do agravamento da crise econômica causado pela pandemia da Covid-19, o número de beneficiários do PBF retrocedia ao patamar de 2011, chegando a 13,2 milhões de famílias (IPEA, 2021). No caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), estima-se que, em dezembro de 2019, houve uma diminuição de 25,7 mil beneficiários em relação ao mesmo mês de 2018 (IPEA, 2020).

⁵ Sobre orçamento e centralização decisória e administrativa na assistência social durante a gestão Bolsonaro, sugerimos a leitura de Côrtes e Santos (2022).

governo federal (Simoni Jr., 2021). No entanto, foi graças à Câmara e ao Senado que o Auxílio Emergencial (AE) foi criado no valor de seiscentos reais. Diferentemente do PBF, o AE não foi um programa desenhado para o enfrentamento das desigualdades, mas para o alívio temporário de uma situação extraordinária e emergencial de perda de emprego e renda provocada pela confluência das crises econômica e sanitária. Direcionado a trabalhadores informais, trabalhadores autônomos (contribuinte individual da Previdência), microempreendedores individuais e inscritos no CadÚnico⁶, o AE superou as expectativas de público e chegou a contemplar 68 milhões de beneficiários em 2020. Com o fim do prazo inicial de três meses, o auxílio foi prorrogado até novembro de 2021 com redução no valor e com critérios de elegibilidade mais restritivos⁷.

Com a crise econômica e a piora das condições do mercado de trabalho, a taxa de informalidade subiu de 34%, em 2014, para 41,1% em 2019, totalizando 38,4 milhões de trabalhadores informais (IBGE, 2020)⁸. São classificados como trabalhadores informais tanto aqueles que desempenham suas ocupações por subsistência – como motoristas e entregadores de aplicativos, cuidadoras, manicures, entre outros –, quanto trabalhadores com contratos atípicos (intermitentes) e micro e pequenos empresários que cumprem os requisitos para se formalizarem, mas optam por se manterem na informalidade para aumentar suas receitas e evitar os custos implicados (Vahdat *et al.*, 2022).

Com uma inserção precária no mercado de trabalho, os trabalhadores informais, sejam rurais ou urbanos, acumulam desproteção por parte do Estado, uma vez que não acessam nem as medidas destinadas aos mais vulneráveis (serviços da assistência social e programas de transferência de renda), nem àquelas destinadas aos trabalhadores formais (proteção previdenciária, auxílio-doença, seguro-desemprego). Trata-se de um público heterogêneo que compartilha os riscos relacionados ao exercício da atividade laboral, a desproteção em períodos de inatividade e a falta de segurança financeira.

Ademais, os trabalhadores informais mais vulneráveis estão sujeitos aos riscos decorrentes da volatilidade de renda mensal, a qual afeta até mesmo a concessão de benefícios como o próprio Bolsa Família, agravando a condição de insegurança e de desproteção estatal (Soares, 2010). Sem proteção para minimizar as incertezas decorrentes de um momento atípico, diversos são os riscos aos quais estão expostos: a fome e a desnutrição, a perda de abrigo, o desemprego

⁶ Em março de 2020, logo no início da pandemia, estavam cadastradas no CadÚnico 28 milhões de famílias, sendo 23 milhões com cadastros atualizados (<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>). Os beneficiários do PBF foram contemplados automaticamente pelo AE.

⁷ Em 2020, foram pagas cinco parcelas no valor de R\$600 (abril a agosto) e quatro parcelas de R\$300 (setembro a dezembro). Em 2021, ao todo, foram pagas sete parcelas: quatro no valor de R\$250 (de abril a julho) e três parcelas com valores que variaram de R\$150 a R\$375 (agosto a outubro).

⁸ Para fins de cálculo da proxy de informalidade, o IBGE considerou as seguintes categorias: empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada; empregado doméstico sem carteira de trabalho assinada; empregador sem registro no CNPJ; trabalhador por conta própria sem registro no CNPJ; e trabalhador familiar auxiliar (IBGE, 2020). Segundo Vahdat *et al.* (2022), há quatro tipos de ocupação na informalidade: os informais de subsistência, os informais com potencial produtivo, os informais por opção e os formais frágeis.

e o rompimento de vínculos familiares. Nesse sentido, a deterioração das formas de trabalho e o agravamento dos riscos sociais são sintomas de brechas no sistema de proteção social (Gaitán, 2023), os quais tendem a reforçar desigualdades em contextos de crise.

Como referido, quando há mudanças no entendimento do papel do Estado e nos objetivos de sua intervenção em determinada área de política pública, o monopólio da política passa a ser ameaçado pelas disputas em torno de *policy images* distintas, afetando as percepções ou critérios valorativos associados aos públicos beneficiários. No caso do governo Bolsonaro, que buscou equacionar o discurso de extrema-direita com o neoliberal, a aparente contradição entre a redução do papel do Estado e o aumento do gasto com programas de transferência de renda teve como panorama extraordinário uma crise sanitária global. Aliás, antes de presidente, Bolsonaro era conhecido por suas críticas ao Programa Bolsa Família (Brasil de Fato, 2021).

A *policy image* conservadora, defendida pelo grupo político no poder, passou a se utilizar do discurso populista de extrema-direita que fomenta a oposição entre “nós” e “eles”, a fim de construir representações acerca dos mercedores do amparo estatal, os ditos “cidadãos de bem”. É com base nas construções sociais que os *policy makers* concebem os desenhos das políticas públicas e distribuem benefícios ou ônus para os grupos. O desenho da política envia mensagens sobre a importância dada pelo governo aos problemas, sendo que a imagem escolhida pode reforçar ou não enquadramentos negativos ou positivos dos grupos para os quais as políticas se destinam (Ingram *et al.*, 2007), isto é, como públicos mercedores ou indignos do amparo estatal.

A pandemia tornou urgente a concessão de um auxílio ao público que estava à margem da proteção social no Brasil. Com o Auxílio Emergencial (AE), os trabalhadores informais passaram a ser contemplados pelas ações do governo federal. Ainda que, inicialmente, Bolsonaro tenha defendido um auxílio com valor inferior ao aprovado pelo Parlamento, a percepção por parte do governo sobre os ganhos políticos da associação positiva da figura do Presidente à concessão do AE para os trabalhadores informais fomentou a prorrogação do benefício até 2021 e seu redesenho num cenário pré-eleitoral.

Lima *et al.* (2021) analisaram o desenho do AE e como a construção social de seus beneficiários foi traduzida em instrumentos de implementação que impuseram fardos aos cidadãos mais vulneráveis. Segundo os autores, o público-alvo do auxílio foi dividido em três grupos: pessoas beneficiárias do PBF, pessoas registradas no Cadastro Único que não são beneficiárias de programas sociais e pessoas não cadastradas no Cadastro Único, denominados pelo presidente e seus ministros de “invisíveis”. Sobre as pessoas beneficiárias do PBF, embora fossem em sua maioria mulheres (92%), as referências a elas nos normativos limitavam-se às categorias de mãe e provedora¹⁰. O desenho da política privilegiou uma construção social de

⁹ Ainda no período de campanha presidencial, em 2018, Bolsonaro já utilizava discursos populistas a fim de construir junto a seus apoiadores uma imagem de povo associada a valores tradicionais e religiosos (Tamaki; Fuks, 2020).

¹⁰ Pesquisa de Marins (2014) lança luz sobre a dimensão de gênero e a reprodução de desigualdades na implementação do PBF a partir das relações entre os agentes públicos e as beneficiárias do programa.

mulher alinhada com o perfil conservador do governo, uma vez que entende que a contribuição delas para sociedade é indireta (por meio do cuidado dos outros) e sua dependência do Estado é permanente (Lima *et al.*, 2021). Ao segundo e ao terceiro grupos (pessoas cadastradas e não cadastradas no Cadastro Único) foram dirigidas referências similares enquanto trabalhadores, cuja dependência do Estado é temporária. No entanto, tais grupos foram percebidos pelos formuladores da política como desinformados e incultos, o que acabou por interferir no sucesso na obtenção do benefício. Para os autores,

Tal construção sustenta os controles e as barreiras de acesso ao benefício: a limitação da quantidade de benefícios por família, a limitação do tempo de recebimento, as exigências de documentos e de tecnologia. Tudo isso tem um propósito: as pessoas precisam provar que merecem, que lutam e que se esforçam (Lima *et al.*, 2021, p. 267).

Os governantes tendem a responder e a manipular as construções sociais sobre públicos-alvo de acordo com sua base política e os possíveis ganhos eleitorais, buscando garantir benefícios àqueles que lhes oferecem maiores ganhos políticos (Ingram *et al.*, 2007). Bolsonaro passou a disputar politicamente esse público heterogêneo que teve suas ocupações afetadas pelas restrições sanitárias. De um lado, acenava para os pequenos empresários, de outro, para “os mais humildes que tinham sido abandonados pelos que mandavam fechar tudo” (Bolsonaro, 2021b). Em suas lives semanais, reforçou a ideia de que o fechamento das atividades não essenciais havia prejudicado milhões de pessoas que eram invisíveis para os governos anteriores (Bolsonaro, 2020):

E esse desemprego só não foi maior porque o nosso governo fez várias medidas de proteção, em especial, para os pequenos e microempresários, garantindo parte do pagamento desse trabalhador para que ele continuasse empregado. Bem como outras medidas também. Nós descobrimos aqui os invisíveis, aquelas pessoas que ninguém sabia que existiam. Num primeiro momento, tínhamos 38 milhões de informais. E descobrimos que esse número de informais, que chamamos de invisíveis, está em 50 milhões. Um número enorme.

Como parte de sua jornada em defesa da liberdade individual e da economia, Bolsonaro fomentou a falsa oposição entre salvar vidas ou a economia¹¹. Nesse sentido, buscou afastar a imagem do seu governo ao agravamento da fome, sobretudo após a segunda onda de contágio em 2021, reforçando a ideia de que o retorno às atividades era a única saída possível, uma vez que o vírus matava menos que a fome:

O auxílio emergencial é um alento. É pouco, inclusive, reconheço. Mas é o que a nação pode dispensar a sua população. Só temos um caminho: deixar o povo trabalhar.

¹¹ Na live semanal de 11 de novembro de 2021, Bolsonaro afirmou: “O pessoal mostra o caminhão de osso. Algumas pessoas pegando osso: ‘Olha o governo Bolsonaro. O povo tá atrás de osso’. Eu lamento realmente. É consequência daquela política dos governadores do PT, do PSB, de fechar os estados, fechar os municípios. Desempregou muita gente. E o preço a economia cobra depois. Eu não fechei nenhum botequim no Brasil. Disso você não me acuse, não” (Bolsonaro, 2021a).

Porque eu sempre disse – e fui muito criticado – que os efeitos colaterais do combate à pandemia, que ainda se aplicam no Brasil, não podem ser mais danosos que o próprio vírus. Qualquer um pode contrair o vírus, qualquer um pode ter sua situação de saúde complicada, mas a fome mata muito mais do que o próprio vírus (TV Brasil Gov, 2021).

O desenho centralizado de implementação do AE não concebeu a articulação federativa por meio das estruturas da assistência social. Os processos decisórios e de implementação ficaram a cargo dos burocratas de níveis médio e alto do Ministério da Cidadania e da Caixa Econômica Federal, que fracassaram na tentativa de antever problemas de implementação (Cardoso, 2020; Arruda; Santos, 2020; Marins *et al.*, 2021). Em que pese a capilaridade da rede socioassistencial nos municípios, organizada no âmbito do SUAS, a implementação do AE desprezou as unidades de atendimento no âmbito local, dificultando ainda mais o acesso ao benefício por parte de pessoas com problemas de documentação. Instabilidade da plataforma, problemas operacionais e erros na avaliação das solicitações atrasaram a concessão do auxílio a uma parcela da população e contribuíram para a formação de filas junto às unidades da Caixa Econômica Federal.

Com o pagamento da última parcela do AE, em novembro de 2021, o anúncio da criação de um novo programa federal de transferência de renda gerou expectativa por parte da população e receio entre a comunidade de política da assistência social. Sem o diálogo com as instâncias de participação e de pactuação intergovernamental do SUAS, o Auxílio Brasil (AB) foi criado em substituição ao Bolsa Família pela Medida Provisória nº 1061/2021, posteriormente convertida na lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

3.1 Do Auxílio Emergencial ao Auxílio Brasil

Em linhas gerais, o Auxílio Brasil (AB) contemplava famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes e jovens entre 0 e 21 anos incompletos. O AB reajustou as linhas de pobreza e extrema pobreza¹², aumentou o valor da cesta de benefícios e ampliou os segmentos beneficiários pela criação de novos auxílios. Sua cesta-raiz era composta pelo Benefício Primeira Infância, o Benefício Composição Familiar e o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, vide Quadro 1. Com a nova cesta de benefícios, o AB criou auxílios adicionais, como o Auxílio Esporte Escolar (para atletas que se destacarem em competições oficiais do sistema de jogos escolares brasileiros); a Bolsa de Iniciação Científica Júnior (para estudantes que se destacarem em competições acadêmicas e científicas, de abrangência nacional, vinculadas a temas da educação básica); o Auxílio Inclusão Produtiva Rural (para famílias com agricultores familiares em sua composição) e o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (para beneficiários que comprovarem

¹² Famílias com renda *per capita* de até R\$ 105,00 eram consideradas em situação de extrema pobreza, enquanto aquelas com renda *per capita* entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 eram consideradas em situação de pobreza. No Bolsa Família, até 2021, esses valores eram, respectivamente, de R\$ 89 e R\$ 178 por pessoa.

vínculo de emprego formal) (Brasil, 2021c).

Quadro 1: Cestas de benefícios programa Auxílio Brasil (AB)

Primeira infância (0 a 36 meses) - R\$130,00	
Composição familiar (3 anos a 21 anos e gestantes) - R\$65,00	
Cidadania (Superação extrema pobreza) - calculado caso a caso para garantir que nenhuma família fique abaixo da linha de extrema pobreza (R\$105,00, tendo R\$25,00 por pessoa como valor mínimo)	Adicionais ou "incentivos". I - Auxílio Esporte Escolar II - Bolsa de Iniciação Científica Júnior III - Auxílio Criança Cidadã IV - Auxílio Inclusão Produtiva a Rural V - Auxílio Inclusão Produtiva Urbana
Benefício compensatório de transição	

Fonte: elaboração própria com base em CNAS (2022).

Mesmo tendo superado o número de beneficiários do PBF ao atingir 17 milhões de famílias, o AB não chegou a zerar a fila de espera. Em maio de 2022, mais de 764 mil famílias preenchem os requisitos para ingresso, mas ainda não estavam inseridas no programa (Resende, 2022). Quanto ao valor do benefício, o AB passou a complementar os valores recebidos por cada família até integralizar R\$ 400 por meio de um benefício extraordinário com duração inicial de janeiro a dezembro de 2022 (Brasil, 2021c). Posteriormente, a Câmara dos Deputados aprovou a Medida Provisória nº 1.076/21 e garantiu de forma permanente o valor mínimo de R\$ 400 para as famílias beneficiárias. Ainda que a elevação do valor do benefício seja positiva e contribua para o alívio da extrema pobreza, a equalização do valor do benefício para todas as famílias não é consenso entre os especialistas uma vez que o formato pode reproduzir desigualdades ao desconsiderar o número de integrantes por família.

Pesquisadores e integrantes da comunidade de política da assistência social alertaram sobre os riscos da criação do AB e a consequente desestruturação do Cadastro Único, reconhecido internacionalmente como um instrumento bem-sucedido de coleta de dados e de informações de famílias em situação de pobreza (Brasil, 2021a; Simoni Jr., 2021). Em que pese a agilidade dos cadastramentos virtuais, os processos presenciais nos equipamentos como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) são necessários para garantir o atendimento especializado às famílias e o detalhamento e a atualização das informações, sob pena de dificultar o acesso aos programas sociais por parte dos grupos mais vulneráveis (Simoni Jr., 2021). Ademais, o desenho de implementação do AB exigiria maior integração com as áreas de políticas públicas relacionadas aos benefícios adicionais ou “incentivos” (no caso do Auxílio Esporte Escolar, da Bolsa de Iniciação Científica Júnior e dos Auxílios de Inclusão Produtiva Rural e Urbana), o que poderia trazer uma série de problemas de execução e inviabilizar o controle social pelas estruturas colegiadas da assistência social.

Desde 2016, vem se fortalecendo uma *policy image* conservadora na assistência social,

que se respalda em antigas práticas como o primeiro-damismo, o voluntariado e a filantropia. O monopólio da assistência social como direito foi ameaçado por programas como o Criança Feliz e o Pátria Voluntária, que passaram a coexistir com a institucionalidade do SUAS. Durante a pandemia, novos públicos passaram a acessar a política de assistência social por meio do Auxílio Emergencial. Nesse contexto, o governo federal buscou incidir no desenho do novo programa que veio substituir o Bolsa Família pela inclusão de pressupostos neoliberais, associados ao mérito e ao esforço individual. Ao discurso conservador da extrema-direita bolsonarista se acoplaram crenças em defesa do Estado mínimo e de valorização da conduta empreendedora (Nunes, 2022).

Desde os anos 1990, os pressupostos neoliberais têm orientado o desenho dos programas de transferência de renda a partir da definição dos critérios de pobreza estabelecidos pelos organismos internacionais (Ugá, 2004). Mais recentemente, a defesa do empreendedorismo tem encontrado solo fértil para se desenvolver no debate sobre as políticas sociais em conjunturas marcadas pelos efeitos das crises fiscais e da flexibilização produtiva. No nível discursivo, a ideologia neoliberal busca construir a imagem do empreendedor de si como um indivíduo bem-sucedido, capaz de vencer as incertezas e inseguranças da vida social (Barbosa, 2011, p. 138) ao valorizar seu capital humano e garantir sua reprodução social de maneira autônoma (Amorim; Moda; Mevis, 2021). Ao desconsiderar condições estruturais reprodutoras de desigualdades, a noção de empreendedorismo preconiza que caberia ao indivíduo o êxito ou o fracasso na empreitada empreendedora. Sendo assim, o empreendedor-de-si no contexto do neoliberalismo é livre sobre sua ação e suas escolhas e o sucesso depende mais do esforço individual do que das condições estruturantes do modo de produção. Dito isso, a falácia de que o êxito depende exclusivamente do mérito pessoal acaba por disfarçar os efeitos das vantagens obtidas pela riqueza intergeracional e pelo acesso privilegiado a redes de poder político, econômico e cultural.

No contexto brasileiro, tal lógica encontra eco entre os críticos aos programas de transferência de renda sob a alegação de que “não basta dar o peixe, é preciso ensinar a pescar”. Tais pressupostos passaram a orientar o desenho do novo programa de transferência de renda criado por Bolsonaro. Em alinhamento com o discurso neoliberal, o Auxílio Brasil (AB) acabava por reforçar a crença no mérito individual para a superação da condição de pobreza e de extrema pobreza. Mais do que propor o enfrentamento das desigualdades estruturais, o programa estava focado em premiar comportamentos individuais. Para crianças e adolescentes, foi incentivado o desempenho de excelência em competições escolares e esportivas. Para adultos, a obtenção de vínculo de emprego formal ou o desenvolvimento de atividade remunerada formalizada traduziriam o esforço individual para sair da pobreza e não perpetuar a dependência do amparo estatal¹³. Para fins de comparação, o quadro a seguir apresenta o Auxílio Emergencial e o Auxílio

¹³ O Auxílio Inclusão Produtiva Urbana era concedido àqueles(as) que, durante a concessão do AB, obtivessem vínculo de emprego formal ou desenvolvessem atividade remunerada na condição de trabalhador autônomo, empreendedor ou microempreendedor individual, profissional liberal ou outro.

Brasil em termos de escopo e de público-alvo.

Quadro 2: Escopo e público-alvo do Auxílio Emergencial e do Auxílio Brasil

	AUXÍLIO EMERGENCIAL	AUXÍLIO BRASIL
ESCOPO	Medida excepcional de transferência de renda no contexto de pandemia da Covid-19.	Programa de transferência condicionada de renda que, dentre suas ações, prevê o "incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal" (Brasil, 2021, grifos nossos).
PÚBLICO-ALVO	Trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais, inscritos no CadÚnico e famílias com mãe solo como chefe de família.	Famílias em situação de extrema pobreza e pobreza (com gestantes, nutrízes e pessoas com até 21 anos incompletos).

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2020; 2021c).

A criação do Auxílio Emergencial, durante a pandemia da covid-19, foi um ponto de inflexão ao ampliar o escopo das ações de transferência de renda e incluir trabalhadores informais e autônomos. Com o fim do Auxílio Emergencial, o governo federal criou um novo programa que, em tese, preservava algumas características do PBF e do Auxílio Emergencial. No entanto, a curta experiência do AB acumulou problemas de coordenação governamental e desinformação. Tanto a formulação do desenho quanto o processo de implementação não contaram nem com a pactuação intergovernamental por meio da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nem com a participação do Conselho Nacional de Assistência Social. Ademais, as mudanças no desenho do programa geraram uma série de irregularidades, identificadas pela equipe de transição, relacionadas aos erros de cadastramento, tais como: aumento dos cadastros unipessoais, diminuição do número de integrantes por família e divergências de renda declarada (Rede SUAS SNAS, 2023).

João Roma, que esteve à frente do Ministério da Cidadania em 2021, em pronunciamento oficial, considerou o AB “uma evolução do conceito de transferência de renda e de assistência” ao conceder às famílias das áreas urbanas acesso ao microcrédito e à educação financeira para empreender (Ministério da Cidadania, 2021). Em sua empreitada pela reeleição, Bolsonaro acelerou a tramitação da Medida Provisória nº 1.106/2022, que autorizava empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e de programas federais de transferência de renda, alterando a margem consignável de 35 para 40% do valor dos benefícios. Segundo informações do Portal Uol (Lucena, 2023), entre o início do período de empréstimos e o fim do período eleitoral, a Caixa Econômica Federal liberou 99% de toda a carteira de crédito consignado do Auxílio Brasil, isto é, 7,595 bilhões de reais para 2,9 milhões de beneficiários. Após o período eleitoral, houve diminuição no volume de recursos liberados – o que reforça a tese de uso eleitoral do programa AB por

Bolsonaro. A medida foi duramente criticada pela comunidade de política da assistência social em virtude do risco de endividamento das famílias. Já no primeiro mês do Governo Lula, a concessão de novos empréstimos do AB foi suspensa.

Ainda que o AB esteja fortemente associado ao Bolsa Família, já reivindicado pelos governos petistas, Bolsonaro apostou no programa como estratégia para alavancar seu desempenho nas urnas – o que se mostrou inócuo, considerando sua não reeleição. Estudos futuros poderão avaliar o papel do AB na votação de Bolsonaro e a questão do endividamento das famílias em virtude da liberação de crédito consignado aos beneficiários de programas de transferência de renda em um contexto de prolongada recessão econômica.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social na gestão Bolsonaro teve como características o desfinanciamento, a desestruturação dos serviços, a redução do papel do Estado e a ausência do diálogo federativo. Por outro lado, sem o Auxílio Emergencial, os efeitos da pandemia teriam sido devastadores entre a população mais vulnerável. Ao anunciar um novo programa de transferência de renda em substituição ao PBF, o governo gerou expectativa por parte da população mais pobre e temor entre os especialistas e integrantes da comunidade de política da assistência, uma vez que os objetivos do governo nunca estiveram alinhados com a *policy image* garantidora de direitos na assistência, que vinha tendo avanços nas duas últimas décadas. Se, de 2004 a 2015, a gestão federal na área tinha como característica a proximidade entre burocratas e integrantes da comunidade de política, de 2016 em diante, o governo passou a centralizar os processos decisórios e restringir o diálogo com a sociedade civil e os governos subnacionais. Os processos decisórios relativos aos principais programas sociais do governo Bolsonaro (Pátria Voluntária, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil) desprezaram tanto as estruturas de pactuação e de diálogo federativo quanto as instâncias colegiadas de participação da sociedade civil.

Argumentamos que importar a lógica neoliberal para as políticas de transferência de renda e desarticular a oferta de benefícios com a estrutura de serviços socioassistenciais pode contribuir para o agravamento das desigualdades em uma conjuntura de crescente deterioração das condições de vida da população mais pobre. Nesse sentido, lançamos luz sobre as disputas na arena política entre duas *policy images* distintas: uma vinculada ao legado de expansão e outra conservadora, que articula antigas práticas com o discurso neoliberal em defesa do beneficiário “empreendedor de si”. As ideias e crenças que sustentam uma imagem conservadora da assistência se respaldam no discurso populista de extrema-direita, que fomenta a oposição entre “nós” e “eles” de modo a construir representações acerca dos merecedores do amparo estatal. Ademais, quando fundamentadas na lógica liberal, reforçam julgamentos morais e o conseqüente processo de individualização, que se expressa na culpabilização pelo “fracasso individual” e na responsabilização quanto à saída da situação de vulnerabilidade e de pobreza.

Há indícios de que as institucionalidades que reforçavam as representações e crenças conservadoras tenham sido esvaziadas em 2023 pelo retorno de representantes da comunidade de política da assistência na equipe do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Todavia, as disputas de *policy images* persistem nos níveis subnacionais de modo a afetar como programas e serviços socioassistenciais são ofertados à população: se com base em um paradigma garantidor de direitos ou de acordo com uma perspectiva reprodutora de desigualdades e de preconceitos quanto às pessoas beneficiárias. Tal tema poderá ser aprofundado por pesquisas futuras. Afinal, ideias em políticas públicas são persistentes, circulam com os atores e aguardam o momento em que poderão criar novos monopólios.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Henrique; MODA, Felipe; MEVIS, Camila. Empreendedorismo: uma forma de americanismo contemporâneo? *Caderno CRH*, v. 34, e021018, 2021. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.36219>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ARANHA, Adriana; BRONZO, Carla. Um olhar sobre a proteção social na América Latina frente à pandemia. *Cadernos Prolam/USP – Brazilian Journal of Latin American Studies*, v. 20, n. 41, p. 99-126, 2021. <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186676>. Acesso em: 24 abr. 2022.

ARRUDA, Dyego de O.; SANTOS, Caroline O. As políticas públicas e os corpos subalternizados em tempos de pandemia: reflexões a partir da implementação do auxílio emergencial no Brasil. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 56, n. 2, p. 143-154, 2020. <https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.2.03>. Acesso em: 15 maio 2023.

BARBOSA, Attila M. E S. O empreendedor de si mesmo e a flexibilização no mundo do trabalho. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 38, p. 121-140, fev. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000100008>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991. <https://doi.org/10.2307/2131866>. Acesso em: 05 fev. 2021.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American politics*. Ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BICHIR, Renata; GUTIERRES, Kellen. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Ed. Unesp, 2019.

BIRKLAND, Thomas A. Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, v. 18, n. 1, p. 53-74, 1998. <https://doi.org/10.1017/S0143814X98000038>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BOLSONARO, Jair. Live da Semana - Presidente Jair Bolsonaro. Youtube, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EBDKIJu7Z9E&ab_channel=JairBolsonaro>

BOLSONARO, Jair. Live da Semana - Presidente Jair Bolsonaro. Youtube, 11 nov. 2021a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IGnhwjAUak8>

BOLSONARO, Jair. Pronunciamento do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro. Youtube, 31 dez 2021b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MbO8c4kAs4A>

BRASIL DE FATO. Seis vezes em que Bolsonaro falou mal do Bolsa Família. Youtube, 10 ago. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nSwabpTncdk&ab_channel=BrasildeFato

BRASIL, Felipe. G. *et al.* Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 644-661, 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200619>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Ano 76, n. 178, 6 de outubro de 2021, 2021a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/diariosdacamara>.

BRASIL. Decreto nº 10.919, de 29 de dezembro de 2021. Prorroga a concessão do Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez 2021, 2021b.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 02 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis n. 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2021, 2021c.

BRASIL. Lei n. 14.342 de 18 de maio de 2022. Institui o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Seção 1, n. 94, 19 de maio de 2022, Brasília, DF.

CARDOSO, Bruno B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200267>. Acesso em: 27 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *303ª Reunião Ordinária do CNAS - 09/02/2021-Tarde*. Youtube, 9 fev. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=m6axx_gz6Z8&t=4112s

CÔRTEZ, Soraya V.; SANTOS, Priscilla R. Políticas sociais do governo Bolsonaro e a promoção da descoordenação e da desigualdade: políticas de saúde e de assistência social. In: INÁCIO, Magna; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). *Democracia e Eleições no Brasil*. Para onde vamos? 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 2022, v. 1, p. 289-316.

GAITÁN, Flavio. Outro modelo de proteção social é possível: garantia de renda como política emancipatória. *Revista do Serviço Público (RSP)*, Brasília, v. 74, n. 1, p. 87-108, jan/mar 2023. <https://doi.org/10.21874/rsp.v74i1.9959>. Acesso em: 20 dez. 2023.

GENTILINI, Ugo. *Cash transfers in pandemic times: evidence, practices, and implications from the largest*

scale up in history. World Bank Group, 2022. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099800007112236655/pdf/P17658505ca3820930a254018e229a30bf8.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

GREER, Scott L.; KING, Elizabeth J.; FONSECA, Elize M.; PERALTA-SANTOS, André (ed.). *Coronavirus politics: the comparative politics and policy of Covid-19*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2021. <https://doi.org/10.3998/mpub.11927713>. Acesso em: 16 mar. 2022.

GRISA, Cátia; FRANÇA, Caio G.; NIEDERLE, Paulo; ZIMMERMANN, Silvia. Brazilian government action in the strengthening and dismantling of Mercosur's family farming institutionality. *Contexto Internacional*, v. 44, n. 3, 2022. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.20224403e20210024>. Acesso em: 04 abr. 2023.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; DELEON, Peter. Social construction and policy design. In: SABATIER, Paul A. (Org.). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 93-126.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Indicadores IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. *Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil (2012-2020)*. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaque_PNAD_continua/2012_2020/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2020.pdf. Acesso em: abril 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 27, 2020. <http://dx.doi.org/10.38116/bps27/assistenciasocial>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 28, 2021. <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/assistenciasocial>

JACCOUD, Luciana; BICHER, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 36, p. 37-53, 2017. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020003>. Acesso em: 08 abr. 2022.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *The Policy Studies Journal*, v. 40, n. 1, p. 1-19, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>. Acesso em: 02 mar. 2021.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. Londres, 2014.

LIMA, Luciana L.; ROSA, Júlia Gabriele L.; AGUIAR, Rafael B. Não basta ser cidadão de bem: a construção social dos beneficiários no Programa Auxílio Emergencial do governo federal para o enfrentamento da crise causada pela pandemia da COVID-19. *RG&PP*, v. 11, n. 2, p. 256-273, 2021. DOI: 10.11606/issn.2237-1095.v11p256-273. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/186666>. Acesso em: 08 mai. 2023.

LUCENA, André. Caixa disponibilizou 99% de todo o consignado do Auxílio Brasil no segundo turno das eleições de 2022. *Carta Capital*, 14 jan. 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/caixa-disponibilizou-99-de-todo-o-consignado-do-auxilio-brasil-no-segundo-turno-das-eleicoes-de-2022/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MARINS, Mani T.; RODRIGUES, Mariana N.; SILVA, Jéssica M. L.; SILVA, Karen Cristina M.; CARVALHO, Paola L. Auxílio emergencial em tempos de pandemia. *Revista Sociedade e Estado*, v. 36, n. 2, p. 669-692, 2021. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020013>. Acesso em: 4 abr. 2023.

MARINS, Mani T. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do

Bolsa Família. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 04, n. 02, p. 543-562, 2014. <<https://doi.org/10.1590/2238-38752014V4210>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

MINISTERIO DA CIDADANIA. Michelle Bolsonaro convida primeiras-damas a se juntarem ao Pátria Voluntária. Notícias, 22 set. 2019. < <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/michelle-bolsonaro-convida-primeiras-damas-a-se-juntarem-ao-patria-voluntaria>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

MINISTERIO DA CIDADANIA. *Pronunciamento do ministro da Cidadania, João Roma*. 12 ago. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Pn4-ydbpFRA&ab_channel=Minist%C3%A9riodaCidadania

NUNES, Rodrigo. *Do transe à vertigem: ensaios sobre bolsonarismo e um mundo em transição*. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

PAIVA, Andrea B.; PINHEIRO, M. B. *Texto para discussão nº 2709 – BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício*. IPEA, 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10890/1/td_2703.pdf. Acesso em: 06 maio 2022.

PINHEIRO; Marina B. *et al. Nota técnica nº 80: O financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da Covid-19*. IPEA, Brasília, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10106>. Acesso em: 27 abr. 2022.

REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA. *Boletim nº 5 – Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade*. Disponível em: <<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim5.pdf>>. Acesso em: 05 out 2020.

REDE SUAS SNAS. *Reunião Extraordinária da CIT – Comissão Intergestores Tripartite do SUAS*. Youtube, 7 fev. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=b23QekIiGWg&ab_channel=RedeSUAS%7CSNAS>

RESENDE, Thiago. Auxílio Brasil bate recorde de famílias, mas fila de espera alcança quase metade dos municípios. *Folha*, São Paulo, 30 maio 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/auxilio-brasil-bate-recorde-de-familias-mas-fila-de-espera-alcanca-quase-metade-dos-municipios.shtml#:~:text=Segundo%20dados%20do%20Minist%C3%A9rio%20da,pa%C3%ADs%20tem%20aproximadamente%205.500%20munic%C3%ADpios>. Acesso em: 20 jul 2023.

SANT'ANA, Jéssica. *TCU vê problemas em extinto programa Pátria Voluntária, de Michelle Bolsonaro*. G1, Política, 15 mar. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/15/tcu-ve-problemas-no-extinto-programa-patria-voluntaria-de-michelle-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SANTOS, Priscilla R.; CÔRTEZ, Soraya V.; MARGARITES, Gustavo C. Da tutela à cidadania: construção social das imagens dos usuários da Política de Assistência Social. *Sociedade & Estado*, v. 37, n. 01, p. 245-270, 2022. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202237010011>. Acesso em: 18 maio 2022.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target population: implications for politics and policy. *The American Political Science Review*, v. 87, n. 2, p. 334-346, 1993. <https://doi.org/10.2307/2939044>. Acesso em: 25 jan. 2021.

SILVEIRA, Jucimeri I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 487-506, 2017. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.120>. Acesso em: 16 mar.

2022.

SIMONI JR., Sérgio. Políticas de transferência de renda e de assistência no Brasil: descontinuidades recentes e os desafios colocados pela Covid-19. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, v. 20, n. 40, p. 210-236, 2021. <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186413>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/186413>. Acesso em: 16 mar. 2022.

SOARES, S. *Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família*. Texto para discussão nº 1459, IPEA, 2009.

STONE, Deborah. *Policy Paradox: the art of political decision making*. New York: Norton & Company, 2002.

TAMAKI, Eduardo R.; FUKS, Mario. Populism in Brazil's 2018 general elections: an analysis of Bolsonaro's campaign speeches. *Lua Nova*, São Paulo, v. 109, p. 103-127, 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-103127/109>. Acesso em: 21 jun. 2022.

TV BRASIL GOV. Declaração à imprensa sobre novo auxílio emergencial. Youtube, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Ap70-l99Grw&ab_channel=TVBrasilGov>.

TV BRASIL GOV. Lançamento do Crédito Brasil Empreendedor. Youtube, 25 maio 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=GiBsUGT1GmE>>.

UGÁ, Vivian D. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 23, p. 55-62, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000200006>. Acesso em: 16 mar. 2022.

VAHDAT, Vahid S. *et al. Retrato do Trabalho Informal no Brasil: desafios e caminhos de solução*. São Paulo: Fundação Arymax, B3 Social, Instituto Veredas, 2022. Disponível em: <https://www.veredas.org/wordpress/wp-content/uploads/2022/08/Retrato-do-Trabalho-Informal-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

Priscilla Ribeiro dos Santos

<https://orcid.org/0000-0002-1040-651X>

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Realiza estágio de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Sociologia das Políticas Públicas.

priscilla.santos@ufrgs.br

COMPRAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS: VANTAGENS E DESVANTAGENS À LUZ DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

Lúcio Góis
Abimael Ouro
Cláudio Mendonça

Universidade Federal de Sergipe (UFS), São Cristóvão – SE, Brasil

Esta pesquisa tem por objetivo identificar as vantagens e desvantagens da utilização das compras públicas centralizadas na Administração Pública, à luz dos critérios de sustentabilidade. A metodologia utilizada foi a revisão sistemática integrativa da literatura, a partir do acervo disponível no Portal de Periódicos da Capes. A análise dos resultados adotou uma abordagem qualitativa processada através de uma análise de conteúdo de natureza descritiva, que utilizou a regra da exaustividade para a determinação do *corpus* – isto é, a leitura e a interpretação de todos os 28 artigos selecionados. Os resultados encontrados corroboram as vantagens e desvantagens esperadas, o que demonstra que as compras centralizadas não devem ser utilizadas de forma universal e a escolha da solução deve ser justificada durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar. Verificou-se ainda que as compras centralizadas podem contribuir para o desenvolvimento de novos produtos sustentáveis. O trabalho traz subsídios para que os gestores possam decidir pela utilização da tipologia que mais se adeque ao seu caso concreto, com as cautelas necessárias para a mitigação dos riscos e a exploração máxima dos seus benefícios.

Palavras chaves: compras públicas centralizadas; compras públicas compartilhadas; compras públicas sustentáveis; inovação; economia circular.



CONTRATAÇÃO PÚBLICA CENTRALIZADA: VANTAJAS Y DESVENTAJAS A LA LUZ DE LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD

Esta investigación tiene como objetivo identificar las ventajas y desventajas del uso de compras públicas centralizadas en la Administración Pública a la luz de los criterios de sostenibilidad. La metodología utilizada fue una revisión sistemática integradora de la literatura, a partir de la colección disponible en el Portal de Revistas Periódicas de la Capes. El análisis de los resultados adoptó un enfoque cualitativo procesado por medio de un análisis de contenido de carácter descriptivo, que utilizó la regla de exhaustividad para determinar el corpus –, es decir, la lectura y la interpretación de los 28 artículos seleccionados. Los resultados encontrados corroboran las ventajas y desventajas esperadas, lo que demuestra que las compras centralizadas no deben utilizarse universalmente y la elección de la solución debe justificarse durante la elaboración del Estudio Técnico Preliminar. También se descubrió que las compras centralizadas pueden contribuir al desarrollo de nuevos productos sostenibles. El trabajo brinda apoyo para que los directivos puedan decidir utilizar la tipología que mejor se adapte a su caso específico, con las precauciones necesarias para mitigar los riesgos y maximizar los beneficios.

Palabras clave: compras públicas centralizadas; compras públicas compartidas; contratación pública sostenible; innovación; economía circular.

CENTRALIZED PUBLIC PURCHASES: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES IN THE LIGHT OF SUSTAINABILITY CRITERIA

This research aims to identify the advantages and disadvantages of using centralized public purchasing in Public Administration, considering sustainability criteria. The methodology used was an integrative systematic review of the literature, based on the collection available on the Portal of Scientific Journal of the CAPES. The analysis of the results adopted a qualitative approach processed through a content analysis of a descriptive nature, which used the exhaustiveness rule to determine the corpus – what it means the reading and the interpretation of all 28 selected articles. The results found corroborate the expected advantages and disadvantages, which demonstrates that centralized purchasing should not be used universally and the choice of solution must be justified during the preparation of the Preliminary Technical Study. It was also found that centralized purchasing can contribute to the development of new sustainable products. The work provides support so that managers can decide to use the typology that best suits their specific case, with the necessary precautions to mitigate risks and maximize the benefits.

Keywords: centralized public purchases; shared public purchases; sustainable public purchases; innovation; circular economy.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 225, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo uma obrigação do Poder Público defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Essa disposição está em perfeita sintonia com o conceito de desenvolvimento nacional sustentável trazido um ano antes pelo relatório *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo o documento, que também ficou conhecido como Relatório *Brundtland*, desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades (CMMAD, 1987).

Nesse contexto, a Lei nº 8.666/1993, conhecida como a Lei Geral das Licitações, trouxe, em seu art. 3º, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos a serem alcançados pelas licitações públicas (Brasil, 1993). Por sua vez, na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 1º/4/2021), o desenvolvimento nacional sustentável foi alçado à condição de princípio, conforme previsão expressa em seu artigo 5º (Brasil, 2021).

Continuando seu trabalho para a promoção de um desenvolvimento mundial sustentável, a ONU realizou, de 13 a 22/6/2012, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), que ficou conhecida como Rio+20. Nesse evento foram criados os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), buscando o equilíbrio entre desenvolvimento e defesa ambiental (Brito, 2020). Na mesma linha, a Economia Compartilhada emerge como sendo um sistema baseado no compartilhamento de recursos por diferentes pessoas, empresas ou instituições, desde a concepção até o consumo (SEBRAE, 2017).

Todos esses conceitos convergem para as compras públicas centralizadas e compartilhadas sustentáveis. A primeira é realizada por uma unidade macro para todas as suas subunidades, gerando um único contrato. A segunda é realizada por um órgão que assume o papel de gerenciador e realiza a licitação para diversas outras instituições, na qualidade de participantes, utilizando-se o sistema de registro de preços, previsto no art. 15, II, da Lei nº 8.666/93, e no art. 40, II, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021). Este artigo usará a nomenclatura compras públicas centralizadas (CPC) para abarcar as duas terminologias, já que são realizadas por um só órgão para atendimento próprio e de outros, resultando em um único contrato ou em várias contratações oriundas de baixas na respectiva ata de registro de preços.

Assim, a necessidade da promoção de um desenvolvimento nacional sustentável insculpido na Constituição Federal de 1988, reforçado pelo Relatório *Brundtland* e pelos 17 ODS da ONU, traz a necessidade de revisão da forma como são promovidas as contratações públicas no Brasil.

Para Moreira e Ribeiro (2016), a centralização de licitações traz ganhos de economia de escala e evita a replicação de diversas estruturas funcionais com a mesma finalidade. Já Fiuza (2016) defende que a descentralização pode fortalecer a economia local e reduzir o custo de transporte.

Dessas afirmações, extrai-se que não há como se estabelecer um modelo certo e outro errado, nem um modelo único que se encaixe em todos os cenários possíveis. A escolha das ferramentas deve ocorrer de acordo com o contexto e a finalidade do caso concreto para que possa ser bem-sucedida (Moreira; Ribeiro, 2016).

É nesse sentido que esta pesquisa tem por objetivo, através da realização de uma revisão sistemática integrativa da literatura, com a adoção de uma abordagem qualitativa processada através de uma análise de conteúdo de natureza descritiva, identificar as vantagens e desvantagens da utilização das compras centralizadas na Administração Pública Federal, à luz da adoção dos critérios de sustentabilidade.

O trabalho, que tem por finalidade trazer subsídios para que os gestores possam decidir pela utilização da tipologia que mais se adeque ao seu caso concreto, com as cautelas necessárias para a mitigação dos riscos e a exploração máxima dos seus benefícios, está organizado da seguinte forma: após a presente introdução, a segunda seção traz a fundamentação para a centralização das contratações públicas; a terceira apresenta a base normativa para as contratações públicas sustentáveis; a quarta elenca os procedimentos metodológicos utilizados; a quinta, a análise e discussão dos resultados; e, por fim, apresentam-se as considerações finais.

2. FUNDAMENTAÇÃO PARA A CENTRALIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

As contratações públicas, que movimentam entre 10 e 15% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (Brito, 2020; Silva; Barki, 2012), são um importante vetor para o desenvolvimento nacional sustentável, bem como para aproximar o Brasil das metas traçadas nos objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU.

Entretanto, o modelo tradicional de contratações públicas é descentralizado, burocrático e complexo (Moreira; Ribeiro, 2016).

Terra (2018) entende que as compras centralizadas e as centrais de compra proporcionam uma economia de esforços e recursos, através da diminuição de processos iguais; ganhos de escala com maior volume de compras; melhor planejamento das compras rotineiras; e ganhos na gestão patrimonial, com redução de custos de manutenção.

Já Moreira e Ribeiro (2016) alertam que a condução das CPC sem o devido cuidado pode apresentar desvantagens ao sistema, através da desproteção das micro e pequenas empresas; excessiva demanda da estrutura administrativa centralizada, decorrente do volume de objetos a padronizar e licitar; centralização política em detrimento da autonomia administrativa; risco de atraso em escala de certo item, contratado com um mesmo fornecedor para toda a

Administração; risco de lentidão do procedimento licitatório, por se tornar mais robusto; e risco de distanciamento dos demandantes das compras.

Assim, tanto a centralização quanto a descentralização possuem vantagens e desvantagens, devendo haver uma análise crítica do caso concreto para escolha do modelo que deve ser adotado, embora um modelo híbrido possa se apresentar como o mais adequado para os desafios das compras públicas (Terra, 2018).

Por sua vez, Ferrer (2013) defende a incorporação de inteligência aos processos de contratação, com uma avaliação criteriosa do que deve ser adquirido de forma centralizada, para ganho da economia de escala, e o que deve permanecer contratado de forma descentralizada, para valorizar a economia local.

O arcabouço normativo para a adoção das CPC já encontrava guardado no art. 15, I, II e IV, da Lei nº 8.666/93, que trazia a previsão de que as compras, sempre que possível, devem atender ao princípio da padronização, ser processadas através do sistema de registro de preços e ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado (Brasil, 1993).

A nova Lei de Licitações nº 14.133, de 1º/4/2021, reforça a necessidade do planejamento em seu art. 40 e ratifica a base legal para a realização das CPC, por meio do sistema de registro de preços (art. 40, II); utilização de técnicas quantitativas para a estimativa do consumo (art. 40, III); atendimento ao princípio da padronização (art. 40, V, a); qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança (art. 40, § 1º, I); e indicação dos locais de entrega (art. 40, § 1º, II). Na aplicação do princípio do parcelamento, a contratação deve observar o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, desde que atendidos os requisitos de qualidade e o dever de ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado (art. 40, § 2º, II e III). Por outro lado, a nova lei é taxativa ao afirmar que o parcelamento não deve ser adotado quando a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor (art. 40, § 3º, I) (Brasil, 2021).

Percebe-se que o arcabouço normativo para a realização das CPC, a partir de um catálogo padronizado em que poderão ser acrescidos critérios de sustentabilidade, está bem delineado.

A opção pelo modelo centralizado ou descentralizado deve ser justificada ao longo da construção do estudo técnico preliminar, artefato previsto no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, especialmente nos incisos VIII (justificativas para o parcelamento ou não da contratação) e IX (demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis) (Brasil, 2021). A adoção de critérios de sustentabilidade também deve ser considerada desde os primeiros atos de planejamento da contratação, conforme preceitua o inc. XII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que exige a descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas

mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável (Brasil, 2021).

3. BASE NORMATIVA PARA AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

A Constituição Federal de 1988 nasce alinhada ao conceito de desenvolvimento sustentável trazido no Relatório *Brundtland*, emitido em 1987, e significou um ponto de inflexão no sistema legal brasileiro ao assumir, de forma inovadora, a defesa do meio ambiente em seus dispositivos (Brito, 2020). O art. 225 determina que a todos é concedido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e é dever do Poder Público a sua preservação para o uso das gerações presentes e futuras. O art. 23, VI, aduz que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios possuem competência comum para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição. Já a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, estabeleceu, no art. 170, VI, o equilíbrio entre os aspectos econômicos e ambientais, não bastando apenas o crescimento, sendo necessário que seja sustentável (Brito, 2020).

Já a Lei nº 12.187, de 29/12/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança de Clima (PNMC), definiu, como diretrizes, em seu artigo 5º, XIII, a e b, o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa e de padrões sustentáveis de produção e consumo (Brasil, 2009).

Ainda na área ambiental, a Lei nº 12.305, de 2/8/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, define que são objetivos da política, de acordo com o art. 7º, XI, a e b, a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (Brasil, 2010).

Na mesma linha, a Lei nº 12.349, de 15/12/2010, introduziu a expressão “desenvolvimento nacional sustentável” ao *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21/6/1993. Portanto, a nova redação passa a exigir que a seleção da proposta mais vantajosa para a administração contribua para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2010).

O Decreto nº 7.746, de 5/6/2012, com a redação dada pelo Decreto nº 9.178/2017, ao regulamentar o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, traz, em seus artigos 2º e 3º, que a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes deverão adotar critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios para a aquisição de bens e contratação de serviços e obras publicados como especificações técnicas do objeto, obrigações da contratada ou requisitos previstos em lei especial (Brasil, 2012).

Finalmente, a Lei nº 14.133, de 1º/4/2021, alçou o desenvolvimento nacional sustentável à condição de princípio, conforme previsão expressa em seu artigo 5º (Brasil, 2021).

Verifica-se, do amplo arcabouço normativo brasileiro, que as contratações sustentáveis

visam ao atendimento do interesse público, com respeito ao princípio da isonomia, da finalidade de aquisição de bens ou contratação de serviços ambientalmente adequados e com a visão de todo o ciclo de vida dos produtos (Brasil, 2014).

Por outro lado, o Brasil ainda apresentou índices inferiores a 1% de procedimentos com critérios de sustentabilidade nos anos 2018 e 2019, o que representa um enorme desafio para os gestores públicos (Brito, 2020). Entre outros fatores, o autor apresenta o receio dos agentes na atração para si de riscos jurídicos em razão da falta de critérios claros para a tomada de decisão de forma mais segura. Para suprir essa lacuna, sugere a expedição de normas técnicas com um passo a passo a ser seguido para a construção de um cenário mais seguro para os atores envolvidos, bem como uma atuação mais efetiva dos Tribunais de Contas na proteção das Contratações Públicas Sustentáveis (CPS).

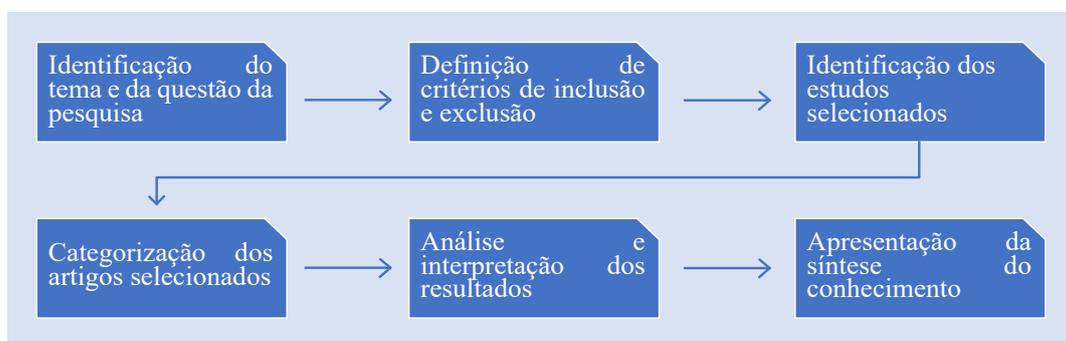
4. METODOLOGIA

O presente artigo é construído a partir de uma revisão da literatura usando o método da revisão sistemática integrativa. A revisão da literatura é a etapa inicial para a edificação do conhecimento científico, a partir do qual decorrem novas teorias, hiatos e oportunidades para o desenvolvimento de novas pesquisas acerca do tema (Botelho; Cunha; Macedo, 2011).

Já a revisão bibliográfica sistemática utiliza métodos que viabilizam a colheita, a organização, a avaliação e o tratamento do resultado da pesquisa em uma determinada área da ciência (Conforto; Amaral; Silva, 2011). A revisão integrativa é um dos subtipos da sistemática e tem o objetivo de analisar o conhecimento registrado em pesquisas pretéritas, por meio da integração de opiniões, definições e ideias delas decorrentes para a construção de novos conhecimentos (Botelho; Cunha; Macedo, 2011).

O presente trabalho utiliza as seis etapas propostas por Botelho, Cunha e Macedo (2011), conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Etapas da revisão sistemática integrativa



Fonte: Elaborado pelos autores.

A pesquisa se concentrou na busca por respostas para as vantagens e desvantagens da utilização do modelo centralizado para as contratações públicas sustentáveis à luz da bibliografia pretérita.

O trabalho foi centrado no acervo composto por mais de 49 mil periódicos e 455 bases de dados de conteúdos diversos disponível no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Os descritores foram escolhidos a partir da relevância para o problema da pesquisa, em português e inglês, de forma a permitir a localização de conteúdo publicado no Brasil e no exterior, na forma detalhada no Quadro 1.

Quadro 1 – Descritores utilizados na pesquisa

Descritores
(Contratações Públicas Centralizadas) OR (Compras Públicas Centralizadas) OR (Contratações Públicas Compartilhadas) OR (Compras Públicas Compartilhadas) OR (Central de Compras) AND vantagens AND desvantagens
(Contratações Públicas Centralizadas) OR (Compras Públicas Centralizadas) OR (Central de Compras)
(Contratações Públicas Centralizadas) OR (Compras Públicas Centralizadas) OR (Contratações Públicas Compartilhadas) OR (Compras Públicas Compartilhadas) OR (Central de Compras) AND vantagens
(Public Purchasing Center) OR (Centralized Public Purchases) OR (Shared Public Purchases)

Fonte: Elaborado pelos autores.

A pesquisa foi limitada a artigos publicados em revistas científicas nos últimos 10 anos (para o resgate do histórico científico recente pós criação dos 17 ODS da ONU), em português (para buscar o conhecimento produzido no Brasil) e em espanhol e inglês (línguas mais usadas para publicação de artigos no exterior, para conhecimento do tratamento do tema em outros países). Esses critérios receberam a descrição de Filtro 1.

Para melhor refinamento da pesquisa e redução do quantitativo de achados, utilizou-se o Filtro 2 para restringir o resultado a trabalhos revisados por pares, na busca pela seleção de artigos com maior credibilidade no meio acadêmico.

Por fim, o Filtro 3 restringiu a pesquisa aos 12 assuntos com mais pertinência ao problema da pesquisa, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Filtros utilizados na pesquisa

Filtro 1	Artigos publicados em revistas científicas Recorte temporal: 10 anos Idiomas: Português, Inglês e Espanho
Filtro 2	Revisado por pares
Filtro 3	Assuntos: <i>Studies; Social Sciences; Consumption; Consumers; Management; Business; Purchasing; Business & Economics; Analysis; Political Science; Economics; Environmental Sciences & Ecology</i>

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir dos critérios objetivos definidos, foram localizados 3.860 artigos no Filtro 1, que foram reduzidos a 1.239 após a submissão aos três filtros utilizados.

A primeira análise dos trabalhos encontrados foi efetuada com a leitura do título e resumo de todos os 1.239 artigos, tendo sido selecionados para etapa seguinte 53 escritos. Em seguida, uma nova verificação foi efetuada nas palavras-chave, método de pesquisa, seções, figuras, imagens e tabelas, reduzindo-se o número para 28 artigos, que foram objeto da presente revisão sistemática integrativa, na forma detalhada na Figura 2.

Figura 2 – Quantidade de artigos após cada etapa da revisão



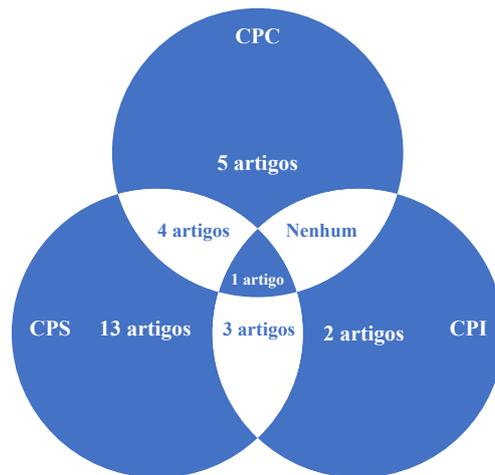
Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise dos resultados adotará uma abordagem qualitativa e se processará através de uma análise de conteúdo de natureza descritiva, que utilizará a regra da exaustividade para a determinação do *corpus* – através da seleção, leitura e interpretação de todos os 28 artigos – conforme preconizado por Bardin (2016), em busca das vantagens e desvantagens da utilização das compras centralizadas na administração pública federal, à luz da adoção dos critérios de sustentabilidade.

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os 28 artigos selecionados foram categorizados em três grandes grupos: compras públicas centralizadas (CPC), compras públicas sustentáveis (CPS) e compras públicas inovadoras (CPI). A categorização teve como objetivo analisar a relação entre a centralização das compras públicas e a adoção de critérios de sustentabilidade, aliada à inovação, conforme demonstra a Figura 3.

Figura 3 – Quantidade de artigos por categoria



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os achados demonstram mais de uma terminologia para as compras públicas centralizadas. Alves *et al.* (2019), Araújo e Lemos (2020), Kristensen, Mosgaard e Remmen (2021), Noto, Kojo e Innami (2017), Pérez *et al.* (2019) e Stritch *et al.* (2020) utilizam a nomenclatura compras públicas centralizadas em suas análises. Silva e Barki (2012) adotam compras públicas compartilhadas ao se referirem a contratações realizadas por meio do sistema de registro de preços; Walker *et al.* (2013) utilizam a denominação aquisição colaborativa ao analisar a realização das compras sob a perspectiva da teoria relacional; já Pazirandeh e Herlin (2014) estudam o impacto da compra cooperativa no poder de compra de instituições do setor humanitário. Para efeitos deste artigo, utilizar-se-á a denominação majoritária (CPC) para facilitar o entendimento.

Kristensen, Mosgaard e Remmen (2021) e Ntsondé e Aggeri (2021) se preocuparam em apresentar a diferença entre três outras terminologias que normalmente se confundem: as compras públicas verdes (*green public procurement*), as compras públicas sustentáveis (*sustainable public procurement*) e as compras públicas circulares (*circular public procurement*). As compras públicas verdes exigem apenas o cumprimento de requisitos ambientais. As CPS avançam um pouco mais e passam a adotar critérios relacionados a aspectos ambientais, sociais e econômicos. Já as compras públicas circulares, denominação mais recente baseada na economia circular, trata o ciclo de vida como uma cadeia fechada, eliminando, ou pelo menos minimizando, o descarte de resíduos. Entretanto, pela similaridade em diversos aspectos e pela necessidade de otimizar a análise dos achados, utilizar-se-á a categoria de compras públicas sustentáveis para abarcar também as compras públicas verdes e as circulares.

Não foram encontradas divergências no conceito de CPI. Ghisetti (2017) define uma compra pública como inovadora quando as instituições públicas investem em produtos ou serviços que ainda não existem, mas que podem ser desenvolvidos em um prazo razoável e ajudar a satisfazer necessidades humanas ou resolver problemas sociais.

A categorização dos textos mostrou que apenas 10 artigos tratam diretamente do tema

CPC, sendo cinco de forma exclusiva, quatro numa análise comparativa com as CPS e um que aborda as três categorias (CPC, CPS e CPI).

Os 18 textos que não abordam as CPC cuidam de CPS ou CPI, mas sem relação com a centralização. Entretanto, podem dar importantes contribuições para análises futuras acerca da inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações, bem como nas CPI. Cinco trabalhos concluem que a inserção de critérios de sustentabilidade ainda ocorre de forma insuficiente e prestigiam, na sua maioria, a perspectiva ambiental (Couto; Ribeiro, 2016; Jr; Lautenschlager, 2016; Nascimento *et al.*, 2018; Oliveira; Santos, 2015; Paes *et al.*, 2020). Lundberg *et al.* (2015) concluíram que a preocupação ambiental nos contratos públicos relativos aos serviços de limpeza na Suécia durante 2009 e 2010 não foi efetiva como instrumento de política ambiental. Já Leal Filho *et al.* (2019) identificaram motivações morais e éticas como o principal motivo para implementar as contratações sustentáveis, seguido pela redução de custos, tendência a adotar as melhores práticas, bem como benefícios reputacionais. Por outro lado, verificaram que pressões ou demandas de terceiros e expectativas das partes interessadas não foram consideradas fatores críticos de implementação das compras sustentáveis.

Continuando a análise dos textos que não tratam de CPC, Santos e Reis (2021) foram os únicos a abordar a gestão de riscos nas CPS e revelam que o interesse no tema teve um crescimento de 540% entre os anos de 2010 e 2020. Medeiros *et al.* (2013) verificaram que a transparência nos processos de aquisição de compras de madeira no Brasil ainda é inadequada. Johnsen, Miemczyk e Howard (2016) confirmaram que há um forte aumento na pesquisa focada em compras sustentáveis e gestão de suprimentos e descobriram que muitos processos adotam teorias de *stakeholders*, institucionais e baseadas em recursos como sua perspectiva primária e outras teorias também estão sendo utilizadas para justificar as compras sustentáveis. Medzhybovska e Lew (2019) concluíram que o procedimento de licitação na Ucrânia é claro e transparente e não recomendam a adoção de critérios de preferência para participação de pequenas e médias empresas, como colocar parcela de contratos públicos para uma categoria específica de licitantes, porque consideram prematuro para a economia ucraniana e pode abrir espaço para a corrupção. Já Hoekman e Tas (2020), ao analisar o mesmo tema, verificaram que, em vez de adotar medidas para favorecer as pequenas e médias empresas, dando tratamento preferencial, a União Europeia subdividiu os contratos em lotes menores e sugerem que, se o valor dos lotes for pequeno – abaixo de € 25.000 – a probabilidade de as ME-EPP ganharem contratos aumenta. Também analisando a participação de ME-EPP nos processos licitatórios, Woldesenbet e Worthington (2019) verificaram que menos da metade das empresas entrevistadas já conseguiu executar um contrato público e muitas empresas tinham o sentimento de que o mercado do setor público é reservado para grandes empresas, porque os resultados mostram que a demanda agregada e a compra colaborativa tendiam a favorecer os fornecedores maiores em detrimento dos menores.

Dos cinco estudos restantes, quatro analisaram os impactos das CPI no mercado e os resultados confirmam que as compras públicas têm um efeito positivo na construção de políticas para estimular a inovação das empresas, ao contribuir para a criação de novas necessidades e mercados em todas as fases do ciclo de compras (Bleda; Chicot, 2020; Ghisetti, 2017; Krieger; Zipperer, 2022; Sánchez-Carreira; Peñate-Valentín; Varela-Vázquez, 2019;). Já Bolton (2016), ao analisar processos de contratações na África do Sul, concluiu que existem vários obstáculos regulatórios e não regulatórios que impedem o uso de compras públicas para impulsionar a inovação naquele País.

Os demais artigos foram analisados sob a ótica do sucesso – quando as CPC contribuíram para o alcance, para os autores, de um ou mais aspectos econômicos, ambientais e sociais da sustentabilidade – ou insucesso – quando a contribuição não foi alcançada. Além disso, buscou-se analisar as principais causas do resultado obtido para contribuir com o alcance das vantagens, desvantagens e pontos de atenção que os gestores públicos devem ter no momento de tomada de decisão.

Walker *et al.* (2013) utilizam a teoria relacional para explorar os facilitadores e as barreiras existentes nas relações cooperativas entre organizações, utilizando-se de entrevistas e análises semiestruturadas com as partes envolvidas nas compras colaborativas no Reino Unido. Por essa razão, apesar de trazer inúmeros insumos para a análise das CPC, não analisam um caso concreto que possa ser enquadrado como sucesso ou insucesso.

Dos outros nove casos de CPC analisados, os artigos de Alves *et al.* (2019), Ntsondé e Aggeri (2021), Perez *et al.* (2019), Silva e Barki (2012) e Stritch *et al.* (2020) foram classificados como sucesso, por terem alcançado um ou mais aspectos da sustentabilidade, enquanto os escritos de Araújo e Lemos (2020), Kristensen, Mosgaard e Remmen (2020), Noto e Innami (2017) e Pazirandeh e Herlin (2014) não alcançaram a sua finalidade. Todos os exemplos trazem, entretanto, elementos importantes para o entendimento de suas causas e as cautelas necessárias no planejamento de processos de compras centralizadas.

Dentre os casos de sucesso, merece destaque a licitação de mobiliário para escolas públicas do município de Aalborg, na Dinamarca. Foi o único caso localizado de uma compra pública circular em todos os seus aspectos e que pode trazer insumos relevantes para futuras contratações, como o apoio da alta gestão na concessão de recursos (de tempo e materiais) para a realização de parceria com a universidade local, a contratação de uma consultoria na fase de planejamento da licitação e encontro com eventuais fornecedores para avaliar a receptividade e a capacidade do mercado em atender às exigências planejadas. Como resultado, os princípios da economia circular foram considerados ao longo de todo o ciclo de vida do mobiliário, desde a produção das matérias-primas até ao fim da vida do bem. O móvel proposto pelo vencedor utiliza madeira de florestas geridas de forma sustentável (selo FSC), madeira reciclada e plástico. Além disso, a contratada se comprometeu a reaproveitar mais de 20% dos móveis já presentes

nas escolas e deveria fornecer guias de manutenção e peças sobressalentes de fácil utilização, além da possibilidade de desmontar o mobiliário e substituir uma ou mais peças, como forma de garantir o maior período de utilização possível. Na perspectiva social, o edital previa que as reparações deveriam ser executadas por empresas locais. Por fim, as condições de aquisição também estipulavam que todos os móveis que chegassem ao fim de sua vida útil, ou seja, que não pudessem ser reutilizados ou reformados, deveriam ser totalmente reciclados. Por todas essas razões, a iniciativa recebeu reconhecimento e foi premiada na Dinamarca e na Comissão Europeia (Ntsondé; Aggeri, 2021).

Os outros casos de sucesso conseguiram alcançar ganhos com a economia de escala e a redução dos preços, a adoção de critérios de sustentabilidade de maior complexidade, a otimização do processo de compra e a redução dos prazos de contratação e de pagamento (Alves *et al.*, 2019; Ntsondé; Aggeri, 2021; Pérez *et al.*, 2019; Silva; Barki, 2012; Stritch *et al.*, 2020).

De outro lado, extrai-se que as principais causas relacionadas ao insucesso são a baixa celeridade no atendimento das demandas; a desatualização das políticas de compras públicas diante do avanço das compras circulares; o despreparo de pessoal; a desconsideração de diferenças culturais e do tipo de objeto a ser licitado; e o desrespeito às regras editalícias e o desprezo às expectativas do quantitativo a ser fornecido no momento da contratação (Araújo; Lemos, 2020; Kristensen; Mosgaard; Remmen, 2020; Noto; Kojo; Innami, 2017; Pazirandeh; Herlin, 2014).

Os textos analisados apontaram como desvantagens das CPC a morosidade do sistema de compras centralizado (Araújo; Lemos, 2020), a redução da quantidade de fornecedores capacitados para atendimento da demanda, o enfraquecimento das micro e pequenas empresas, a redução da autonomia local e a dificuldade de atendimento de particularidades locais (Walker *et al.*, 2013).

Como vantagens, foram apontados o ganho de economia de escala, com a redução dos preços das contratações; a adoção de critérios de sustentabilidade e de economia circular de forma mais robusta e padronizada; a redução de atividades sobrepostas; a padronização de procedimentos; a diminuição de estoques e custos de armazenamento, pela garantia do fornecimento; a melhoria da governança, com o apoio da alta administração e implementação de estruturas apropriadas; a melhoria da cooperação e da comunicação; o estímulo à participação de pequenas e médias empresas; incentivo à inovação e melhoria da qualidade dos produtos e serviços; o uso eficiente dos recursos disponíveis e a melhoria da sustentabilidade financeira (Alves *et al.*, 2019; Ntsondé; Aggeri, 2021; Pérez *et al.*, 2019; Silva; Barki, 2012; Walker *et al.*, 2013).

Os trabalhos analisados apresentam também importantes pontos de atenção para fatores que prejudicam o alcance dos resultados pretendidos pelas CPC e que, se não tratados de forma adequada, podem ser tornar desvantagens do sistema em relação à descentralização: ausência de procedimentos padronizados; inexistência de análise da capacidade de fornecimento do

mercado e da quantidade de empresas capazes de atender às demandas; necessidade de equilíbrio entre a preferência concedida para ME-EPP e o pagamento de preços mais elevados; políticas locais conflitantes e prioridades diferentes; tensão entre a autonomia local e o interesse coletivo; desigualdade na partilha entre o esforço para a realização do procedimento e os ganhos obtidos pelos órgãos participantes; necessidade de atendimento a particularidades locais e de maior formalização do processo, bem como adoção de aspectos estratégicos nas compras, inclusive pelas instituições participantes (Noto; Kojo; Innami, 2017; Pazirandeh; Herlin, 2014; Walker *et al.*, 2013).

Os Quadros 3 e 4 apresentam uma comparação entre as vantagens e desvantagens esperadas com as encontradas na pesquisa realizada.

Quadro 3 – Vantagens: resultados esperados e resultados encontrados na pesquisa

Vantagens	Resultados esperados	Resultados encontrados
	Autor(es)	Autor(es)
Ganho de economia de escala	(Moreira; Ribeiro, 2016), (Terra, 2018)	(Alves <i>et al.</i> , 2019), (Silva; Barki, 2012)
Adoção de critérios de sustentabilidade	(Brito, 2020)	(Ntsondé; Aggeri, 2021), (Perez <i>et al.</i> , 2019), (Silva; Barki, 2012), (Walker <i>et al.</i> , 2013)
Redução de atividades sobrepostas / Rotinas e procedimentos padronizados	(Moreira; Ribeiro, 2016), (Terra, 2018)	(Alves <i>et al.</i> , 2019), (Walker <i>et al.</i> , 2013)
Padronização das compras		(Alves <i>et al.</i> , 2019)
Abastecimento constante		(Alves <i>et al.</i> , 2019)
Diminuição dos estoques e dos custos de armazenamento	(Terra, 2018)	(Alves <i>et al.</i> , 2019)
Governança eficaz		(Walker <i>et al.</i> , 2013)
Cooperação		(Walker <i>et al.</i> , 2013)
Aprimoramento da inovação e da qualidade dos produtos e serviços		(Ntsondé; Aggeri, 2021), (Walker <i>et al.</i> , 2013)
Redução dos custos de manutenção	(Terra, 2018)	(Ntsondé; Aggeri, 2021)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os estudos analisados corroboram as vantagens esperadas e apresentam novos elementos, como a possibilidade de padronização das compras, a melhoria da governança e o aprimoramento da inovação e da qualidade dos produtos e serviços, que vão ao encontro dos objetivos previstos para o processo licitatório na novel Lei nº 14.133/2021, de seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a administração, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto (art. 11, I), e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (art. 11, IV) (Brasil, 2021).

Quadro 4 – Desvantagens: resultados esperados e resultados encontrados na pesquisa

Desvantagens	Resultados esperados	Resultados encontrados
	Autor(es)	Autor(es)
Morosidade do sistema de compras centralizado	(Moreira; Ribeiro, 2016)	(Araújo; Lemos, 2020)
Redução da quantidade de fornecedores capacitados para atendimento da demanda	(Moreira; Ribeiro, 2016)	(Walker <i>et al.</i> , 2013)
Enfraquecimento das micro e pequenas empresas	(Moreira; Ribeiro, 2016)	(Walker <i>et al.</i> , 2013)
Redução da autonomia local	(Moreira; Ribeiro, 2016)	(Walker <i>et al.</i> , 2013)
Dificuldade de atendimento de particularidades locais	(Moreira; Ribeiro, 2016)	(Walker <i>et al.</i> , 2013)
Enfraquecimento da economia local	(Fiuza, 2016)	
Aumento do custo do transporte	(Fiuza, 2016)	
Aumento do risco de desabastecimento, pela concentração da entrega em um único fornecedor	(Moreira; Ribeiro, 2016)	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados obtidos também traduzem as desvantagens aguardadas. O conhecimento antecipado desses elementos contribui para a análise e escolha entre o modelo centralizado e descentralizado a ser adotado, bem como para a adoção de medidas que mitiguem os riscos de um certame que venha a frustrar as expectativas dos órgãos participantes e do mercado.

Percebe-se ainda que não existe um modelo perfeito, universal, que possa ser utilizado em toda e qualquer contratação. Somente a análise do caso concreto, com todos os elementos que lhe são pertinentes, propiciará condições para a escolha da solução que melhor atenda ao interesse público, este também alçado à condição de princípio pelo art. 5º da Lei nº 14.11/2021.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo identificar as vantagens e desvantagens da utilização das compras centralizadas na administração pública, à luz da adoção dos critérios de sustentabilidade.

Os resultados da pesquisa corroboram as vantagens e desvantagens esperadas, o que demonstra que as CPC não devem ser utilizadas de forma absoluta, para todos os casos de compras públicas. A nova Lei de Licitações, ao privilegiar a fase de planejamento da contratação, concedeu aos agentes públicos, de forma bastante detalhada, a oportunidade de analisar o caso concreto, durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021), para justificar a adoção do modelo escolhido, de acordo com os resultados pretendidos (Brasil, 2021).

Noto, Kojo e Innami (2017), Pazirandeh e Herlin (2014) e Walker *et al.* (2013) apresentam pontos de atenção na realização das CPC que, se bem tratados na fase interna da licitação, podem mitigar os riscos de insucesso dos certames. Assim, a existência de procedimentos padronizados; a realização de um minucioso estudo da capacidade de fornecimento do mercado e da quantidade de empresas capazes de atender às demandas; a análise equilibrada entre a preferência concedida para ME-EPP e o pagamento de preços mais elevados; a equalização

de possíveis conflitos entre as políticas e prioridades locais e as da administração central; o tratamento adequado entre a autonomia local e o interesse coletivo; e a necessária formalização do processo são alguns dos fatores críticos para o sucesso de uma CPC.

Verifica-se ainda que as CPC podem contribuir de forma significativa para o desenvolvimento de novos produtos sustentáveis, como ficou comprovado na premiada licitação realizada para a aquisição de mobiliário para escolas públicas do município de Aalborg, na Dinamarca (Ntsondé; Aggeri, 2021), embora a realidade demonstre que a adoção de critérios de sustentabilidade ainda ocorra de forma insuficiente e prestigia, em sua maioria, a perspectiva ambiental (Couto; Ribeiro, 2016; Jr; Lautenschlager, 2016; Nascimento *et al.*, 2018; Oliveira; Santos, 2015; Paes *et al.*, 2020).

Por fim, é importante ressaltar as limitações da metodologia utilizada para a construção deste artigo. Ao restringir a pesquisa a artigos publicados em revistas científicas constantes das bases de dados do Capes Periódicos, o trabalho deixa de incluir contribuições de livros e artigos eventualmente publicados em outros periódicos. Além disso, a lista de descritores inseridos na pesquisa não pretende esgotar todas as palavras-chave relativas ao tema da pesquisa.

Nesse sentido, futuros trabalhos podem ampliar os estudos acerca de metodologias que podem ser adotadas para fundamentar a opção entre a compra centralizada ou descentralizada na fase de planejamento da contratação.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. S. M. *et al.* Impacto econômico entre dois modelos de compras públicas: centralizado e descentralizado. *Revista Gestão & Saúde (Brasília)*, v. 10, n. 3, p. 278–297, 2019.
- ARAÚJO, G. B. P. de; LEMOS, L. B. de S. A gestão de compras públicas: um estudo de caso da central de compras do Distrito Federal. *Teoria e Prática em Administração*, v. 10, n. 2, p. 124–137, 2020.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BLEDA, M.; CHICOT, J. The role of public procurement in the formation of markets for innovation. *Journal of Business Research*, v. 107, n. online 21 Feb. 2019, p. 186–196, 2020.
- BOLTON, P. Public procurement as a tool to drive innovation in South Africa. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, v. 19, p. 1–35, 2016.
- BOTELHO, Louise; CUNHA, Cristiano; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. Belo Horizonte: *Revista Gestão e Sociedade*, volume 5, número 11, p. 121-136, 2011.
- BRASIL [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 out. 2022.
- BRASIL. *Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012*. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho

de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 9.178, de 23 de outubro de 2017*. Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm#art1>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.187%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202009.&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20sobre,PNMC%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010*. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Orientações: contratações sustentáveis*. Brasília: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos/SPOA, 2014.

BRITO, Felipe Pires M. de. *Contratações públicas sustentáveis: (re)leitura verde da atuação do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CMMAD. *Report of the World Commission on Environment and Development: our common future*. Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 - Development and International Cooperation: Environment. United Nations, 1987. Disponível em <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em 12 de outubro de 2022.

- CONFORTO, Edivandro; AMARAL, Daniel; SILVA, Sérgio. *Roteiro para revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos*. Porto Alegre: 8º CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO DE DESENVOLVIMENTO DE PRODUTO, 2011.
- COUTO, H. L. G. DO; RIBEIRO, F. L. Objectives and challenges of the sustainable public procurement policy in Brazil: expert opinions. *Revista de Administração Pública* (Rio de Janeiro), v. 50, n. 2, p. 331, 2016.
- FERRER, F. *Os desafios do setor público para construir um novo modelo de Compras*. Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013.
- GHISSETTI, C. Demand-pull and environmental innovations: Estimating the effects of innovative public procurement. *Technological Forecasting & Social Change*, v. 125, p. 178–187, 2017.
- HOEKMAN, B.; TAŞ, B. K. O. Procurement policy and SME participation in public purchasing. *Small Business Economics*, v. 58, n. 1, p. 383–402, 2020.
- JOHNSEN, T. E.; MIEMCZYK, J.; HOWARD, M. A systematic literature review of sustainable purchasing and supply research: Theoretical perspectives and opportunities for IMP-based research. *Industrial Marketing Management*, v. 61, p. 130–143, 2016.
- JR, I. T. G.; LAUTENSCHLAGER, L. A efetividade da obrigatoriedade da inserção do critério de sustentabilidade nas compras públicas de 2010 a 2014. *Universitas/jus : revista do Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília*, v. 27, n. 1, 2016.
- KRIEGER, B.; ZIPPERER, V. Does green public procurement trigger environmental innovations? *Research Policy*, v. 51, n. 6, p. 104516, 2022.
- KRISTENSEN, H. S.; MOSGAARD, M. A.; REMMEN, A. Circular public procurement practices in Danish municipalities. *Journal of Cleaner Production*, v. 281, p. 124962, 2020.
- LEAL FILHO, W. *et al.* Sustainability and procurement practices in higher education institutions: barriers and drivers. *Journal of Cleaner Production*, v. 231, p. 1267–1280, 2019.
- LUNDBERG, S. *et al.* Using public procurement to implement environmental policy: an empirical analysis. *Environmental Economics and Policy Studies*, v. 17, n. 4, p. 487–520, 2015.
- MEDEIROS, A. K. DE *et al.* Transparência de compras públicas sustentáveis – um caminho a ser traçado. *Liinc em Revista*, v. 9, n. 2, 2013.
- MEDZHYBOVSKA, N.; LEW, A. Micro businesses participation in public procurement: Evidence from Ukraine. *Economics & Sociology*, v. 12, n. 3, p. 98–113, 2019.
- MOREIRA, E. B.; RIBEIRO, L. C. Centralização de compras públicas no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia*, 14(56), p. 57-74, 2016.
- NASCIMENTO, J. O. DO *et al.* Aderência aos critérios de sustentabilidade pelos órgãos federais no Estado de São Paulo. *Revista de Ciências da Administração*, v. 20, n. *Special Edition*, p. 24–36, 2018.
- NOTO, K.; KOJO, T.; INNAMI, I. Does scale of public hospitals affect bargaining power? Evidence From Japan. *International Journal of Health Policy and Management*, v. 6, n. 12, p. 695–700, 2017.
- NTSONDÉ, J.; AGGERI, F. Stimulating innovation and creating new markets – The potential of circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*, v. 308, p. 127303, 2021.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M. DE; SANTOS, L. M. L. DOS. Public procurement as a policy for sustainable development. *Revista de Administração Pública* (Rio de Janeiro), v. 49, n. 1, p. 189, 2015.

PAES, C. O. *et al.* Práticas, benefícios e obstáculos nas compras públicas sustentáveis: uma revisão sistemática de literatura. *RGSA : Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 13, n. 2, p. 21–39, 2019.

PAZIRANDEH, A.; HERLIN, H. Unfruitful cooperative purchasing: a case of humanitarian purchasing power. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, v. 4, n. 1, p. 24–42, 2014.

PÉREZ, A. V. *et al.* Evaluating the centralized purchasing policy for the treatment of hepatitis C: The Colombian CASE. *Pharmacology research & perspectives*, v. 7, n. 6, p. e00552- n/a, 2019.

SÁNCHEZ-CARREIRA, M. DEL C.; PEÑATE-VALENTÍN, M. C.; VARELA-VÁZQUEZ, P. Public procurement of innovation and regional development in peripheral areas. *Innovation (Abingdon, England)*, v. 32, n. 1, p. 119–147, 2019.

SANTOS, A. L. T. DOS; REIS, A. DA C. Tendências teóricas do gerenciamento de riscos em compras públicas sustentáveis: uma análise bibliométrica a partir das bases *Scopus* e *Web of Science*. *RGSA : Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 15, p. 1–18, 2021.

SEBRAE-SC. *Economia compartilhada como oportunidade de negócio*. Santa Catarina: Sebrae, 2017. Disponível em <<https://www.sebrae-sc.com.br/blog/economia-compartilhada-como-oportunidade-de-negocio#:~:text=A%20economia%20compartilhada%20C3%A9%20um,um%20local%2C%20regi%C3%A3o%20e%20pa%C3%ADs>>. Acesso em 12 de outubro de 2022.

SILVA, R. C. DA; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. *Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 2, p. 157–175, 2012.

STRITCH, J. M. *et al.* Sustainability policy objectives, centralized decision making, and efficiency in public procurement processes in U.S. Local governments. *Sustainability (Basel, Switzerland)*, v. 12, n. 17, p. 6934, 2020.

TERRA, A. C. P. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. *Escola Nacional de Administração Pública* (Enap), 2018.

WALKER, H. *et al.* Collaborative procurement: a relational view of buyer-buyer relationships. *Public Administration Review*, v. 73, n. 4, p. 588–598, 2013.

WOLDESENBET, K.; WORTHINGTON, I. Public procurement and small businesses: estranged or engaged? *Journal of Small Business Management*, v. 57, n. 4, p. 1661–1675, 2019.

Lúcio Góis

<https://orcid.org/0000-0001-7459-9843>

Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Tiradentes (UNIT). Especialista em Gestão de Pessoas com Coaching pela Universidade Monteiro Lobato (FATO), Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

lucio@infonet.com.br

Abimael Ouro

<https://orcid.org/0000-0003-1308-9297>

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Mestre em Administração pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), Bacharel em Administração pela Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe (FANESE). Professor do Departamento de Secretariado Executivo da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

abimaelmagno@academico.ufs.br

Cláudio Mendonça

<https://orcid.org/0000-0001-7493-3469>

Pós-doutor em Gestão na Católica Porto Business School (CPBS). Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Administração, MBA em Gestão da Tecnologia da Informação e Gestão Universitária, e Bacharel em Administração pela Universidade Potiguar (UnP). Professor com Dedicção Exclusiva na Universidade Federal de Sergipe (UFS).

claudiomendonca@academico.ufs.br

ENVELHECIMENTO E GESTÃO DA IDADE NAS ORGANIZAÇÕES: UM ESTUDO DE MÚLTIPLOS CASOS NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Mayara Silva
Diogo Helal

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife-PE, Brasil

Este estudo realizado no poder executivo de Pernambuco abordou o envelhecimento e a gestão da idade em organizações públicas. O objetivo do estudo foi compreender, a partir da perspectiva dos trabalhadores e da gestão, se e de que maneira o envelhecimento da força de trabalho tem sido considerado nas políticas e práticas de gestão de pessoas das organizações do Poder Executivo do estado de Pernambuco. Focando em três organizações com alta proporção de trabalhadores acima de 50 anos, o estudo qualitativo no qual foram realizadas 16 entrevistas aprofundadas em Recife para compreender a incorporação do envelhecimento nas políticas de gestão de pessoas. A análise da categoria temática dos dados indicou desafios como aposentadoria simultânea de muitos trabalhadores e escassez de candidatos qualificados. A partir das organizações investigadas, revelou-se uma lacuna na preparação para a diversidade etária, destacando a necessidade de estratégias eficazes para um futuro de trabalho sustentável.

Palavras-chave: envelhecimento; gestão da idade; Pernambuco.



ENVEJECIMIENTO Y GESTIÓN DE LA EDAD EN LAS ORGANIZACIONES: UN ESTUDIO DE MÚLTIPLES CASOS EN EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE PERNAMBUCO

Este estudio realizado en el poder ejecutivo de Pernambuco abordó el envejecimiento y la gestión de la edad en organizaciones públicas. El objetivo del trabajo fue comprender, desde la perspectiva de los trabajadores y de la gestión, si y de qué manera el envejecimiento de la fuerza laboral ha sido considerado en las políticas y en las prácticas de gestión de personas de las organizaciones del poder ejecutivo del estado de Pernambuco. Centrándose en tres organizaciones con una alta proporción de trabajadores mayores de 50 años, el estudio cualitativo interpretativo realizó 16 entrevistas profundas en Recife para comprender la incorporación del envejecimiento en las políticas de gestión de personas. El análisis de la categoría temática de los datos indicó desafíos como la jubilación simultánea de muchos trabajadores y la escasez de candidatos calificados. A partir de las organizaciones investigadas, se reveló una brecha en la preparación para la diversidad de edades, destacándose la necesidad de estrategias efectivas para un futuro laboral sostenible.

Palabras clave: envejecimiento; gestión de la edad; Pernambuco.

AGING AND AGE MANAGEMENT IN ORGANIZATIONS: A MULTIPLE CASE STUDY IN THE EXECUTIVE POWER OF THE STATE OF PERNAMBUCO

This study in the executive power of Pernambuco addressed aging and age management in public organizations. The study aimed to understand, from the perspective of workers and of the management, if and how the aging of the workforce has been considered in the personnel management policies and practices of the executive branch organizations of the State of Pernambuco. Focusing on three organizations with a high proportion of workers over 50 years old, the qualitative interpretative study conducted 16 in-depth interviews in Recife to understand the incorporation of aging into personnel management policies. The thematic categorical analysis of the data indicated challenges such as the simultaneous retirement of many workers and a shortage of qualified candidates. From the organizations investigated, a gap was revealed in the preparation for age diversity, highlighting the need for effective strategies for a sustainable work future.

Keywords: aging; age management; Pernambuco.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, mais de 31 milhões de pessoas têm 60 anos ou mais, representando cerca de 15% da população, segundo o IBGE (2021). A projeção indica que, em 2045, a parcela de pessoas com 65 anos ou mais aumentará, e em 2060 essa faixa representará 25,49% da população, com expectativa de vida de 81,04 anos. Atualmente, a maioria da população está na faixa etária economicamente ativa (20 a 64 anos), quadro que deve permanecer até 2030. A partir da década de 2040, haverá forte envelhecimento da população e da força de trabalho, composta principalmente por pessoas acima de 45 anos (IBGE, 2021; Tonelli *et al.*, 2020).

Em Pernambuco, o envelhecimento ocorre de maneira similar. A expectativa de vida cresceu de 62 anos, em 1991, para 72,3 anos, em 2010, e a taxa de envelhecimento aumentou de 5,39% em 1991 para 7,37% em 2010 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2021).

Esses dados refletem o fenômeno complexo do envelhecimento populacional, um desafio para políticos e o mercado de trabalho devido a efeitos como o aumento da idade média da força de trabalho e a aposentadoria simultânea de grandes grupos de trabalhadores (Boehm; Schroder; Kunze, 2013).

A atual conjuntura nas organizações requer uma reavaliação das práticas de gestão, especialmente considerando os trabalhadores mais velhos, que muitas vezes estão sujeitos a estereotipagem e discriminação etária. Essa situação reflete a supervalorização da juventude em sociedades ocidentais contemporâneas (Lagacé *et al.*, 2016; Lagacé; Beeck; Firzly, 2019).

O envelhecimento da força de trabalho é particularmente notável nas organizações públicas, onde características como concurso público e aposentadoria tardia resultam em uma grande porcentagem de trabalhadores mais velhos (Furunes; Mykletun; Solem, 2011; Lima, 2017).

A gestão atual, muitas vezes focada em uma visão homogênea e excludente, necessita de uma desconstrução para considerar as necessidades dos trabalhadores mais velhos e não apenas valorizar os mais jovens. Uma alternativa é a gestão de idade (*age management*), que busca combater a discriminação e criar ambientes mais inclusivos, integrando indivíduos de todas as faixas etárias, superando estereótipos e motivando trabalhadores envelhecidos (Boehm; Schroder; Kunze, 2013; Naegele; Walker, 2011; Urbancová *et al.*, 2020).

Nas organizações, ainda são escassas políticas formalizadas que valorizem o trabalhador mais velho, revelando que a presença desses profissionais ainda não é amplamente considerada na gestão contemporânea (Cepellos, 2018; Tonelli *et al.*, 2020). Nas organizações públicas, por exemplo, trabalhadores com 50 anos ou mais representam 20% a 30% da força de trabalho, em contraste com apenas 5% nas empresas privadas (IPEA, 2022).

Esse fenômeno se deve em parte ao processo de recrutamento no serviço público através de concursos públicos, que não determinam limite máximo de idade, e a incentivos como a estabilidade e o abono permanência (Brasil, 2022).

Este estudo busca compreender se e como o envelhecimento da força de trabalho tem sido considerado nas políticas de gestão de pessoas das organizações públicas em Pernambuco. Argumenta-se que as práticas atuais tendem a invisibilizar o trabalhador envelhecido, sugerindo a gestão da idade como uma abordagem que permite uma resposta organizacional a esse fenômeno complexo.

Importa destacar que a literatura já reconhece o envelhecimento da força de trabalho como um fenômeno global, enfatizando desafios como a necessidade de adaptação das políticas de gestão de pessoas e a importância de estratégias inclusivas para trabalhadores mais velhos (e.g. Cepellos, 2018). No entanto, há lacunas específicas em relação à experiência no setor público, particularmente no contexto brasileiro. Estudos anteriores (e.g. Armstrong-Stassen, 2008) têm se concentrado mais no setor privado, deixando uma brecha no entendimento das dinâmicas únicas do envelhecimento na administração pública. A literatura existente sobre o envelhecimento no setor público tende a abordar temas como aposentadoria, transmissão de conhecimento e desafios de recrutamento (Silva; Helal, 2017, 2019), mas muitas vezes carece de uma análise profunda no contexto de países em desenvolvimento. O diferencial desta pesquisa reside na sua abordagem qualitativa e interpretativa, focando em organizações específicas do Executivo de Pernambuco. Ao realizar entrevistas profundas com trabalhadores envelhecidos e gestores, este estudo busca preencher as lacunas identificadas, proporcionando uma compreensão mais rica e contextualizada das políticas e práticas de gestão de idade no setor público brasileiro.

2. GESTÃO DA IDADE NAS ORGANIZAÇÕES

A literatura sobre a gestão da idade enfatiza a necessidade de valorizar a idade como um atributo positivo, associado ao conhecimento e competência (Lazazzara; Bombelli, 2011). Walker (1999) sugere uma abordagem holística para evitar a estigmatização e promover a diversidade etária nas organizações.

Entende-se por gestão da idade as políticas e práticas que contemplam o aumento da representação de indivíduos de diferentes idades na organização, da sensibilização das equipes aos estereótipos e ageísmo, além de promover a comunicação e colaboração intergeracional, com o objetivo de mudança cultural em direção a uma organização diversa e inclusiva.

Para desenvolver uma cultura de inclusão, é necessário incentivar relações intergeracionais através de um processo contínuo de aproximação entre trabalhadores de diferentes idades (Lazazzara; Bombelli, 2011). Naegele e Walker (2006) destacam os benefícios de uma gestão da idade efetiva, como o ganho de experiência, contenção de custos, retenção de habilidades e aumento da solidariedade intergeracional.

Armstrong-Stassen (2008) mostra que o reconhecimento e o respeito são vitais para reter trabalhadores mais velhos. Organizações devem garantir acesso a treinamento e desenvolvimento, criando um ambiente de aprendizagem contínua adaptado às necessidades dos mais velhos.

Em um estudo subsequente, Armstrong-Stassen e Ursel (2009) descobriram que o suporte organizacional percebido influencia a intenção dos trabalhadores mais velhos de permanecer, com o treinamento e o desenvolvimento desempenhando um papel chave. A pesquisa destaca a importância de práticas de RH adaptadas para atender às necessidades dos trabalhadores mais velhos, levando a uma maior percepção de suporte organizacional e satisfação na carreira.

O estudo de Rodrigues *et al.* (2020) revelou que muitas empresas em Portugal ainda não adotaram medidas de gestão da idade. Entretanto, aquelas que adotaram observaram um impacto positivo na decisão de funcionários mais velhos de permanecerem ativos, destacando-se as variáveis de reconhecimento, respeito, remuneração e design de trabalho. Foram identificadas diferenças na percepção dessas práticas com base no sexo, setor e tamanho da empresa. Homens, setores privado e público-privado, e trabalhadores de pequenas empresas percebem mais essas práticas.

Esse resultado corrobora o estudo de Hennekam e Herrbach (2015) na Holanda, que identificou que o sentimento de reconhecimento e respeito é vital para a disposição dos trabalhadores mais velhos em continuar no mercado.

A realidade portuguesa ressalta a importância de discutir a gestão da diversidade etária em ambientes corporativos e na pesquisa acadêmica. Para melhor acomodar trabalhadores mais velhos, as empresas devem aprimorar a saúde, segurança e qualidade do ambiente de trabalho e incentivar a colaboração intergeracional. Fomentar a conscientização dos gestores sobre o envelhecimento e combater estereótipos etários é essencial para enfrentar os desafios do envelhecimento da força de trabalho e promover mudanças significativas no mundo corporativo.

3. IMPLEMENTANDO A GESTÃO DA IDADE: IMPLICAÇÕES E DESAFIOS

A gestão da idade nas organizações deve ser compreendida dentro de contextos específicos e socioculturais (IDROVO; BOSCH, 2019). Ao analisar a motivação para o trabalho entre trabalhadores mais velhos, é vital considerar uma visão holística de seus objetivos, relações e fatores que influenciam suas metas (Kanfer; Beier; Ackerman, 2012). Por exemplo, as decisões de aposentadoria no Japão contrastam nitidamente com as dos países ocidentais industrializados (Sakai; Toda; Yamada, 2021). Na América Latina, fatores como o aumento da participação feminina no trabalho, famílias com dupla renda, e conflitos trabalho-família necessitam de atenção especial devido à importância cultural da família (Idrovo; Bosch, 2019). Estudos também destacam os desafios que os trabalhadores mais velhos podem enfrentar, incluindo o cuidado de familiares idosos e o equilíbrio entre trabalho e família (Allen; Shockley, 2012).

As normas sobre idades apropriadas para transições de vida influenciam obrigações parentais intergeracionais, como o cuidado dos pais envelhecidos, uma tarefa geralmente delegada às mulheres e vista como normativa na meia-idade (Henz, 2021). A gestão da idade nas organizações deve levar em conta essas necessidades de trabalho e família dos trabalhadores mais velhos, reconhecendo os desafios únicos que enfrentam. Pesquisas futuras devem incluir perspectivas tanto individuais quanto organizacionais para abordar essas questões crescentes e urgentes (Allen; Shockley, 2012).

Pesquisas em países latino-americanos sobre a interface trabalho-vida e a influência de contextos organizacionais e culturais são limitadas, particularmente em relação à característica da "responsabilidade afetivo-moral-financeira intergeracional" (Idrovo; Bosch, 2019). No Brasil, a influência familiar e financeira é vital para entender o envelhecimento, aposentadoria e gestão da idade nas organizações. A complexidade é acentuada pelos altos índices de informalidade e a importância da família, especialmente o papel das mulheres no cuidado de filhos e idosos (Camarano, 2020).

O mercado de trabalho deve adaptar-se para acomodar trabalhadores mais velhos, enfrentando preconceitos e promovendo diversidade e inclusão (França et al., 2017; Malgorzata, 2021). Nesse contexto, a gestão da idade abrange várias dimensões críticas, como admissão, desenvolvimento de carreira, remuneração, avaliação de desempenho, saúde do trabalhador, formação, ambiente de trabalho e aposentadoria. Este estudo adota uma abordagem holística, baseada nas dimensões propostas por Boehm, Schroder e Kunze (2013). Essas dimensões incluem: recrutamento, treinamento, aprendizagem ao longo da vida, gestão de carreira, realocação, flexibilidade no horário de trabalho, saúde, acomodações no local de trabalho, avaliação de desempenho, remuneração, transição para a aposentadoria e abordagens integradas de gestão da idade.

4. METODOLOGIA

Este estudo qualitativo, inserido no paradigma hermenêutico, buscou entender a perspectiva do ator em uma realidade vista como uma construção social, conforme o método adequado para explorar o fenômeno social em questão. A pesquisa consistiu em analisar políticas e práticas de gestão de pessoas em organizações públicas no Poder Executivo do estado de Pernambuco, focando em entrevistas com gestores e trabalhadores com idade igual ou superior a 50 anos. Utilizou-se um estudo de casos múltiplos (Stake, 2006), uma escolha estratégica, já que a maior parte dos servidores públicos brasileiros está no Poder Executivo em todos os níveis.

Com base em levantamento prévio realizado pelos pesquisadores, identificaram-se 13 organizações com quadros de trabalhadores (efetivos ou empregados públicos) predominantemente envelhecidos. Para ranquear as organizações, elegeu-se o marco de 70% ou mais de trabalhadores com 50 anos ou mais de idade e 21 anos ou mais de tempo de serviço. Com base nessa relação, realizou-se contato com a Secretaria de Administração de Pernambuco e com os gestores de gestão de pessoas das 13 organizações identificadas, para apresentação dos objetivos de pesquisa, bem como para convite à participação no estudo. Dos órgãos identificados inicialmente, três deles confirmaram participação na pesquisa: o Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PE), a Pernambuco Participações e Investimentos S/A (Perpart) e a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança, Juventude e Prevenção à Violência e às Drogas (SDSCJPVD-PE).

Os dados foram coletados a partir de entrevistas em profundidade com gestores e servidores envelhecidos (50 anos ou mais) das instituições pesquisadas. A pesquisa selecionou participantes com base em dois perfis distintos:

- Gestores de pessoas: foram entrevistados todos os responsáveis pela gestão de pessoas nos órgãos, e, quando viável, seus superiores diretos. Eles são cruciais porque projetam e implementam políticas de gestão de pessoas.
- Servidores envelhecidos: foi focada em servidores efetivos e empregados públicos com 50 anos ou mais. Não foram incluídos contratos temporários, estagiários, terceirizados e cargos comissionados.

Foram realizadas 16 entrevistas, presencialmente, entre julho e agosto de 2022 em Recife-PE, onde as instituições (Perpart, DER e SDSCJPVD) estão localizadas. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas, na íntegra. Os entrevistados eram predominantemente mulheres (11 contra 5 homens). Entre os gestores, 4 foram entrevistados, com dois deles sendo da Perpart e abaixo dos 50 anos. A média de idade dos servidores era de 64,4 anos e o tempo médio de serviço era de 41,2 anos.

O encerramento das entrevistas foi determinado pela saturação dos dados, ou seja, quando novas entrevistas não agregavam informações adicionais significativas ao estudo. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado, adaptado conforme o perfil do entrevistado.

A análise dos dados qualitativos deste estudo foi realizada por meio da análise categorial temática de conteúdo, seguindo o método de Bardin (2016). A análise foi dividida em três fases principais: pré-análise; exploração do material/codificação; tratamento dos resultados. Esse método proporciona uma abordagem sistemática e operacional para a interpretação do conteúdo, com foco nos núcleos de sentido essenciais à pesquisa.

As dimensões organizacionais de gestão de pessoas, com um foco explícito nas demandas de uma força de trabalho em envelhecimento, utilizadas para análise dos dados foram definidas a priori a partir do trabalho de Boehm, Schroder e Kunze (2013, p. 226-227), sendo elas:

- a. formação e aprendizagem ao longo da vida;
- b. gestão de carreira e realocação;
- c. horários de trabalho flexíveis e arranjos alternativos de trabalho;
- d. gestão de saúde e acomodações no local de trabalho;
- e. avaliação de desempenho e remuneração; e
- f. transição para a aposentadoria.

A dimensão **recrutamento**, apesar de prevista pelos autores, foi desconsiderada nesse estudo pelo entendimento de que não se aplica ao contexto estudado, por tratar-se de organizações públicas, cujo ingresso se dá por concurso público (conforme previsão legal na Constituição Federal de 1988), e, nos casos estudados, não houve concursos nas últimas três décadas.

5. ANÁLISE DOS DADOS

5.1 Caracterização das instituições

5.1.1 Pernambuco Participações e Investimentos S.A. (Perpart)

A Pernambuco Participações e Investimentos S.A. (Perpart) é uma empresa pública integrante da administração indireta do governo estadual de Pernambuco. Suas principais responsabilidades incluem a geração e gestão de recursos para investimentos no estado, administração de fundos que pertenciam ao Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe), participação em projetos para fomentar emprego e economia local, e gerenciamento de débitos, créditos e pessoal remanescente de várias empresas estaduais extintas.

A Perpart tem personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo do Estado. Não realizou concurso público devido à sua função de gerir a força de trabalho de empresas extintas, e tem uma alta taxa de cessão de pessoas a outros órgãos, alinhando a formação e experiência dos servidores com as necessidades dessas instituições.

5.1.2 O Departamento de Estradas de Rodagem (DER)

O Departamento de Estradas de Rodagem (DER) é uma autarquia na administração indireta de Pernambuco, criada pelo Decreto-Lei Estadual nº 1.463 em 1946. Seus servidores são contratados por concurso público e regidos pela Lei nº 6.123, de 1968. Com autonomia administrativa e financeira, o DER é responsável pela administração rodoviária estadual,

incluindo a restauração de estradas e o gerenciamento do sistema de transporte rodoviário. Seu último concurso foi realizado em 1990, e seu quadro inclui servidores antigos e aqueles cedidos a outras repartições públicas.

5.1.3 A Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança, Juventude e Prevenção à Violência e às Drogas (SDSCJPVD)

A Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança, Juventude e Prevenção à Violência e às Drogas (SDSCJPVD), um órgão da administração direta do estado de Pernambuco, foi criada pela Lei nº 15.452 em 2015. Em 2023, foi renomeada por meio da Lei nº 18.139. Desde uma reformulação em 2019, foca na promoção do desenvolvimento social, apoio a pessoas com deficiência, políticas de inclusão social, articulação com outros entes governamentais, controle do sistema socioeducativo e reinserção social de jovens em conflito com a lei. Não houve concurso público para compor o quadro de servidores, que é formado por servidores de secretarias extintas.

5.2 Como de estruturam as políticas e práticas de gestão da idade diante da força de trabalho envelhecida

A análise dos dados ocorreu a partir das dimensões adaptadas de Boehm, Schroder e Kunze (2013).

5.2.1 Formação e aprendizagem ao longo da vida

A formação de trabalhadores nos três casos estudados é realizada exclusivamente através da Escola de Governo de Administração Pública de Pernambuco (EGAPE). A gestão de pessoas divulga mensalmente o cronograma de cursos disponíveis, projetados para qualquer trabalhador do Estado, e o planejamento e gerenciamento da formação são responsabilidade do próprio trabalhador. Raramente, órgãos solicitam cursos específicos através da Egape. Não há uma avaliação das necessidades de formação para cada órgão, área ou cargo, e as instituições não monitoram os cursos espontâneos e seus impactos no trabalho e ambiente de trabalho.

O diretor administrativo financeiro da Perpart sinalizou que, anualmente, são estabelecidas metas quantitativas para a participação dos trabalhadores em formações da Egape, e, quando os cursos são realizados, os certificados são arquivados nas pastas desses trabalhadores.

Nas três organizações investigadas, há divulgação das opções de cursos existentes na Egape, mas não há desenho de programa formativo específico pela gestão de pessoas, mesmo com o conhecimento da possibilidade de realização de turmas exclusivas. O diretor administrativo-financeiro da Perpart mencionou dificuldades em incentivar os empregados mais velhos à participação nas formações. Esse cenário reflete estudos que apontam a percepção dos gestores

de que trabalhadores mais velhos estão menos dispostos a receber treinamento (Ciutiene; Railaite, 2015). Supõe-se que isso ocorra pela baixa percepção desses profissionais quanto à recompensa que a participação nas atividades possa gerar, apesar de a literatura mostrar que são capazes de adquirir novas habilidades e tecnologias.

Olhando pelo aspecto da necessidade de deslocamento não somente dentro da região metropolitana, a gestora de RH do DER pontuou também a dificuldade em mobilizar as equipes de todo o Estado (distritos fora do Recife) para participação de cursos presenciais na capital:

A gente, pelo menos aqui no DER, a gente é muito vinculado ao Cefospe (atualmente denominada EGAPE). [...] Então a gente tem sempre um vínculo muito justinho, com o Cefospe, para divulgação desses cursos. Então, como a gente tem o centro de formação, raramente um servidor sai para fazer um curso em outro lugar. [...] O que fizemos foi o curso do SEI, que foi exatamente no fim de 2019, começo de 2020. Foi um curso presencial, então as pessoas, assim, representantes dos distritos mais próximos a Recife, vieram participar desse curso, não é? Mas geralmente eles não vêm. É, geralmente, eles não vêm. E quem faz, faz agora com a modalidade à distância [Gestora 1 – EXT. 08].

Nas três instituições investigadas, apesar do conhecimento sobre os cursos existentes na Egape, há um desenho limitado de programas formativos específicos. A participação em formações é desestimulada pela estagnação na carreira e desvalorização. Trabalhadores veem pouca recompensa em participar e alguns sentem que não há mais o que aprender.

Um círculo vicioso de carência de formação foi notado, com alguns gestores adotando uma postura distinta quando surgem necessidades técnicas. Por exemplo, com a implantação do Sistema SEI em Pernambuco em 2018, as instituições procuraram capacitar suas equipes para a digitalização. A maioria dos servidores, de todas as idades, precisou reaprender a trabalhar nesse novo contexto.

No entanto, alguns servidores continuaram suas atividades fora do sistema, como a entrega de documentos entre setores. Além disso, houve casos de servidores envelhecidos que optaram por se aposentar em vez de se readaptar às novas rotinas, destacando o desafio de incentivar a participação dos empregados mais velhos em treinamentos e a adaptação a novas tecnologias.

Quanto às oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, a engenheira que ingressou aos 17 anos no DER e hoje tem 66 anos revela o investimento em formação recebido em sua carreira na instituição ao longo desses mais de 47 anos de serviço: “Eu cresci [profissionalmente] dentro do Estado, mas sempre com estudo, fazendo curso. Inclusive, pós-graduação, fiz aqui, o Estado que pagou. Entendeu? Então o Estado nos deu oportunidade, para quem quer estudar” [Trabalhadora 10 – EXT. 02].

Nessas organizações em que a força de trabalho é predominantemente envelhecida, as carreiras são mais longas e mais complexas. Nesse contexto, a ideia de aprendizagem contínua se relaciona à percepção de um indivíduo sobre seu tempo restante de vida e as oportunidades

e metas disponíveis nesse período, o que representa importante antecedente motivacional para o trabalho (KOOIJ *et al.*, 2016).

A despeito das políticas e práticas de formação e aprendizagem profissional não estruturadas nas instituições investigadas, os trabalhadores trouxeram nas entrevistas a importância da troca intergeracional no ambiente de trabalho para a aprendizagem, como evidenciado no trecho a seguir:

Olha, eles [jovens] aprendem e a gente [envelhecidos] aprende. Em termos de tecnologia, eles estão bem mais à frente do que, eu acho que, qualquer um aqui do DER. Porém, em termos de experiência, de documentações e do cotidiano, elas aprendem muito também. Isso também depende muito do orientador [Trabalhadora 9 – EXT. 05].

Nota-se que se destaca, sobretudo, a aprendizagem de competências técnicas – informática, tecnologias e sistemas – com os mais jovens, enquanto os de maior idade acreditam ensinar bastante não somente em aspectos técnicos, mas também comportamentais.

Trabalhadores envelhecidos nas organizações estudadas detêm significativa concentração de conhecimento. O diretor administrativo financeiro da Perpart os chamou de "Donos da Perpart", destacando seu respeito e domínio nos setores. Essa centralização, uma consequência da falta de políticas de gestão do conhecimento e formação (Boehm; Schroder; Kunze, 2013), faz com que muitos sejam vistos como "insubstituíveis". Diante dessa realidade, a superintendente de gestão de pessoas da Perpart planeja ações para dispersar essa concentração. A adoção de práticas de gestão da idade pode ajudar a enfrentar essa concentração de conhecimento e a iminente perda de expertise ao se aposentar (Ciutiene; Railaite, 2015).

5.2.2 Gestão de carreira e realocação

Nas organizações investigadas, os Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) do DER e SDSCJPVD, e o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) da Perpart foram estabelecidos conforme as leis pertinentes (Pernambuco, 2008, 2012). Essas políticas permitem a progressão salarial com base em tempo de serviço, formação e desempenho.

A progressão por tempo de serviço, embora seja um estímulo à longevidade, resulta em estagnação na carreira após 30 anos de exercício. No caso de servidores com ensino fundamental e médio, muitos permaneceram estacionados na carreira após serem enquadrados na última matriz de qualificação.

Por outro lado, servidores com nível superior tiveram a possibilidade de progressão funcional através de cursos de pós-graduação. Essa estrutura de carreira, que incentiva o desenvolvimento contínuo, se alinha com o preconizado por Boehm, Schroder e Kunze (2013), estimulando a aprendizagem ao longo das vidas e carreiras, independentemente da idade.

No DER, as Leis Complementares nº 480/2022 e nº 481/2022, que entraram em vigor em junho de 2022, foram destacadas por muitos entrevistados como significativas na valorização

dos servidores através de pisos, reajustes de vencimentos e gratificações (Pernambuco, 2022). A gestora de pessoas observou que esses ajustes salariais incentivaram o desempenho de alguns trabalhadores, motivando até mesmo aqueles que estavam desinteressados [Gestora 1 – EXT. 48].

Por outro lado, na Perpart, tanto gestores quanto trabalhadores envelhecidos expressaram a estagnação da carreira. Mesmo que o PCCS tenha sido objeto de negociação política em 2006 e 2008, foi apontado que, na prática, não existe uma gestão de carreira na organização, nem perspectivas de que venha a existir, conforme destacou o diretor administrativo-financeiro:

Há uns 3 a 4 anos atrás, eu tinha essa experiência de plano de cargo e carreiras de implantação do plano de carreira lá na secretária de administração. E a gente fez um estudo junto com o sindicato e implantou um formato do plano de cargo e carreira que é utilizado na maioria dos órgãos do Estado. Quando a gente terminou o trabalho, criei toda a grade salarial, enquadramentos... que é o primeiro passo, você criar as grades, você faz um enquadramento por tempo de serviço, que hoje [na Perpart] está todo mundo acima de 30 anos [de serviço], está no que seria a última faixa. Mas no final das contas [...] um cargo lá atrás que foi implantado deles não funciona, e o novo não saiu do papel. Então não tem [PCCS]. [Gestor 2 – EXT. 30].

Tal realidade se afasta do que demonstram estudos sobre a temática (e.g. Boehm; Schroder; Kunze, 2013), pois, ainda que as perspectivas de carreira de longo prazo possam ser mais valorizadas por funcionários mais jovens, é importante fornecer aos funcionários mais velhos uma visão realista e uma imagem promissora das perspectivas de seu desenvolvimento dentro da organização. Além disso, a gestão de carreira também pode afetar positivamente o desempenho e a motivação intrínseca dos funcionários para o trabalho, a partir da percepção de que eles têm um futuro na organização; isso inclui também possíveis promoções e novas oportunidades (Boehm; Schroder; Kunze, 2013).

5.2.3 Horários de trabalho flexíveis e arranjos alternativos de trabalho

Naegle e Walker (2006, 2011) e Walker (1999) preveem, como dimensão da gestão da idade, práticas que oferecem maior flexibilidade no tocante às jornadas e horários de trabalho, de forma a refletir as mudanças nas preferências de trabalho ao longo da vida dos trabalhadores. No entanto, não há nenhuma previsão nas políticas de gestão de pessoas que permita horários e cronogramas de trabalho flexíveis, em nenhuma das três instituições investigadas. Ao contrário, a jornada dos trabalhadores está atrelada ao seu cargo e fixada – do início ao final da carreira – em 6 horas diárias no caso do DER e SDSCJPVD e em 8 horas diárias no caso da Perpart.

Apesar disso, no caso da Perpart, o diretor administrativo-financeiro expôs que, ainda que não haja previsão legal (política), há uma prática que permite a flexibilização do horário de trabalho, diante da identificação da necessidade específica de algum empregado.

Nesse cenário, os trabalhadores envelhecidos se dividiram no que concerne à adequação

da distribuição do tempo de trabalho de suas jornadas atuais diante das mudanças durante sua vida profissional. A servidora do DER sinalizou que sua jornada de 6 horas lhe possibilitava conciliar o trabalho com outras atribuições de ordem profissional e pessoal, mesmo após mais de 40 anos de serviço.

A literatura sugere que a flexibilidade no horário de trabalho pode ajudar os funcionários a equilibrar as necessidades profissionais com responsabilidades familiares (Boehm; Schroder; Kunze, 2013). No entanto, nas instituições estudadas, o trabalho remoto só ocorreu devido à necessidade de isolamento social durante a pandemia de covid-19 nos anos de 2020 e 2021.

A questão da flexibilidade nas jornadas de trabalho na administração pública é complexa e nem sempre encontra amparo legal. Embora as jornadas estejam ligadas aos cargos, existe alguma flexibilidade, especialmente quando beneficia a organização, como em horas extras e jornadas estendidas. Nesses casos, esse debate raramente é levantado pelos gestores.

5.2.4 Gestão de saúde e acomodações no local de trabalho

A dimensão de gestão da saúde está ligada às iniciativas que consideram a idade, as acomodações no local de trabalho, a otimização da organização e (re)desenho de processos para garantir a saúde e capacidade dos funcionários a longo prazo (Naegele; Walker, 2006). O envelhecimento é compreendido não como uma doença, mas um processo biológico que não necessariamente leva ao declínio da atividade mental ou intelectual (Boehm; Schroder; Kunze, 2013).

Essa perspectiva reconhece que as práticas de gestão voltadas para os trabalhadores mais velhos, embora necessárias, podem ser percebidas como indesejáveis, indicando uma desvalorização desse grupo. Elas serão eficazes se aplicadas a todos os trabalhadores, independente da idade, evitando que os mais velhos se sintam estigmatizados (Hennekam; Herrbach, 2015; Cepellos, 2018).

Os entrevistados salientaram a ausência, nas três organizações investigadas, de políticas para promover a saúde e capacidade dos funcionários em longo prazo, ou para (re)desenhar os processos de trabalho. Especificamente no estado de Pernambuco, é responsabilidade do Instituto de Recursos Humanos (IRH) gerir a saúde e segurança do trabalho, incluindo os servidores do DER e da SDSCJPVD (IRH, 2023). Contudo, os relatos expõem casos de adoecimento, vícios e licenças médicas, sem políticas e práticas de atenção à saúde do trabalhador. Essa lacuna é preocupante, dado o papel crucial da gestão da idade em evitar problemas de saúde crônicos e manter a produtividade e capacidade de trabalho (Boehm; Schroder; Kunze, 2013).

Já acerca da adequação das acomodações dos ambientes de trabalho, as respostas foram variadas entre os entrevistados. Os trabalhadores da Perpart, em sua maioria, assim como gestores pontuaram que as condições de trabalho são boas em termos de ambiente, mobiliário, ventilação, iluminação, equipamentos. Diferentemente das outras duas organizações, por ter um regime celetista, a Perpart cumpre requisitos previstos na CLT, por isso a superintendente

de gestão de pessoas pontuou a atuação do Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMT e da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA na instituição.

A literatura acadêmica (Boehm; Schroder; Kunze, 2013) salienta que os programas de promoção da saúde no ambiente de trabalho – abrangendo educação em saúde, triagem, intervenções, programas de condicionamento físico e gestão do estresse – podem levar a uma redução significativa do absenteísmo, além de aumentar a motivação e a satisfação dos funcionários (Boehm; Schroder; Kunze, 2013). Contrariamente a isso, a gestora de pessoas da SDSCJPVD apontou que, para resolver questões significativas de saúde entre os trabalhadores envelhecidos, a solução frequentemente adotada era o afastamento do trabalho.

Os depoimentos coletados nas três organizações divergem das diretrizes sugeridas na literatura. Estudos indicam que as organizações interessadas em reter e manter a capacidade de trabalho dos funcionários mais velhos devem implementar programas preventivos de promoção da saúde ao longo de toda a carreira profissional. Esses programas devem ser avaliados regularmente e, com base nessas avaliações, devem ser tomadas medidas preventivas. É importante observar que os problemas de saúde também são um fator determinante nas decisões de aposentadoria precoce por parte desses trabalhadores mais velhos (Boehm; Schroder; Kunze, 2013).

5.2.5 Avaliação de desempenho e remuneração

Na abordagem de gestão da idade, a dimensão de avaliação de desempenho e remuneração refere-se a uma remuneração justa e não discriminatória, além de uma avaliação de desempenho potencialmente específica para a idade que valorize as realizações dos funcionários (Boehm; Schroder; Kunze, 2013).

Nas instituições investigadas, como o DER e a SDSCJPVD, a avaliação de desempenho dos servidores é anual e realizada através do Sistema de Gestão do Desempenho (SGD). Segue critérios definidos no Decreto nº 39.710/2013, vinculando a avaliação ao desenvolvimento na carreira. Um resultado positivo implica em um incremento modesto no salário base, associado à mudança de nível (Pernambuco, 2008). A gestora de pessoas do DER ilustrou esse processo, afirmando: “os aumentos que a gente tem são aumentos de acordo com a avaliação de desempenho, que são muito baixinhos, na verdade, não é aumento salarial, é um ‘degrauzinho’ que você sobe na sua carreira” [Gestora 1 – EXT. 27].

Essa avaliação, embora siga parâmetros gerais (independentemente da idade), é vital para a valorização profissional e para combater estereótipos comuns atribuídos aos trabalhadores mais velhos. Existe um estereótipo predominante de que os trabalhadores mais velhos desempenham pior do que seus colegas mais jovens, seja por um declínio nas habilidades mentais ou físicas, ou por resistência às mudanças (Boehm; Schroder; Kunze, 2013).

Em ambas as instituições estudadas, uma das etapas da avaliação de desempenho é a avaliação feita pela chefia imediata do servidor, que tem peso 6,0, enquanto a autoavaliação

tem peso 4,0. Os critérios avaliativos são definidos previamente para minimizar a subjetividade dessa avaliação, ainda que se reconheça que ela possa estar presente no processo. A literatura relevante ressalta que as avaliações subjetivas feitas pelos supervisores podem ser propensas ao viés de idade. Assim, parece fundamental para as organizações adotar métodos de avaliação do desempenho que sejam justos e não discriminatórios, independentemente da idade (Boehm; Schroder; Kunze, 2013).

No caso da Perpart, não existe nenhuma política ou prática específica de avaliação de desempenho, embora essa etapa seja vital para garantir que o desempenho seja recompensado de maneira justa (Boehm; Schroder; Kunze, 2013).

Por fim, uma realidade que se aplica às três instituições – DER, Perpart e SDSCJPVD – é a desvalorização da remuneração ao longo da carreira. Dado que as políticas e programas de gestão de carreira e valorização são escassos, os servidores envelhecidos dessas instituições experimentaram uma diminuição nos seus vencimentos ao longo dos anos, a ponto de suas necessidades básicas ficarem comprometidas.

5.2.6 Transição para a aposentadoria

A aposentadoria representa o próximo estágio na carreira de um trabalhador e uma transição suave é vantajosa tanto para a organização quanto para o indivíduo (Boehm; Schroder; Kunze, 2013). Influenciada por fatores como direitos trabalhistas, provisão de aposentadoria, influência familiar e incentivos do empregador, a aposentadoria é vista como um processo multidimensional, e não apenas uma decisão (Silva; Helal, 2017; Helal; Nobrega; Lima, 2021).

Nas organizações estudadas, não há políticas para facilitar essa transição. O Programa de Preparação para a Aposentadoria (PPA) tem uma participação limitada, e as questões financeiras são o principal obstáculo para a aposentadoria. Muitos trabalhadores temem perder benefícios e gratificações, e alguns até equilibram vários empregos para complementar a renda.

O peso das considerações financeiras na decisão de se aposentar, evidenciado nas organizações estudadas, destaca a necessidade de abordagens mais bem pensadas para apoiar os trabalhadores na transição para a aposentadoria, tendo em mente que uma transição abrupta pode ser problemática:

Foi mais por uma questão financeira, não somente eu, mas muitas outras pessoas também não se aposentam aqui, por isso. O salário veio dar uma melhorada agora [aumento de junho/2022]. [Trabalhadora 9 – EXT. 32].

A ausência de políticas de gestão de pessoas para trabalhadores envelhecidos no final de carreira se reflete na preparação inadequada para a aposentadoria. Isso ressalta a importância de ações integradas de gestão da idade para um planejamento bem-sucedido da pós-aposentadoria (Helal; Nobrega; Lima, 2021). Quando questionados sobre a continuidade do trabalho de

peças já aposentadas ou com requisitos para aposentadoria voluntária, os gestores das três organizações apontaram unânime a necessidade financeira dos trabalhadores.

Quanto ao recebimento do abono permanência, a trabalhadora do DER acrescentou que:

P: A senhora recebe Abono permanência?R: sim. [...]

P: Isso influencia na decisão da aposentadoria?

R: Sim. Impacta, porque na aposentadoria vai tirar, não é? Aí é 2, não é? Porque, se agora você não tira nada do que se ganha, quando aposentar, passa a retirar, impacta [Trabalhadora 10 – EXT. 34]

Em estudos como o de Lima (2017), observa-se que, mesmo preenchendo os requisitos legais para a aposentadoria, muitos servidores não a visualizam como uma opção imediata. Isso se deve, em parte, ao abono permanência, que incentiva a continuidade no trabalho, e a preocupações com perdas financeiras e suporte familiar aos dependentes. O compromisso financeiro com a família torna-se um fator essencial para adiar a decisão de se aposentar (Helal; Nobrega; Lima, 2021).

No serviço público, muitos servidores permanecem trabalhando após preencherem os requisitos para a aposentadoria voluntária. Benefícios como o fim dos descontos da previdência na folha de pagamento e gratificações adicionais tornam-se relevantes na composição da renda familiar. Boehm, Schroder e Kunze (2013) também destacam que a perda abrupta do trabalho pode ter efeitos negativos na saúde mental do trabalhador, o que, somado a remunerações baixas na aposentadoria, contribui para essa permanência no trabalho.

Sabe-se que o contexto brasileiro é permeado por forte responsabilidade “afetivo-moral-financeira” intergeracional dentro das famílias. Os trabalhadores envelhecidos também falaram sobre a existência ou não de uma expectativa dos familiares para que se aposentem:

P: Há uma cobrança da família para se aposentar?

R: Sim [risos].

P: A senhora tem quantos filhos?

R: Três filhos e cinco netos. Tem cobrança: “mas mãe por que não se aposenta, vem ficar com a gente...?” Eu digo: “na hora certa eu me aposento”. Eu vou estudando o momento certo. [Trabalhadora 12 – EXT. 32].

Os estudos de Silva e Helal (2017, 2019) e Helal, Nobrega e Lima (2021) destacam o papel crucial das relações familiares nas decisões de permanência no trabalho e no processo de aposentadoria no Brasil.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afetadas pelo envelhecimento da força de trabalho, as organizações enfrentam desafios como a aposentadoria em massa e a falta de candidatos qualificados. A gestão de pessoas frequentemente foca nos jovens, deixando lacunas na abordagem da diversidade etária (Boehm; Schroder; Kunze, 2013). Este estudo explora a necessidade de políticas e práticas que respeitem as diferentes faixas etárias, especialmente os trabalhadores mais velhos, no contexto brasileiro.

Justifica-se pela rápida mudança demográfica no Brasil, que afeta o mercado de trabalho. A pesquisa nacional sobre envelhecimento e gestão da diversidade etária é limitada, e este estudo contribui com o debate sobre o tema no país, especialmente em organizações públicas.

Políticas de gestão da idade (GI) surgem da necessidade de diversidade e inclusão, combatendo estereótipos negativos atribuídos aos trabalhadores mais velhos (Helal; Viana, 2021). O estudo também busca entender o equilíbrio entre vida profissional e pessoal na velhice, em um contexto brasileiro específico, com desafios nas áreas de seguridade social, saúde pública, educação, entre outros (Nóbrega, 2017).

Em resumo, o artigo estimula reflexões sobre o processo de envelhecimento da força de trabalho no serviço público brasileiro, vendo a gestão da idade não como uma ferramenta prescritiva, mas como um meio para enfrentar o desafio do envelhecimento populacional, evitando a discriminação etária nas organizações.

Futuros estudos poderiam expandir a análise para incluir setores privados e formas alternativas de emprego, como trabalho autônomo ou em meio período, que são comuns entre trabalhadores mais velhos. Também seria valioso investigar como as políticas e práticas de gestão da idade interagem com outras dimensões da diversidade, como gênero, etnia e classe social. A pesquisa longitudinal poderia fornecer uma visão mais profunda da dinâmica do envelhecimento no ambiente de trabalho e suas implicações a longo prazo.

Com base nas descobertas apresentadas, torna-se evidente que futuros estudos devem se aprofundar na temática do envelhecimento e da gestão da idade nas organizações, particularmente no contexto do Poder Executivo do estado de Pernambuco. Há uma clara necessidade de ampliar o escopo de pesquisa, adotando uma abordagem multidisciplinar e multifacetada que combine diferentes métodos e técnicas. A utilização da triangulação de técnicas e fontes, por exemplo, poderia enriquecer significativamente as análises, permitindo uma compreensão mais holística e robusta dos desafios e oportunidades associados à diversidade etária no ambiente de trabalho. Estudos futuros poderiam incluir, por exemplo, análises quantitativas complementares para validar as percepções qualitativas identificadas, além de estudos comparativos com outros estados ou contextos para explorar as especificidades regionais e setoriais. A pesquisa poderia também se beneficiar da integração de perspectivas de outras disciplinas, como a psicologia organizacional e a economia do trabalho, para aprofundar a compreensão sobre como a gestão da idade pode ser otimizada em prol de um ambiente de trabalho mais inclusivo, produtivo

e sustentável. Essa abordagem multifacetada é crucial para a construção de uma agenda de pesquisa robusta e relevante, que contribua efetivamente para a formulação de políticas e práticas inovadoras no gerenciamento da diversidade etária nas organizações.

Por fim, a necessidade de uma abordagem inclusiva e respeitosa para com as diferentes faixas etárias no ambiente de trabalho é clara. Este estudo representa um passo importante nessa direção, mas há muito mais a ser explorado e entendido. À medida que o Brasil continua enfrentando o desafio do envelhecimento populacional, a pesquisa e a prática nesse campo devem evoluir em paralelo, garantindo que as organizações estejam preparadas para aproveitar a riqueza da experiência e habilidade que os trabalhadores mais velhos trazem, ao mesmo tempo em que atendem às suas necessidades e expectativas únicas. A gestão da idade não é apenas uma questão de justiça e ética; é uma estratégia vital para um futuro de trabalho próspero e sustentável.

REFERÊNCIAS

ALLEN, T.; SHOCKLEY, K. Older workers and work-family issues. In: J. HEDGE; W. BORMAN (ed.). Oxford library of psychology. *The Oxford handbook of work and aging*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ARMSTRONG-STASSEN, M. Human resource practices for mature workers: and why aren't employers using them? *Asia Pacific Journal of Human Resources*, v. 46, n. 3, p. 334-352, 2008. <https://doi.org/10.1177/1038411108091755>.

ARMSTRONG-STASSEN, M.; URSEL, N. Perceived organizational support, career satisfaction, and the retention of older workers. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, v. 82, n. 1, p. 201-220, 2009. <https://doi.org/10.1348/096317908X288838>

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. *Pernambuco*. PNUD, IPEA: Fundação João Pinheiro, 2021.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOEHM, S.; SCHRÖDER, H.; KUNZE, F. Comparative age management: theoretical perspectives and practical implications. In: FIELD, J.; BURKE, R.; COOPER, C. *The SAGE handbook of aging, work and society*. SAGE Pub, 2013.

BOEHM, S.; SCHRÖDER, H.; BAL, M. Age-related human resource management policies and practices: antecedents, outcomes, and conceptualizations, *Work. Aging and Retirement*, v. 7, n. 4, p. 257-272, 2021. <https://doi.org/10.1093/workar/waab024>

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Abono Permanência. *Gov.br*, Brasília, c2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/para-o-servidor/paginas/abono-de-permanencia-1#:~:text=O%20abono%20de%20perman%C3%Aancia%20%C3%A9,requisitos%20para%20a%20aposentadoria%20compuls%C3%B3ria>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CAMARANO, A. Os dependentes da renda dos idosos e o coronavírus: órfãos ou novos pobres? *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 2, p. 4169-4176, 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.2.30042020>

- CEPELLOS, V. Envelhecimento nas organizações: os grandes debates sobre o tema nos estudos de administração de empresas. *Teoria e Prática em Administração*, v. 8, n. 1, p. 138-159, 2018. <https://doi.org/10.21714/2238-104X2018v8i1-37614>
- CEPELLOS, V.; PEREIRA FILHO, J. Envelhecimento nas empresas. *GV-Executivo*, v. 17, n. 2, 2018. <https://doi.org/10.12660/gvexec.v17n2.2018.74751>
- CIUTIENE, R.; RAILAITE, R. Age management as a means of reducing the challenges of workforce aging. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, v. 26, n. 4, p. 391-397, 2015. DOI: 10.5755/j01.ee.26.4.7081
- DAVEY, J. Age discrimination in the workplace. *Policy Quarterly*, v. 10, n. 3, p. 42-48, 2014. <https://doi.org/10.26686/pq.v10i3.4502>
- ESCOLA DE GOVERNO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE PERNAMBUCO. Institucional. *Egape*, Recife, c2023. Disponível em: <https://www.egape.pe.gov.br>. Acesso em: 4 jan. 2023.
- FRANÇA, L. et al. Ageismo no contexto organizacional: a percepção de trabalhadores brasileiros. *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, v. 20, n. 6, p. 765-777, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-22562017020.170052>
- FURUNES, T.; MYKLETUN, R.; SOLEM, P. Age management in the public sector in Norway: exploring managers' decision latitude. *The International Journal of Human Resource Management*, v. 22, n. 6, p. 1232-1247, 2011. <https://doi.org/10.1080/09585192.2011.559096>
- HELAL, D.; NOBREGA, C.; LIMA, T. Retirement and organizations: perspectives and challenges for both workers and human resource management. *Working with Older People*, v. 25, p. 141-152, 2021. <https://doi.org/10.1108/WWOP-04-2020-0014>
- HELAL, D.; VIANA, L. Ageismo: uma revisão integrativa da literatura em língua portuguesa. *Conhecimento & Diversidade*, v. 13, n. 29, p. 171-191, 2021. <https://doi.org/10.18316/rcd.v13i29.8115>
- HENNEKAM, S.; HERRBACH, O. The influence of age-awareness versus general HRM practices on the retirement decision of older workers. *Personnel Review*, v. 44, n. 1, p. 3-21, 2015. <https://doi.org/10.1108/PR-01-2014-0031>
- HENZ, U. The ageing of parent carers: classed and gendered care-giving patterns at higher ages. *Ageing & Society*, v. 43, n. 4, p. 1-24, 2021. <https://doi.org/10.1017/S0144686X21000799>
- IDROVO, S.; BOSCH, M. The impact of different forms of organisational support and work-life balance in Chile and Colombia. *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, v. 32, n. 3, p. 326-344, 2019. <https://doi.org/10.1108/ARLA-10-2017-0306>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *PNAD Contínua 2021*. Agência de Notícias IBGE, Rio de Janeiro, 30 set. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31732-desemprego-recua-para-13-7-e-atinge-14-1-milhoes-de-pessoas-no-tri-ate-julho>. Acesso em: 19 maio 2020.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas do Estado Brasileiro*. Ipea, [S.l.], c2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/64>. Acesso em: 12 dez. 2022.

- KANFER, R.; BEIER, M.; ACKERMAN, P. Goals and motivation related to work in later adulthood: An organizing framework. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, v. 22, n. 3, p. 253-264, 2012. <https://doi.org/10.1080/1359432X.2012.734298>
- KOOIJ, D.; TIMS, M.; AKKERMANS, J. The influence of future time perspective on work engagement and job performance: the role of job crafting. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, v. 26, n. 1, p. 4-15, 2016. <https://doi.org/10.1080/1359432X.2016.1209489>
- LAGACÉ, M. et al. From psychological to digital disengagement: exploring the link between ageism and the 'grey digital divide'. *Romanian Journal of Communication and Public Relations*, v. 18, n. 1, p. 65-75, 2016. <https://doi.org/10.21018/rjcpr.2016.1.202>
- LAGACÉ, M.; BEECK, L. van de; FIRZLY, N. Building on intergenerational climate to counter ageism in the workplace? A cross-organizational study. *Journal of Intergenerational Relationships*, v. 17, n. 2, p. 201-219, 2019. <https://doi.org/10.1080/15350770.2018.1535346>
- LAZZAZZARA, A.; BOMBELLI, M. HRM practices for an ageing Italian workforce: the role of training. *Journal of European Industrial Training*, v. 35, n. 8, p. 808-825, 2011. <https://doi.org/10.1108/03090591111168339>
- LIMA, T. *Aposentar-se ou continuar em abono permanência*. 2017. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.
- MALGORZATA, G. Age diversity management: conceptual and application approach. *European Research Studies Journal*, v. 24, n. 5, p. 585-596, 2021. <https://doi.org/10.35808/ersj/2752>
- NAEGELE G.; WALKER A. *A guide to good practice in age management*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
- NAEGELE, G.; WALKER, A. Age management in organisations in the European Union. In: MALLOCH, M. et al. (ed.). *The Sage Handbook of Workplace Learning*. London: Sage, 2011.
- NÓBREGA, C. *Representações sociais da aposentadoria: um estudo com docentes e ex-docentes universitários*. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.
- PERNAMBUCO. *Lei Complementar nº 135, de 31 de dezembro de 2008*. Institui, no âmbito da administração direta do Poder Executivo Estadual, Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos - PCCV, para os servidores integrantes do seu quadro próprio de pessoal, e determina medidas correlatas, 31 dez. 2008. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1369&tipo=TEXTOATUALIZADO>. Acesso em: 7 maio 2023.
- PERNAMBUCO. *Decreto nº 38.935, de 7 de dezembro de 2012*. Regulamenta os procedimentos de análise e arquivamento dos processos de prestação de contas das despesas efetuadas pelos órgãos ou entidades executoras, Recife, 7 de dezembro do ano de 2012. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=8872&tipo=TEXTOATUALIZADO>. Acesso em: 7 maio 2023.
- RODRIGUES, A.; RODRIGUES, A.; SANTOS PINTO, A. Relaciones laborales para el futuro: políticas de gestión de la edad para la retención de trabajadores de mayor edad. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, v. 38, n. 1, p. 59-84, 2020. <https://doi.org/10.5209/crla.68868>

- SAKAI, T.; TODA, A.; YAMADA, A. Does a wife's employment affect her husband's retirement decision? Evidence from Japanese longitudinal data. *Journal of International Economic Studies*, v. 35, p. 45-52, 2021.
- SILVA, A.; HELAL, D. Compreendendo a aposentadoria: um estudo de caso em uma instituição pública do Estado de Pernambuco. *Revista de Gestão*, v. 24, n. 4, p. 316-324, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.rege.2017.07.003>
- SILVA, A.; HELAL, D. Programa de Preparação para Aposentadoria em uma empresa pública de Pernambuco: da análise à proposta de implementação. *Teoria e Prática em Administração*, v. 9, n. 2, p. 137-148, 2019. <https://doi.org/10.21714/2238-104X2019v9i2-45515>
- STAKE, R. *Multiple case study analysis*. New York: The Guilford Press, 2006.
- TONELLI, M. et al. Ageing in organizations: a view of HR professionals on the positioning of mature managers and adoption of age management practices. *RAUSP Management Journal*, v. 55, n. 2, p. 127-142, 2020. <https://doi.org/10.1108/RAUSP-08-2018-0062>
- URBANCOVÁ, H. et al. Impact of age management on sustainability in Czech organizations. *Sustainability*, v. 12, n. 1064, p. 1-20, 2020. <https://doi.org/10.3390/su12031064>
- WALKER, A. Combating age discrimination at the workplace. *Experimental Aging Research*, v. 25, n. 4, p. 367-376, 1999. <https://doi.org/10.1080/036107399243823>
- WALKER, A. The emergence of age management in Europe. *International Journal of Organizational Behaviour*, v. 10, n. 1, p. 685-697, 2005.
- WOOD JR., T.; TONELLI, M.; COOKE, B. Para onde vai a gestão de pessoas? *GV EXECUTIVO*, v. 11, n. 2, 2012. <https://doi.org/10.12660/gvexec.v11n2.2012.22409>

Mayara Silva

<https://orcid.org/0000-0002-3974-0909>

Doutora em Administração pelo Programa de Pós-graduação em Administração (PROPAD), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Universitária Adjunta da Universidade de Pernambuco (UPE).

mayara.pires@ufpe.br

Diogo Helal

<https://orcid.org/0000-0002-1784-0941>

Pós Doutor em Administração (CEPEAD/UFMG, 2020). Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política (FAFICH/UFMG, 2008), graduado e mestre em Administração pela UFPE (2001, 2003). Pesquisador Titular da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ/MEC).

diogohh@yahoo.com.br

ESCALA DE PERCEPÇÃO DO CLIMA ORGANIZACIONAL PARA O SERVIÇO PÚBLICO: CONSTRUÇÃO DAS DIMENSÕES E ITENS

Vania de Fátima Barros Estivaleta

Eliete dos Reis Lehnhart

Simone Alves Pacheco de Campos

Taiane Keila Matheis

Kelmara Mendes Vieira

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria - RS, Brasil

O interesse das organizações públicas em mensurar o clima organizacional segundo a percepção dos servidores tem aumentado nos últimos anos. Contudo, as medidas existentes tendem a capturar a percepção dos indivíduos de maneira ampla concentrando-se nas percepções coletivas sobre as políticas, práticas e procedimentos organizacionais e não abarcam a totalidade de dimensões apropriadas ao serviço público. Assim, este estudo propõe as dimensões e os itens da Escala de Percepção do Clima Organizacional para o Serviço Público (EPCOSP). Por meio de quatro etapas: i) revisão da literatura; ii) grupo focal; iii) análise de especialistas e; iv) pré-teste de pesquisa foi possível construir a escala, formada por 79 itens distribuídos em 13 dimensões que visam avaliar a percepção do clima organizacional no serviço público. Portanto, a proposição da EPCOSP é um avanço às pesquisas de clima organizacional na gestão pública.

Palavras-chave: clima organizacional; serviço público; construção; percepção; escala.



ESCALA DE PERCEPCIÓN DE CLIMA ORGANIZACIONAL PARA EL SERVICIO PÚBLICO: CONSTRUCCIÓN DE DIMENSIONES E ÍTEMS

El interés de las organizaciones públicas por medir el clima organizacional según la percepción de los servidores se ha incrementado en los últimos años. Sin embargo, las medidas existentes tienden a capturar las percepciones de los individuos en general, centrándose en las percepciones colectivas de las políticas, prácticas y procedimientos organizacionales, y no abarcan la gama completa de dimensiones apropiadas para el servicio público. Así, este estudio propone las dimensiones e ítems de la Escala de Percepción del Clima Organizacional para el Servicio Público (EPCOSP). A través de cuatro pasos: i) revisión de la literatura; ii) grupo focal; iii) análisis de expertos y; iv) la investigación pre-test se logró construir la escala, compuesta por 79 ítems distribuidos en 13 dimensiones que tienen como objetivo evaluar la percepción del clima organizacional en la función pública. Por lo tanto, la propuesta de EPCOSP es un paso adelante para las encuestas de clima organizacional en la gestión pública.

Palabras clave: clima organizacional; servicio público; construcción; percepción; escala.

ORGANIZATIONAL CLIMATE PERCEPTION SCALE FOR THE PUBLIC SERVICE: CONSTRUCTION OF DIMENSIONS AND ITEMS

The interest of public organizations in measuring the organizational climate according to the server's perception has increased in recent years. However, existing measures tend to capture individuals' perceptions broadly, focusing on collective perceptions of organizational policies, practices, and procedures. In doing so, current literature doesn't encompass the full range of dimensions appropriate to the public service context. Thus, this study proposes the dimensions and items of the Organizational Climate Perception Scale for the Public Service (EPCOSP). The study follows four methodological phases i) literature review; ii) focus group; iii) expert analysis, and iv) research pre-test. The results suggest that the EPCOSP should be constructed containing 79 items distributed in 13 dimensions that aim to assess the perception of the organizational climate in the public service. Therefore, EPCOSP's proposal is a step forward for organizational climate surveys in public management.

Keywords: organizational climate; public service; construction; perception; scale.

1. INTRODUÇÃO

Durante muitos anos, a concepção das organizações públicas centrou-se em estabilidade, burocracia e rigidez (Wynen *et al.*, 2020). Morgan e Cook (2015) esclarecem que a Nova Gestão Pública faz um movimento visando tornar os serviços fornecidos pelo governo de forma mais responsiva e responsável perante os cidadãos, aplicando técnicas de gestão, ferramentas e princípios do setor privado. Uma dessas técnicas exploradas pelas organizações privadas e utilizados no setor público é a medida do clima organizacional (CO). Entretanto, o conceito de CO é complexo, amplo e, apesar de possuir uma longa tradição de estudos no setor privado (Al-Kurdi; El-Haddadeh; Eldabi, 2020; James; Jones, 1974) carece de avanços na esfera pública (Queyroi *et al.*, 2022), principalmente no Brasil (Peruzzo *et al.*, 2019).

É difícil encontrar definições e escalas de clima organizacional voltadas exclusivamente para o serviço público. A maioria dos conceitos e medidas de CO são gerais, concentrando-se nas percepções coletivas dos colaboradores sobre as políticas, práticas e procedimentos organizacionais (Puente-Palacios; Freitas, 2006; Santos *et al.*, 2019). Grande parte das pesquisas relaciona o CO no serviço público com outras variáveis como o desempenho organizacional (Giauque *et al.*, 2022; Queyroi *et al.*, 2022); liderança (Mutonyi; Slåtten; Lien, 2020a); satisfação no trabalho (Shim; Park; Chung, 2022), inovação (Queyroi *et al.*, 2022), entre outros (bem-estar, absentismo, saúde mental).

De fato, destaca-se que, mais recentemente, tem havido uma maior pressão por mudanças ambientais no setor público, o que tem dado um novo ritmo nas transformações, com adaptações a estruturas legais e preferências políticas, modificando o CO de maneira inesperada e sem a participação da maioria dos servidores públicos (Babapour Chafi; Hultberg; Bozic Yams, 2022; Wynen *et al.*, 2020). Diante do exposto, o objetivo do estudo é propor as dimensões e os itens da escala de percepção do clima organizacional para o serviço público (EPCOSP).

A construção de uma escala de clima organizacional para o serviço público apresenta contribuições tanto teóricas quanto práticas. Sob o ponto de vista teórico, visa aprofundar o conhecimento acadêmico na área de gestão de pessoas em organizações públicas. Sob o ponto de vista prático, provê aos gestores condições de avaliar o ambiente de trabalho, identificando a percepção dos servidores, inclusive de forma longitudinal. Outrossim, configura-se como uma importante ferramenta de gestão. Neste sentido, a escala possibilitará investigar questões inter e intraorganizacionais nos mais diversos órgãos públicos (Tripathi; Tripathi, 2022), favorecendo novas abordagens.

2. CLIMA ORGANIZACIONAL: CONCEITOS E MEDIDAS

Desde o início do século 20, busca-se entender a influência do meio sobre o indivíduo através dos elementos culturais nos ambientes sociais. Lewin, Lippitt e White (1939), quando analisaram a liderança nos grupos, propuseram as expressões “clima social” e “atmosfera social”. Todavia, a problematização e a criação do termo “clima organizacional” ocorreram por Argyris (1958). Com o surgimento dessa expressão, emergiu também a necessidade de definições e modelos para a sua mensuração (Puente-Palacios; Martins, 2006).

Na visão de Patterson *et al.*, (2005), o CO é uma dimensão essencial no ambiente de trabalho, fornecendo um meio para investigação do comportamento organizacional por intermédio da identificação dos comportamentos individual e grupal. Ehrhart, Schneider e Macey (2013, p. 69) o definiram como “o significado compartilhado que os membros da organização atribuem aos eventos, políticas, práticas e procedimentos que vivenciam e aos comportamentos que veem sendo recompensados, apoiados e esperados”.

Nessa mesma linha, Mutonyi, Slåtten e Lien (2020b) definem clima como as representações cognitivas dos indivíduos e as interpretações psicológicas de seu ambiente organizacional. Destarte, percebe-se a natureza multidimensional do conceito, haja vista que pode ser entendido em referência à equipe, à organização e as relações entre ambos (Pérez-Vallejo; Fernández-Muñoz, 2020), independentemente de ser pública ou privada. O Quadro 1 sintetiza conceitos utilizados como base para a elaboração da EPCOSP e suas definições.

Quadro 1 - Síntese dos conceitos de CO

Autores	Conceitos de CO
Litwin e Stringer Jr (1968)	Conjunto de propriedades mensuráveis do ambiente de trabalho, percebidas direta ou indiretamente, pelos indivíduos que vivem e trabalham nesse ambiente e que influencia a motivação e o comportamento das pessoas.
Jorde-Bloom (1988)	Consciência dos membros da organização sobre o status e a situação da organização
James <i>et al.</i> (2008)	Condições individuais comumente compartilhadas; percepções do ambiente de trabalho.
Knapik (2008)	Atmosfera psicológica existente em uma organização ou departamento.
Siqueira (2009)	Ferramenta de gestão que possui a capacidade de propiciar a uma organização, uma visão holística a respeito da percepção dos funcionários no meio em que estão inseridos.
Luz (2012)	Influência do ambiente laboral sobre o comportamento humano.
Tachizawa (2015)	Trama de ações, reações e sentimentos de difícil explicação. Clima organizacional não possui uma definição clara.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Outras variações conceituais são identificadas, tais como “clima ético” (Shim; Park; Chung,

2022), “clima psicológico” (James; Jones, 1974; Benzer; Horner, 2015), “clima inovador/de inovação” (Plimmer *et al.*, 2022), “clima de trabalho” (Giauque *et al.*, 2022); “clima de diversidade” (Buttner; Lowe; Billings-Harris, 2012; Mor Barak; Cherin; Berkman, 1998); “clima de segurança” (Hutchinson; Andel; Spector, 2018; Jafari *et al.*, 2017); “clima de serviço” (Zappala; Martínez-Tur; Mariani, 2018). Tais nomenclaturas possuem relação com as principais dimensões de clima organizacional: recursos humanos, serviços, relações interpessoais, ambiental, exploração (Banwo; Onokala; Momoh, 2022; Schneider; Bowen, 1993).

Sendo assim, a amplitude de conceitos confirma que ainda não há uma definição claramente estabelecida. Também não há evidências da proposição de um conceito específico para o serviço público com todas as peculiaridades que lhe são características como por exemplo, a formalização e a centralização de atividades (JOHARI; YAHIA, 2019). Puente-Palacios e Freitas (2006, p. 03) já alertaram que a “inadequada delimitação do CO, assim como a falta de definição dos seus elementos constitutivos, afeta negativamente o avanço da sua compreensão”.

Um dos primeiros modelos para estudar o CO foi o proposto por Litwin e Stinger Jr. (1968) que concluiu que o CO oscilava e que poderia ser modificado (Ferreira; Ramal, 2013). Tal raciocínio foi aprimorado nas décadas de 1970, 1980 e 1990 e novos modelos surgiram: Campbell *et al.* (1970); LaFollete e Sims Jr (1975); Schneider (1975); Sbragia (1983); Kolb, Rubin e Mcintyre (1986); Colossi (1991) e Rizzatti (1995). No entanto, somente três (Sbragia, 1983; Colossi, 1991; Rizzatti, 1995) foram destinados às organizações públicas.

A partir desses modelos, foram criadas medidas que possuíam dimensões e abordagens nos mais diversos contextos. A escala mais antiga encontrada foi a de Siegel e Kaemmerer (1978). Além dessa, diversas escalas foram construídas para países desenvolvidos e adaptadas para países em desenvolvimento, sem a validação transcultural (Banwo; Onokala; Momoh, 2022; Do Amaral *et al.*, 2005; Santos; Paranhos, 2017) ou procedimentos psicométricos (Curvo; Heinzmann, 2017).

No cenário brasileiro, destaca-se a pesquisa de Santos *et al.* (2019), cujo CO foi mensurado por um questionário com trinta e nove itens, distribuídos em seis fatores: liderança, comunicação, estratégias e planos, melhoria contínua, aprendizagem e reconhecimento. Portanto, observa-se que a literatura sobre o CO no serviço público é ainda bastante incipiente, com algumas evidências empíricas, mas não se constata nenhum esforço no sentido de proposição e construção de uma escala.

3. METODOLOGIA

O delineamento das dimensões e itens para a construção da EPCOSP transcorreu a partir de quatro etapas: i) revisão da literatura; ii) grupo focal; iii) análise de especialistas e; iv) pré-teste. A primeira etapa, revisão da literatura, realizou-se a partir de uma busca nas bases *Web Of Science* e *Scopus*, com o recorte temporal de 2012-2022, que contemplavam os termos *climate organizational scale** definidos no título dos documentos. A amostra final identificou 60 artigos, após excluídas as publicações duplicadas em ambas as fontes. A lista dos artigos está indicada no Apêndice 1. A revisão da literatura permitiu encontrar as principais definições, dimensões e itens das escalas existentes.

A segunda etapa, grupo focal, foi realizada no mês de novembro de 2022 com a participação de 10 servidores públicos de diferentes perfis socioeconômicos, demográficos e atuações profissionais. O protocolo de pesquisa previu a participação de quatro pesquisadores como facilitadores para aplicação do método: um moderador, um observador e dois relatores. As 13 dimensões de CO foram apresentadas aos participantes que foram incentivados a levantar e discutir questões relacionadas ao tema, bem como qualquer questão adicional relevante que surgisse. A entrevista foi gravada e transcrita para fins de análises e durou 2 horas e 50 minutos. Assim, buscou-se refinar as dimensões de CO e identificar os itens.

A terceira etapa consistiu na análise de especialistas, realizada em dezembro de 2022, com o objetivo de avaliar a validade de conteúdo, a inteligibilidade e a relevância das dimensões e os itens do questionário. Especialistas são indivíduos ativamente envolvidos e com experiência, pesquisas ou artigos na temática (Rubio *et al.*, 2023), dos quais espera-se que forneçam feedback construtivo sobre os critérios e a relevância das propriedades psicométricas (Roebianto *et al.*, 2023). Assim, participaram da amostra seis especialistas, escolhidos por conveniência, a partir do tipo de experiência desejada (Devellis; Thorpe, 2021). Todos especialistas possuem Doutorado em Administração e são pesquisadores em Gestão de Pessoas. Todos possuem experiência em pesquisas survey e três possuem experiência específica em construção de escalas. Todos são funcionários públicos, sendo três com experiência em cargos de gestão.

A escolha do número de seis especialistas atende às recomendações de DeVellis e Thorpe (2021), Boateng *et al.* (2018), Morgado *et al.* (2018) e Roebianto *et al.* (2023). A coleta das observações ocorreu a partir de um instrumento no *Google Forms*. O conjunto de itens foi então revisado com base nos comentários dos especialistas e reduzido para um total de 79 itens nas 13 dimensões, sendo construído um novo instrumento, para a realização do pré-teste.

A quarta etapa, pré-teste, foi realizada em janeiro de 2023 e teve por finalidade a validade de face dos itens do questionário em termos de clareza, legibilidade, precisão e adequação da escala. Seguindo recomendação de Beatty e Willis (2007) e Boateng *et al.* (2018) que indicam a participação de 5 a 15 entrevistados, participaram da amostra 10 servidores públicos, selecionados por conveniência, com diferentes perfis socioeconômicos e demográficos. Após a

análise das observações oriundas do pré-teste e ajustes realizados pela equipe de pesquisadores, o instrumento final foi composto por 13 dimensões e 79 itens.

Destaca-se que, a fim de seguir os aspectos éticos e legais, o projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) e foi utilizado um TCLE. O Quadro 2 sintetiza as etapas participantes e critérios utilizados.

Quadro 2 - Delineamento das amostras

Etapa	Nº de participantes	Critérios de participação
Grupo Focal	10	-Servidores públicos; diversos perfis socioeconômicos e demográficos (gênero, idade, tempo no serviço público, escolaridade, renda).
Especialistas	6	- Pesquisadores com experiência nas áreas de Gestão de Pessoas, Administração Pública e construção de escalas; - Gestores da Administração Pública.
Pré-teste	10	-Servidores públicos; diversos perfis socioeconômicos e demográficos (gênero, idade, tempo no serviço público, escolaridade, renda).

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024)

4. PROCEDIMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DA EPCOSP

4.1 Construção das dimensões e itens

A construção inicial das dimensões e itens foi realizada por meio de dois procedimentos. No primeiro, realizou-se uma revisão de literatura para identificar as principais definições, dimensões e itens das escalas existentes. Na segunda etapa, realizou-se um grupo focal com dez servidores públicos de diferentes perfis socioeconômicos e demográficos para identificar percepções sobre o CO.

Considerando os resultados do grupo focal e a literatura sobre o CO, construiu-se os itens relacionados a cada dimensão para operacionalizar a EPCOSP, a qual avalia a percepção do CO no serviço público. Apresenta-se a seguir as dimensões e itens da escala. Nessa etapa, foram consideradas as técnicas recomendadas pela literatura psicométrica, como objetividade, simplicidade, clareza, relevância, variedade e confiabilidade dos itens e os critérios de amplitude e equilíbrio do instrumento (Raykov; Marcoulides, 2011). Como pode ser observado nas tabelas, existem vários depoimentos com conteúdo muito semelhante em cada dimensão, o que permitiu a construção da definição operacional de cada dimensão e dos respectivos itens. Todos os itens da EPCOSP foram construídos para serem aplicados com uma escala do tipo *Likert* de cinco pontos (1-Discordo totalmente, 2- Discordo, 3- Indiferente, 4- Concordo, 5- Concordo totalmente).

4.1.1 Autonomia

A dimensão Autonomia refere-se à percepção de *design* de cargos de maneira que dê aos funcionários amplo escopo para realização do trabalho (Patterson *et al.*, 2005) e a habilidade de determinar a natureza das tarefas ou problemas enfrentados e chegar a um curso de ação (Benzer; Horner, 2015).

Com base no grupo focal (Apêndice 2) e na literatura, foram desenvolvidos os itens, como demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 - Itens da dimensão Autonomia

Descrição	Inspiração
1. O meu chefe permite que eu tome decisões relevantes sobre o trabalho que desenvolvo.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
2. O meu chefe permite que eu defina a maneira como o trabalho é realizado.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
3. Tenho autonomia para resolver os problemas que surgem durante a realização do meu trabalho.	Grupo focal
4. A rigidez das regras condicionam minha autonomia na execução das tarefas.	Grupo focal

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Assim, nessa escala, a Autonomia avalia a liberdade do servidor para tomar decisões relativas ao seu trabalho.

4.1.2 Interação e cooperação

A dimensão Interação e Cooperação sobre o CO refere-se às definições sobre a extensão da confiança e cooperação interdepartamental (Patterson *et al.*, 2005); à cooperação organizacional (Benzer; Horner, 2015) e ao relacionamento interpessoal (Jafari *et al.*, 2017). As inspirações do grupo focal que serviram de base para a construção da dimensão são apresentadas no Apêndice 2.

O Quadro 4 lista os itens da EPCOSP de acordo com a dimensão Interação e Cooperação, sendo constituída por sete itens

Quadro 4 - Itens da dimensão Interação e Cooperação

Descrição	Inspiração
5. A colaboração entre servidores de diferentes setores é eficaz.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
6. Existem interações cooperativas entre os servidores de diferentes setores.	Benzer e Horner (2015)
7. O desenvolvimento das atividades possibilita interações amistosas com outros servidores.	Benzer e Horner (2015)
8. Os servidores podem discutir abertamente com as chefias qualquer questão relativa ao trabalho.	Jafari <i>et al.</i> (2017)
9. Os servidores do meu setor têm uma atmosfera harmoniosa entre si.	Jafari <i>et al.</i> (2017)
10. Os relacionamentos informais entre os servidores contribuem para a melhoria do clima organizacional.	Grupo focal
11. A organização responde rapidamente aos casos de conflito interpessoal.	Hutchinson, Andel e Spector (2018)

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024)

Portanto, a dimensão Interação e Cooperação avalia a contribuição das interações e cooperação entre servidores para o clima organizacional.

4.1.3 Participação

A terceira dimensão da EPCOSP, cuja inspiração encontra-se no Apêndice 2, e os itens no Quadro 5, é a Participação que avalia a participação na tomada de decisões (Patterson *et al.*, 2005), assim como se os indivíduos conseguem se envolver e acompanhar as comunicações da organização (Benzer; HorNER, 2015).

Quadro 5 - Itens da dimensão Participação

Descrição	Inspiração
12. Nesta organização, os servidores participam das decisões que os afetam.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
13. Os gestores envolvem os servidores quando são implementadas mudanças que os afetam.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
14. Nesta organização, as decisões são amplamente compartilhadas.	Benzer e Horner (2015)
15. Nesta organização, a concentração de designação das mesmas pessoas para realização de atividades sobrecarrega os servidores que se disponibilizam a participar.	Grupo focal
16. Nesta organização, o fato de alguns servidores não terem interesse em participar das decisões prejudica o clima organizacional.	Grupo focal
17. A indicação política de servidores para a participação em comissões e/ou projetos reduz minhas possibilidades efetivas de contribuir com a organização.	Grupo focal

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

A Participação avalia a percepção do servidor quanto à participação na tomada de decisão no ambiente organizacional.

4.1.4 Suporte da chefia

A dimensão Suporte da chefia investiga a relação dos chefes com os subordinados, principalmente quanto ao apoio e à compreensão (Patterson *et al.*, 2005). Como destacado pelo grupo focal (Apêndice 2) e pelos itens (Quadro 6), essa dimensão estabelece os parâmetros necessários como segurança, confiança e respeito no convívio entre chefe e subordinado.

Quadro 6 - Itens da dimensão Suporte da Chefia

Descrição	Inspiração
18. O meu chefe estabelece relações amistosas com os seus subordinados.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
19. O meu chefe incentiva ações de treinamento e desenvolvimento.	Grupo focal
20. O meu chefe promove medidas que incentivam a segurança psicológica dos seus subordinados.	Hutchinson, Andel e Spector (2018)
21. O meu chefe reconhece um trabalho bem feito.	Zappala, Martínez-Tur e Mariani (2018)
22. O meu chefe está comprometido em melhorar as condições de trabalho.	
23. O meu chefe comunica de forma ampla as decisões tomadas.	Grupo focal
24. O meu chefe estimula o envolvimento dos subordinados no cumprimento das metas.	Benzer e Horner (2015)
25. O meu chefe demonstra que confia no(s) seu(s) subordinado(s).	
26. O meu chefe disponibiliza tempo para ouvir o (s) seu (s) subordinados.	Grupo focal

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Desse modo, a dimensão do Suporte da chefia avalia a percepção do servidor quanto ao suporte da chefia. Entende-se suporte como proporcionar apoio, incentivar, promover, reconhecer e estimular ações e atividades que contribuam para o clima organizacional.

4.1.5 Treinamento

A dimensão Treinamento refere-se à preocupação com o desenvolvimento de habilidades dos funcionários e com o clima de facilitação da aprendizagem (Patterson *et al.*, 2005; Nikolova *et al.*, 2014). Esse construto vincula-se às oportunidades oferecidas pela organização pública para desenvolver as potencialidades do trabalhador (Apêndice 2) e é formado pelos seis itens apresentados no Quadro 7.

Quadro 7 - Itens da dimensão Treinamento

Descrição	Inspiração
27. Os servidores priorizam a participação de treinamentos que promovam a ascensão da carreira.	Grupo focal
28. A chefia estimula a participação em treinamentos que auxiliam no alcance de metas institucionais.	Grupo focal
29. Os servidores são fortemente encorajados a desenvolver suas habilidades.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
30. Esta organização fornece recursos suficientes para o desenvolvimento das competências dos servidores.	Nikolova <i>et al.</i> (2014)
31. Nesta organização, as ações de treinamento e desenvolvimento são condizentes com as atribuições dos cargos dos servidores.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
32. Nesta organização, existem critérios claros para apoio às ações de treinamento e desenvolvimento.	Grupo focal

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Assim, a dimensão Treinamento avalia a extensão em que a organização estimula treinamentos, capacitações e qualificações que proporcionam aos servidores a oportunidade para desenvolver suas habilidades e expertises.

4.1.6 Formalização

A Formalização associa-se às preocupações com as regras e os procedimentos formais (Patterson *et al.*, 2005), bem como com a estrutura organizacional adotada pela empresa ou órgão público (Benzer; Horner, 2015). Nesse sentido, conforme declarações do grupo focal (Apêndice 2), numa organização pública a formalização se faz presente devido aos princípios da administração pública e à burocracia necessária para o andamento das atividades.

A literatura e as sugestões do grupo focal contribuíram para a definição dos itens (Quadro 8).

Quadro 8 - Itens da dimensão Formalização

Descrição	Inspiração
33. Nesta organização, o trabalho exige aderência a altos padrões de qualidade e precisão.	Patterson <i>et al.</i> (2005); Benzer e Horner (2015)
34. Nesta organização, as atividades seguem ritos formais.	Benzer e Horner (2015)
35. Nesta organização, o trabalho do servidor é restrito as atividades inerentes ao seu cargo.	Grupo focal
36. Nesta organização, a formalização das regras de trabalho reduz os conflitos no ambiente laboral.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
37. Nesta organização, a prevalência de formalidade nas interações contribui para a manutenção de um clima saudável entre as seções.	Grupo focal

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Assim, a dimensão Formalização avalia a contribuição das regras, regulamentos, ritos, procedimentos formais para o clima organizacional.

4.1.7 Resistência às mudanças

O construto Resistência às mudanças identifica a valorização das formas de fazer já estabelecidas pela organização (Patterson *et al.*, 2005). O grupo focal trouxe importantes contribuições (Apêndice 2) para o contexto das organizações públicas. A dimensão dispõe dos itens listados no Quadro 9.

Quadro 9 - Itens da dimensão Resistência às mudanças

Descrição	Inspiração
38. Nesta organização, a maneira de fazer o trabalho nunca muda muito.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
39. Nesta organização, a gestão não está interessada em experimentar novas ideias.	Patterson <i>et al.</i> (2005); Grupo focal
40. Nesta organização, as mudanças acontecem muito lentamente.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
41. Nesta organização, as formas tradicionais de realizar as atividades são valorizadas.	Patterson <i>et al.</i> (2005); Grupo focal

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Dessa forma, a Resistência às Mudanças indica a falta de abertura à mudança e o quanto as formas já estabelecidas de fazer o trabalho são valorizadas pela organização. Dessa forma, quanto maior a resistência, pior o clima.

4.1.8 Valor público

A dimensão Valor Público visa atender aos princípios da eficiência e da democracia, referindo-se aos processos, serviços e resultados que geram valor ao setor público e são valorizados pelos cidadãos (Blaug; Horner; Lekhi, 2006; Hartley *et al.*, 2015; Moore, 1995). Nessa linha de valorização, o grupo focal destacou o senso de pertencimento e o sentimento de orgulho em ser servidor público, além de outras expressões descritas no Apêndice 2.

Tais interpretações permitiram a construção dos itens apresentados no Quadro 10.

Quadro 10 - Itens da dimensão Valor Público

Descrição	Inspiração
42. Nesta organização, o trabalho realizado contribui positivamente para o desenvolvimento da sociedade.	Grupo focal
43. O planejamento desta organização busca atender às demandas da sociedade.	Grupo focal
44. Os servidores se preocupam em aprimorar as formas de atender aos cidadãos.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
45. O fato desta organização causar impactos positivos na sociedade é motivo de realização para os servidores.	Grupo focal
46. Nesta organização, as necessidades da sociedade são consideradas prioridade máxima.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
47. Esta organização responde rapidamente às necessidades da sociedade.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
48. Tenho orgulho em trabalhar nesta organização pública.	Grupo focal

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Considerando o exposto, a dimensão Valor Público avalia o quanto os servidores percebem seu trabalho como causando impactos positivos na sociedade. Mede o valor público do trabalho para o servidor.

4.1.9 Clareza Organizacional

A Clareza Organizacional foi inspirada na dimensão clareza dos objetivos organizacionais utilizada por diversos autores (Groeneveld; Kuipers, 2014; Hannevik *et al.*, 2014; Patterson *et al.*, 2005) e revela a preocupação da organização com a definição clara de objetivos, papéis e responsabilidade de cada setor e funcionário. O grupo focal revelou (Apêndice 2) as várias interpretações sobre o tema.

Além disso, buscou-se nas escalas de Patterson *et al.* (2005) e Hannevik *et al.* (2014) alguns conceitos e itens que serviram de inspiração para a construção dos itens elencados no Quadro 11.

Quadro 11 - Itens da dimensão Clareza Organizacional

Descrição	Inspiração
49. Os servidores têm uma boa compreensão do que a organização está buscando realizar.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
50. O planejamento da organização é claramente comunicado a todos.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
51. Nesta organização, as funções e responsabilidades são claramente definidas.	Hannevik <i>et al.</i> (2014)
52. Os servidores possuem clareza das suas responsabilidades para o alcance dos objetivos organizacionais.	Grupo focal
53. Nesta organização, as mudanças implementadas são amplamente comunicadas.	Grupo focal

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Assim, a Clareza Organizacional avalia o grau em que os objetivos, funções, planos e metas estão claramente definidos e comunicados ao servidor.

4.1.10 Ineficiência

Entende-se como Eficiência, o grau de importância dada à eficiência e produtividade dos funcionários no trabalho (Patterson et al., 2005). Todavia, esse construto, o da Ineficiência, revela o oposto: a falta de eficiência e ausência de produtividade no trabalho. Algumas opiniões sobre a Ineficiência foram demonstradas pelo grupo focal (Apêndice 2).

Os itens da dimensão Ineficiência (Quadro 12) foram elaborados com base em Patterson et al. (2005) e nas sugestões do grupo focal.

Quadro 12 - Itens da dimensão Ineficiência

Descrição	Inspiração
54. A forma como os recursos financeiros são gastos nesta organização é ineficiente.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
55. As atividades poderiam ser feitas de forma muito mais eficiente, se as pessoas parassem para pensar. *	Patterson <i>et al.</i> (2005)
56. A má programação das atividades muitas vezes resulta em metas não cumpridas.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
57. A produtividade poderia ser melhorada se as atribuições do cargo fossem cumpridas.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
58. Nesta organização, a falta de transparência nas decisões prejudica a eficiência administrativa.	Grupo focal
59. A falta de imparcialidade contribui para a ineficiência desta organização.	Grupo focal
60. Nesta organização, o processo de comunicação interna é ineficiente.	Grupo focal
61. A ineficiente distribuição dos servidores nos cargos prejudica o desempenho organizacional.	Grupo focal

Nota: *Item excluído na fase de avaliação por especialistas.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Portanto, a Ineficiência avalia como a falta de produtividade, má programação das tarefas, deficiências no processo de comunicação resultam em ineficiência no trabalho do servidor.

4.1.11 Atuação profissional

A atuação profissional revela o modo em que o indivíduo realiza as funções inerentes ao seu cargo. Pelas falas do grupo focal é possível entender a amplitude do conceito (Apêndice 2).

A construção da dimensão e dos itens levaram em consideração as pesquisas realizadas por Patterson et al. (2005) e Zappala, Martínez Tur e Mariani (2018); além do grupo focal. Desse modo, os itens da Atuação Profissional estão descritos no Quadro 13.

Quadro 13 - Itens da dimensão Atuação Profissional

Descrição	Inspiração
62. Os servidores desta organização sempre querem executar o melhor de suas habilidades.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
63. Os servidores possuem ferramentas, tecnologias e recursos para apoiar a entrega de um trabalho de qualidade.	Zappala, Martínez Tur e Mariani (2018)
64. Os servidores estão preparados para realizar um esforço especial para fazer um bom trabalho.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
65. Nesta organização, alguns servidores se dedicam mais que outros para realizar um bom trabalho.	Grupo focal

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023).

A dimensão Atuação Profissional avalia o grau em que o servidor conhece o trabalho, executa e é reconhecido pelo que faz.

4.1.12 Desempenho

A dimensão Desempenho tem como conceito central a melhoria contínua proposta por Jafari *et al.* (2017). Também é bastante voltada a questão de avaliação e principalmente de retorno através do feedback, tais opiniões estão descritas no Apêndice 2.

Com os conceitos encontrados na literatura (Benzer; Horner, 2015; Buttner; Lowe; Billings Harris, 2012; Jafari *et al.*, 2017; Patterson *et al.*, 2005) e propostos pelo grupo focal, foram elaborados os itens da dimensão Desempenho listadas no Quadro 14.

Quadro 14 - Itens da dimensão Desempenho

Item	Inspiração
66. Nesta organização, os servidores geralmente recebem feedback sobre a qualidade do seu trabalho.	Patterson <i>et al.</i> (2005)
67. Nesta organização, os servidores têm ciência da qualidade do seu trabalho.	Benzer e Horner (2015)
68. Nesta organização o sistema de avaliação de desempenho é justo.	Buttner, Lowe e Billings Harris (2012)
69. Os servidores estão empenhados em identificar problemas e sugerir soluções.	Jafari <i>et al.</i> (2017); Grupo focal
70. Os servidores se sentem pressionados para cumprir as metas estabelecidas.	Patterson <i>et al.</i> (2005)

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Assim, a dimensão Desempenho identifica como os servidores percebem o desempenho no trabalho, as avaliações e os *feedbacks*.

4.1.13 Diversidade

A dimensão Diversidade possui ligação com o conceito de clima de diversidade proposto por Mor Barak, Cherin e Berkman (1998, p. 83), referindo-se ao “comportamentos e atitudes dos funcionários que são fundamentados em percepções do contexto organizacional sobre as mulheres e minorias”. Contudo, novas sugestões foram propostas pelo grupo focal conforme Apêndice 2.

Dessa forma, os itens (Quadro 15) e a dimensão foram inspirados no grupo focal e em autores como Finsel *et al.* (2021), Buttner, Lowe e Billings Harris (2012) e Mor Barak, Cherin, Berkman (1998).

Quadro 15 - Itens da dimensão Diversidade

Item	Inspiração
71. Nesta organização, independentemente do cargo, todos os servidores são respeitados.	Grupo focal
72. Nesta organização, a conduta dos servidores respeita o princípio da impessoalidade.	Grupo focal
73. Nesta organização, os servidores se sentem incluídos.	Finsel <i>et al.</i> (2021)
74. Nesta organização são investidos recursos e tempo suficientes em ações relacionadas à diversidade.	Mor Barak, Cherin e Berkman (1998); Buttner, Lowe, Billings Harris (2012)
75. Nesta organização, ações preconceituosas são punidas.	Grupo focal
76. Nesta organização, os servidores sentem que não há preconceito.	Mor Barak, Cherin, Berkman (1998); Buttner, Lowe, Billings Harris (2012)
77. Nesta organização, o princípio da isonomia prevalece.	Grupo focal
78. Nesta organização, os princípios éticos são respeitados.	Grupo focal
79. Nesta organização, os servidores são tratados de forma justa.	Grupo focal
80. Nesta organização, os servidores estão preparados para lidar com as diversidades.	Grupo focal

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Dessa forma, a dimensão Diversidade avalia o quanto os comportamentos e atitudes organizacionais respeitam a diversidade.

4.2 Validação da EPCOSP por especialistas

A etapa de validação qualitativa iniciou-se com a consulta a seis especialistas. Foi elaborado um instrumento com instruções e, para cada item do instrumento, foram apresentadas questões referentes ao grau de pertinência do item (1-Deve ser retirado; 2-Deve ser mantido

após reformulação; 3- Deve ser mantido como está), o grau de relevância (1- Pouco relevante; 2- Relevante; 3- Muito relevante), a redação do item em termos de linguagem (1- Adequada; 2- Inadequada) e a dimensão representada. A Tabela 1 lista os resultados dessa etapa para o coeficiente de validade de conteúdo (CVC).

Tabela 1 - Coeficiente de validade de conteúdo das dimensões componentes da EPCOSP

Dimensão	CVC								
	Pertinência			Relevância			Linguagem		
	Mín	Méd	Máx	Mín.	Méd.	Máx.	Mín.	Méd.	Máx.
Autonomia	0,889	1,000	1,000	0,944	0,944	1,000	0,833	1,000	1,000
Interação e Cooperação	0,667	0,889	1,000	0,611	0,889	1,000	0,833	0,917	1,000
Participação	0,778	0,889	1,000	0,778	0,833	1,000	0,833	0,917	1,000
Suporte da Chefia	0,833	1,000	1,000	0,833	1,000	1,000	0,917	1,000	1,000
Treinamento	0,889	0,972	1,000	0,889	0,944	1,000	0,917	0,958	1,000
Formalização	0,944	0,944	1,000	0,667	0,833	1,000	0,833	0,917	1,000
Resistência a mudanças	0,833	0,944	1,000	0,778	0,944	1,000	0,917	1,000	1,000
Valor Público	0,778	0,944	1,000	0,833	0,944	1,000	0,833	1,000	1,000
Clareza Organizacional	0,778	0,944	1,000	0,833	0,944	1,000	0,917	1,000	1,000
Ineficiência	0,667	0,889	1,000	0,667	0,833	1,000	0,917	1,000	1,000
Atuação Profissional	0,889	0,889	1,000	0,833	0,889	1,000	0,917	1,000	1,000
Desempenho	0,889	1,000	1,000	0,889	0,944	1,000	0,917	1,000	1,000
Diversidade	0,889	0,889	1,000	0,944	0,944	1,000	1,000	1,000	1,000
EPCOSP	0,667	0,994	1,000	0,611	0,944	1,00	0,833	1,000	1,000

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Observa-se que todos os coeficientes médios de validade de conteúdo foram superiores a 0,800. Todavia, para a Dimensão Ineficiência, foi necessária a retirada do Item 55 da Escala por apresentar CVC abaixo do limite recomendado de 0,700, estabelecido por Hair *et al.* (2021).

4.3 Aplicação do Pré-teste da EPCOSP

Realizou-se um pré-teste para garantir que os itens fossem significativos para a população-alvo (Boateng *et al.*, 2018). Os instrumentos foram aplicados por meio de entrevistas. Nessa etapa, os respondentes sugeriram alterações na linguagem; entretanto, o sentido do item permaneceu inalterado, conforme Quadro 16.

Quadro 16 - Sugestões de alterações do Pré-teste

Item proposto (inicial)	Item modificado (final)
4. A rigidez das regras condicionam minha autonomia na execução das tarefas.	4. Minha autonomia na execução das tarefas é prejudicada pela rigidez das regras.
9. Os servidores do meu setor têm uma atmosfera harmoniosa entre si.	9. Existe um clima harmonioso entre os servidores do meu setor.
16. Nesta organização, o fato de alguns servidores não terem interesse em participar das decisões prejudica o clima organizacional.	16. Nesta organização, o nível de interesse dos servidores em participar das decisões afeta o clima organizacional.
34. Nesta organização, as atividades seguem ritos formais.	34. Nesta organização, a existência de procedimentos formais contribui com a melhoria do ambiente de trabalho.
43. O planejamento desta organização busca atender às demandas da sociedade.	43. Esta organização busca atender as demandas da sociedade em seu planejamento.
61. A ineficiente distribuição dos servidores nos cargos prejudica o desempenho organizacional.	61. A má distribuição da força de trabalho prejudica o desempenho da organização.
62. Os servidores desta organização sempre querem executar o melhor de suas habilidades.	62. Nesta organização, os servidores sempre executam o melhor de suas habilidades.
63. Os servidores possuem ferramentas, tecnologias e recursos para apoiar a entrega de um trabalho de qualidade.	63. Nesta organização, os servidores conhecem as ferramentas, tecnologias e recursos disponíveis para entregar um trabalho de qualidade.
64. Os servidores estão preparados para realizar um esforço especial para fazer um bom trabalho.	64. Nesta organização, alguns servidores se dedicam mais que outros para realizar um bom trabalho.
70. Os servidores se sentem pressionados para cumprir as metas estabelecidas.	70. Os servidores são incentivados a cumprir as metas estabelecidas.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vem investigando o CO em diversos órgãos públicos (Boaventura *et al.*, 2019; Santos *et al.*, 2019). Contudo, falta uma escala específica destinada ao serviço público, o que acaba inviabilizando ações mais precisas para mensurar e melhorar o CO. Esse propõe as dimensões e os itens de uma escala para análise da percepção do servidor no meio profissional em que está inserido, possibilitando alterações e novas medidas para que a organização pública viabilize planos de ação.

A EPCOSP é uma ferramenta de diagnóstico para a organização pública, averiguando se há ou não vulnerabilidades e fragilidades no CO, além de verificar a equidade na gestão de pessoas (Da Silva; Calais; Almeida Santos, 2021). Por se caracterizar como um conceito global e multidimensional, os estudos sobre o CO são amplos e destinados principalmente para aumentar o desempenho das empresas (Shen; Zhang, 2019).

No entanto, essas pesquisas não incluem aspectos relevantes para o serviço público. Neste sentido, tanto organismos de controle (Tribunal De Contas Da União, 2022) quanto pesquisas

acadêmicas (Mutonyi; Slåtten; Lien, 2020^b; Solomon, 1986) recomendam a utilização um modelo específico para este contexto. Portanto, esse estudo traz uma importante contribuição ao criar e validar uma medida de CO no serviço público que balizará o desenvolvimento de políticas e práticas de gestão de pessoas nas organizações públicas.

Além de adaptar para o contexto público as dimensões consagradas de CO, a EPCOSP inova ao trazer dimensões específicas para a compreensão do ambiente do trabalho público como as dimensões de valor público e atuação profissional. Especialmente a dimensão valor público, traz a percepção do servidor quanto a contribuição do seu trabalho para a sociedade como um importante aspecto do CO.

A EPCOSP foi construída para ser autoadministrada e aplicada a todos os funcionários de uma organização pública. A escala pode ser utilizada para a avaliação do clima organizacional, com todas as dimensões propostas conforme o instrumento sugerido no Apêndice 3. Também, pode-se utilizar um ou mais construtos para avaliações específicas, como por exemplo a utilização da dimensão diversidade de forma isolada, caso a intenção seja a avaliação da percepção de respeito à diversidade pela organização.

Apesar do amplo esforço de construção da EPCOSP, novos testes psicométricos são recomendados. A coleta de amostras diferentes para uma validação exploratória visando a confirmação da dimensionalidade e da consistência das dimensões, bem como testes confirmatórios para a verificação da validade convergente, discriminante e invariância da escala são promissores.

REFERÊNCIAS

- ARGYRIS, Chris. Some problems in conceptualizing organizational climate: a case study of a bank. *Administrative science quarterly*, p. 501-520, 1958. <https://doi.org/10.2307/2390797>
- AL-KURDI, Osama F.; EL-HADDADEH, Ramzi; ELDABI, Tillal. The role of organisational climate in managing knowledge sharing among academics in higher education. *International Journal of Information Management*, v. 50, p. 217-227. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.05.018>
- BABAPOUR CHAFI, Maral; HULTBERG, Annemarie; BOZIC YAMS, Nina. Post-pandemic office work: Perceived challenges and opportunities for a sustainable work environment. *Sustainability*, v. 14, n. 1, p. 294, 2021. <https://doi.org/10.3390/su14010294>
- BANWO, Adeleke Oladapo; ONOKALA, Uchechi; MOMOH, Bola. Organizational climate–institutional environment nexus: why context matters. *Journal of Global Entrepreneurship Research*, v. 12, n. 1, p. 357-369, 2022. <https://doi.org/10.1007/s40497-022-00330-4>
- BEATTY, Paul C.; WILLIS, Gordon B. Research synthesis: the practice of cognitive interviewing. *Public opinion quarterly*, v. 71, n. 2, p. 287-311, 2007. <https://doi.org/10.1093/poq/nfm006>
- BENZER, Justin; HORNER, Margaret. A meta-analytic integration and test of psychological climate dimensionality. *Human Resource Management*, v. 54, n. 3, p. 457-482, 2015. <https://doi.org/10.1002/>

hrm.21645

BLAUG, Ricardo; HORNER, Louise; LEKHI, Rohit. Public value, politics and public management. *A Literature Review*. London: Work Foundation, 2006.

BOATENG, Godfred O.; NEILANDS, Torsten. B.; FRONGILLO, Edward A.; MELGAR-QUÍÑONEZ, Hugo R.; YOUNG, Sera L. Best practices for developing and validating scales for health, social, and behavioral research: a primer. *Frontiers in public health*, v. 6, p. 149, 2018. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2018.00149>

BOAVENTURA, Virgínia Resende; DOS SANTOS, Paulo Junio; DE CÁSSIA ARANTES, Rita; FERREIRA, Ana Cristina. Estudo de clima organizacional em uma instituição pública de ensino da região do Alto Paranaíba/MG. *ForScience*, v. 7, n. 2, 2019. <https://doi.org/10.29069/forscience.2019v7n2.e545>

BUTTNER, E. Holly; LOWE, Kevin B.; BILLINGS-HARRIS, Lenora. An empirical test of diversity climate dimensionality and relative effects on employee of color outcomes. *Journal of business ethics*, v. 110, p. 247-258, 2012. <http://dx.doi.org/10.1007/s10551-011-1179-0>

CAMPBELL, Marvin D.; LAWLER, Edward III; WEICK, Karl E. Jr. *Managerial behavior, performance, and effectiveness*. New York: McGraw, 1970. <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/h0021421>

COLOSSI, Nelson. *Clima organizacional*. Florianópolis: CPGA/UFSC, 1991.

CURVO, Leandro Dias; HEINZMANN, Lígia Maria. Estudo do clima organizacional da secretaria de gestão de pessoas de uma universidade federal. *Revista Eletrônica Científica do CRA-PR-RECC*, v. 4, n. 2, p. 1-18, 2017.

DA SILVA, Fabrícia Julia; CALAIS, Marina Reis Cláudio; DE ALMEIDA SANTOS, Sheyla Rosane. A pesquisa de clima organizacional como ferramenta de diagnóstico organizacional. *Entrepreneurship*, v. 5, n. 2, p. 23-35, 2021.

DEVELLIS, Robert F.; THORPE, Carolyn T. *Scale development: theory and applications*. Sage publications, 2021.

DO AMARAL, Derly Jardim; VENICIO, Andreza H.; DE RAMOS, Enido F.; SCALISE, Vanessa. A influência do clima organizacional na remuneração por competência. *Revista Ibero Americana de Estratégia*, v. 4, n. 1, p. 71-77, 2005.

EHRHART, Mark G.; SCHNEIDER, Benjamin; MACEY, William H. *Organizational climate and culture: an introduction to theory, research, and practice*. Routledge, 2013.

FERREIRA, Patricia Itala; RAMAL, Andrea. *Clima organizacional e qualidade de vida no trabalho*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

INSEL, Julia; WÖHRMANN, Annw; WANG, Mo; WILCKENS, Max; DELLER, Jürgen. Organizational practices for the aging workforce: validation of an English version of the later life workplace index. *Innovation in Aging*, v. 5, n. Supplement_1, p. 826-827, 2021. <https://doi.org/10.1093%2Fgeroni%2Ffigab046.3031>

GIAUQUE, David; RENARD, Karine; CORNU, Frédéric; EMERY, Yves. Engagement, exhaustion, and perceived performance of public employees before and during the COVID-19 crisis. *Public Personnel Management*, v. 51, n. 3, p. 263-290, 2022. <https://doi.org/10.1177/00910260211073154>

GROENEVELD, Sandra; KUIPERS, Ben S. Teamwork in the public cage: Antecedents of self-management

of teams in public organizations. In: *Academy of Management Proceedings*. Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management, 2014. p. 12064.

HAIR JR, Joseph F.; HULT, G. Tomas M.; RINGLE, Christian M.; SARSTEDT, Marko; DANKS, Nicholas P.; RAY, Soumya. *Partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM) using R: a workbook*. Springer Nature, 2021.

HANNEVIK, Martine B.; LONE, Jon A.; BJØRKLUND, Roald ; BJØRKL, Cato A.; HOFF, Thomas. Organizational climate in large-scale projects in the oil and gas industry: a competing values perspective. *International Journal of Project Management*, v. 32, n. 4, p. 687-697, 2014. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.08.006>

HARTLEY, Jean; ALFORD, John.; HUGHES, Owen; YATES, Sophie. Public value and political astuteness in the work of public managers: The art of the possible. *Public Administration*, v. 93, n. 1, p. 195-211, 2015. <https://doi.org/10.1111/padm.12125>

HUTCHINSON, Derek M.; ANDEL, Stephanie A.; SPECTOR, Paul E. Digging deeper into the shared variance among safety-related climates: the need for a general safety climate measure. *International journal of occupational and environmental health*, v. 24, n. 1-2, p. 38-46, 2018. <https://doi.org/10.1080/2F10773525.2018.1507867>

JAFARI, Mohammad J.; ESKANDARI, Davood; VALIPOUR, Firouz; MEHRABI, Yadollah; CHARKHAND, Hossein; MIRGHOTBI, Mirghotbi. Development and validation of a new safety climate scale for petrochemical industries. *Work*, v. 58, n. 3, p. 309-317, 2017. <https://doi.org/10.3233/wor-172623>

JAMES, Lawrence R.; JONES, Allan P. Organizational climate: A review of theory and research. *Psychological bulletin*, v. 81, n. 12, p. 1096, 1974.

JAMES, Lawrence R.; CHOI, Carol C.; KO, Chia H. E.; MCNEIL, Patrick K.; MINTON, Matthew K.; WRIGHT, Mary A.; KIM, Kwang I. Organizational and psychological climate: A review of theory and research. *European Journal of work and organizational psychology*, v. 17, n. 1, p. 5-32, 2008. <http://dx.doi.org/10.1080/13594320701662550>

JOHARI, Johanim; YAHYA, Khulida Kirana. Organizational structure, work involvement, and job performance of public servants. *International Journal of Public Administration*, v. 42, n. 8, p. 654-663, 2019. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2018.1498106>

JORDE-BLOOM, Paula. Factors influencing overall job satisfaction and organizational commitment in early childhood work environments. *Journal of Research in Childhood Education*, v. 3, n. 2, p. 107-122, 1988. <http://dx.doi.org/10.1080/02568548809594933>

KNAPIK, Janete. *Gestão de pessoas e talentos*. Ibpx, 2008.

KOLB, David; RUBIN, I. M.; MCINTYRE, J. M. I. *Aprendizagem Organizacional: uma abordagem vivencial*. São Paulo: Atlas, 1986.

LAFOLLETTE, William R.; SIMS JR, Henry P. Is satisfaction redundant with organizational climate? *Organizational behavior and human performance*, v. 13, n. 2, p. 257-278, 1975. [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(75\)90049-5](https://doi.org/10.1016/0030-5073(75)90049-5)

LEWIN, Kurt; LIPPITT, Ronald; WHITE, Ralph K. Patterns of aggressive behavior in experimentally created "social climates". *The Journal of social psychology*, v. 10, n. 2, p. 269-299, 1939.

- LITWIN, George H.; STRINGER JR, Robert A. *Motivation and organizational climate*. 1968.
- LUZ, Ricardo Silveira. *Gestão do clima organizacional*. Qualitymark Editora Ltda, 2003.
- MOR BARAK, Michal E.; CHERIN, David A.; BERKMAN, Sherry. Organizational and personal dimensions in diversity climate: Ethnic and gender differences in employee perceptions. *The Journal of Applied Behavioral Science*, v. 34, n. 1, p. 82-104, 1998. <https://doi.org/10.1177/0021886398341006>
- MOORE, Mark H. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press, 1995.
- MORGADO, Fabiane F.R. MEIRELES, Juliana F.; NEVES, Clara M.; AMARAL, Ana; FERREIRA, Maria E. Scale development: ten main limitations and recommendations to improve future research practices. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 30, 2017.
- MORGAN, Douglas; COOK, Brian. *New public governance: a regime-centered perspective*. Routledge, 2015.
- MUTONYI, Barbara Rebecca; SLÅTTEN, Terje; LIEN, Gudbrand. Empowering leadership, work group cohesiveness, individual learning orientation and individual innovative behaviour in the public sector: empirical evidence from Norway. *International Journal of Public Leadership*, v. 16, n. 2, p. 175-197, 2020a. <https://doi.org/10.1108/IJPL-07-2019-0045>
- MUTONYI, Barbara Rebecca; SLÅTTEN, Terje; LIEN, Gudbrand. Organizational climate and creative performance in the public sector. *European Business Review*, v. 32, n. 4, p. 615-631, 2020b. <http://dx.doi.org/10.1108/EBR-02-2019-0021>
- NIKOLOVA, Irina; VAN RUYSEVELDT, Joris; DE WITTE, Hans; VAN DAM, Karen. Learning climate scale: Construction, reliability and initial validity evidence. *Journal of vocational behavior*, v. 85, n. 3, p. 258-265, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2014.07.007>
- PATTERSON, Malcolm G.; WEST, Michael A.; SHACKLETON, Viv. J.; DAWSON, Jeremy F.; LAWTHOM, Rebecca; MAITLIS, Sally; ROBINSON, David L.; WALLACE, A. M. Validating the organizational climate measure: links to managerial practices, productivity and innovation. *Journal of organizational behavior*, v. 26, n. 4, p. 379-408, 2005. <https://doi.org/10.1002/job.312>
- PÉREZ-VALLEJO, Carlos; FERNÁNDEZ-MUÑOZ, Juan José. Quality of leadership and organizational climate in a sample of spanish workers. The moderation and mediation effect of recognition and teamwork. *International journal of environmental research and public health*, v. 17, n. 1, p. 32, 2020. <https://doi.org/10.3390/ijerph17010032>
- PERUZZO, Hellen E.; SILVA, Eraldo S.; BATISTA, Vanessa C.; HADDAD, Maria do Carmo F. L.; PERES, Aida M.; MARCON, Sonia S. Organizational climate and teamwork at the Family Health Strategy. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 72, p. 721-727, 2019. <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2017-0770>
- PLIMMER, Geoff; BERMAN, Evan M.; MALINEN, Sanna; FRANKEN, Esme; NASWALL, Katharina; KUNTZ, Joana; LÖFGREN, Karl. Resilience in public sector managers. *Review of Public Personnel Administration*, v. 42, n. 2, p. 338-367, 2022. <https://doi.org/10.1177/0734371X20985105>
- PUENTE-PALACIOS, Kátia; FREITAS, Isa Aparecida de. Clima organizacional: uma análise de sua definição e de seus componentes. *Organizações & Sociedade*, v. 13, p. 45-57, 2006. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302006000300003>
- QUEYROI, Yoann; CARASSUS, David; MAUREL, Christophe; FAVOREU, Christophe; MARIN, Pierre. Local public innovation: an analysis of its perceived impacts on public performance. *International Review*

- of *Administrative Sciences*, v. 88, n. 2, p. 493-510, 2022. <https://doi.org/10.1177/0020852320963214>
- RAYKOV, Tenko; MARCOULIDES, George A. *Introduction to psychometric theory*. Routledge, 2011.
- RIZZATTI, Gerson. *Análise de fatores significativos do clima organizacional da UFSC: contribuição para implantação do programa de qualidade*. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995.
- ROEBIANTO, ADIYO; SAVITRI, Setiawati A.; AULIA, Irfan; SUCIYANA, Arie; MUBAROKAH, Lailatul. Content validity: Definition and procedure of content validation in psychological research. *TPM*, v. 30, n. 1, p. 5-18, 2023. <https://doi.org/10.4473/TPM30.1.1> –
- RUBIO, Doris M.; BERG-WEGER, Marla; TEBB, Susan; LEE, E. Suzanne; RAUCH, Shannon. Objectifying content validity: Conducting a content validity study in social work research. *Social Work Research*, v. 27, n. 2, p. 94-104, 2003.
- SANTOS, Leda Jung dos; PARANHOS, Maurício Sangama. Os trabalhadores das Equipes de Saúde da Família no Rio de Janeiro: aspectos da liderança em pesquisa de clima organizacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, p. 759-770, 2017. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017223.33112016>
- SANTOS, Thâmara D. C.; RODRIGUES, Mariana D. S.; FRANÇA, Leilane P. D.; CERATTI, Bruno K.; MENESES, Pedro P. M. Construção de uma escala de clima organizacional para uma organização pública. *Revista Psicologia Organizações e Trabalho*, v. 19, n. 3, p. 713-719, 2019.
- SBRAGIA, Roberto. Um estudo empírico sobre o clima organizacional em instituições de pesquisa. *Revista de Administração*, v. 18, n. 2, p. 30-39, 1983. <https://doi.org/10.1016/rausp.v18i2.166939>
- SCHNEIDER, Benjamin. Organizational climates: An essay. *Personnel psychology*, v. 28, n. 4, p. 447-479, 1975. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1975.tb01386.x>
- SCHNEIDER, Benjamin; BOWEN, David E. The service organization: Human resources management is crucial. *Organizational dynamics*, v. 21, n. 4, p. 39-52, 1993. [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(93\)90032-V](https://doi.org/10.1016/0090-2616(93)90032-V)
- SHEN, Jie; ZHANG, Hongru. Socially responsible human resource management and employee support for external CSR: roles of organizational CSR climate and perceived CSR directed toward employees. *Journal of Business Ethics*, v. 156, p. 875-888, 2019. <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10551-017-3544-0>
- SHIM, Dong Chul; PARK, Hyun Hee; CHUNG, Kee Hoon. Workgroup innovative behaviours in the public sector workplace: the influence of servant leadership and workgroup climates. *Public Management Review*, p. 1-25, 2022. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2021.1999668>
- SIEGEL, Saul M.; KAEMMERER, William F. Measuring the perceived support for innovation in organizations. *Journal of Applied Psychology*, v. 63, n. 5, p. 553, 1978. <http://dx.doi.org/10.1037/0021-9010.63.5.553>
- SIQUEIRA, Mirlene Maria Matias. *Medidas do comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e de gestão*. Artmed Editora, 2009.
- SOLOMON, Esther E. Private and public sector managers: An empirical investigation of job characteristics and organizational climate. *Journal of applied psychology*, v. 71, n. 2, p. 247, 1986. <http://dx.doi.org/10.1037/0021-9010.71.2.247>
- TACHIZAWA, Takeshy. *Gestão com pessoas: uma abordagem aplicada às estratégias de negócios: uma abordagem aplicada às estratégias de negócios*. Editora FGV, 2015.

TRIPATHI, Swati; TRIPATHI, Divya. Organizational climate and organizational politics: understanding the role of employees using parallel mediation. In: *Evidence-based HRM: a Global Forum for Empirical Scholarship*. Emerald Publishing Limited, 2022. p. 241-256.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Gestão corporativa*, 2022. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/gestao_corporativa. Acesso em: 20 jun. 2023.

WYNEN, Jan; BOON, Jan; KLEIZEN, Bjorn; VERHOEST, Koen. How multiple organizational changes shape managerial support for innovative work behavior: Evidence from the Australian Public Service. *Review of Public Personnel Administration*, v. 40, n. 3, p. 491-515, 2020. <https://doi.org/10.1177/0734371X18824388>

ZAPPALA, Salvatore; MARTÍNEZ-TUR, Vicente; MARIANI, Marco Giovanni. Service climate in organizations: Validating the Italian version of the Service Climate Scale (ISCS). *TPM-Testing, Psychometrics, Methodology in Applied Psychology*, v. 25, n. 1, p. 5-20, 2018.

Vania de Fátima Barros Estivalet

<https://orcid.org/0000-0002-3277-8613>

Doutora em Agronegócios pela Universidade do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Professora da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); pesquisadora em Gestão de Pessoas na UFSM.
vaniaestivalete@ufsm.br

Eliete dos Reis Lehnhart

<https://orcid.org/0000-0001-6676-8547>

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Professora na UFSM; pesquisadora em Sistemas, Estruturas, Pessoas e Tomada de Decisão na UFSM.
eliete.lehnhart@ufsm.br

Simone Alves Pacheco de Campos

<https://orcid.org/0000-0001-9627-7677>

Doutora em Administração pela Universidade do Rio Grande do Sul (UFRGS), Professora na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), pesquisadora em Atividade Histórico-Cultural, Aprendizagem Organizacional, Estudos Baseados em Práticas, Identidade e Cultura Organizacional na UFSM.

Taiane Keila Matheis

<https://orcid.org/0000-0003-2427-878X>

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Pesquisadora em Administração Pública e construção e validação de medidas para Gestão Pública na UFSM.
taiane.keila@acad.ufsm.br

Kelmara Mendes Vieira

<https://orcid.org/0000-0002-8847-0941>

Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Professora na Universidade Federal de Santa Maria, pesquisadora em administração pública na UFSM
kelmara.vieira@ufsm.br

APÊNDICE 1 - REVISÃO DA LITERATURA

Artigos utilizados na revisão da literatura

Ano da publicação	Título	Título da fonte	Autores	DOI
2022	Multitier analysis of the medical equipment supply chain network: empirical analysis and simulation of a major rupture	Benchmarking an International Journal	Kayvan Miri Lavassani; Raghavan Iyengar; Bahar Movahedi	10.1108/BIJ-02-2021-0095
2022	Speaking up or remaining silent about patient safety concerns in rehabilitation: A cross-sectional survey to assess staff experiences and perceptions	Health Science Reports	Andrea Niederhauser; David LB Schwappach	10.1002/hsr2.631
2021	Voice for oneself: Self-interested voice and its antecedents and consequences	Journal of Occupational and Organizational Psychology	Jinyun Duan <i>et al.</i>	10.1111/joop.12334
2021	The self-initiated work adjustment for learning scale: development and validation	Journal of Managerial Psychology	Joris Van Ruysseveldt; Tonnie Van Wigger-Valkenburg; Karen Van Dam	10.1108/JMP-04-2020-0198
2021	Evaluating the Consistency Between Conceptual Frameworks and Factors Influencing the Safe Behavior of Iranian Workers in the Petrochemical Industry: Mixed Methods Study	Jmir Public Health and Surveillance	Azita Zahiri Harsini <i>et al.</i>	10.2196/22851

2021	The Organizational Financial Context of Publicly-Funded Mental Health Clinics: Development and Preliminary Psychometric Evaluation of the Agency Financial Status Scales	Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research	Colleen A. Maxwell <i>et al.</i>	10.1007/s10488-021-01128-4
2021	Implicit-explicit power motives congruence and forgiveness in the workplace conflict: the mediating role of empathy	International Journal of Conflict Management	Yaxuan Ran <i>et al.</i>	10.1108/IJCMA-06-2020-0116
2021	Later Life Workplace Index: Validation of an English Version	Work Aging and Retirement	Julia S. Finsel <i>et al.</i>	10.1093/workar/waab029
2021	Variation in perception of safety culture in out-of-hours family medicine service in Croatia	Zdravstveno Varstvo	Jasna Mesarić <i>et al.</i>	10.2478/sjph-2021-0022
2021	Entropic organizational climate (EOC): Development and validation of new scale	Organizatsionnaya Psikhologiya	Çavuş Mustafa Fedai	Faltou o DOI
2021	Validierung einer Skala zur Erfassung der kollektiv-moralischen Einstellung in Sportgruppen (KMES)	Zeitschrift Fur Sportpsychologie	Theresa Manges; Nadja Walter; Anne-Marie Elbe	10.1026/1612-5010/a000324
2021	Innovative approach on abusive supervision and subordinate' performance	Marketing and Management of Innovations	Tugba Ozsoy	10.21272/mmi.2021.4-16
2020	Association between work stress and risk of suicidal ideation: A cohort study among Korean employees examining gender and age differences	Scandinavian Journal of Work Environment & Health	Sun-Young Kim <i>et al.</i>	10.5271/sjweh.3852

2020	Mindfulness as a Protective Factor for Dissatisfaction in HCWs: The Moderating Role of Mindful Attention between Climate Stress and Job Satisfaction	International Journal of Environmental Research and Public Health	Tiziana Ramaci <i>et al.</i>	10.3390/ijerph17113818
2020	The association between subcontractor safety management programs and worker perceived safety climate in commercial construction projects	Journal of Safety Research	Ann Marie Dale <i>et al.</i>	10.1016/j.jsr.2020.06.010
2020	The association of occupational stress and sleep duration with anxiety symptoms among healthy employees: A cohort study	Stress and Health	Sun-Young Kim <i>et al.</i>	10.1002/smi.2948
2020	Development and Validation of an Instrument to Measure Staff Perceptions of Recovery Climate and Culture in Mental Health Programs	Psychiatric Services	Leigh Evans <i>et al.</i>	10.1176/appi.ps.201900181
2020	Development and Psychometric Evaluation of the Questionnaire of Ethical Leadership (QueL)	European Journal of Psychological Assessment	Eirini M. Mitropoulou <i>et al.</i>	10.1027/1015-5759/a000533
2020	Challenges to disaster risk management in The Gambia: A preliminary investigation of the disaster management system's structure	Progress in Disaster Science	Jason Rivera; Atta A. Ceesay; Aminata Sillah	10.1016/j.pdisas.2020.100075

2020	Organization for Economic Co-operation and Development guidelines for learning organization in higher education and its impact on lifelong learning - evidence from Indian business schools	Vine Journal of Information and Knowledge Management Systems	Netra Neelam <i>et al.</i>	10.1108/VJIKMS-09-2019-0144
2019	Unraveling Green Information Technology Systems as a Global Greenhouse Gas Emission Game-Changer	Administrative Sciences	Katundu Imasiku; Valerie Thomas; Etienne	10.3390/admsci9020043
2019	Development of A Safety Climate Scale for Geological Prospecting Projects in China	International Journal of Environmental Research and Public Health	Xiang Wu <i>et al.</i>	10.3390/ijerph16061082
2019	A preliminary adaptation and validation of the overwork climate scale by mazzetti, schaufeli, guglielmi and depolo	Medycyna Pracy	Andrzej Piotrowski; Pawel Jurek	10.13075/mp.5893.00771
2018	How Do Employees Perceive Corporate Responsibility? Development and Validation of a Multidimensional Corporate Stakeholder Responsibility Scale	Journal of Management	Assaad El Akremi <i>et al.</i>	10.1177/0149206315569311
2018	Corruption in Organizations: Ethical Climate and Individual Motives	Administrative Sciences	Madelijne Gorsira <i>et al.</i>	10.3390/admsci8010004

2018	Insurance and Climate Change Risk Management: Rescaling to Look Beyond the Horizon	British Journal of Management	Jason Thistlethwaite; Michael O Wood	10.1111/1467-8551.12302
2018	Safety Climate Among Nontraditional Workers in Construction: Arguing for a Focus on Construed External Safety Image	New Solutions-A Journal of Environmental and Occupational Health Policy	Emily Stiehl; Linda Forst	10.1177/1048291117752461
2018	Ecological Influences on Employees' Workplace Sedentary Behavior: A Cross-Sectional Study	American Journal of Health Promotion	Amanda H. Wilkerson <i>et al.</i>	10.1177/0890117118767717
2018	Service Climate in Organizations: Validating The Italian Version Of The Service Climate Scale (Iscs)	Tpm-Testing Psychometrics Methodology in Applied Psychology	Salvatore Zappala; Vicente Martínez-tur; Marco Giovanni Mariani	10.4473/TPM25.1.1
2018	Digging deeper into the shared variance among safety-related climates: the need for a general safety climate measure	International Journal of Occupational and Environmental Health	Derek M. Hutchinson; Stephanie A. Andel; Paul E. Spector	10.1080/10773525.2018.1507867
2018	Development strategy formation of the personnel management system of the enterprise based on portfolio analysis	Marketing and Management of Innovations	T. V. Bilorus	10.21272/mmi.2018.1-13
2018	The Effects of Perceived Organizational Ethics on Innovative Work Behavior: Self Efficacy's Moderating and Mediating Role	Turkish Journal Of Business Ethics	Ercan Turgut; Alptekin Sökmen	10.12711/tjbe.2018.11.1.0007

2017	Social construction of stormwater control measures in Melbourne and Copenhagen: A discourse analysis of technological change, embedded meanings and potential mainstreaming	Technological Forecasting and Social Change	Herle Mo Madsen <i>et al.</i>	10.1016/j.techfore.2016.10.003
2017	Professional motivation of Russian employees: assessment and associations with well-being and performance	Organizatsionnaya Psikhologiya	E. N. Osin <i>et al.</i>	Faltou o DOI
2017	Development and validation of a new safety climate scale for petrochemical industries	Work-A Journal of Prevention Assessment & Rehabilitation	Mohammad Javad Jafari <i>et al.</i>	10.3233/WOR-172623
2017	Food Policy Council Self-Assessment Tool: Development, Testing, and Results	Preventing Chronic Disease	Larissa Calancie <i>et al.</i>	10.5888/pcd14.160281
2017	The Impact of Employees' Perceived Business Ethics and Ethical Climate on Organizational Social Capital	Turkish Journal of Business Ethics	Seçil Bal Tastan; Cem Güçel	10.12711/tjbe.2017.10.1.0013
2016	A Practical Scale for Multi-Faceted Organizational Health Climate Assessment	Journal of Occupational Health Psychology	Zandra M. Zweber; Robert A. Henning; Vicki J. Magley	10.1037/a0039895
2016	Organizational climate with gender equity and burnout among university academics in Japan	Industrial Health	Fumiaki Taka <i>et al.</i>	10.2486/indhealth.2016-0126

2016	A mixed-methods exploration of implementation of a comprehensive school healthy eating model one year after scale-up	Public Health Nutrition	Patti-Jean Naylor <i>et al.</i>	10.1017/S1368980015001482
2016	Communication climate, work locus of control and organizational commitment - results from an exploratory study	Strategica: Opportunities and Risks in the Contemporary Business Environment	Virgil Gheorghe	Faltou o DOI
2015	Does safety climate predict safety performance in Italy and the USA? Cross-cultural validation of a theoretical model of safety climate	Accident Analysis and Prevention	Claudio Barbaranelli; Laura Petitta; Tahira M. Probst	10.1016/j.aap.2015.01.012
2015	A Meta-analytic Integration and Test of Psychological Climate Dimensionality	Human Resource Management	Justin Benzer; Margaret Horner	10.1002/hrm.21645
2015	Ethical climate and job satisfaction among organizational buyers: an empirical study	Journal of Business & Industrial Marketing	Nwamaka A. Anaza <i>et al.</i>	10.1108/JBIM-03-2014-0047
2015	Multilevel model of safety climate for furniture industries	Work-A Journal of Prevention Assessment & Rehabilitation	Matilde A. Rodrigues; Pedro M. Arezes; Celina P. Leão	10.3233/WOR-152010
2015	Organizational climate in management teams and its relationship with health care outcomes	Salud Publica de Mexico	Raúl Peña-Viveros <i>et al.</i>	Faltou o DOI
2015	Climate for Innovation in Public Funded R&D Laboratory	Operations Management in Digital Economy	Vikas B. Thakare; Gyan Prakash	10.1016/j.sbspro.2015.03.209

2015	Organizational climate research: a proposed approach focused on banking institutions	Business Process Management Journal	Guilherme Luz Tortorella; Laurence Escobar; Cláudia Rodrigues	10.1108/BPMJ-02-2015-0011
2014	Learning climate scale: Construction, reliability and initial validity evidence	Journal of Vocational Behavior	Irina Nikolova <i>et al.</i>	10.1016/j.jvb.2014.07.007
2014	The Impact of Shift Work and Organizational Work Climate on Health Outcomes in Nurses	Journal of Occupational Health Psychology	Kathryn Von Treuer; Matthew Fuller-Tyszkiewicz, Glenn Little	10.1037/a0037680
2014	Organizational climate in large-scale projects in the oil and gas industry: A competing values perspective	International Journal of Project Management	Martine B. Hannevik <i>et al.</i>	10.1016/j.ijproman.2013.08.006
2014	Assessing knowledge-intensive work environment: General versus situation-specific instruments	European Journal of Work and Organizational Psychology	Jon Anders Lone <i>et al.</i>	10.1080/1359432X.2012.750449
2014	Uncertainties in Entrepreneurship Climate: A Study on Start-ups in India	10th International Strategic Management Conference 2014	Susmita Ghosh; Bhaskar Bhowmick	10.1016/j.sbspro.2014.09.006
2013	Development and Validation of a Measure of Workplace Climate for Healthy Weight Maintenance	Journal of Occupational Health Psychology	Katherine A. Sliter	10.1037/a0033132
2013	Validation of the group nuclear safety climate questionnaire	Journal of Safety Research	M. Felisa Latorre Navarro; Francisco J. Gracia Lerin; Ines Tomas; Jose Maria Peiro Silla	10.1016/j.jsr.2013.03.005

2012	Occupational Injury in America: An analysis of risk factors using data from the General Social Survey (GSS)	Journal of Safety Research	Todd D. Smith; David M. DeJoy	10.1016/j.jsr.2011.12.002
2012	An Empirical Test of Diversity Climate Dimensionality and Relative Effects on Employee of Color Outcomes	Journal of Business Ethics	E. Holly Buttner; Kevin B. Lowe; Lenora Billings-Harris	10.1007/s10551-011-1179-0
2011	A New Scale to Measure Executive Servant Leadership: Development, Analysis, and Implications for Research	Journal of Business Ethics	Lora L. Reed; Deborah Vidaver-Cohen; Scott R. Colwell	10.1007/s10551-010-0729-1
2011	Validation of a psychological health measure	European Review of Applied Psychology-Revue Europeenne de Psychologie Appliquee	M. H. Gilbert; V. Dagenais-Desmarais; A. Savoie	10.1016/j.erap.2011.09.001
2011	Employees' Innovative Work Behaviour and Organisational Climate in Healthcare	2011 6th International Forum On Knowledge Asset Dynamics (Ifkad2011): Knowledge-Based Foundations Of The Service Economy	Daniela Carlucci; Giovanni Schiuma; Francesco Sole	Faltou o DOI

Fonte: dados da pesquisa.

APÊNDICE 2 - PERCEPÇÕES DOS GRUPOS FOCAIS

Percepções do grupo focal sobre a Autonomia
Responsabilidade; Comprometimento; Transparência; Comunicação/Diálogo; Respeito; Flexibilidade; Equipe; Liberdade de opinião; Confiança; Mudança; Capacitação; Suporte; Capacidade de participar das decisões finais; Liberdade para propor melhorias e mudanças; Incentivo da chefia para tomada de decisão; Participação no processo de construção; Orientação; Regras claras; Segurança; Entendimento; Clareza do amparo legal; Liberdade para errar; Processo decisório ser participativo; Iniciativa para tomada de decisão; Delegar; Suporte; Gerenciamento; Aceitação.
Percepções do grupo focal sobre a interação e cooperação
Acompanhamento de metas estipuladas; Conhecimento mútuo (aumenta tolerância); Participação de atividades conjuntas; Disposição em colaborar com trabalho do colega; Melhorar a comunicação; Comissões/Grupo de trabalho; Interação da equipe; Resultados; Ações e atividades (Reciprocidade); Trabalho coletivo; Cordialidade; Reconhecimento; Resolutividade; Momentos de confraternização; Ambientes colaborativos; Diálogo e decisões compartilhadas; Desenvolvimento estratégico; Relacionamento interpessoal; Acolhimento/Ambientação; Interações positivas; Responsabilidade; Construção; Escuta; Autonomia; Diminuir ruídos.
Percepções do grupo focal sobre a participação
Comunicação; Clareza; Posicionamento; Competência; Responsabilidade; Manifestação; Identidade; Discutir; Se as pessoas são ouvidas-escuta; Colegiados/Representação; Abertura para sugestões; Abertura/liberdade de expressão; Centrada nos gestores; Fazer sugestões, observações; Orgulho de fazer parte; Chamadas para discussões; Esforço maior para obtenção dos resultados; Comprometimento e responsabilidade pelas decisões; Decisões colegiadas; Aspecto organizacional e gerencial; Falta de disposição; Espaço para tanto; Diálogo; Retorno.
Percepções do grupo focal sobre o suporte da chefia
Orientação/Exemplo; Gestão de pessoas; Prioridades; Discussão/Debate; Integração das equipes; Competência técnica; Disponibilidade da chefia/apoio; Organização do trabalho; Acolhe e provoca iniciativas que promovam o clima; Reconhecimento pelo trabalho desenvolvido; Reconhecimento da liderança e capacidade; “Defender” o servidor da equipe; Envolver servidores na decisão; Reconhecimento, Elogio; Sair em defesa do seu servidor; Tempo disponível; Ouvir e comunicar; Feedback; Infraestrutura; Tranquilidade; Comunicação; Reciprocidade; Segurança; Confiança; Confiança nas orientações; Escuta, Empatia, Respeito; Dinâmica do trabalho; Respaldo nas decisões.
Percepções do grupo focal sobre o treinamento
Gerar oportunidades de crescimento; Afastamento para capacitação, Oportunidades; Entendimento técnico das mudanças e verificar viabilidade; Métricas de participações de cursos; Emprego do conhecimento abordado no treinamento; Oferta de cursos de capacitação (Participação, Promoção); Questionário enviado aos servidores sobre quais capacitações/interesses; Garante resultados e satisfação dos servidores; Recursos orçamentários; Capacidade De Execução; Diversidade De Conteúdos/Temas; Valorização Do Servidor; Mapeamento de necessidade; Retorno para a instituição; Desenvolvimento humano e profissional; Promover mudanças; Compartilhamento; Sensibilização; Qualifica o trabalho; Capacitação.

Percepções do grupo focal sobre a formalização
Necessária; Conduta; Transparência; Orientação; Avaliação; Estudo; Hierarquia; Procedimentos; Cumprimento/ Padrões de comportamento; Estabelecimento de direitos, Deveres, Obrigações; Racionalização para não gerar desconforto; Equidade (as regras são aplicadas Iguais/ p/ todos); Importante para regulamentar as atividades; Segurança no desenvolvimento do processo; Legalidade/Burocracia necessária; Regras diminuem a autonomia e limitam a ação; Regras corrigem distorções; Diálogo, Comunicação; Divisão de responsabilidades; Bom senso, Justiça, Inovação, Eficiência.
Percepções do grupo focal sobre a resistência às mudanças
Treinamentos; Tempo de serviço; Inflexibilidade; Meritocracia; Modificação de pensamentos com as novas funcionalidades; Resistência do Servidor a mudanças/Atualizações; Falta de capacitação (servidores que estão a mais tempo na Instituição); Ritos/Rituais propagando valores e missão; Tradição versus Novas Normativas; Abertura à inovação; Choque de culturas (Novo versus Velho); Inibe a iniciativa; Apego por medo de se sentir desvalorizado; Há facilidade de mudar práticas que não funcionam?; De onde vem a necessidade de mudanças?; Tempo médio/ Facilidade das mudanças; Frequência que práticas e regras são revistas; Mudanças são provocadas externamente (leis) ou internamente; Atualização e revisão de práticas em prol da eficiência; Responsabilidade versus Resistência à mudança; Incertezas; Cultura; Inovação; Mudanças.
Percepções do grupo focal sobre o valor público
Atuação da organização e sua importância; Promoção das atividades desenvolvidas; Sentimento de orgulho/ Pertencimento; Reclamações do serviço (Impacto Negativo); Comunicar a sociedade; Defesa do serviço público; Reconhecimento do seu trabalho; Conhecer todo o processo; Sentido do trabalho; Atendimento dos problemas públicos; Impactos da atividade; Entrega para a sociedade; Apropriação; Reconhecimento; Entrega à sociedade; pertencimento; Promoção da organização; Metas e objetivos da organização; Política organizacional; Divulgação das metas e objetivos.
Percepções do grupo focal sobre a clareza organizacional
Comunicação formal bem estabelecida; Atividade diária versus Missão institucional; Participação, envolvimento na definição; Justiça, transparência, valorização; Equidade; Atividades diárias; Conhecimento e prioridade: tudo que é prioritário, não possui ordenamento; Comunicação organizacional formal bem definida; Comunicação; Quantidade de questionamentos sobre determinado assunto/normas/comunicados; Frequência com que a razão de existir do órgão é referenciado internamente; Prioridades; Participação; Algo palpável; Informação clara; O quanto a minha atividade diária é importante para a minha organização; Cumprir a sua missão; Definição de metas, exceto atípicas, para melhorar a execução de atividades; Entendimento da função que desenvolve, sua participação como agente do processo; É transparente, claro, o desenvolvimento do trabalho?

Percepções do grupo focal sobre a ineficiência
Suporte da chefia/ gestor; Planejamento desconectado da realidade; Ações/Providências para evitar a ineficiência; Escassez de recursos/ mesmo trabalho; Satisfação; Baixa-Autoestima; Treinamento; Tradição; Falta de mecanismos claros de avaliação; Falta de comunicação entre a equipe; Erros, informações conflitantes/distorcidas; Organização do trabalho/ ferramentas Ineficazes; Acompanhamento de metas com apoio direto da chefia; Falta de trabalho; Fluxos bem definidos; Retrabalho; Cobrança; Sobrecarga de servidores; Disponibilidade de recursos; Atraso nas entregas; Clareza organizacional.
Percepções do grupo focal sobre a atuação profissional
Socialização; Treinamento; Entendimento; Clareza; Metas bem definidas/ Acompanhamento da chefia; Competências previamente definidas; Reconhecimento profissional/ Valorização; Descrição do cargo (Restringe?) versus Atuação (Desvio de função); Entregas claras e metas; Possibilidade de promoções; Valorização profissional; Reconhecimento institucional; Reconhecimento da chefia de iniciativas inovadoras; Peso da chefia para o reconhecimento; Servidor se sente capaz para executar seu trabalho; Condição adequada de desenvolvimento; Domínio das atividades; Reconhecimento efetivo; Sentimento de pertencimento; Envolvimento com o trabalho.
Percepções do grupo focal sobre o desempenho
Mecanismo de incentivo; Critérios empregados; Avaliação permanente; Oportunidade de melhoria; Conhece o que é esperado; Diálogo; Avaliação justa; Contrato de trabalho claro; Grau de justiça; Conhecimento; Concordância; Ferramenta de mudança; Oportunidade de avaliar e propor mudanças; Feedback: Reforço Do Positivo; Aproveitar o processo de avaliação de desempenho; Avaliação de desempenho; Domínio das atividades e o efetivo reconhecimento; Melhorar ou aprimorar a estrutura do trabalho.
Percepções do grupo focal sobre a diversidade
Inclusão; Sensibilidade; Compreensão; Gestão inclusiva; Preparação e treinamento para atender de forma correta as diferenças; Inteligência emocional para lidar com diferenças pessoais; Percepção do servidor quanto às oportunidades aos diferentes; Adotar ações efetivas quanto à diversidade; Diversidade inclusiva; Capacidade técnica; Capacitação profissional; Decisões/ Ações Veladas.



Brasília - 2024

